Beogradski centar za ljudska prava

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI

2013

Biblioteka
Izveštaji
21

Biblioteka
Izveštaji

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2013
PRAVO, PRAKSA I MEĐUNARODNI
STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Izdavač
Beogradski centar za ljudska prava
Beogradska 54, Beograd,
Tel/fax. (011) 308 5328, 344 7121
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs;
www.bgcentar.org.rs

Za izdavača
dr Vesna Petrović

Urednik
dr Vesna Petrović

Fotografija na koricama
Una Vukićević

Korektor
Jasmina Alibegović

ISBN 978-86-7202-149-3

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2013

PRAVO, PRAKSA I
MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2014

Beogradski centar za ljudska prava

Prevod i štampanje ovog Izveštaja pomogli su zaposleni
u Beogradskom centru za ljudska prava svojim donacijama

Sadržaj

Skraćenice 13

Predgovor 17

Metodologija istraživanja 18

Uvod 21

REZIME I PREPORUKE 27

1. Odnos Srbije prema međunarodnim obavezama 27
   Preporuke 27
2. Ustavnost, zakonitost i delotvornost pravnih lekova 28
   Preporuke 28
3. Nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava 29
   Preporuke 30
4. Pravo na život 30
   Preporuke 31
5. Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode 32
   Preporuke 34
6. Zabrana ropstva i prinudnog rada 34
   Preporuke 36
7. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti 36
   Preporuke 37
8. Reforma pravosuđa 38
   Preporuke 39
9. Pravo na privatnost i tajnost prepiske 40
   Preporuke 41
10. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti 42
    Preporuke 43
11. Sloboda izražavanja 44
    Preporuke 45
12. Sloboda udruživanja 46
    Preporuke 47

13. Sloboda mirnog okupljanja 48
Preporuke 49
14. Položaj azilanata u Srbiji 49
Preporuke 50
15. Pravo na rad 51
Preporuke 53
16. Prava iz rada 53
Preporuke 54
17. Pravo na socijalno obezbeđenje 54
Preporuke 55
18. Nacionalne manjine i manjinska prava 56
Preporuke 58
19. Položaj Roma 59
Preporuke 60
20. Osobe sa invaliditetom 60
Preporuke 61
21. Položaj osoba drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta . . 62
Preporuke 63
22. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena 64
Preporuke 65

I OPŠTI USLOVI ZA OSTVARENJE LJUDSKIH PRAVA 67

1. Srbija i međunarodni ugovori 67
1.1. Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava 67
1.2. Srbija i međunarodni ugovori o ljudskim pravima 67
1.3. Ispunjavanje obaveza iz članstva u međunarodnimorganizacijama i međunarodnim ugovorima 69
1.4. Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2013. godini . . 70
1.4.1. Statistike 70
1.4.2. Uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava na praksu redovnih sudova u Srbiji 71
1.4.3. Presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije donete tokom 2013. godine 71

2. Ustav Srbije i odredbe o ljudskim pravima,ograničenja i derogacija ljudskih prava 75
2.1 Opšte 75
2.2. Ograničenja ljudskih prava 76

2.3. Derogacija ljudskih prava 77

3. Ustavnost i zakonitost 77
3.1. Ustavni sud Srbije – izbor sudija i nadležnost 77
3.2. Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Srbije 79

4. Delotvornost pravnih lekova za zaštitu ljudskih prava u pravnom sistemu Srbije 80
4.1. Opšte 80
4.2. Redovni i vanredni pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije 81
4.3. Ustavna žalba i njena delotvornost 83

5. Zabrana diskriminacije, ratne propagande i pozivanja na nacionalnu rasnu i versku mržnju 86
5.1. Zabrana diskriminacije 86
5.2. Zabrana propagande rata i pozivanja na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju i zločin iz mržnje 87

6. Nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava 90
6.1. Opšte 90
6.2. Sredstva za rad nezavisnih institucija 92
6.3. Reagovanja zakonodavne i izvršne vlasti na inicijative i predloge nezavisnih institucija 93

II POSEBNA PRAVA 97

1. Pravo na život 97
1.1. Opšte 97
1.2. Obaveza države da se uzdrži od oduzimanja života 98
1.3. Pozitivna obaveza države da preduzme mere kojima se štiti život 102
1.4. Obaveza sprovođenja delotvorne istrage u slučaju smrti do koje nije došlo prirodnim putem ili smrti koja je nastupila dok je osoba bila lišena slobode 105
1.5. Presuda Ustavnog suda Srbije u predmetu Jakovljević i Milovanović 107

2. Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode 108
2.1. Opšte 108

2.2. Upotreba sile od strane državnih organa. 113
2.3. Zasnivanje presude na dokazima prikupljenih mučenjem 117
2.4. Materijalni uslovi u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija i pritvorskim jedinicama 117

3. Zabrana ropstva i prinudnog rada 119
3.1. Opšte 119
3.2. Trgovina ljudskim bićima 120
3.3. Trgovina ljudskim organima 124
3.4. Krijumčarenje ljudi 125
3.5. Prinudni rad 126

4. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti. 127
4.1. Opšte 127
4.2. Lišenje slobode prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku koji je stupio na snagu 1. oktobra 2013. 129
4.3. Učestalost određivanja mere pritvora u krivičnom postupku. . . . 130
4.4. Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine 132
4.5. Lišenje slobode prema Zakonu o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama 132

5. Pravo na pravično suđenje 134
5.1. Opšte 134
5.2. Sudski sistem. 135
5.3. Nezavisnost i nepristrasnost sudova 137
5.3.1. Izbor sudija. 138
5.3.2. Prestanak sudijske funkcije i disciplinski postupak 140
5.3.3. Garancije nezavisnosti sudija(izuzeće, dodela predmeta, nepremestivost) 141
5.3.4. Pritisci na pravosuđe 142
5.3.5. Nespojivost sudijske funkcije 143
5.3.6. Obuka sudija 144
5.4. Pravičnost postupka. 144
5.4.1. Suđenje u razumnom roku 145
5.4.2. Sistem e-pravosuđa 147
5.4.3. Javnost rasprave i javnost presude. 147
5.4.4. Jednakost građana pred zakonom 148

5.5. Garantije optuženima za krivična dela 149
5.5.1. Pretpostavka nevinosti 149
5.5.2. Obaveštenje o optužbi, bez odlaganja i na jeziku koji optuženi razume 149
5.5.3. Zabrana suđenja u odsustvu i pravo na odbranu 150
5.5.4. Zabrana samooptuživanja 152
5.5.5. Položaj svedoka 152

6. Pravo na privatnost i tajnost prepiske 153
6.1. Opšte 153
6.2. Porodični život i porodica 155
6.3. Abortus 157
6.4. Tajnost prepiske 159

7. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti 164
7.1. Opšte 164
7.2. Druge relevantne odredbe za zaštitu podataka o ličnosti 166
7.3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 169

8. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti 170
8.1. Opšte 170
8.2. Zakonodavni okvir, položaj verskih zajednica i ostvarivanje prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti 171
8.3. Verske zajednice 174

9. Sloboda izražavanja 175
9.1. Opšte 175
9.2. Reforma medijskih zakona 176
9.2.1. Zakon o javnom informisanju i medijima 176
9.2.2. Javni medijski servisi i elektronski mediji 179
9.3. Položaj medija i novinara 181
9.3.1. Materijalni položaj novinara 182
9.3.2. Napadi, suđenja i pritisci na novinare 183
9.4. Neprofesionalno ponašanje medija i novinara 185

10. Sloboda mirnog okupljanja 187
10.1. Opšte 187
10.2. Zakon o okupljanju građana 188

10.2.1. Mesto održavanja okupljanja 190
10.2.2. Prijava skupa 191
10.3. Ograničenja slobode okupljanja 195
10.4. Pravni lekovi 198
10.5. Odgovornost organizatora i sankcije. 200
10.6. Uloga policije 201
10.7. Praksa Ustavnog suda u pogledu prava na slobodu okupljanja . . 201

11. Sloboda udruživanja 203
11.1. Opšte 203
11.2. Udruženja građana (nevladine organizacije). 203
11.3. Ograničenje i zabrana rada udruženja. 206
11.4. Udruživanje stranaca 210
11.5. Udruživanje javnih službenika i bezbednosnih snaga 210
11.6. Položaj udruženja građana i pojedinaca koji se bave zaštitom ljudskih prava 211

12. Politički život 212
12.1. Opšte 212
12.2. Izborno pravo 213
12.3. Izborni postupak 213
12.4. Učešće stranaka u zakonodavnoj vlasti 215
12.5. Uticaj partija na vlasti 215
12.6. Odnosi u vladajućoj koaliciji i opozicija 217
12.7. Izbori u 2013. godini. 218
12.8. Finansiranje političkih aktivnosti 219

13. Pravo na azil 221
13.1. Opšte 221
13.2. Pristup teritoriji Republike Srbije i postupku za dobijanje azila . 223
13.2.1. Prvostepeni postupak 224
13.2.2. Postupci po žalbi 225
13.2.3. Primena koncepta sigurne treće zemlje i kršenje zabrane vraćanja 226
13.2.4. Statistike i opšta ocena. 228
13.3. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita 229
13.3.1. Smeštaj. 229

13.3.2. Integracija 231
13.4. Maloletni tražioci azila bez pratnje. 231

14. Pravo na rad 232
14.1. Opšte 232
14.2. Zaposlenost u Srbiji. 233
14.3. Radno zakonodavstvo 233
14.4. Pravo na pomoć prilikom zapošljavanja i za slučaj nezaposlenosti 235
14.5. Prava radnika u vezi s prestankom radnog odnosa. 238
14.6. Nadzor nad poštovanjem prava na rad i prava iz rada 241

15. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada 242
15.1. Pravična zarada i jednaka nagrada za rad. 242
15.2. Pravo na odmor, razonodu i ograničeno radno vreme 244
14.3. Zaštita na radu. 245
15.4. Sloboda sindikalnog organizovanja 248
15.5. Pravo na štrajk. 249

16. Pravo na socijalno obezbeđenje 250
16.1. Opšte 250
16.2. Pravo na zaštitu porodice 253

III POLOŽAJ MANJINA. 257

1. Nacionalne manjine i manjinska prava. 257
1.1. Opšte 257
1.2. Nacionalni sastav Republike Srbije 259
1.3. Zabrana diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina 260
1.4. Ravnopravno učešće u javnim poslovima i političkom životu. . . 263
1.5. Pravo na očuvanje posebnosti/identiteta. 264
1.5.1. Pravo na negovanje kulture i tradicije. 265
1.5.2. Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti 267
1.5.3. Upotreba jezika 267
1.5.4. Pravo na potpuno i nepristrasno informisanjena jeziku nacionalne manjine 271
1.6. Nacionalni saveti. 272
1.7. Zabrana nasilne asimilacije. 276

1.8. Zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina pred nezavisnim telima 277

2. Položaj Roma 278
2.1. Opšte 278
2.2. Diskriminacija Roma. 280
2.3. Uslovi za obrazovanje romske dece 281
2.4. Neki slučajevi etnički motivisanog nasilja i napada na Rome . . . 282

3. Položaj osoba sa invaliditetom 284
3.1. Opšte 284
3.2. Usluge socijalne zaštite. 285
3.3. Zdravstvena zaštita 286
3.4. Deinstitucionalizacija 287
3.5. Zapošljavanje. 288
3.6. Obrazovanje. 290
3.7. Pristupačnost 291

4. Osobe drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta 293
4.1. Opšte 293
4.2. Prava istopolnih partnera. 294
4.3. Sloboda okupljanja i izražavanja 295
4.4. Nasilje 297
4.5. Sudski postupci 297
4.6. Diskriminacija u obrazovnom sistemu 299
4.7. Diskriminacija transseksualnih osoba. 188

5. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena 300
5.1. Opšte 300
5.2. Posebna zaštita žena i materinstva 302
5.3. Institucionalni mehanizmi za zaštitu rodne ravnopravnosti 303
5.4. Učešće žena u političkom i javnom životu. 304

Dodatak I – Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju. 307

Dodatak II – Indeks propisa u Srbiji koji se pominju u ovoj knjizi . . 313

Skraćenice

ANEM – Asocijacija nezavisnih elektronskih medija

APC – Centar za zaštitu i pomoć tražilaca azila

APV/AP Vojvodina – Autonomna Pokrajina Vojvodina

APR – Agencija za privredne registre

BIA – Bezbednosno informativna agencija

BiH – Bosna i Hercegovina

BNV – Bosansko nacionalno vijeće

CoE – Savet Evrope

CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja

dok. UN – dokument Ujedinjenih nacija

DRI – Državna revizorska institucija

DS – Demokratska stranka

DSS – Demokratska stranka Srbije

DVT – Državno veće tužilaca

ECHR/ECtHR/ Evropski sud – Evropski sud za ljudska prava

ECmHR – Evropska komisija za ljudska prava

EKPS/EKLJP – Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

ESP – revidirana Evropska socijalna povelja

EU – Evropska unija

EEZ – Evropska ekonomska zajednica

FHP – Fond za humanitarno pravo

FNRJ – Federativna Narodna Republika Jugoslavija

GSA – Gej strejt alijansa

GSP – Gradsko saobraćajno preduzeće

Haški tribunal/ICTY – Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju

Izazovi prisilnih migracija – Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: Položaj izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika i tražilaca azila, Grupa 484, Beograd, 2011.

Izveštaj 2011 – Ljudska prava u Jugoslaviji 2011, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, 2012.

Izveštaj 2012 – Ljudska prava u Jugoslaviji 2012, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, 2013.

Izveštaj jun-oktobar 2013.– Izveštaj: Položaj tražioca azila u Srbiji (jun-oktobar 2013), Beogradski centar za ljudska prava, 2013

Izveštaj januar- jun 2013. – Izveštaj: Položaj tužioca azila u Srbiji (januar–jun 2013), Beogradski centar za ljudska prava, 2013

JS – Jedinstvena Srbija

KESK – Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava

KCS – Kilinički centar Srbije

KiM – Kosovo i Metohija

KPZ – Kazneno popravni zavod

KZ – Krivični zakonik Srbije

LDP – Liberalno demokratska partija

LGBT – Lezbijska – gej – biseksualna – transrodna

Medijska strategija – Strategija za razvoj javnog informativnog sistema u Republici Srbiji do 2016. godine

MOR – Međunarodna organizacija rada

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

NDNV – Nezavisno društvo novinara Vojvodine

NVO – nevladine organizacije

NPM – Nacionalni preventivni mehanizam

NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje

NUNS – Nezavisno udruženje novinara Srbije

ODIHR – Biro za demokratske institucije i ljudska prava

OEBS – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

PESK – Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

PGP – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

PKS – Privredna komora Srbije (PKS)

PUPS – Partija ujedinjenih penzionera Srbije

RRA – Republička radiodifuzna agencija

RS – Republika Srbija

RTS – Radio-televizija Srbije

RZZO – Republički zavod za zdravstveno osiguranje

RZS – Republički zavod za statistiku

RFZO – Republički fond za zadravstveno osiguranje

SAD – Sjedinjene Amerčke Države

SCG – Srbija i Crna Gora

Sl. glasnik – Službeni glasnik

Sl. list – Službeni list SFRJ i SCG

SNS – Srpska napredna stranka

SPC – Srpska pravoslavna crkva

SPS – Socijalistička partija Srbije

Srbija – Republika Srbija

Srbija zemlja azila – Srbija kao zemlja azila: Zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite u Srbiji, UNHCR, avgust 2012, dostupno na: http://unhcr.rs/media/Srbija_zemlja_azila.pdf

Serbia as a Safe Third Country – Serbia as a Safe Third Country: a Wrong Presumption, Hungarian Helsinki Committee, 2011.

Serbia Revisited – Serbia as a Safe Third Country: Revisited, Hungarian Helsinki Committee, jun 2012, dostupno na: http://azil.rs/doc/HHC_Serbia_report_final_2_1.pdf

SRJ – Savezna Republika Jugoslavija

UN – Organizacija ujedinjenih nacija

UNESCO – Organizacija ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu

UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice

UNS – Udruženje novinara Srbije

UPR – Univerzalni periodični pregled

Ustav Srbije – Ustav Republike Srbije

Venecijanska komisija – Evropska komisija za demokratiju putem prava Saveta Evrope

VBA – Vojno bezbednosna agencija

VOA – Vojno obaveštajna agencija

VSS – Visoki savet sudstva

ZDD – Zakon o detektivskoj delatnosti

ZIKS – Zakon o izvršenju krivičnih sankcija
ZINP – Zakon o izboru narodnih poslanika
ZLI – Zakon o lokalnim izborima
ZKP – Zakonik o krivičnom postupku
ZNSNM – Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina
ZoA – Zakon o azilu
ZOP – Zakon o prekršajima
ZOR – Zakon o radu
ZOS – Zakon o strancima
ZPO – Zakon o privatnom obezbeđenju
ZPP – Zakon o parničnom postupku
ZSUJP – Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama
ZUS – Zakon o Ustavnom sudu
ZZPL – Zakon o zaštiti podataka o ličnosti
YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava

Predgovor

Saradnici Beogradskog centra za ljudska prava redovno prate zakonodavne aktivnosti u cilju analize usklađenosti zakona s međunarodnim standardima. Detaljna analiza zakona koji su usvojeni ranijih godina nalazi se u našim ranijim izveštajima i na njih se ukazuje u samom tekstu. U ovom izveštaju su detaljnije analizirani zakoni ili izmene zakona usvojene u toku 2013. godine.

Cilj Izveštaja je i da se analiziraju svi prikupljeni podaci o pojavama i postupcima društvenih aktera koji utiču na stanje ljudskih prava u zemlji, kao i problemi i teškoće na koje nailaze građani u ostvarivanju ljudskih prava. Takođe i da se ukaže na propuste države u realizaciji strategija i planova u cilju unapređenja ljudskih prava i implementaciji zakona, na pojave diskriminacije i mnoge druge okolnosti koje utiču na uživanje garantovanih prava. Ove okolnosti često imaju snažne političke implikacije, a istovremeno utiču na stanje ljudskih prava u zemlji.

Izveštaj su izradili saradnici Beogradskog centra za ljudska prava: Milan Antonijević, Nevena Dičić Kostić, Andrea Čolak, Nikola Kovačević, Radoš Keravica, Anđelka Marković, Žarko Marković, Nevena Nikolić, Lena Petrović, Vesna Petrović, Dušan Pokuševski, Dragan Popović, Ivan Protić, Una Protić, Imola Soros, Duška Tomanović, Sonja Tošković i Jovana Zorić.

Iz obimne građe izdvojene su one pojave koje ukazuju da se pojedina prava ozbiljno krše, tako da se u Izveštaju ne daju konačne ocene, već se samo prenosi ono što su mediji ili izveštaji o stanju ljudskih prava objavili.

U Izveštaju se za označavanje aktera koristi muški rod, osim kada se, u konkretnom slučaju, radi o ženskoj osobi. Autori i autorke Izveštaja, kao i Beogradski centar za ljudska prava, zalažu se za rodnu ravnopravnost i načelno podržavaju rodno neutralnu upotrebu jezika.

Prevod i štampanje Izveštaja omogućili su zaposleni u Centru svojim donacijama pošto ove godine nije niko finansirao rad na izveštaju o stanju ljudskih prava u Srbiji ni troškove prevođenja na engleski jezik. Koristim priliku da im zahvalim što podržavaju napore Beogradskog centra za ljudska prava da doprinese unapređenju i zaštiti ljudskih prava.

urednik

Vesna Petrović

Metodologija istraživanja

Osnovna metodologija izrade Izveštaja zasniva se na analizi važećih propisa u godini koja se istražuje. Jedan broj zakona koji utiču na obim uživanja ljudskih prava analiziran je u ranijim izveštajima Centra i kada je potrebno čitalac se upućuje na Izveštaj u kome se nalazi detaljnija analiza konkretnog zakona. U ovogodišnjem Izveštaju analiziraju se propisi koji su važili u toku 2013. godine i neki nacrti zakona koji su bili u proceduri u toku godine iako još nisu usvojeni. Analiza nacrta zakona u funkciji je upozoravanje stručne javnosti na neke nedostatke predloženih rešenja i namera da se posredno utiče na njihovo poboljšanje kroz proces usvajanja u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Saradnici Centra redovno prate i izveštaje, saopštenja i preporuke nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava, Zaštitnika građana, Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, budući da ove preporuke imaju za cilj poboljšanje zakonskih rešenja i treba da utiču na uvođenje dobrih praksi u pravcu punog uživanja ustavom zagarantovanih ljudskih prava.

Radi što tačnijeg sagledavanja stanja ljudskih prava u ovoj godini istraživači su koristili i sve raspoložive izvore koji ukazuju na stanje u praksi, prateći i analizirajući odluke sudova koje se odnose na zaštitu ljudskih prava. Podaci u Izveštaju zasnovani su na istraživanju saradnika Beogradskog centra za ljudska prava, podataka koji su dobijeni od organa javne vlasti putem zahteva za informacije od javnog značaja, izveštaja i saopštenja domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija i sva obaveštenja i saznanja do kojih se došlo u realizaciji programa i projekata Beogradskog centra.

U prikupljanju podataka za ovaj Izveštaj praćeno je pet dnevnih novina, *Politika, Danas, Blic, Večernje novosti i Kurir,* tri nedeljnika, *Vreme, Novi magazin i NIN*. Korišćene su vesti novinskih agencija *Tanjug, BETA i Fonet*, vesti sa sajta *B92*, saopštenja i vesti medijskih udruženja kao i *ANEM* Pravni monitoring medijske scene.

Za Izveštaj je izdvojeno 8.395 napisa, odnosno oko 5 odsto više nego u 2012. godini (7.950). Prvo mesto, kao i prošle godine zauzimaju tekstovi o političkim pravima i demokratiji sa 28,63 odsto (2012 – 28,86). Razlozi za to su lokalni izbori i brojna prekomponovanja lokalnih vlasti, pregovori o Kosovu i Metohiji i stalna i žestoka sukobljavanja vladajućih i opozicionih političkih stranaka. Tekstovi o pravu na pravično suđenje zauzimaju drugo mesto sa 23,05 odsto učešća (2012 – 22,11). Ovaj procenat je toliki zbog velikog broja napisa u vezi sa borbom protiv korupcije, koja ponekad ima i političke prizvuke, kao i preispitivanje najspornijih privatizacija u Srbiji.

Na treće mesto su dospeli napisi o odnosu prema nasilju sa 11,94 odsto koji su u 2012, sa 7,68 odsto, bili na šestom mestu. Broj tekstova na ovu temu porastao je za oko 55 odsto. Ovaj rastući trend (2011 – 2,85 odsto) nije diktiran samo nespornom činjenicom da je nasilje u porastu, već i time što se izveštavanje o ovoj temi, sa čestim prekršajima profesionalne etike, podiže gledanost, slušanost i čitanost medija.

Na četvrtom mestu su tekstovi o ekonomskim i socijalnim pravima sa 9,40 odsto (2012. treće mesto sa 9,30). Iako je ekonomska situacija u 2013. bila lošija nego prethodnih godina, to nije pratio porast tekstova o toj temi, najverovatnije zato što su neki podaci o stanju ekonomije postali manje dostupni ili možda zbog malog uticaja koje ova tema ima na rast tiraža, slušanosti i gledanosti.

Peto mesto je i u 2013. godini bilo rezervisano za napise o slobodi izražavanja sa 8,95 odsto (2012 – 8,33). Šesto mesto sa 6,45 odsto učešća pripalo je tekstovima o prevladavanju prošlosti kojih je u 2012. bilo za četvrtinu više (8,42). Konstantni pad učešća ove vrste tekstova je posledica manjih pritisaka na Srbiju kada je reč o saradnji sa Međunarodnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju, koja je praktično završena slanjem poslednjeg begunca u Hag, manjeg broja suđenja za ratne zločine u zemlji i sporog procesa rehabilitacije političkih osuđenika.

Na sedmom mestu, sa 2,96 odsto, našli su se tekstovi o diskriminaciji, kao i u 2012. (3,24). Od osmog do 14. mesta, sa manjim ili značajnijim padom učešća, rasporedili su se napisi o pravima manjina sa 2,12 odsto (2012 – 2,50), tekstovi o položaju nezavisnih tela sa 1,20 odsto (2012 – 2,11), izveštaji o slobodi kretanja, koji obuhvataju i azilante, sa 1,10 odsto (2012 – 1,20), napisi o radu Ustavnog suda sa 0,87 odsto (2012 – 1,48), tekstovi o trgovini ljudima sa 0,83 odsto (2012 – 0,98), članci o reformi pravosuđa sa 0,81 odsto (2012 – 1,54), kao i napisi o položaju verskih zajednica sa 0,71 odsto (2012 – 1,31 odsto).

Poslednja četiri mesta, uz procentualno veliko uvećanje broja tekstova, zauzeli su napisi o Srbiji pred međunarodnim telima koji obuhvataju i obraćanje naših građana Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu, sa 0,44 odsto (2012 – 0,30), tekstovi o vraćanju imovine sa 0,40 odsto (2012 – 0,32), napisi o nevladinim organizacijama sa 0,29 odsto (2012 – 0,17) i napisi o reformi krivičnog zakonodavstva sa 0,28 odsto (2012 – 0,18 odsto).

Iako je broj izdvojenih tekstova za izveštaj o 2013. neznatno porastao, za oko 5 odsto, stanje ljudskih prava u Srbiji se nije značajnije promenilo. Podatak da je svaki drugi tekst sa područja koja su pod jakim uticajem politike – politička prava i pravo na pravično suđenje – kao i način na koji se o tim temama izveštava, navode na zaključak da su srpski mediji sve bliže poziciji portparola političkih grupacija i ekonomskih centara moći a sve manje čuvari javnog interesa i demokratskih vrednosti. Dodajmo i to da se svaki osmi tekst u kome se izveštava o nasilju može okarakterisati kao kršenje profesionalne etike, što potvrđuje tvrdnju o ubrzanoj tabloidizaciji medija u Srbiji.

Broj napisa koji se bave ljudskim pravima u užem smislu – diskriminacijom, pravima nacionalnih manjina, trgovinom ljudima, pravima verskih zajednica, prevladavanjem prošlosti, slobodom međunarodnog kretanja, radom Ustavnog suda, nezavisnim telima i reformom pravosuđa je u 2013. opao. Tekstovi o svim ovim temama učestvuju u ukupnom broju izdvojenih napisa sa oko 16 odsto.

Visoko učešće, nešto preko 18 odsto, zadržali su tekstovi o socijalno ekonomskim pravima i slobodi informisanja koji pre svega izveštavaju o problemima u ovim oblastima.

Pažljiva analiza ovih podataka pokazuje da je stanje ljudskih prava u Srbiji 2013. pogoršano u odnosu na prethodnu godinu, naročito kada su u pitanju sloboda izražavanja, socijalno ekonomska prava, odnos prema načelima vladavine prava i diskriminacija.

Uvod

Polazeći od društvenog, političkog i ekonomskog okvira u kojima su se ove godine ostvarivala ljudska prava u Srbiji i obećanja koja je koalicija na vlasti davala pre i posle izbora 2012. godine, moglo bi se zaključiti da još uvek nisu stvoreni uslovi za puno poštovanje i uživanje ljudskih prava i da mnoga obećanja koja su javno proklamovana nisu ispunjena. Vlada je na početku svog mandata kao prioritete postavila rešavanje pitanja odnosa sa Kosovom, evropske integracije, borbu protiv korupcije i depolitizaciju državne uprave i javnih preduzeća, korenite ekonomske reforme, privlačenje investicija i smanjenje nezaposlenosti.

U procesu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji ove godine je učinjen napredak. Septembra 2013. godine stupio je na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između EU i Srbije pošto je završen postupak ratifikacije tog sporazuma u državama članicama EU, čime je proces pridruživanja prerastao u proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Stupanje na snagu SSP podrazumeva i obrazovanje tela koja prate sprovođenje Sporazuma, a u kojima predstavnike ima i Srbija i EU. Savet za primenu SSP zasedao je prvi put oktobra ove godine a u novembru je konstituisan zajednički Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje koji čine 15 poslanika Evropskog parlamenta i 15 poslanika Skupštine Srbije. Osnovan je i Odbor za stabilizaciju i pridruživanje koji čine stručnjaci Evropske komisije i Vlade Srbije. Skupština Srbije je u decembru usvojila Rezoluciju o ulozi parlamenta u pregovorima sa Evropskom unijom. Konačno, u Briselu je 21. januara 2014. godine održana prva međuvladina konferencija EU – Srbija. Ovaj događaj je veoma važan za Srbiju, možda ne toliko što je u pitanju korak bliže članstvu već prvenstveno radi toga što pregovarački okvir podrazumeva sprovođenje preko potrebnih i sveobuhvatnih reformi u svim oblastima. To otvara šanse za poboljšanje pravnog okvira i, što je mnogo važnije, za implementaciju onih standarda koji se tiču ljudskih prava i koji su deo evropskih tekovina. Takođe je jasno poručeno vlastima u Srbiji da je jedan od zadataka i potpuna normalizacija odnosa sa Kosovom.

Normalizacija odnosa sa Kosovom bila je bitan uslov da pregovori sa Srbijom budu otvoreni i upravo će ona biti jedan od ključnih merila uspeha Srbije na putu ka članstvu u EU. To dokazuje i činjenica da su u pregovarački okvir sa Srbijom u poglavlje 35 uvedena pitanja koja se odnose na Kosovo i da su timovi Srbije i EU 22. januara 2014. godine u Briselu završili analitički pregled (*skrining*) ovog poglavlja u kojem će se pratiti šta je urađeno i šta još treba učiniti u dijalogu Beograda i Prištine. Ono, bar za sada, nije zamena za pregovore na relaciji Beograd – Priština. Pregovori su počeli još u vreme prethodne vlade, ali su bili opterećeni teškoćama u rešavanju izvesnog broja tehničkih pitanja. Opozicija je tvrdila da pregovori vode priznavanju Kosova i znače izdaju nacionalnih interesa. Političke

promene posle izbora 2012. godine dovele su na vlast novu koaliciju u kojoj vodeću ulogu ima Srpska napredna stranka koja je od osnivanja u javnosti zastupala nacionalističke stavove budući da su čelni ljudi ove stranke potekli iz Srpske radikalne stranke Vojislava Šešelja koji je dugi niz godina zastupao izrazito nacionalističke stavove. Upravo ta činjenica i pragmatičan odnos prema realnosti kada je reč o odnosima sa Kosovom i EU olakšali su položaj nove vlade kada su u pitanju odnosi sa Prištinom, pa je uz posredovanje Evropske unije u aprilu 2013. godine postignut sporazum između Prištine i Beograda (Briselski sporazum). Međutim, ostaje mnogo teži i važniji zadatak da se plan za sprovođenje Briselskog sporazuma sprovede čemu su se isprečile brojne teškoće i kašnjenja koji su bili očigledni u vreme izbora na Kosovu sprovedenih u jesen ove godine. Sporazum iz aprila i majski plan sprovođenja, ali i sporazume koji su proistekli iz pregovora, Vlada Srbije nije zvanično objavila već su do javnosti uglavnom stizali kao izjave članova pregovaračkih timova ili posredstvom štampanih medija. Ovaj nedostatak transparentnosti često izaziva podozrenje u javnosti što može biti izvor budućih tenzija između srpske i albanske zajednice. Proces pregovaranja imao je bezrezervnu podršku Evropske unije i SAD, koje su bile uglavnom fokusirane na ishod pregovora ne vodeći mnogo računa o procesima koji se zbivaju u unutrašnjoj politici Srbije i Kosova i koji imaju direktan uticaj na ostvarivanje ljudskih prava i unapređenje demokratije.

Ustav Republike Srbije, od usvajanja 2006. godine, proizvodi brojne probleme u praksi, tako da se u 2013. godini često pominjala potreba za njegovom promenom. Odredbe koje se u stručnoj javnosti karakterišu kao problematične odnose se na rešenja koja se tiču odnosa unutrašnjeg i međunarodnog prava, na pojedine odredbe o ljudskim pravima koje se ocenjuju kao konfuzne ili protivrečne, na rešenja koja se tiču položaja i uloge sudske vlasti i njene nezavisnosti, kao i položaj nezavisnih tela. Međutim, promena Ustava zahteva široku saglasnost političkih subjekata pošto o promeni ustava odlučuje Narodna skupština kvalifikovanom dvotrećinskom većinom.

Pitanje promene Ustava posebno se aktuelizovalo posle odluke Ustavnog suda Srbije o neustavnosti pojedinih odredaba Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine. Naime, još 2009. godine Ustavnom sudu su poslaničke grupe „Demokratska stranka Srbije-Vojislav Koštunica" i „Nova Srbija" podnele predlog, a Udruženje za zaštitu ćirilice srpskog jezika „Ćirilica", Srpska radikala stranka i građanin iz Subotice inicijativu za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine. Maja 2013. godine održana je javna rasprava, a početkom decembra Ustavni sud je doneo odluku u kojoj konstatuje da delovi Statuta AP Vojvodine nisu u skladu sa Ustavom Srbije i dao Vladi Srbije i Skupštini Vojvodine rok da ih uskladi u roku od šest meseci. Do isteka ovog roka, Statut u celini nastavlja da se primenjuje i tako se obezbeđuje nesmetano funkcionisanje pokrajine. Predsednik Skupštine Vojvodine Ištvan Pastor najavio je da očekuje da će u martu 2014. godine pokrajinski poslanici glasati o predlogu statuta Vojvodine ili o amandmanima na postojeći Statut. Međutim, do kraja 2013. godine nije rešeno pitanje finansiranja pokrajine iako su pokrajinske

vlasti insistirale da Vojvodini pripadne sedam odsto od republičkog budžeta kako predviđa Ustav Srbije.

I pored toga što je 2013. godina najavljivana kao godina reformi i unapređenja pravnog okvira u kome se ostvaruju i poštuju ljudska prava, ona nije bila obeležena bitnim i ključnim reformama u sektorima u kojima je to najpotrebnije. Za puno ostvarivanje minimuma standarda ljudskih prava neophodno je dosledno poštovanje načela podele vlasti, što podrazumeva nezavisno i nepristrasno sudstvo, jake institucije, politički pluralizam, slobodne, demokratske i fer izbore i, konačno, objektivne i nezavisne medije.

Razlozi za sporost u sprovođenju obećanih reformi su razni, ali je sigurno da je u velikoj meri na to uticala činjenica da su već u proleće 2013. godine predstavnici stranaka na vlasti počeli razgovore o rekonstrukciji vlade, iako javnosti nije jasno predočena njena svrha, jer su vladajuće partije tvrdile da Vlada odlično radi. Posle nekoliko meseci u kojima su predstavnici stranaka na vlasti davali veoma oprečne i zbunjujuće izjave, najavljivana rekonstrukcija svela se na razdvajanje ministarstva privrede i finansija na dva nova ministarstva, dok su se nadležnosti ministarstava samo delimično izmenile. Rekonstruisana vlada ima 18 ministarstava i tri ministra bez portfelja. Partija Ujedinjenih regiona Srbije je prešla u opoziciju, ostale partije članice vladajuće koalicije su ostale zastupljene u Vladi, a neki ministri u rekonstruisanoj Vladi su zamenjeni novim. Međutim, rekonstrukcija vlade nije donela političku stabilnost, a njenim formiranjem nisu stvoreni uslovi za sprovođenje neophodnih reformi. Naprotiv, ubrzo posle imenovanja novih ministara bile su upadljive razmirice vodećih ličnosti vladajuće koalicije, različiti stavovi o bitnim pitanjima koja se tiču brzine i dubine reformi koje treba sprovesti, posebno u ekonomskoj sferi. To je konačno i dovelo do odluke da se u martu 2014. godine održe prevremeni izbori na republičkom nivou. Utisak je da Aleksandar Vučić, koji nesumnjivo ima najveći politički uticaj u Srbiji, i još važnije, podršku međunarodne zajednice, ovakvom odlukom želi da osigura još jedan četvorogodišnji mandat pošto je skoro izvesno da bi SNS mogla da osvoji većinu koja joj dozvoljava da bude vladajuća stranka u Vladi. To bi omogućilo Srpskoj naprednoj stranci da još više oslabi opoziciju i da u buduću vladu uvede još neke političke partije kako bi s njima podelila odgovornost za poteze koje mora da povuče u narednom periodu.

U takoreći stalnoj predizbornoj atmosferi koja je preovladavala u ovoj godini teško je bilo sprovoditi bilo kakve reforme, tako da mnoga predizborna obećanja i posle više od godinu dana nisu ispunjena. Nije došlo ni do smanjenja zaposlenih u državnoj upravi a veliki broj čelnih ljudi u administraciji otpušten je na osnovu političkih kriterijuma. Očekivanja da će biti sprovedena dosledna depolitizacija javnih službi nisu se ispunila. Naprotiv, mogla bi se uočiti pojačana partokratija, postavljanje partijskih kadrova na ključna rukovodeća mesta i na funkcije u javnim preduzećima. Profesionalizacija državne uprave koja je neophodna i neminovna nije ni započeta. Praksa da se dobijanje radnog mesta vezuje za partijsku pripadnost, koja već godinama postoji, nastavljena je i ove godine. To stvara nezadovoljstvo kod

većine građana koji odustaju od redovnog načina zapošljavanja i sve je uočljiviji trend da se građani učlanjuju u partije koje su na vlasti jer su uvereni da će na taj način doći do posla. Ovakva praksa demotiviše stručnjake da se angažuju u javnim poslovima i svojim znanjem i iskustvom unaprede rad državnih organa i preduzeća. Tako recimo, na konkurse koji su u skladu sa zakonom raspisani za direktore u nekim ustanovama kulture nije se javio nijedan kandidat koji se u javnosti prepoznaje kao mogući dobar kandidat. Može se zaključiti da profesionalizacija državne uprave još uvek nije ni blizu punog ostvarenja.

Reforma pravosuđa odvija se sporo i pored toga što je sredinom godine usvojena nova Nacionalna strategija za reformu pravosuđa i Akcioni plan za njeno sprovođenje. Nova mreža sudova počinje da funkcioniše tek od 2014. godine, broj osnovnih sudova je skoro dupliran pa bi se moglo očekivati da će to povećati dostupnost pravdi. Međutim, to je samo jedan od elemenata koji na ovo utiču, dok je mnogo važnije da sudovi i tužilaštva postanu efikasniji, da ubrzaju rešavanje predmeta, da povećaju kvalitet rada, da ostvare apsolutnu nezavisnost u radu kako bi se uspostavilo poverenje građana u pravosuđe. Izgradnja poverenja je dugotrajan proces kada se ima u vidu da već dugi niz godina istraživanja javnog mnenja konstantno pokazuju da građani smatraju da postoji veliki uticaj politike na pravosuđe. Reforma pravosuđa u Srbiji, koja je počela pre nekoliko godina, sprovedena je na veoma lošim osnovama, bez jasnog kriterijuma za izbor sudija i tužilaca. Pokušaj da se greška ispravi nije zadovoljavajući jer su u sudove i tužilaštva, u skladu s odlukom Ustavnog suda Srbije, vraćene sudije i tužioci koji ranije nisu izabrani, ali zabrinjava činjenica da nije bilo pojedinačnog razmatranja stručnosti i dostojnosti svakog kandidata niti su postojali precizno utvrđeni kriterijumi za izbor. Tako nije ispunjen osnovni cilj reforme pravosuđa koji podrazumeva redovno preispitivanje rada sudija kroz stručno ocenjivanje i jačanje kapaciteta, kompetentnosti i stručne osposobljenosti nosilaca pravosudnih funkcija. Zabrinjava ogroman broj zaostalih nerešenih predmeta i dugo trajanje postupka, što kao rezultat stvara veliko nepoverenje građana u rad sudova i tužilaštva i doprinosi velikom broju tužbi protiv Srbije Evropskom sudu za ljudska prava.

I ove godine nastavila se praksa najavljivanja hapšenja, otkrivanja detalja istrage i kršenja pretpostavke nevinosti u tabloidima, koji uglavnom objavljuju ovakve vesti. Tabloidizacija medijskog prostora urušava vladavinu prava, slabi institucije, dugoročno diskredituje pojedince i dovodi u pitanje iskrenost koalicije na vlasti u borbi protiv korupcije. U javnost se plasiraju neproverene informacije, često neistinite ili poluistinite. Mnoge istrage i hapšenja nisu doveli do osuđujućih presuda što dugoročno ugrožava borbu protiv korupcije. Mnogo ređe se vode antikoruptivne istrage usmerene na one koji su primili mito ili su se neosnovano obogatili, a neprekidno se preko tabloida najavljuju istrage protiv predstavnika bivše vlasti. Svakako da je pozitivno da se vode postupci protiv onih koji su se ogrešili o zakone i protivpravno sticali korist, ali je istovremeno veoma važno da borba protiv korupcije ne bude selektivna jer samo ako ovaj fenomen bude tretiran na sveobuhvatan način, ona može da ima efekat na celo društvo. Borba protiv organizovanog kriminala bila

je ove godine obeležena s nekoliko ozbiljnih akcija u kojima je uhapšen jedan broj kriminalaca, uglavnom narkodilera koji se bave proizvodnjom i prometom droge.

Opasna je činjenica da se borba protiv korupcije i organizovanog kriminala često u medijima koristi za diskreditaciju pojedinaca i da se podaci iz istrage objavljuju u medijima iako bi morali da budu tajni i dostupni samo tužilaštvu i policiji. To se uklapa u konstataciju da je ova godina obeležena tabloidizacijom medija koji ne poštuju kodekse novinarskog ponašanja i u javnost često iznose pojedinosti iz privatnog života. Zabrinjavajući je trend sve veće kontrole medija od strane pojedinaca na vlasti što vodi i u raširenu autocenzuru. Veoma je opasno po svako demokratsko društvo neobjektivno informisanje javnosti što direktno ugrožava izvestan broj ljudskih prava. Pored političkih pritisaka na medije, na njihovu nezavisnost u velikoj meri utiču i komercijalni pritisci i loš materijalni položaj medija koji su u takvoj situaciji primorani da podlegnu interesima oglašivača. Iako je bilo predviđeno da se medijska strategija primeni u toku 2013. godine i da se usvoji set medijskih zakona, to se do kraja godine nije dogodilo i veliko je pitanje da li će se oni brzo usvojiti ako se ima u vidu da su predviđeni izbori za mart 2014. godine.

Uloga medija biće ključna u izbornoj kampanji, pa nije za očekivati da će se država, odnosno partije na vlasti, lako odreći uticaja na uređivačku politiku medija, posebno ne onih koji su u državnom vlasništvu. Izveštavanje medija direktno utiče na opredeljenja birača i zato bi bilo neophodno da se sa mnogo pažnje posmatra čitav izborni proces, da se zahteva objektivnost i ravnopravna zastupljenost svih stranaka u medijima u vreme kampanje. Kontrola izbornog procesa je važna i zbog veoma lošeg iskustva iz 2013. godine. Izuzetno je zabrinjavajuće to da su prilikom lokalnih izbora održanih tokom 2013. godine, a bilo ih je u nekoliko termina u različitim gradovima i opštinama (Zaječaru, Kosjeriću, Kostolcu, Odžacima, Vrbasu i beogradskim opštinama Zemun i Voždovac), zabeleženi različiti incidenti kojima, po svemu sudeći, ni policija ni nadležna tužilaštva nisu posvetili odgovarajuću pažnju. Naime, različiti učesnici u izbornom procesu i mediji koji su izbore pratili izveštavali su o tome da su političke stranke, a naročito vladajuća SNS, u danima pred izbore, svesne siromaštva u kojem živi veliki deo birača, pokušavale da utiču na rezultat izbora tako što su biračima davale novac, hranu i druge stvari, zastrašivale građane na različite načine, protivzakonito uništavale propagandne materijale konkurenata, a na kraju se i nasilno obračunavale sa svojim protivnicima i novinarima. Policija i nadležna tužilaštva nikada nisu na odgovarajući način obavestili javnost o tome da li su u vezi s informacijama o različitim nezakonitostima koje su pratile lokalne izbore preduzeli bilo kakve istražne radnje i, ako jesu, do kakvih su saznanja došli. U svakom slučaju, nema sumnje da je u poslednje dve godine, po prvi put od 2000. godine, ozbiljno dovedena u pitanje regularnost izbora. Zbog toga će biti neophodno vrlo pažljivo pratiti izbornu kampanju za parlamentarne izbore koji će biti održani u martu 2014. godine, kao i sam postupak glasanja.

Kada je reč o funkcionisanju zakonodavnog tela uvedena je pozitivna praksa da predstavnici Vlade podnose izveštaje Narodnoj skupštini i prisustvuju sednicama predstavničkog doma, ali to nikako ne znači da postoji ozbiljna parlamentarna kontrola Vlade. Rad parlamenta nije mnogo unapređen kada je reč o sadržini rasprava

na sednicama. Pozitivan trend je to što je opozicija imala konstruktivnu ulogu kada je reč o usvajanju zakona, tako da je čak i najveća opoziciona stranka, Demokratska stranka, više puta glasala za usvajanje zakona nego protiv. Time je prekinuta dugogodišnja loša tradicija da opozicija po pravilu glasa protiv usvajanja zakona po inerciji ili zbog uverenja da je uloga opozicije da se usprotivi svakom predlogu koji potiče od Vlade ili vladajućih stranaka u parlamentu. S druge strane, poslanici vladajućih stranaka svaki put su glasali za predloge, skoro da nikada nisu u parlamentarnim diskusijama zauzimali kritični stav prema nekim potezima vlade, pokazujući time apsolutnu partijsku lojalnost i odsustvo samostalnosti. Novi saziv parlamenta je poništio ranije uspostavljenu dobru praksu da najvažnije skupštinske odbore vode predstavnici opozicionih stranaka. Skupštini bi se moglo zameriti i to da ne reaguje na odluke Ustavnog suda Srbije kada taj sud ustanovi neustavnost nekih zakona već čeka da Vlada da predlog za izmene kojima bi se ti zakoni usaglasili sa Ustavom.

Ekonomske reforme, koje su po pravilu najbolnije reforme u svim zemljama u tranziciji, nisu uopšte sprovedene. Iako je ova godina najavljivana kao godina u kojoj će se u Srbiju sliti ogromne investicije, to se nije dogodilo, a neki investitori su prema informacijama koje su dospele u javnost odustali od obećanih ili ugovorenih investicionih projekata. Budući da je za dugoročnu ekonomsku održivost neophodan priliv investicija, jasno je da je u godini koja je iza nas trebalo da se pristupi brzom i efikasnom sprovođenju reformi u oblasti poreske administracije, da se pojednostavi postupak dobijanja građevinskih dozvola i smanji birokratija koja usporava i koči ulaganja u Srbiju. Spori ili zanemarljiv priliv investicija primorao je vlasti da se i ove godine nekontrolisano zadužuju i da na taj način popunjavaju državni budžet. Sve ovo je uticalo da se ekonomska situacija u Srbiji nije popravila ni ove godine, dok je stopa nezaposlenosti i dalje na zabrinjavajućem nivou, a sve je veći broj osiromašenog stanovništva jer zarade ne prate rast cena i troškova života. Partije na vlasti obećavaju oporavak privrede i unapređenje standarda građana ali se rokovi za ispunjavanje ovih obećanja stalno pomeraju i uglavnom se vezuju za mesece i godine posle najavljenih izbora na republičkom nivou. Javnosti nije predočen jasan plan za sprovođenje neophodnih mera koje bi pomogle brži privredni rast, a nije poznata ni ekonomska politika koja bi do tog rasta mogla da dovede.

Vlada je pokazala nespremnost da se suoči sa ozbiljnim izazovima koji joj prete kada se sprovode korenite reforme na planu finansija i privrede. Najveću buru u javnosti izazvala je najava usvajanja novog Zakona o radu kojim se direktno zadire u neke privilegije zaposlenih i jača položaj poslodavaca. Prvi potpredsednik Vlade, Aleksandar Vučić i premijer Ivica Dačić popustili su pred pritiscima jednog broja sindikata koji su bili protiv novih rešenja i pristali da odlože rad na izmenama radnog zakonodavstva i da obnove pregovore sa sindikatima, što je dovelo do ostavke ministra privrede samo pet meseci pošto je imenovan na to mesto.

Poslednji aranžman sa MMF zamrznut je februara 2012. godine i u 2013. godini nije bilo novog, mada je misija MMF u toku godine posetila Srbiju, a krajem godine je ministar finansija Lazar Krstić najavio da je dogovorena poseta MMF početkom 2014. godine, kada će se razgovarati o novom aranžmanu, ali bi po njegovom mišljenju on trebalo da bude aranžman iz predostrožnosti a ne onaj koji podrazumeva zajam.

REZIME I PREPORUKE

1. Odnos Srbije prema međunarodnim obavezama

Srbija je članica skoro svih ugovora o ljudskim pravima koji su usvojeni u sistemu UN. Članstvom u Savetu Evrope od 2003. godine prihvaćena je obaveza ratifikovanja Evropske konvencije o ljudskim pravima i usaglašavanje domaćeg zakonodavstva sa ovom konvencijom i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Kao članica Ujedinjenih nacija Srbija ima određene obaveze u odnosu na organe i tela koja su nadležna za kontrolu i nadzor nad ispunjavanjem obaveza iz članstva i ratifikovanih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Međutim, država često kasni sa izveštajima koje je obavezna da dostavi ugovornim telima UN, a izveštaji su u nekim slučajevima nepotpuni. Evropski sud za ljudska prava je tokom 2013. godine odlučivao o 3.878 predstavki protiv Srbije, od čega je 3.685 odbačeno ili brisano. Sud je doneo presude u 24 slučaja (koji su se ticali 193 predstavke) i u 21 od njih našao da je država prekršila bar jedno pravo zagarantovano Evropskom konvencijom. Sa ukupno 12.569 o kojima još uvek nije bilo odlučeno na kraju 2013. godine, Srbija je bila na četvrtom mestu po broju predstavki pred Evropskim sudom, iza Rusije, Italije i Ukrajine.

Preporuke

1. Redovno izveštavati UN komitete o primeni ratifikovanih međunarodnih ugovora.
2. Uvesti praksu redovnog vođenja svih evidencija neophodnih za ispunjavanje obaveze izveštavanja ugovornih tela UN.
3. Ispunjavati odluke UN tela donetih po individualnim predstavkama.
4. Organizovati redovne konsultacije kroz nacionalni mehanizam za praćenje preporuka Saveta za ljudska prava donetih u toku razmatranja univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) Srbije januara 2013. godine.
5. U naredne tri godine ispuniti preporuke po UPR, vodeći računa da se uvaže primedbe i predlozi predstavnika civilnog društva.
6. Kadrovski ojačati Sektor za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava.
7. Hitno sprovesti transparentan postupak za izbor kandidata za sudiju Evropskog suda za ljudska prava iz Srbije i u postupku izbora voditi računa o iskustvu i ugledu kandidata.

2. Ustavnost, zakonitost i delotvornost pravnih lekova

Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima i o saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom. Odnos Ustavnog suda prema zakonodavcu uređen je takođe Zakonom o Ustavnom sudu prema kome Ustavni sud može obavestiti Narodnu skupštinu o stanju i o problemima ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, davati mišljenja i ukazivati na potrebu donošenja ili izmenu zakona. Ustavni sud dostavlja Narodnoj skupštini odluku kojom je utvrdio da zakon ili drugi opšti akt koji je donela nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom. Međutim, Ustavni sud i dalje ne može narediti zakonodavcu da donese propise kojima bi se obezbedilo uvažavanje pojedinog ustavnog prava. Zabrinjava činjenica da u većini slučajeva zakonodavac nije poštovao preporuke Ustavnog suda i da sporne odredbe nisu izmenjene.

Tokom 2013. godine postavilo se pitanje javnosti rada Ustavnog suda. Naime, Zaključak o javnosti rada donet 2011. godine, po kome Sud održava redovne sednice otvorene za javnost samo u slučaju razmatranja predmeta koji s obzirom na vrstu osporenog akta ili spornog ustavnopravnog pitanja imaju širi društveni značaj, ne obezbeđuje dovoljnu transparentnost rada suda i ne doprinosi podizanju njegove demokratske odgovornosti.

Ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu. Ustavnom žalbom može se tražiti zaštita bilo kojeg ljudskog prava zajemčenog Ustavom ili bilo kojim drugim međunarodnim instrumentom koji je obavezujući za Republiku Srbiju. Aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne žalbe imaju sva fizička ili pravna, domaća ili strana lica koja su titulari ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda.

U pogledu tzv. preventivnog delovanja Ustavnog suda kada rešava žalbe koje se tiču dugog trajanja postupka, on može predmet da vrati na ponovno odlučivanje i naloži okončanje postupka u najkraćem mogućem roku. Iako je Ustavni sud u dosadašnjoj praksi nalagao da se ubrza rad u ovim predmetima, nije istovremeno nalagao i rok u kojem bi se taj postupak morao okončati.

Preporuke

1. Hitno pristupiti izmenama zakona za koje je Ustavni sud ustanovio nesaglasnost sa ustavnim odredbama.
2. U postupku usaglašavanja Ustava s međunarodnim standardima jasno odrediti položaj Ustavnog suda Srbije i proceduru za izbor sudija.

3. Uspostaviti praksu Ustavnog suda tako da prilikom odlučivanja po žalbama zbog dugog trajanja postupka ima mogućnosti da naloži rok u kojem bi se postupak morao okončati.
4. Uskladiti zakonodavstvo i praksu tako da na delotvornost pravnog leka ne deluju negativno odredbe Zakona o upravnom postupku prema kojem žalba ne odlaže izvršenje.
5. Obezbediti da zakonodavna vlast reaguje i razmotri sporne odredbe pojedinih zakona onda kada Ustavni sud ukaže na probleme u ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti.
6. Definisati pravila o javnosti rada Ustavnog suda na način koji omogućava javnosti da odluči o tome koja pitanja imaju širi društveni značaj.
7. Izmenama procesnih zakona propisati mogućnost ponavljanja pravosnažno okončanog postupka po predlogu stranke ako stranka stekne mogućnost da upotrebi odluku nekog UN komiteta.

3. Nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava

Sve nezavisne institucije su od samog osnivanja imale dosta teškoća, prvenstveno onih koje se tiču smeštaja i zapošljavanja dovoljnog broja saradnika da bi funkcionisale u punom kapacitetu. One se i danas susreću s mnogo prepreka. Tako, recimo, još ne postoji jasan mehanizam o postupanju Narodne skupštine po izveštajima nezavisnih institucija a neki veoma važni predlozi zakona, koji su posle izbora 2012. godine i formiranja nove Vlade povučeni iz procedure, poput izmene Zakona o Zaštitniku građana i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, nisu usvojeni ni tokom 2013. godine.

S druge strane, nezavisne institucije prepoznate su kao partneri građanima, što pokazuje i povećan broj pritužbi koje građani podnose i koriste mehanizme koji stoje na raspolaganju nezavisnim institucijama kako bi ostvarili svoja prava. Međutim, i dalje postoje pojedinačni slučajevi upornog ignorisanja naloga Poverenika i grubog kršenja Zakona o pristupu informacijama od strane organa vlasti**.** Radi se o slučajevima u kojima organi vlasti tražene informacije nisu učinili dostupnim ni po nalogu Poverenika, pa čak ni u postupku prinudnog izvršenja rešenja Poverenika, odbijajući istovremeno da u budžet uplate i po nekoliko puta izrečene novčane kazne. U tom postupku izostaje i odgovarajuća reakcija Vlade koja je po Zakonu obavezna da obezbedi izvršenje rešenja Poverenika, kada mere koje Povereniku stoje na raspolaganju ne daju efekte.

Na inicijativu Poverenika Vlada je 2010. godine usvojila Strategiju zaštite podataka o ličnosti i obavezala se da će najkasnije u novembru 2010. godine usvojiti Akcioni plan koji ni u 2013. godini nije donet.

Nacionalna Strategija za borbu protiv korupcije usvojena je juna 2013. godine. Vlada je u avgustu 2013. godine usvojila Akcioni plan za sprovođenje Strategije

za period od 2013. do 2018. godine. Strategija predviđa da Narodna skupština na posebnoj sednici raspravlja o izveštaju Agencije o sprovođenju strategije, kao i da će se voditi javna rasprava o preispitivanju odgovornih lica obveznika Akcionog plana. Prema Strategiji Vlada ima obavezu da u roku od šest meseci podnese izveštaj skupštini o sprovođenju zaključaka Narodne skupštine donetih povodom razmatranja izveštaja Agencije. Strategija proširuje nadležnosti Saveta za borbu protiv korupcije. Međutim, u Strategiju nije ušao predlog koji se odnosi na to da je neophodno da ceo javni sektor uvede mehanizme jačanja otpornosti sistema na korupciju, pošto su uočeni neki tipični rizici poput nepotrebnih procedura, neomeđenih diskrecionih ovlašćenja, manjak transparentnosti, kontrole i odgovornosti u radu organa javne vlasti.

Preporuke

1. Omogućiti Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenici za zaštitu ravnopravnosti, Agenciji za borbu protiv korupcije i DRI uslove za zapošljavanje adekvatnog broja zaposlenih u skladu s pravilnicima o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta ovih institucija.
2. Usvojiti predložene izmene i dopune Zakona o Zaštitiniku građana kojima se dodatno osigurava nezavisnost ove institucije.
3. Izmenama Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja pooštriti odredbe o prekršajnoj odgovornosti.
4. Usvojiti novu Strategiju zaštite podataka o ličnosti i Akcioni plan za njeno sprovođenje sa jasno definisanim aktivnostima, očekivanim efektima, nosiocima konkretnih zadataka i rokovima za izvršenje zadataka.
5. Doneti Zakon o zaštiti uzbunjivača koji treba da uvaži primedbe iznete u toku javne rasprave, posebno one koje se odnose na zaštitu svih građana koji ukažu na štetnu pojavu i mehanizme koji će obezbediti zaštitu od odmazde uzbunjivača od trećih lica.
6. Uspostaviti mehanizme koji obezbeđuju redovno praćenje ispunjavanja preporuka nezavisnih tela za zaštitu ljudskih prava.

4. Pravo na život

Ustav Srbije propisuje da je ljudski život neprikosnoven i da u Srbiji nema smrtne kazne. Prema važećim zakonima u Srbiji sredstva prinude koja mogu biti smrtonosna mogu koristiti pripadnici Ministarstva unutrašnjih poslova, pripadnici Bezbednosno-informativne agencije, zaposleni u službi obezbeđenja u kaznenopopravnim zavodima, i lica koja vrše poslove privatnog obezbeđenja. Slučajevi u kojima pripadnici MUP koriste neopravdano i nepravilno vatreno oružje prilično su retki. Međutim, tokom 2013. godine učestali su incidenti u kojima su pripadnici policije koristili vatreno oružje van dužnosti i tako doveli do smrti ili ranjavanja

drugih lica. Naime, tokom 2013. su protiv trojice pripadnika Žandarmerije pokrenuti krivični postupci zbog osnovane sumnje da su vatrenim oružjem izvršili ubistvo tri osobe i pokušaj ubistva jedne osobe. S druge strane, redovni sistematski pregledi zaposlenih u policiji i ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija nakon prijema u službu vrše vrlo retko ili se čak uopšte ne vrše.

Iako važeće krivično zakonodavstvo nije smetnja za vođenje delotvorne istrage u vezi sa krivičnim delima kojima se ugrožava ljudski život, u praksi se često javljaju ozbiljni problemi. Naime, brojni su zločini izvršeni tokom oružanih sukoba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu čiji izvršioci u Srbiji nikada nisu odgovarali. Do kraja 2013. godine nisu otkriveni i kažnjeni odgovorni za ubistva jednog broja novinara, nerazjašnjena ostaju i ubistva važnih državnih funkcionera i službenika.

Tokom 2013. godine naročito izražen bio je problem zaštite žena od porodičnog nasilja. Broj žena koje su ubijene u porodičnom nasilju 2013. godine drastično je porastao u odnosu na ranije godine (od početka 2013. do kraja novembra iste godine u porodičnom nasilju ubijeno je 45 žena, dok je prethodne, 2012. godine broj žena ubijenih u porodičnom nasilju bio 28). Na ovaj problem ukazao je i Zaštitnik građana. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, broj osoba koje svake godine budu proglašene krivim za krivično delo nasilje u porodici daleko je manji od broja krivičnih prijava koje budu podnete protiv navodnih izvršilaca ovog dela.

Kaznena politika sudova u nekim slučajevima je isuviše blaga, a izvršioci najozbiljnijih krivičnih dela nisu kažnjeni na odgovarajući način. Tako recimo, iako Krivični zakonik propisuje kaznu od deset do četrdeset godina za teško ubistvo tokom 2012. godine je 26 izvršilaca ovog dela (od ukupno 80) kažnjeno kaznama zatvora kraćim od deset godina. Isto tako licima osuđenim za krivično delo ubistva (s umišljajem), za koje je propisana kazna zatvora od pet do petnaest godina, kazna kraća od pet godina zatvora izrečena je u 77 od 116 (66%) slučajeva.

Ozbiljni problemi sa ostvarivanjem prava koja proističu iz povrede prava na život postoje i u sudskim postupcima koji se vode povodom zahteva za naknadu štete koje podnose porodice žrtava ubistava, naročito u postupcima koji se vode u vezi s ubistvima izvršenim u kontekstu oružanih sukoba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu. Sudovi najčešće odbijaju tužbe žrtava ratnih zločina podnete protiv Republike Srbije pozivajući se na navodnu zastarelost njihovih potraživanja. Još jedan problem predstavlja to što krivični sudovi najčešće odbijaju da odluče o zahtevu za naknadu štete koji oštećeni postave u krivičnom postupku, upućujući ih na parnični postupak, iako mogu i sami da odluče o tom zahtevu, pa žrtve moraju o svom trošku da pokreću novi postupak, koji često traje i po nekoliko godina.

Preporuke

1. Preduzeti odgovarajuće mere kako bi se osiguralo da vatrenim oružjem rukuju samo osobe koje su za to dobro obučene i čije zdravstveno stanje je dovoljno dobro da bi im se moglo dozvoliti da ga nose i upotrebljavaju. U tom smislu, potrebno je organizovati redovne lekarske preglede

zaposlenih u državnim službama kojima je dozvoljeno da upotrebljavaju sredstva prinude, uključujući i provere mentalnog zdravlja.

2. Preduzeti odgovarajuće mere kako bi se efikasnije sprečavalo i na adekvatan način kažnjavalo nasilje, naročito ono u porodici i prema pripadnicima manjina, kako etničkih (naročito Roma), tako i seksualnih. U vezi s tim, potrebno je unaprediti saradnju između policije, tužilaštva i sudova sa jedne, i centara za socijalni rad i škola sa druge strane.
3. Osigurati da se istrage povodom incidenata u kojima je došlo do gubitka ili ozbiljnog ugrožavanja života vode u skladu sa standardima uspostavljenim pred Evropskim sudom za ljudska prava, tj. da budu delotvorne.
4. Uložiti napore kako bi se otkrili i na odgovarajući način kaznili izvršioci različitih, do danas nerasvetljenih krivičnih dela, uključujući ratne zločine i zločine protiv čovečnosti.
5. Preduzeti odgovarajuće mere kako bi se promenila kaznena politika, tj. kako bi se svim osobama odgovornim za lišavanje ili ugrožavanje tuđih života izricale odgovarajuće sankcije.
6. Propisati da se zahtevi oštećenih za naknadu štete postavljeni u krivičnom postupku moraju rešiti u tom, a ne parničnom postupku.
7. Usvojiti mere za obeštećenje žrtava povreda prava na život za koje su odgovorni organi Republike Srbije, uključujući žrtve ratnih zločina i zločina protiv čovečnosti.

5. *Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode*

Ustav Republike Srbije sadrži apsolutnu zabranu mučenja, predviđa da se prema licu lišenom slobode mora postupati čovečno, zabranjuje svako nasilje prema tim licima i iznuđivanje iskaza. Krivični zakonik zlostavljanje i dalje inkriminiše krivičnim delima iznuđivanje iskaza i zlostavljanje i mučenje, mada ono može biti sankcionisano i primenom drugih krivičnih dela (npr. teška i laka telesna povreda). U navedenim inkriminacijama postoje sporna rešenja koja mogu dovesti do zabune u razumevanju pojma zlostavljanja, teškoća prilikom kvalifikacije određenih radnji kao radnji zlostavljanja i sporne kaznene politike.

Zaprećene kazne ne odgovaraju ozbiljnosti i težini ovog krivičnog dela na šta je ukazivao i CAT. Najteža kazna koja se može izreći zbog izvršenja krivičnog dela zlostavljanje i mučenje je 8 godina zatvora, dok je za krivično delo iznuđivanje iskaza najteža kazna 10 godina zatvora. Oktobra 2013. stupio je na snagu novi Zakonik o krivičnom postupku koji propisuje skraćeni postupak za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do 8 godina, što može predstavljati problem pošto je za dela za koja je predviđen skraćeni postupak istraga isključena, sem ako javni tužilac samoinicijativno ili po naredbi sudije preduzme

određene istražne radnje. Takođe, novi ZKP isključuje mogućnost da oštećeni kao supsidijarni tužilac preuzme krivično gonjenje pre potvrđivanja optužnice u slučajevima kada javni tužilac odbaci krivičnu prijavu, obustavi istragu ili odustane od podignute ali još nepotvrđene optužnice. Jedino sredstvo koje ostaje oštećenom jeste prigovor neposredno višem javnom tužiocu.

Sva pomenuta zakonska rešenja još više umanjuju šansu za gonjenje i kažnjavanje krivičnih dela kojima se povređuje zabrana zlostavljanja, pogotovo kada se u ulozi okrivljenih nađu službena lica, s obzirom da je praksa pokazala da u mnogim slučajevima nadležna javna tužilaštva ne preduzimaju ili odustaju od gonjenja ove kategorije okrivljenih.

Sektor unutrašnje kontrole ne raspolaže potpunim podacima o pokrenutim disciplinskim postupcima, kao i izrečenim disciplinskim merama, s obzirom da se dobar deo njih pokreće i izriče od strane starešina organizacionih jedinica u kojima rade policijski službenici protiv kojih je podneta pritužba. Prema podacima dobijenim od Biroa za informacije od javnog značaja MUP u periodu od 1. oktobra prošle do 1. novembra 2013. godine Sektoru unutrašnje kontrole policije dostavljeno je ukupno 507 pritužbi koje se odnose na prekomernu ili nezakonitu upotrebu sredstava prinude, mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje i komunikaciju kojom se ne poštuje dostojanstvo građana, a za 23 pritužbe je utvrđeno da su osnovane. U istom periodu Sektor unutrašnje kontrole je podneo 9 krivičnih prijava protiv 11 policijskih službenika.

Iako se, prema Zakonu o krivičnom postupku, sudske odluke ne mogu zasnivati na dokazima koji su u suprotnosti sa Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorom ili su izričito zabranjeni, nije jasno koliko se ova zabrana poštuje u praksi. Za sada postoje dve presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije u kojima je utvrđena povreda prava na pravično suđenje zbog korišćenja izjava i priznanja dobijenih zlostavljanjem. Takođe, problematična sudska praksa po pitanju krivičnih dela iznuđivanje iskaza i zlostavljanje i mučenje daje osnova za bojazan da se taktika iznuđivanja priznanja od strane policije široko primenjuje i da sudovi ne izdvajaju dokaze pribavljene zlostavljanjem.

Uprkos relativno dobrom zakonodavnom okviru situacija u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija u Srbiji nije zadovoljavajuća. Najveći problem predstavlja pretrpanost zavoda, iz koje proizilazi niz drugih problema, kao što su kratko vreme koje zatvorenici provode na svežem vazduhu, loši materijalni uslovi u prostorijama u kojima osuđena i pritvorena lica borave, nedostatak smislenih aktivnosti, nezadovoljavajući pristup zdravstvenoj zaštiti itd. Iako i Zakon o izvršenju krivičnih sankcija i pravilnici o kućnom redu predviđaju mogućnost da osuđeni podnese pritužbu ovlašćenom licu koje nadzire rad zavoda, nijedan od ovih propisa ne određuje kako se postupa sa takvim pritužbama. Ovim propisima nije određeno čak ni to da je lice koje vrši nadzor dužno da odgovori na pritužbu.

Preporuke

1. Izmenama Krivičnog zakonika preciznije odrediti biće krivičnog dela zlostavljanja.
2. Preciznije regulisati kada se i na koji način vrše lekarski pregledi; osobi lišenoj slobode treba omogućiti da je pregleda lekar uvek kada ona to zatraži, a ne u zavisnosti od volje ili procene policije ili zaposlenh u zatvorskim službama.
3. Obezbediti da se u svim slučajevima lekarski pregledi zadržanih lica, lica u pritvoru i lica koja izdržavaju kaznu zatvora obavljaju bez prisustva nemedicinskog osoblja, osim ako lekar zahteva drugačije.
4. Pooštriti kaznenu politiku kada je reč o izvršenju krivičnog dela zlostavljanja. Zaprećene kazne zatvora za krivična dela zlostavljanja i mučenja podići na granicu koja obezbeđuje da javni tužilac sprovodi *ex officio* istragu.
5. Uspostaviti delotvorne vansudske mehanizme za rešavanje pritužbi koje se podnose u vezi sa zlostavljanjem od strane policije, drugih državnih organa i zatvorskih službi.
6. Omogućiti da postupak rešavanja pritužbi u vezi sa zlostavljanjem bude transparentan i da organ koji vodi postupak bude u potpunosti nezavisan od organa, odnosno službenih lica čije postupanje ispituje.
7. Preduzeti korake u cilju poboljšanja tretmana zatvorenika i uslova u zatvorima u skladu sa Minimalnim pravilima UN za postupanje prema zatvorenicima. U tom smislu, pored izgradnje novih zatvora, razmotriti češću primenu alternativnih sankcija.
8. Osigurati da se u svim slučajevima zlostavljanja sprovede temeljna, efikasna i nepristrasna istraga i da se suspenduju osobe za koje se tokom istrage utvrdi da su počinile postupke mučenja.

6. Zabrana ropstva i prinudnog rada

Ustav Republike Srbije izričito predviđa zabranu ropstva, držanja u položaju sličnom ropstvu i zabranu svakog oblika trgovine ljudima. Krivični zakonik Srbije sadrži krivično delo trgovine ljudima i kao posebno krivično delo trgovine decom radi usvojenja. Sankcije predviđene ovim zakonom usaglašene su sa međunarodnim standardima. Međutim, Iako je krivično zakonodavstvo predvidelo oštre kazne za krivična dela trgovine ljudima i time omogućilo da se kazne trgovci ljudima i oni koji *svesno* iskorišćavaju položaj žrtve trgovine ljudima, važeći Zakon o javnom redu i miru i dalje propisuje kaznu od 30 dana zatvora i za lice koje se bavi prostitucijom. To znači da se kaznama preti onima koji čine prekršaj i onim licima koja mogu biti i žrtve trgovine ljudima (s obzirom da je seksualna eksploatacija među najzastupljenijim oblicima eksploatacije).

Vlada je krajem 2006. godine usvojila po prvi put Strategiju borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji i Nacionalni plan akcije za period 2009–2011, ali do kraja 2013. godine još uvek nije usvojena nova strategija za borbu protiv trgovine ljudima, kao ni odgovarajući akcioni plan.

Sudeći prema izveštajima medija, nevladinih i međunarodnih organizacija, situacija na polju borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji je napredovala u određenoj meri u 2013. godini. Ipak primena zakona se i dalje smatra problematičnom. U toku godine u zemlji je zabeležen veći broj hapšenja sa ciljem suzbijanja trgovine ljudima u svrhu radne i seksualne eksploatacije, pretežno na području okoline Beograda, Vojvodine i južne Srbije

Srbija je i ove godine svrstana u tzv. Krug 2, tojest među zemlje koje ne ispunjavaju minimum standarda u borbi protiv trgovine ljudima, ali ulažu značajne napore u tom pravcu. Prema nekim izveštajima žene iz Srbije postaju žrtve seksualne eksploatacije u drugim balkanskim zemljama i u zemljama EU, dok se muškarci iz Srbije suočavaju sa radnom eksploatacijom u evropskim državama, Azerbejdžanu, Ujedinjenim Arapskim Emiratima, i u građevinskoj industriji u Rusiji. Romska deca u Srbiji prisiljena su na prosjačenje, a žrtve često iskorišćavaju članovi njihovih porodica.

Mada su sprovedene određene kampanje radi podizanja svesti, organizovane obuke relevantnih aktera i pokrenut veći broj krivičnih postupaka, još uvek ne postoji sveobuhvatni pristup trgovini ljudskim bićima koji je orijentisan na žrtvu. U maju 2013. godine donet je Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, koji obuhvata i standarde za pružanje usluge smeštaja žrtvama trgovine ljudima. Osnivanje fonda za pomoć i podršku rehabilitaciji žrtava trgovine ljudima najavljeno je prošle godine međutim nije se realizovalo do zaključenja ovog izveštaja. Zabrinjava činjenica da se broj slučajeva trgovine ljudima čije su žrtve deca, uprkos naporima, iz godine u godinu ne smanjuje.

Broj izveštaja o slučajevima krijumčarenja ljudi preko teritorije Republike Srbije ka zemljama Zapadne Evrope iz godine u godinu postaje sve veći. Putevi ilegalnih migracija vode preko Srbije u Hrvatsku, Mađarsku i dalje u zemlje EU. Kao krijumčari pojavljuju se uglavnom državljani Srbije, dok su krijumčarena lica poreklom uglavnom iz azijskih i afričkih zemalja. U svim zabeleženim slučajevima, krijumčarena lica kažnjavana su zbog kršenja odredbi Zakona o zaštiti državne granice i Zakona o strancima, a sankcije su bile novčana kazna i/ili zatvor i/ili zabrana ulaska u Srbiju određeni period vremena. U praksi, ukoliko se nađu u ovakvoj situaciji, nadležni organi mere izriču i maloletnim licima.

KZ nije propisao da migranti neće biti krivično odgovorni ako postanu žrtvom krivičnog dela krijumčarenja ljudi ili ako u cilju omogućavanja krijumčarenja poseduju lažne putne ili identifikacione dokumente ili ostaju u datoj državi bez ispunjenja potrebnih zahteva za zakonit ostanak, što predstavlja odstupanje od međunarodnog standarda.

Preporuke

1. Uspostaviti jedinstvenu bazu podataka o krivičnim prijavama i krivičnim postupcima zbog dela trgovina ljudima. Nadležni organi bi trebalo da vode evidencije o broju žrtava, broju počinilaca i vrsti sankcija koje se izriču za ova krivična dela.
2. Razviti koordinisan mehanizam pristupanja problemu trgovine decom sa ciljem potpune eliminacije ovog oblika kriminala.
3. Uskladiti postojeće i/ili usvojiti nove propise koji regulišu prosjačenje. Preduzeti planske mere kojima bi se uticalo na rešenje problema dečjeg prosjačenja.
4. Razviti koordiniran mehanizam pristupanja problemu organizovanog prosjačenja i problemu eksploatacije dece radi prošnje.
5. Razviti koordiniran mehanizam pristupanja problemu trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije.
6. Dekriminalizovati prostituciju.
7. Usvojiti adekvatna rešenja koja se odnose na fond za obeštećenje i osigurati mogućnost licima da dobiju obeštećenje ukoliko se utvrdi da su žrtve trgovine ljudima ili su ikad imali taj status u Srbiji.
8. Održivo rešiti pitanje finansiranja pravne i druge urgentne pomoći žrtvama trgovine ljudima koju pružaju nevladine organizacije.
9. Uspostaviti mehanizam za praćenje i procenu efikasnosti mehanizama zaštite žrtava i njihove reintegracije i sprovoditi ga kroz međunarodnu, regionalnu i bilateralnu saradnju.
10. Usvojiti strategiju za borbu protiv trgovine ljudima i nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima.

7. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti

Ustav Srbije garantuje svakom licu pravo na ličnu slobodu i bezbednost i dopušta lišenje slobode „samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom". Novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) koji je stupio na snagu oktobra 2013. uneo je neke promene koje se tiču postupka lišavanja slobode.

Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. usvojena je 2010. godine a u novembru 2011, i akcioni plan za njeno sprovođenje. Broj lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija krajem 2013. bio je za oko 1.000 manji nego u vreme usvajanja ovog akta.

U poslednjih desetak godina jedan od najozbiljnijih problema u krivičnopravnom sistemu Srbije bio je isuviše često određivanje mere pritvora, koji bi neretko trajao i po nekoliko godina. Tokom 2013. godine značajno je opao i broj pritvorenih

lica, pritvorske jedinice u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija manje su opterećene nego prethodnih godina, ali smanjenje broja pritvorenika nije, na žalost, rezultat promene sudske prakse i češće primene mera koje su alternativa pritvoru, kao što su jemstvo i zabrana napuštanja stana ili mesta boravišta. Naprotiv, ove mere se izriču retko, u broju predmeta koji je gotovo zanemarljiv. Na smanjenje broja prtvorenika uticala je i činjenica da se u proteklih godinu dana u većini sudova smanjio broj krivičnih postupaka.

Krajem godine usvojena je Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. kojom je predviđen razvoj sistema sankcija koje su alternativa kazni zatvora. Jedan od postavljenih ciljeva je šira primena sankcija koje su alternativa kazni zatvora. Problem je u tome što je u istom dokumentu predviđeno da povereničke službe na teritoriji cele države budu otvorene tek u periodu od 2018. do 2020. godine. Krajem 2013. bilo ih je svega sedam ali je predviđeno da do kraja 2014. godine bude otvoreno još toliko, a u planu je i usvajanje zakona kojim će detaljno biti uređeno izvršenje vanzavodskih sankcija.

Značajnijih promena nije bilo u vezi sa problemima faktičkog lišavanja slobode pojedinih osoba (prvenstveno osoba sa mentalnim teškoćama, lišenih poslovne sposobnosti) koje se nalaze u ustanovama socijalne zaštite ili problem zadržavanja u psihijatrijskim bolnicama. U maju 2013. usvojen je Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, koji je gotovo u potpunosti novina u pravnom sistemu Srbije. Zakon predviđa da lice koje se zadržava u psihijatrijskoj ustanovi može izjaviti žalbu bez obzira na stanje svog mentalnog zdravlja. Isto važi i za podnošenje zahteva za otpust pre isteka roka određenog za zadržavanje u psihijatrijskoj ustanovi. U ovom pogledu, odredbe ovog zakona su u skladu sa stavovima Evropskog suda za ljudska prava, koji insistira na tome da svako mora imati pravo da pokreće postupke za zaštitu fundamentalnih prava, kakvo je pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, i to bez obzira na zdravstveno stanje.

Preporuke

1. Češće izricati alternative pritvoru tj. druge mere za obezbeđivanje prisustva okrivljenog i za nesmetano vođenje krivičnog postupka (zabrana napuštanja boravišta, jemstvo, itd.).
2. U što kraćem roku proširiti mrežu povereničkih službi i tako omogućiti izvršenje krivičnih sankcija koje su alternativa kazni zatvora na teritoriji cele države.
3. Izmenama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima predvideti mogućnost da se alkoholisanim vozačima motornih vozila izriču i blaže mere od lišenja slobode, a koje štite javni interes, kao što je npr. oduzimanje vozila.
4. Obezbediti efikasan pravni lek licima kojima je određeno zadržavanje od 24 časa zbog remećenja ili ugrožavanja javnog reda i mira, izmenama član 53, st. 3 Zakona o policiji.

5. Prestati sa institucionalizacijom tj. lišenjem slobode lica lišenih poslovne sposobnosti bez njihove saglasnosti, a na osnovu saglasnosti zakonskog staratelja. Omogućiti ovim licima pristup sudu koji bi odlučivao o opravdanosti njihovog smeštaja u instituciju u skladu s odredbama o prinudnoj hospitalizaciji.
6. Omogućiti licima sa psihosocijalnim i intelektualnim teškoćama život u zajednici ili u manje restriktivnom okruženju.
7. Onemogućiti faktičko lišavanje slobode osoba koje se nalaze u ustanovama socijalne zaštite, jer za to ne postoji pravni osnov.

8. Reforma pravosuđa

Reforma pravosuđa već godinama, praktično od usvajanja Ustava Srbije, predstavlja najozbiljniji problem sa kojim se ova grana vlasti suočava. Odredbe Ustava i Ustavnog zakona koji ga je pratio bile su predmet kritika odmah po usvajanju, najviše zbog odlaganja reforme pravosuđa koja je počela tek krajem 2009. godine i do danas nije završena. Ustav Srbije sadrži odredbe o podeli vlasti i garancije nezavisnosti sudstva, ali je u godinama reformi nezavisnost sudstva dovođena mnogo puta u pitanje.

U 2013. godini usvojena je Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine i nekoliko ključnih zakona kojim je uspostavljena nova mreža sudova i tužilaštava. Prema predloženim merama do 2018. godine biće izvršene sve pripreme za promenu dela Ustava koji se odnosi na pravosuđe kako bi se ispunili uslovi nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa. Takvu promenu Ustava zatražila je Venecijanska komisija osporavajući to što Skupština Srbije učestvuje u imenovanju sudija i izboru predsednika sudova i na taj način ugrožava njihovu nezavisnost i nepristrasnost.

U skladu sa odlukom Ustavnog suda u pravosuđe je vraćen veliki broj sudija i tužilaca koji nisu bili izabrani prilikom reforme sprovedene pre nekoliko godina, pa ostaje da se vidi kako će se do kraja sprovesti reintegracija vraćenih sudija i tužilaca u pravosudni sistem. Odluka Ustavnog suda otvorila je pitanje pravičnosti i smisla odluka, prvo o reizboru, a potom i vraćanju sudija i tužilaca na dužnost. Među onima koji su vraćeni na dužnost, kao i onima koju su tokom opšteg izbora ostali u pravosuđu bile su pojedine sudije i tužioci koji su svojim odlukama kršili ljudska prava ili nisu dostojni sudijske funkcije. Sudije i tužioci koji su vraćeni na funkcije zatražili su nadoknadu materijalne i nematerijalne štete koja je prema procenama Društva sudija Srbije oko 15 miliona evra.

Pred pravosuđem su veliki izazovi među kojima će najveći biti uspostavljanje efikasne mreže sudova, ujednačavanje sudske prakse i brzo i efikasno rešavanje ogromnog broja zaostalih predmeta. Neujednačena sudska praksa proizvodi stanje trajne pravne neizvesnosti i prouzrokuje nedostatak poverenja javnosti u pravosuđe.

Ukupan broj zaostalih predmeta u sudovima opšte i posebne nadležnosti već nekoliko uzastopnih godina iznosi preko 3 miliona, među kojima je najviše izvršnih predmeta koji mogu biti veoma brzo rešeni, pa bi taj broj mogao uskoro da se smanji.

Propisi o stručnom ocenjivanju sudija i tužilaca i vrednovanju njihovog rada nisu doneti a broj disciplinskih postupaka jako je mali. Sudije koje su od 2009. godine bili na probnom radu izabrane su na stalnu funkciju iako Visoki savet sudstva još uvek nije utvrdio kriterijum za ocenu njihovog rada, pa se sa pravom može postaviti pitanje da li su te sudije zaista zadovoljile sve kriterijume za izbor.

Nepromišljeni ili čak nezakoniti postupci predstavnika izvršne vlasti često su dovodili u pitanje integritet i nezavisnost pravosuđa. Politika i mediji su se nedozvoljeno mešali u rad pravosuđa najavama hapšenja, ishoda suđenja, kršenjem pretpostavke nevinosti i tako urušavali i onako krhko poverenje građana u pravosuđe.

Kada je reč o dostupnosti pravdi i jednakosti stranaka u postupcima pred sudom može se zaključiti da i tu postoje problemi koje je neophodno prevazići i omogućiti građanima da u što kraćem roku ostvaruju svoja prava. Uvođenje tužilačke istrage u velikoj meri može da utiče na jednakost stranaka jer je teško očekivati da će tužilac da izvodi dokaze koji idu u korist odbrane, kako to Zakonik o krivičnom postupku predviđa. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći nije usvojen ni u 2013. godini, a predlog su kritikovale organizacije civilnog društva smatrajući da sužava krug lica koja ispunjavaju uslove za besplatno advokatsko zastupanje i onih koji tu pomoć pružaju.

Izmene Zakona o uređenju sudova omogućile su građanima da pred neposredno višim sudom, tokom trajanja postupka tuže sud i dobiju naknadu štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Strukovna udruženja ukazala su na mogućnost da ovi postupci dodatno opterete sudove, jer ova mera ne može da prevaziđe probleme nedovoljnog broja saradnika, opterećenosti sudija administrativnim poslovima i neadekvatna zakonska rešenja u procesnim zakonima.

Obuka sudija obavlja se u Pravosudnoj akademiji koja je integralni deo pravosudnog sistema Srbije. Ustavni sud je početkom 2014. godine proglasio neustavnim pojedine odredbe Zakona o Pravosudnoj akademiji koje se tiču načina izbora sudija i tužilaca, čime se dovodi u pitanje izbor sudija u budućnosti.

Preporuke

1. Sistematski i redovno pratiti i ocenjivati efikasnost nove mreže sudova da bi se predupredili mogući problemi među kojima je i dodatno usporavanje rada sudova zbog preseljenja velikog broja predmeta, promene sudija koji sude i ponovnog započinjanja suđenja.
2. Izmeniti članove Ustava koji omogućavaju mešanje Narodne skupštine u proces izbora sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju sa namerom da se olakša izbor svršenih diplomaca Pravosudne akademije na tu funkciju. U ovom smislu neophodna je promena članova 99, 147 i 154 Ustava Republike Srbije;

3. Obavezati Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca da u što kraćem roku uspostave adekvatan sistem vrednovanja rada i odgovornosti sudija i tužilaca kroz primenu etičkog kodeksa i disciplinskih pravila. U tom cilju uvesti obaveznu stalnu obuku za zaposlene u pravosuđu i uvesti kao jedan od kriterijuma za unapređenje njihov učinak na Pravosudnoj akademiji.
4. Obezbediti dosledno poštovanje vladavine prava i nezavisnost sudstva kroz aktivnu i nedvosmislenu borbu protiv uticaja izvršne vlasti na pravosuđe, posebno na rad tužilaštava kako bi se sprečilo dalje jačanje nepoverenja građana u rad pravosudnih organa.
5. Obavezati Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca da odmah reaguju na ponašanje sudija i tužilaca koje dovodi do zastarevanja predmeta.
6. U što kraćem roku usvojiti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći koji će korisnika besplatne pravne pomoći i postupak kroz koji oni moraju da prođu definisati na način koji pruža stvarnu i efikasnu zaštitu.
7. Izvršiti analizu na koji način drugi zakoni, kao na primer Zakon o javnom beležništvu i Zakon o izvršenju i obezbeđenju, utiču na efikasnost sudskih postupaka.
8. Redovno pratiti da li su efikasne izmene i dopune Zakona o uređenju sudova koje omogućavaju građanima da neposredno višem sudu tuže sud i dobiju naknadu štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, ili ovi postupci dodatno opterećuju sudove.
9. Unaprediti sistem e-pravosuđa kroz donošenje propisa kojim se uspostavlja jednoobrazni način unošenja podataka o sudskom predmetu u softver i organizovati dodatne obuke za rukovaoce softverom. Ovo podrazumeva i unapređenje tehničke opremljenost sudova.
10. Obezbediti da Vrhovni kasacioni sud i apelacioni sudovi preuzmu odgovornost za uvođenje ujednačene sudske prakse.

9. Pravo na privatnost i tajnost prepiske

Ustav Srbije ne štiti pravo na privatnost kao takvu. On jemči nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, nepovredivost stana i tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja. Ustav garantuje da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja i određuje da će se ono koristiti „u skladu sa zakonom", što znači da moraju da se poštuju odredbe koje štite pravo na privatnost. Krivičnim zakonikom predviđena su krivična dela narušavanje nepovredivosti stana, protivzakonito pretresanje, neovlašćeno otkrivanje tajne, povreda tajnosti pisama i drugih pošiljki, neovlašćeno prisluškivanje i snimanje, fotografisanje, neovlašćeno objavljivanje tuđih spisa, portreta ili snimaka, neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka. Kažnjivo je iznošenje i prenošenje porodičnih prilika nekog lica koje mogu naškoditi njegovoj časti i ugledu.

Rešenja sadržana u zakonima koja su regulisala i koja regulišu oblast praćenja komunikacija poslednjih godina bila su često kritikovana. Dvanaest godina od pokretanja inicijative za ocenu ustavnosti odredaba Zakona o bezbednosno informativnoj agenciji, Ustavni sud je doneo Odluku u kojoj je konstatovano da članovi 13, 14 i 15 ovog zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom. Juna 2013. godine Ustavni sud je doneo odluku kojom je proglasio neustavnim članove Zakon o elektronskim komunikacijama kojima je bilo predviđeno da je operator dužan da zadrži podatke o elektronskim komunikacijama za potrebe sprovođenja istrage, otkrivanja krivičnih dela i vođenja krivičnog postupka, u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak, kao i za potrebe zaštite nacionalne i javne bezbednosti Republike Srbije, u skladu sa zakonima kojima se uređuje rad službi bezbednosti i rad organa unutrašnjih poslova, kao i da se ovim podacima može pristupiti na zahtev nadležnog državnog organa. Ustavni sud je istakao da se nepovredivost tajnosti pisama i sredstava komuniciranja ne odnosi samo na sadržaj komunikacije nego i na formalna obeležja komunikacije.

Nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona o elektronskim komunikacijama bio je na javnoj raspravi krajem 2013. godine. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti dao je primedbe na formulacije „otkrivanje krivičnog dela" i „javna bezbednost" čiji je domašaj znatno širi od onih koje Ustav predviđa kao izuzetak. Poverenik je takođe istakao da je potrebno ustanoviti obavezu operatora da vode evidenciju o broju pristupa zadržanim podacima ostvarene komunikacije i da o tome periodično obaveštavaju Poverenika.

Zaštitnik građana i Poverenik su predložili Vladi i Narodnoj skupštini 14 mera za unapređenje pravnog okvira i prakse državnih organa u oblasti zaštite privatnosti ali, prema rečima Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti ove mere nisu u potpunosti realizovane.

Pred Ustavnim sudom je na oceni ustavnosti i Zakonik o krivičnom postupku koji predviđa da po nalogu javnog tužioca, a ne suda, policija može pribaviti evidenciju ostvarene telefonske komunikacije, korišćenih baznih stanica ili izvršiti lociranje mesta sa kojeg se obavlja komunikacija. Ustavni sud još uvek nije doneo odluku o ustavnosti ove odredbe.

Odbor Narodne skupštine za kontrolu službi bezbednosti doneo je krajem marta 2013. godine Odluku o neposrednom nadzoru rada službi bezbednosti. Međutim, odlukom su predviđena brojna ograničenja, npr. obaveza najavljivanja posete, obaveza obaveštavanja službe bezbednosti koje mere će biti predmet nadzora, nemogućnost traženja određenih podataka shodno Zakonu o uređenju službi bezbednosti itd. Ova ograničenja otvaraju mogućnost da se upravo oni podaci do kojih su službe došle na način suprotan Ustavu i zakonima prikriju, ili da se „otklone" nepravilnosti u radu pre nego što delegacija Odbora dođe u nadzornu posetu.

Preporuke

1. Integrisati u domaće zakonodavstvo principe i preporuke navedene u rezoluciji UN koja se odnosi na zaštitu prava na privatnost u digitalnom dobu.
2. Unaprediti kontrolnu funkciju Narodne skupštine, posebno nadležnih skupštinskih odbora, kako bi se izbegle situacije usvajanja zakona čije

odredbe nisu u saglasnosti sa ustavnim odredbama koje štite pravo na privatnost i prihvaćenim međunarodnim ugovorima.

3. Uneti u Ustav RS član kojim će se jasno i precizno regulisati pravo na privatnost i odrediti obim njegove primene.
4. Zakonom urediti sva statusna, porodična i ostala pitanja koja se kao sporna mogu javiti u slučaju promene pola.
5. Uspostaviti mehanizam za obezbeđenje pojedinačnog obeštećenja svim roditeljima kojima su nestala deca u porodilištu pod nerazjašnjenim okolnostima. Na ovo je država obavezna prema odluci Evropskog suda za ljudska prava.
6. Doneti novi Zakon o elektronskim komunikacijama i usaglasiti sve odredbe ovog zakona sa Ustavom Srbije i međunarodnim ugovorima koji obavezuju Srbiju.
7. Hitno izmeniti odredbe Zakona o bezbednosno informativnoj agenciji koje je Ustavni sud proglasio neustavnim.
8. Ustavni sud bi morao u najkraćem roku da donese odluku u postupku za ocenu ustavnosti odredbe Krivičnog zakonika Srbije koja predviđa da po nalogu javnog tužioca, a ne suda, policija može pribaviti evidenciju ostvarene telefonske komunikacije, korišćenih baznih stanica ili izvršiti lociranje mesta sa kojeg se obavlja komunikacija.
9. Unaprediti pravni okvir i praksu državnih organa u oblasti zaštite privatnosti shodno merama koje su predložili Poverenik za informacije od javnog značaja i Zaštitnik građana.
10. Sprovesti suštinsku reformu svih službi bezbednosti i omogućiti delotvoran nadzor rada ovih službi kroz redovan nadzor i posebno ojačati civilnu kontrolu ovih službi.

10. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti

Ustav Republike Srbije garantuje zaštitu podataka o ličnosti i propisuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom. Osnovni zakon kojim je regulisana ova oblast je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Prema njemu podatak o ličnosti je svaka informacija koja se odnosi na fizičko lice, bez obzira na oblik u kome je izražena i na nosač informacije. Nakon pet godina primene očigledne su manjkavosti ovog zakona na šta redovno ukazuje Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Ni u 2013. godini Srbija nije dobila Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti koja ulazi u četvrtu godinu postojanja. Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa predviđeno je da je rok za izradu nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, organizovanje javne rasprave i upućivanja teksta nacrta Vladi, kraj 2013. godine.

Do sada ni jedna od ovih aktivnosti nije sprovedena. Podzakonski akt koji je Vlada trebalo da donese kako bi se regulisao način arhiviranja i mere zaštite naročito osetljivih podataka još uvek ne postoji, zbog čega, prema rečima Poverenika, u velikom broju slučajeva obrade ovih podataka dolazi do povrede prava građana, i to najčešće od strane državnih organa. Pored toga značajan broj rukovalaca podacima o ličnosti nije upoznat sa sadržinom zakona i značenjem određenih zakonskih izraza.

Decembra 2013. godine usvojena su dva zakona veoma važna za oblast zaštite podataka, Zakon o detektivskoj delatnosti (ZDD) i Zakon o privatnom obezbeđenju (ZPO). Ni jedan ni drugi zakon ne sadrži opštu odredbu koja nedvosmisleno upućuje na Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja pošto bi na taj način bila obezbeđena primena ova dva zakona na pitanja koja nisu regulisana zakonima o privatnom sektoru obezbeđenja. Oba zakona predviđaju da će se u roku od 6 meseci od dana stupanja na snagu doneti propisi za njihovo izvršenje i pored toga što je Ustavni sud zauzeo stav da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka može urediti samo zakonom. Pored toga, Vlada najčešće ne poštuje rokove u kojima je obavezna da bliže uredi neke oblasti.

Zakon o tajnosti podataka koji je donet još 2009. godine ne primenjuje se. Njime je takođe predviđeno da Vlada u roku od 6 meseci, a drugi organi javne vlasti u roku od godine dana od stupanja na snagu zakona, bliže urede način i postupak označavanja tajnosti podataka, kriterijume za stepen tajnosti, način i postupak utvrđivanja ispunjenosti uslova za dostavljanja tajnih podataka drugim pravnim ili fizičkim licima, obrasce upitnika za bezbednosne provere, sadržinu, oblik i način dostavljanja sertifikata i sl. Vlada je u 2013. godini donela dve uredbe kojima se ova oblast samo delimično reguliše.

Video nadzor, direktni marketing, bezbednosne provere i biometrijski podaci su oblasti koje su veoma značajne za zaštitu podataka o ličnosti a koje nisu regulisane zakonom, tako da još uvek ostaje otvoren prostor za brojne zloupotrebe i povrede prava na privatnost.

Prema podacima Poverenika, broj predmeta u oblasti zaštite podataka o ličnosti u 2013. godini znatno je veći u odnosu na prethodne godine. Podatak da su građani u 2.200 slučajeva zatražili zaštitu svojih prava, Poverenik ocenjuje kao pozitivnu jer ukazuje na porast svesti građana o pravima koja im pripadaju, ali u isto vreme ukazuje i na nedostatke sistema i propuste državnih organa kada je u pitanju zaštita podataka o ličnosti.

Preporuke

1. U što kraćem roku doneti novi zakon o zaštiti podataka o ličnosti ili usvojiti izmene i dopune postojećeg i uskladiti odredbe sa relevantnim dokumentima Evropske unije i Saveta Evrope.
2. Organizovati sistematsku i stalnu obuku svih rukovalaca podataka o ličnosti da bi se izbeglo kršenje prava na privatnost.

3. U najkraćem mogućem roku usvojiti novu strategiju zaštite podataka o ličnosti i akcioni plan za njeno sprovođenje.
4. Hitno urediti način arhiviranja i mere zaštite naročito osetljivih podataka o ličnosti u skladu sa obavezom iz Zakona.
5. Uskladiti zakone koji regulišu one oblasti u kojima je moguće da se reguliše obrada najraznovrsnijih podataka o ličnosti sa trenutno važećim ili novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti ako u međuvremenu bude usvojen.
6. Doneti podzakonske propise kojima se uređuje primena novousvojenih zakona, Zakona o privatnom obezbeđenju i Zakona o detektivskoj delatnosti i zakona o tajnosti podataka.
7. Zakonski urediti pitanja koja se odnose na zaštitu podataka o ličnosti kao što su video nadzor, biometrijski podaci i direktni marketing.

11. Sloboda izražavanja

Sloboda javnog izražavanja mišljenja garantuje se Ustavom. Ustavom se garantuje i sloboda štampe. Ustav predviđa da se sloboda izražavanja može zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije. Zakonom o javnom informisanju uređuje se pravo na javno informisanje, kao pravo na slobodu izražavanja mišljenja.

Strategijom za razvoj javnog informativnog sistema u Republici Srbiji do 2016. godine predviđeno je da tri važna zakona iz ove oblasti i to: Zakon o javnom informisanju i medijima kao krovni zakon, Zakon o javnim medijskim servisima i Zakon o elektronskim medijima budu usvojeni do kraja marta 2013. godine.

Rad na nacrtu Zakona o javnom informisanju i medijima počeo je ove godine, ali ni do kraja 2013. ovaj zakon nije ušao u skupštinsku proceduru. Medijska koalicija je u svojim predlozima navela da je neophodno prelaznim odredbama novog zakona predvideti ograničenje za medije koji su u javnom vlasništvu da koriste sredstva iz projektnog finansiranja do apsolutnog prelaska na isključivo projektno finansiranje, kako bi se obezbedili jednaki uslovi za sve medije, da se moraju predvideti zaštitne odredbe u odnosu na direktnu pomoć koju mediji dobijaju od ministarstava koja nisu nadležna za oblast medija ili od organizacija i javnih preduzeća koje se finansiraju iz javnih prihoda, kao i da kriterijumi za odlučivanje na konkursu za projekte moraju biti precizirani u samom zakonu kako ne bi došlo do neujednačene primene odredaba o projektnom finansiranju.

Ministarstvo kulture i informisanja objavilo je početkom avgusta nacrte Zakona o javnim medijskim servisima i Zakona o elektronskim medijima kojim je predviđeno postojanje dva javna servisa. Nacrt zakona o javnim servisima nekoliko puta je menjan i stavljan na javnu raspravu ali do kraja 2013. godine sudbina zakona ostala je neizvesna. U toku 2013. godine nije usvojen ni Zakon o elektronskim medijima.

Stanje u medijskoj sferi u Srbiji je u 2013. godini postalo zabrinjavajuće. U Srbiji se, u javnom vlasništvu, još uvek nalazi 26% TV i 25% radio emitera, dok je jedna od tri novinske agencije, *Tanjug*, u stopostotnom vlasništvu države. Domaći medijski stručnjaci ističu da su politički i ekonomski uticaji na medije ključni faktor lošeg stanja u ovoj oblasti. Slučaj privatizacije medija, pokrenut od strane Saveta za borbu protiv korupcije i uvršten među prioritetne 24 istrage o spornim privatizacijama u Srbiji, nije rešen u 2013. godini.

U 2013. godini zabeleženo je više napada na novinare u nekoliko gradova u Srbiji. Pretnje novinarima su ove godine takođe bile česte. Jednu od najozbiljnijih pretnji izrekla je desničarska organizacija „Naši" koja je u nekoliko gradova lepila plakate sa spiskom „antisrpskih" medija i nevladinih organizacija, optužujući ih za propagandno informacioni terorizam i zahtevala njihovu zabranu i hapšenje.

Pored autocenzure i netransparentnog vlasništva, sve je uočljiviji problem tzv. tabloida koji nekažnjeno sprovode hajke protiv ljudi, objavljuju neproverene informacije i često su sredstvo u borbi protiv opozicionih političara ili javnih ličnosti koje ne podržavaju vladajuće stranke. Zabrinutost zbog ovakvog razvoja događaja je, pored domaćih profesionalnih organizacija i asocijacija, izrazila i Evropska komisija.

Neprofesionalno ponašanje i kršenje profesionalnih i etičkih standarda je najčešće u rialiti TV programima i njihovim odjecima u štampanim medijima. Komisija za žalbe Saveta za štampu koja rešava po žalbama održala je ove godine deset sednica i donela jedan broj odluka o tome da je prekršen Kodeks novinara. U Izveštaju ANEM javnost je obaveštena da Komisija više nema novca za rad.

Zabrinjavajuća je pojava da pojedini mediji šire govor mržnje. Na sastanku u Narodnoj skupštini iznet je podatak da televizije sa nacionalnom frekvencijom malo vremena posvećuju kulturi i da je Prvi program RTS u devet meseci emitovao samo 0,15 odsto kulturnog sadržaja.

Istraživanje sprovedeno u oktobru i novembru u organizaciji Medijske koalicije u kome je učestvovalo oko 2.500 srednjoškolaca pokazalo je da su mladi nezadovoljni kvalitetom medija i da ocenjuju da u Srbiji nema nezavisnih medija. Najuticajniji mediji za njih su Internet, društvene mreže i televizija a najređe se informišu preko radija i nedeljnika.

Preporuke

1. Obezbediti mehanizme za postizanje potpune transparentnosti vlasničke strukture i načina finansiranja medija i u što kraćem roku ukinuti vlasništvo države u medijima.
2. U najkraćem roku usvojiti tri medijska zakona; Zakon o javnom informisanju, Zakon o javnim medijskim servisima i Zakon o elektronskim medijima.
3. Preduzeti mere za unapređenje materijalnog položaja medija i novinara.
4. Sprovoditi efikasne i delotvorne istrage u slučajevima napada na novinare i kazniti napadače.

5. Rasvetliti ubistva novinara Dade Vujasinović, Slavka Ćuruvije i Milana Pantića.
6. Ojačati delovanje profesionalnih udruženja novinara uključujući i samoregulatorna tela.
7. Organizovati obrazovanje novinara o standardima neophodnim za poštovanje dostojanstva i prava svakog pojedinca, posebno u odnosu na standarde usvojene u presudama Evropskog suda za ljudska prava.

12. Sloboda udruživanja

Ustav Republike Srbije jemči slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog oblika udruživanja kao i slobodu da se ostane van svakog udruženja. Registar udruženja građana, odnosno nevladinih organizacija vodi Agencija za privredne registre dok se političke stranke upisuju u registar koji vodi Ministarstvo pravde i državne uprave. Zakoni kojima se bliže uređuje ostvarivanje slobode udruživanja su Zakon o udruženjima i Zakon o političim strankama.

Prema Zakonu o budžetu za 2013. godinu planirana sredstva za nevladine organizacije na ekonomskoj klasifikaciji 481 su iznosila 150.960.000 dinara, što je neuporedivo manje u odnosu na prošlu godinu kada su ova sredstva iznosila 7.846.427.575 dinara. Informacije o isplaćenim sredstvima u 2013. godini biće dostupne javnosti tek po usvajanju Zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije koji će biti usvojen tek posle 15. jula 2014. godine. O utrošenim sredstvima iz budžeta Republike Srbije u 2012. godini Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je izradila izveštaj koji Vlada do 25. decembra 2013. godine još uvek nije usvojila.

U poreske zakone nisu unete odgovarajuće odredbe koje bi omogućile poreske olakšice ukoliko privredni subjekt donira sredstva udruženju građana. U 2013. godini izvršene su izmene i dopune Zakona o porezu na dobit pravnih lica ali one nisu uključile i amandmane organizacija civilnog društva kojima je predloženo proširivanje namena koje mogu da finansiraju preduzeća uz dobijanje poreskih olakšica tako što će te namene obuhvatati i promovisanje i zaštitu ljudskih prava, promovisanje demokratskih vrednosti, borbu protiv korupcije, evropske integracije, ravnopravnost polova itd.

Zakon o udruženjima zabranjuje javnu upotrebu vizuelnih oznaka i simbola udruženja koje je zabranjeno ali nije propisana kazna za nepoštovanje ove zabrane. Tako npr. udruženje „Otačastveni pokret obraz" koje je Ustavni sud zabranio u 2012. godini i dalje ističe svoje simbole.

Zakon predviđa osnov za pokretanje postupka za brisanje udruženja iz registra. Imajući u vidu da organizacije koje zastupaju ovakve ideje uglavnom nisu registrovane ovakva sankcija je gotovo apsurdna. Prema Zakonu o Ustavnom sudu on je ovlašćen da utvrdi mere koje je potrebno sprovesti da bi se sprečilo delovanje tajnog ili paravojnog udruženja. Nije međutim jasno kako je moguće da u Srbiji još od 1995. postoji neofašistička organizacija „Krv i čast", da je u 2003. godini osno-

vana i borbena divizija ove organizacije „Combat 18", a da protiv ove organizacije nije podnet predlog za njenu zabranu.

Stranci mogu osnivati udruženja ako jedan osnivač ima prebivalište odnosno sedište na teritoriji Srbije. Ustav zabranjuje sudijama, javnim tužiocima, Zaštitniku građana, pripadnicima policije i pripadnicima oružanih snaga članstvo u političkim strankama. Dozvoljeno im je da se udružuju radi zaštite svojih interesa.

Tokom 2013. godine stanje branitelja ljudskih prava nije se znatnije izmenilo u odnosu na prethodne godine. Prisutni su izolovani incidenti i napadi na braniteljke i branitelje ljudskih prava, a na udaru su najviše bile žene. Pretnje su zabeležene i protiv aktivista koji se bave zaštitom prava LGBT osoba. Pored ovoga bitno je reći i da pojedini sudski slučajevi protiv branitelja ili oni koje su pokrenuli branitelji ljudskih prava traju neopravdano dugo.

Preporuke

1. Usvojiti izmene Zakon o porezu na dobit pravnih lica kako bi poreske olakšice uživala i pravna lica koja doniraju sredstva udruženjima građana koja se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava, promocijom demokratskih vrednosti, borbom protiv korupcije, i sl.
2. Predvideti prekršajnu odgovornost udruženja za zabranjene aktivnosti člana samo ako se te aktivnosti mogu dovesti u vezu sa udruženjem i definisati pojmove „fašističke i nacionalističke ideje i obeležja" usvajanjem izmena Zakona o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola.
3. Dosledno izvršiti odluku Ustavnog suda o zabrani udruženja Otačastveni pokret obraz, tako što će se sprečiti delovanje udruženja koje je *de facto* sukcesor ove organizacije.
4. Uneti u Zakon o udruženjima kaznene odredbe za zabranu isticanja simbola zabranjenih udruženja i dosledno sprovoditi ovu zabranu.
5. Preduzeti odgovarajuće mere radi sprečavanja delovanja neonacističkih udruženja. Državni funkcioneri bi trebalo u većoj meri da javno kritikuju ovakve društvene pojave.
6. Uskladiti odredbe Zakona o udruženjima sa Zakonom o političkim strankama i drugim propisima kojima se uređuje finansiranje političkih stranaka, tj. predvideti ista prava i obaveze za udruženja građana, koja zastupaju političke ciljeve i političke stranke, kako bi se sprečile manipulacije i osigurala ravnopravna izborna utakmica, uz puno poštovanje slobode udruživanja i biračkih prava.
7. Uložiti napore da se zaštite braniteljke i branitelji ljudskih prava u skladu sa obavezama iz UN Deklaracije o zaštiti branitelja ljudskih prava.

13. Sloboda mirnog okupljanja

Pravo na slobodu mirnog okupljanja regulisano je u Ustavu Republike Srbije koji predviđa da je mirno okupljanje građana slobodno i da okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže odobrenju, ni prijavljivanju. Pravo na slobodu mirnog okupljanja u Republici Srbiji regulisano je Zakonom o okupljanju građana, koji je usvojen još 1992. godine. Ministarstvo unutrašnjih poslova sačinilo je nacrt novog zakona još 2010. godine ali o nacrtu nije bilo javne rasprave. Nacrt sadrži neka poboljšanja u odnosu na važeći zakon, ali neka ozbiljno kritikovana rešenja iz važećeg zakona nisu izmenjena, a uz to ima i novih rešenja koja zaslužuju kritiku.

Ustavni sud je u maju 2013. godine po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak ocene ustavnosti Zakona o okupljanju građana. Razlozi zbog kojih je Ustavni sud pokrenuo ovaj postupak jesu pre svega nedostaci u Zakonu u pogledu predviđenih pravnih lekova i odredbe Zakona kojima se određuje prostor na kome se javni skup ne može održati, kao i prepuštanje jedinicama lokalne samouprave da, na osnovu najopštijih Zakonom predviđenih kriterijuma, svojim aktima određuju prostor na kome je dozvoljeno okupljanje građana.

Među spornim odredbama Zakona svakako su one kojima se određuje koji je prostor „primeren" za javni skup. Organizator mora da obavesti vlasti o održavanju skupa, ali ne mora da čeka da po podnošenju prijave dobije odobrenje za okupljanje, što znači da u Srbiji postoji sistem obaveštenja, a ne dozvole. Ovakvo rešenje u skladu je s međunarodnim standardima.

Organizatori Parade ponosa 2013. godine su prilikom organizacije skupa bili obavešteni da je za održavanje skupa potreban i niz drugih saglasnosti i odobrenja od strane javnih preduzeća i organa grada Beograda i opštine Savski venac. Prikupljanje ove dokumentacije je trajalo mesecima a potrebne odluke su izdate tek u avgustu 2013. Organizator Parade ponosa je bio i u obavezi da nadležnim organima dostavi i elaborat bine čije je postavljanje predviđeno u parku Manjež, kao i detaljne informacije o pravnom licu koje će na skupu obavljati redarske poslove. Od organizatora Parade ponosa je bilo takođe traženo da uplate kauciju zbog troškova koji će nastati izmenom režima javnog saobraćaja, budući da je Parada ponosa planirana kao skup u pokretu. S druge strane, skup u pokretu Srpske radikalne stranke povodom desetogodišnjice od dobrovoljnog odlaska Vojislava Šešelja u Haški tribunal i skup u pokretu „Stop navijačkim žrtvama" koji je organizovalo udruženje navijačkih grupa, održani su samo uz prijavu nadležnoj policijskoj upravi. Ovakva praksa ukazuje na nejednak tretman organizatora skupova od strane nadležnih organa, koja je u potpunosti neosnovana i može predstavljati ozbiljno ograničenje slobode okupljanja zasnovano na diskriminaciji. Takođe, zakonske odredbe koje se odnose na ograničenja slobode mirnog okupljanja u velikoj meri su u neskladu kako s međunarodnim standardima tako i Ustavom Srbije.

U 2013. godini je zabranjeno održavanje Parade ponosa. Rešenje o zabrani Parade ponosa planirane za 28. septembar 2013. godine doneto 27. septembra 2013.

godine, iako je skup prijavljen još 5. oktobra 2012. godine. Republika Srbija je, dakle i u 2013. godini propustila da ispuni svoju pozitivnu obavezu da učesnike Parade ponosa zaštiti od trećih lica, pre svega pripadnika ekstremnih organizacija, koja su nasilno želela da spreče Paradu ponosa.

Donošenjem rešenja o zabrani skupa jedan dan pre njegovog održavanja čini nedelotvornim sve pravne lekove koje Zakon o okupljanju građana predviđa. Tek posle zabrane Parade ponosa 2013. godine policija je podnela 18 krivičnih prijava protiv lica koja su pretila organizatorima Parade preko društvenih mreža.

Ustavni sud je do sada odlučivao u četiri predmeta u kojima su žalioci smatrali da im je sloboda okupljanja neosnovano ograničena. U tri predmeta je ustavna žalba usvojena dok je u jednom odbačena zbog nedostatka procesnih pretpostavki. U svakom od navedenih slučajeva u kojima je u meritumu odlučeno Ustavni sud se, prilikom tumačenja ustavnih odredbi o slobodi mirnog okupljanja, pozivao na praksu Evropskog suda za ljudska prava što je svakako za pohvalu. Ono što zabrinjava je da, i pored ovako utvrđenih stavova, praksa nadležnih organa nije izmenjena.

Preporuke

1. Obezbediti efikasno pravno sredstvo protiv ograničenja slobode mirnog okupljanja.
2. Obezbediti da rešenja o zabrani javnog skupa sadrže detaljno činjenično obrazloženje pored pravnog osnova za zabranu skupa.
3. Održati javnu raspravu o predlogu Zakona o okupljanju građana.
4. Usvojiti novi Zakon o okupljanju građana i obezbediti da on bude u saglasnosti sa Ustavom Republike Srbije i međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava.
5. Obezbediti održavanje Parade ponosa u 2014 godini.
6. Preduzeti preventivne mere radi sprečavanja nasilja prema budućim organizatorima i učesnicima Parade ponosa.

14. Položaj azilanata u Srbiji

Prema Ustavu stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji. Zakon o azilu podrobnije uređuje postupak za dobijanje azila. Zakon predviđa i pravo lica koje traži azil na kontakt s ovlašćenim službenicima UNHCR u svim fazama postupka azila ali osobe koje traže azil na aerodromu u Beogradu nemaju u praksi mogućnost kontakta s UNHCR. Tokom 2013. godine samo dva lica su imala pristup postupku azila na Aerodromu Beograd. Problematično je rešenje po kome se pojam sigurne treće države zasniva na jednostranoj odluci Vlade, koja je doneta 2009. godine i koja od tada nije revidirana.

Od 1. januara do 31. decembra 2013, ukupno 5.065 osoba je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji. U istom periodu registrovana su 742 tražioca azila i podneta su 153 zahteva za azil. Tokom ove godine saslušano je 19 podnosilaca zahteva za azil i Kancelarija za azil je donela 8 rešenja kojima su odbačeni zahtevi za azil, 4 odluke o dodeljivanju zaštite i 176 zaključaka o obustavi postupka, 5 odbijenih zahteva. Tokom 2013. godine Komisiji za azil je podneto 19 žalbi, 10 je odbijeno, 2 su usvojene, dok o 4 nije bilo odlučeno do kraja godine. Povodom 3 žalbe zbog ćutanja uprave, prvostepenom organu je naloženo postupanje.[1]

Zakon o upravljanju migracijama ustanovio je nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita, međutim Komesarijat još uvek nije podneo Vladi predlog načina integracije. Za sada ništa nije učinjeno na stvaranju uslova za integraciju, nisu izdvojena budžetska sredstva za tu namenu.

Na osnovu prikupljenih podataka, analize pravnih propisa i njihove primene u praksi, opšti utisak je da je sistem azila u Srbiji neefikasan. Upravo neefikasnost postupka za odlučivanje o zahtevima za azil podstiče tražioce azila da Srbiju doživljavaju kao zemlju tranzita, iz koje će nelegalno ući na teritoriju EU. Visoki Komesarijat za izbeglice UN je upozorio da s obzirom na trenutno stanje u sistemu azila, Srbiju ne bi trebalo smatrati sigurnom trećom zemljom i pozvao države članice Konvencije da tražioce azila ne vraćaju u Srbiju po tom osnovu.

Ustanove za smeštaj tražilaca azila, do donošenja konačne odluke o njihovom zahtevu su centar za azil u Banji Koviljači i privremeni centri za smeštaj koji su se tokom 2013. godine nalazili u Bogovađi, Vračevićima, Obrenovcu i Sjenici. Obezbeđivanje smeštaja je u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije i finansira se iz budžeta Republike Srbije. Objekti u Banji Koviljači, Bogovađi i Obrenovcu su otvorenog tipa i uslovi smeštaja su zadovoljavajući. Kapacitet ovih centara ne zadovoljava sadašnje potrebe i do 200 osoba je boravilo na otvorenom u okolini centra u Bogovađi tokom 2013. godine. Uslovi života u privremenom centru u Vračevićima u kojima su ova lica boravila u izveštaju NPM iz oktobra 2013. okarakterisani su kao nehumani i ponižavajući. Početkom decembra 2013. privremeni smeštaj u Sjenici je organizovan u sali za svečanosti u privatnom hotelu. U hotelu u Obrenovcu, u kome su takođe privremeno smešteni tražioci azila od početka decembra 2013. uslovi smeštaja su zadovoljavajući.

Vlada Republike Srbije svojom odlukom je Komesarijatu za izbeglice dala na korišćenje kasarnu blizu Mladenovca ali nema najave da će uskoro početi izgradnja ovog objekta.

Preporuke

1. Uspostaviti programe obuke za policijske službenike o pravu azila i o postupanju s tražiocima azila, kao ranjivom grupom.
2. Uspostaviti nezavisan monitoring obezbeđivanja pristupa proceduri za dobijanje azila na graničnim prelazima.

1 Podatak dobijen od Biroa za informacije od javnog značaja MUP Srbije januara 2014. godine.

3. Organizovati obuku za sudije prekršajnih sudova sa programima koji obuhvataju pravo azila kako bi bili u mogućnosti da prepoznaju nameru osoba da traže azil, te kako bi reagovali na odgovarajući način u slučajevima kada takvu nameru prepoznaju.
4. Osigurati dosledno poštovanje pravila o nekažnjavanju tražilaca azila za nedozvoljen prelazak državne granice.
5. Omogućiti tražiocima azila neometan pristup teritoriji i proceduri za dobijanje azila.
6. Omogućiti registraciju evidentiranih tražilaca azila koji zbog nedostataka smeštajnih kapaciteta nisu smešteni u centrima za azil i uložiti dodatne napore da se obezbedi adekvatan smeštaj za sve tražioce azila.
7. Odrediti rok u kom se registrovanim tražiocima azila moraju izdati lične karte.
8. Obezbediti budžetska sredstva za troškove prevođenja u postupku azila.
9. Obezbediti dosledno poštovanje načela rodne ravnopravnosti u postupku azila – angažovanjem prevodioca oba pola i prilikom raspodele predmeta službenicima Kancelarije za azil.
10. Osigurati doslednu primenu zabrane prisilnog vraćanja/udaljavanja (*non-refoulement*) u skladu s međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava.
11. Ustanoviti odgovarajuće kriterijume za ažuriranje liste sigurnih trećih zemalja i revidirati listu koja trenutno važi.
12. Obezbediti uslove za integraciju osoba kojima je odobren azil ili privremena zaštita.

15. Pravo na rad

Ustav Republike Srbije garantuje pravo na rad i pravo na slobodan izbor zanimanja. Oblast radnog prava regulisana je prvenstveno Zakonom o radu (ZOR) i Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Opštim kolektivnim ugovorom detaljnije su uređeni odnosi između poslodavca i zaposlenih. Opšti kolektivni ugovor je prestao da važi maja 2011. godine, a u maju iste godine doneta je Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020.

Prema Republičkom zavodu za statistiku stopa nezaposlenosti u Srbiji iznosila je u oktobru 2013. godine 20,1%, i to 19,4% za muško i 21,2% za žensko stanovništvo. Stopa nezaposlenosti u oktobru 2013. godine manja je za 4 procentna poena u odnosu na april 2013. godine. Stopa zaposlenosti je u oktobru 2013. iznosila 39,1%. Od toga je stopa zaposlenosti za muškarce iznosila 46,2%, a za žene 32,5%. Stopa neformalne zaposlenosti je u oktobru 2013. godine veća za 2,1 procentna poena u odnosu na april 2013. godine. Ukupan broj zaposlenih (uključujući i sivu ekonomiju) je 2,2 miliona građana, ili 45 odsto radno aktivnog stanovništva.

Na svakih sto stanovnika Srbije ima 24 zaposlenih, 24 penzionera i 10 nezaposlenih. Veoma zabrinjavajući podatak je da više od polovine mladih nema posao i da je prosek čekanja na posao i do dve godine.

Do stupanja na snagu novog Zakona o radu u 2013. godini nije došlo, ali se na njemu intenzivno radilo poslednjih meseci ove godine. Nacrt izmena Zakona o radu, o kojem je završena javna rasprava, povučen je iz procedure 20. januara 2014. godine na sastanku Socijalno-ekonomskog saveta. Umesto toga, formiraće se nova radna grupa koja će pripremati predloge izmena zakona u 2014. godini.

Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje nalaze se 759.372 lica, što je za 1,1 odsto više nego prethodne godine. Od toga 395.985 je žena. Tokom 2013. godine, zaposleno je 214.461 lice, dok posao traže po prvi put 264.665 lica. U Uniji poslodavaca Srbije kao ključni razlog visoke nezaposlenosti vide u Zakonu o radu koji je za njih restriktivne prirode, ali i brojne druge zakone koji koče investitore na srpskom tržištu rada. S druge strane, sindikati krivicu prebacuju na poslodavce za koje smatraju da svojim poslovanjem utiču da se sve više radnika nalazi u sivoj ekonomiji, kao i da utiču na snižavanje cene rada.

U 2013. godini došlo je do izmena ZOR. Zabranjeno je davanje otkaza trudnicama, ženama na porodiljskom odsustvu i zaposlenima koji koriste odsustvo sa rada radi nege deteta.

Vlada Srbije je usvojila Predlog zakona o privatizaciji i Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o stečaju, u decembru 2013. god. Predlog Zakona o stečaju uvodi institut automatskog stečaja, osnivanje organizacije za nadzor stečajnih postupaka i komore stečajnih upravnika, umesto Agencije za licenciranje. Izmenama Zakona o stečaju se predviđa i obezbeđivanje uslova za isplatu minimalnih zarada sa kamatom i doprinosima za penzijsko i invalidsko osiguranje za zaposlene i bivše zaposlene u firmama u stečaju. Zabrinjavajući je podatak o kome govore neke analize da je zbog loše sprovedene privatizacije bez posla od početka privatizacije 2001. godine do danas ostalo 800.000 ljudi.

Zaštitnik građana je u oktobru izdao saopštenje povodom kršenja prava radnika preduzeća u restruktuiranju i ogromnog broja radnika kojima poslodavci ne uplaćuju doprinose za zdravstveno i penzijsko osiguranje. U saopštenju se konstatuje da je država garant ostvarivanja prava propisanih zakonima i da se njihovim nepoštovanjem krše prava radnika ali takođe i savesnih poslodavaca koji poštuju zakon i zbog toga imaju veće troškove od konkurenata na tržištu. Zaštitnik građana je pružio punu podršku ministru privrede za plan da se stope doprinosa snize.

Nadzor nad sprovođenjem odredaba zakona iz oblasti rada ima inspekcija rada ali pored ove inspekcije postoje i druge koje se bave nadzorom u oblastima koje imaju direktne posledice po položaj zaposlenih. Iako je u cilju povećanja efikasnosti zaštite na radu i sprečavanja zloupotreba ugovora o radu, a naročito prikrivanja postojanja takvih ugovora neophodno što pre usvojiti Zakon o inspekciji rada, tokom 2013. godine to se nije desilo.

Zabrinjava podatak da radni sporovi pred domaćim sudovima mogu da traju i do deset godina, a broj radnih sporova iz godine u godinu raste. Iako je u većini

slučajeva pred Evropskim sudom za ljudska prava u kojima je tužena država Srbija povređeno pravo na pravično suđenje i pravo na suđenje u razumnom roku, veliki broj predstavki po pravnoj prirodi je iz oblasti ekonomskih i socijalnih prava.

Preporuke

1. Nastaviti sa zakonodavnim reformama u oblasti radnog, privrednog prava i poreskog prava u cilju stvaranja boljih uslova za zapošljavanje, privlačenje investicija i poboljšanje socijalnog položaja zaposlenih.
2. Stvoriti uslove da se na otvoren i smiren način vodi socijalni dijalog posle koga bi se obezbedio konsenzus svih učesnika u tom procesu.
3. Urediti radno zakonodavstvo tako da se obezbedi potpuna zaštita prava na rad i prava iz rada u skladu sa međunarodnim standardima, a da se istovremeno utiče na obezbeđivanje boljih uslova za poslovanje u privatnom sektoru.
4. Hitno doneti propise kojima će se na sveobuhvatan način regulisati pitanja inspekcijskog nadzora.
5. Unaprediti efikasnost sudova koji rešavaju radne sporove.
6. Uskladiti programe obrazovanja sa zahtevima tržišta rada i sistematski pratiti potrebe privrede za odgovarajućom kadrovskom strukturom lica koja traže posao.
7. Usvojiti plan prekvalifikacije osoba koje se nalaze na tržištu rada radi prilagođavanja potrebama poslodavaca.

16. Prava iz rada

Zakonom o radu je predviđeno pravo zaposlenih na minimalnu zaradu. Minimalna zarada je odlukom Socijalno ekonomskog saveta utvrđena na nivou od RSD 115,00 neto po radnom času za period mart-decembar 2013. godine. Propisano je i da se za prekovremeni rad, rad noću i u smenama zarada mora uvećati za najmanje 26% od osnovice.

Poslednjim izmenama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju brišu se svi dugovi za penzijsko osiguranje stariji od 10 godina. Država više neće moći da povezuje staž radnicima za koje poslodavac nije godinama uplaćivao doprinose za penziono osiguranje. Međutim, to ne znači da oko 180.000 radnika koji nemaju povezan staž, mogu u penziju. Svi koji imaju prekid u stažu moći će da se penzionišu ali će dobijati po dve trećine penzije, dok će treća odlaziti za namirenje neuplaćenih doprinosa. Poslodavci će morati da predaju pojedinačnu poresku prijavu za svakog radnika na osnovu koje će mu se od plate odbijati deo za doprinose uplatio ih poslodavac ili ne. Radnici će ubuduće svakog meseca sami moći da proveravaju da li su im uplaćeni doprinosi. Poslodavci trenutno duguju Fondu PIO oko 143 milijarde dinara po osnovu neuplaćenih doprinosa. Povodom ovog rešenja oglasio se Zaštitnik građana i konstatovao da se na ovaj način štite poslodavci.

Vlada Republike Srbije je u 2013. godini donela novu Strategiju bezbednosti i zaštite na radu za period 2013–2017. Ona predviđa uključivanje bezbednosti i zdravlja na radu u školski obrazovni sistem, uvođenje jedinstvenog registra povreda na radu i profesionalnih oboljenja, kontinuiranu edukaciju stručnih i odgovornih lica za bezbednost i zdravlje na radu i drugih i promociju kulture prevencije i primera dobre prakse u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Podaci za prošlu godinu pokazuju veoma veliki broj slučajeva povreda na radu, pa je cilj Strategije da se u ovom periodu broj povreda smanji za 5%.

Nacrt novog zakona o štrajku stavljen je na javnu raspravu jula 2013. godine i trebalo bi da se nađe pred parlamentom u toku 2014. godine. Izradu nacrta pratile su kritike da rad na zakonu nije bio transparentan. U javnu raspravu se uključilo oko 200 zainteresovanih subjekata. Najčešće primedbe bile su da zakonom treba jasno odrediti delatnosti u kojima se utvrđuje minimum procesa rada, a kada nema kolektivnog ugovora da minimum utvrđuje poslodavac, a da zakon propiše najviši procenat zaposlenih koji mogu da rade (predlozi su 20% i 30% zaposlenih), da zaposleni imaju pravo na zaradu za vreme štrajka, da se ukine pojam *imovina* u načelu zaštite imovine za vreme štrajka već da zaštitu za vreme štrajka uživaju sredstva za rad, oprema i materijal. Predlozi da se uvede mogućnost da poslodavac zatvori preduzeće u vreme štrajka nisu prihvaćeni jer se smatralo da bi oni suštinski menjali model utvrđivanja minimuma procesa rada.

Preporuke

1. Hitno usvojiti zakon o štrajku poštujući standarde koje za tu oblast predviđa Međunarodna organizacija rada i drugi međunarodni i evropski standardi.
2. Efikasno sprovoditi Strategiju bezbednost i zdravlje na radu za period 2013–2017. i usvojiti akcioni plan za njeno sprovođenje sa preciznim rokovima za njenu implementaciju i jasnim obavezama državnih organa.
3. Posebno uticati na reforme obrazovnog sistema kroz uvođenje različitih obuka za mlade da bi stekli osnovna znanja i ojačali sopstvene kapacitete za tržište rada.
4. Sagledati sve mogućnosti za uvođenje posebnog osiguranja u slučaju povrede na radu i profesionalnog oboljenja.

17. Pravo na socijalno obezbeđenje

Ustav garantuje i prava zaposlenih i njihovih porodica na socijalno obezbeđenje i osiguranje, pravo na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, kao i pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti. Određenim kategorijama garantuje se pravo na posebnu socijalnu zaštitu. Ustavna je obaveza države da organizuje fondove za različite vidove socijalnog osiguranja.

Obavezno osiguranje obuhvata sve zaposlene, lica koja samostalno obavljaju delatnost i poljoprivrednike, a njime se obezbeđuju prava osiguranika za slučaj starosti,

invalidnosti, smrti i telesnog oštećenja prouzrokovanog povredom na radu ili profesionalnom bolešću. Pored obaveznog, postoji i mogućnost dobrovoljnog osiguranja.

Dugogodišnji problem u Srbiji je veliki deficit penzijskog fonda. U odsustvu potrebnih sredstava za isplatu penzija, budžetski transferi su i dalje najveća pojedinačna stavka na strani rashoda. Zbog nedovoljno razvijenih mehanizama sprovođenja propisa i kontrole, sveukupna održivost penzijskog fonda i fonda za zdravstveno osiguranje još uvek je izložena riziku.

Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa mogućnost da organe socijalne zaštite pored organa države, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave mogu osnivati i druga fizička i pravna lica koja ispunjavaju zakonom propisane uslove čime se afirmiše pluralizam pružalaca usluga socijalne zaštite. Lokalne samouprave mogu osnivati centre za socijalni rad, a Republika i pokrajina zavode za socijalnu zaštitu.

Januara 2013. godine formirana je Komora socijalne zaštite kao nezavisna, neprofitna i profesionalna organizacija zaposlenih stručnih saradnika u oblasti socijalne zaštite u Srbiji. Njena osnovna delatnost je licenciranje stručnih radnika u oblasti socijalne zaštite i vođenje Registra izdatih licenci i Registra članova Komore. Od početka primene Pravilnika o licenciranju stručnih radnika, odnosno od maja 2013. godine u Registru izdatih licenci upisano je njih 2.635.

Podzakonski akti koje predviđa Zakon o socijalnoj zaštiti usvojeni su u maju 2013. godine, a u aprilu su usvojene izmene i dopune Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom.

Ustav Srbije garantuje posebnu zaštitu porodice, majki, samohranih roditelja i dece. Naročito se garantuje zaštita trudnica pre i posle porođaja, kao i posebna zaštita dece bez roditeljskog staranja i dece koja imaju fizički invaliditet ili mentalne smetnje. Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja stupio je na snagu decembra 2013. godine. Svrha ovog zakona je da se deci, trudnicama i porodiljama omogući pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu, bez obzira na osnov po kome su osigurani, ukoliko ova prava ne mogu da ostvare po osnovu obaveznog zdravstvenog osiguranja. Odredbe po kojima lekar specijalista treba da obavesti RFZO o prestanku trudnoće i da ženi koja namerno prekine trudnoću prestaje pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu izazvale su negativne reakcije javnosti jer bi se ovakvim postupanjem otvorile mogućnosti za povredu prava na zaštitu podataka o ličnosti.

Preporuke

1. Povećati budžetska sredstva za socijalna davanja i transfere ka lokalnoj samoupravi.
2. Nastaviti sa reformama socijalne zaštite.
3. Hitno preduzeti mere kojima će se izvršiti reforma penzionog i invalidskog sistema u cilju obezbeđivanja redovnih isplata penzija.
4. Unaprediti postojeće sisteme socijalnih usluga, posebno sve vidove podrške samohranim porodicama i porodicama sa decom kako bi bili u mogućnosti da budu aktivni na tržištu rada.

5. Izmenama Zakona o lečenju neplodnosti osigurati ravnopravno ostvarivanje prava na lečenje neplodnosti ženama koje žive same.
6. Uvesti praksu obavezne i redovne izrade statistika i prikupljanja neophodnih podataka u cilju praćenja socijalne inkluzije i uspostavljanja integrisanog sistema socijalne zaštite.

18. Nacionalne manjine i manjinska prava

Ustav Republike Srbije sadrži niz odredaba kojima se štite kolektivna i individualna prava pripadnika nacionalnih manjina. Prema popisu, 83,32 % stanovništva čine Srbi, 0,08% Albanci, 2,02% Bošnjaci, 0,26% Bugari, 0,23 % Bunjevci, 0,49% Vlasi, 0,11% Goranci, 0,32% Jugosloveni, 3,53% Mađari, 0,32% Makedonci, 0,31% Muslimani, 0,06% Nemci, 2,05% Romi, 0,41% Rumuni, 0,05% Rusi, 0,20% Rusini, 0,73% Slovaci, 0,06% Slovenci, 0,07% Ukrajinci, 0,81% Hrvati, 0,54% Crnogorci, 0,24% ostali, nije se izjasnilo 2,23%, regionalnu pripadnost izražava 0,43%, a nepoznato je 1,14%.

Nacionalni saveti nacionalnih manjina su pravna lica koja vrše veoma značajna javna ovlašćenja radi ostvarivanja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma. Nacionalni saveti su uvedeni Zakonom o zaštiti manjina. U 2013. godini je pokrenut postupak za ocenu ustavnosti dela Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (NSNM) kojim se reguliše nadležnost nacionalnih saveta. Ukoliko se Zakon izmeni samo u delu koji se odnosi na izbore nacionalnih saveta, a Ustavni sud u skorije vreme ne donese odluku o oceni ustavnosti odredaba koje se odnose na nadležnost nacionalnih saveta, postoji bojazan da ni nacionalni saveti koji budu bili izabrani u 2014. godini, kada je predviđeno da se održe izbori za nacionalne savete, neće biti u potpunosti funkcionalni u oblasti ostvarivanja prava manjina na samoupravu u kulturi, obrazovanju i informisanju.

Prava pripadnika nacionalnih manjina se prema mišljenju Zaštitnika građana ne ostvaruju na način koji je u najboljem interesu pripadnika nacionalnih manjina ni u opštinama gde oni čine većinsko stanovništvo, i uputio preporuke lokalnim vlastima u Novom Pazaru, Sjenici, Tutinu i Prijepolju. Vlada Republike Srbije i Bošnjačko nacionalno vijeće u tehničkom mandatu (BNV) započeli su uvođenje nastave na bosanskom jeziku u Sandžaku bez ozbiljne javne rasprave i bez dovoljno pripreme, što je rezultiralo haosom koji se ogleda u oprečnim instrukcijama Ministarstva prosvete i BNV, u potpuno banalizovanom procesu dodele sertifikata nastavnicima, odsustvu materijalnih uslova za rad, nepostojanju adekvatnih udžbenika i brojnim drugim problemima. Ovakav model školovanja može ozbiljno da ugrozi kvalitet obrazovanja i da stvori etničku distancu između učenika, koji u Sandžaku zapravo govore istim jezikom. Pored toga, postavlja se pitanje da li BNV ima legitimna ovlašćenja da bira po kom modelu će se primeniti pravo na obrazovanje na bosanskom jeziku u Srbiji, budući da je to veće jednostranačko i u tehničkom mandatu.

Zaštitnik građana je još 2010. godine uputio Vladi inicijativu za izmene i dopune Zakona o državnim službenicima, kako bi se uredilo ostvarivanje Ustavom zagarantovanog prava nacionalnih manjina na učešće u javnom životu, tako što bi se zakonima propisao način vođenja evidencija o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih i uredila druga potrebna pitanja. Vlada još uvek nije obavestila Zaštitnika građana o prihvatanju inicijative niti razlozima da se ona ne prihvati.

Statut AP Vojvodine je predviđao da su u organima i organizacijama AP Vojvodine u službenoj upotrebi, pored srpskog jezika i ćiriličnog pisma, mađarski, slovački, hrvatski, rumunski i rusinski jezici i njihova pisma. Odlukom Ustavnog suda u 2013. godini ova odredba je proglašena neustavnom. Ustavni sud je ocenio da je ovaj član neustavan jer ovo pitanje ne može biti uređeno opštim aktom AP Vojvodine, imajući u vidu da Ustav Republike Srbije propisuje da se službena upotreba drugih jezika, osim srpskog, uređuje zakonom.

Pravo na potpuno i nepristrasno informisanje pripadnika nacionalnih manjina je ustavna kategorija a posebno je garantovano i Zakonom o zaštiti manjina koji propisuje da će država u programima radija i televizije javnog servisa obezbediti informativne, kulturne i obrazovne sadržaje na jeziku nacionalne manjine i da može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina (čl. 17). Ustavni sud je na sednici održanoj 3. oktobra 2013. godine utvrdio da je deo ovog člana „može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina" neustavan. Ustavni sud je mišljenja da neustavni deo teksta Zakona prema članu 10, st. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima predstavlja nelegitimno mešanje vlasti u ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, koje nije neophodno u demokratskom društvu. Ovim članom su, naime, bili omogućeni neravnopravni uslovi učešća na medijskom tržištu, tako što su u povoljniji položaj stavljeni mediji čiji je osnivač država, odnosno državi je bilo dato eksluzivno pravo da osniva medije koji bi emitovali programe na jezicima nacionalnih manjina.

U toku 2013. godine desio se priličan broj incidenata u kojima se ispoljio visok stepen nacionane netrpeljivosti i sukoba na nacionalnoj osnovi. Neki od njih mogu biti okarakterisani i kao slučajevi ugrožavanja prava pripadnika nacionalnih manjina. Posebno su problematični i učestali napadi u Temerinu, Bečeju i Novom Sadu. Ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić i predsednik Skupštine Vojvodine Ištvan Pastor su se dogovorili da se u Vojvodini pojačaju mere bezbednosti tako što će se pored pripadnika policije po potrebi angažovati i žandarmerija.

Povodom nacionalnog praznika „Dan zastave" kojim se obeležava nezavisnost Albanije u novembru 2013. godine, na zgradi Skupštine Opštine Preševo, pored zastave Srbije, istaknuta je i albanska zastava a napisano je i „Vratite nam spomenik" Potpredsednik Opštine Preševo, Skender Destani, istakao je da je proslava ovog praznika istovremeno i jedna vrsta protesta, jer Vlada Srbije godinama ne rešava probleme albanske nacionalne manjine u tri opštine na jugu Srbije. Protest je održan ispred zgrade Opštine Preševo i albanski lideri su uputili premijeru i

potpredsedniku Vlade pismo u kome konstatuju da je besmisleno nastaviti započeti dijalog. U pismu se ukazuje i na nezadovoljstvo novom mrežom sudova za ovu oblast i podseća se na to da je u martu 2013. godine pokrenut novi politički proces koji ima za cilj poboljšanje položaja Albanaca na jugu Srbije, ali da on nije dao željene rezultate.

Preporuke

1. Uložiti napore da se unapredi kultura ljudskih prava u društvu tako što bi vršioci državnih funkcija u svojim javnim izjavama promovisali toleranciju i jednakost među građanima.
2. Vrhovni kasacioni sud treba da zauzme načelni pravni stav oko tumačenja bića krivičnog dela izazivanje nacionalne, verske i druge mržnje i netrpeljivosti (čl. 317 KZ) koje će obezbediti koherentnu sudsku praksu.
3. Ohrabriti pripadnike nacionalnih manjina da prijavljuju diskriminaciju po nacionalnoj osnovi tako što će se promovisati dobra praksa u radu nezavisnih institucija, pravosudnih i upravnih organa.
4. Obezbediti u punom obimu ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina na službenu upotrebu jezika i pisma.
5. Obezbediti ravnomernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u organima javne vlasti, tako što će se sprovesti istraživanje o ostvarivanju ovog prava uz poštovanje prava na neizjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti.
6. Obezbediti sve udžbenike na jezicima nacionalnih manjina, u školama gde se nastava sprovodi na jeziku manjina ili dvojezično. Posebno obezbediti udžbenike za albansku nacionalnu manjinu u Bujanovcu, Medveđi i Preševu na albanskom jeziku.
7. Uskladiti Zakon o kulturi sa Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina u delu koji se odnosi na osnivanje ustanova kulture od strane lokalne samouprave i prenos osnivačkih prava ustanova kulture na nacionalne savete.
8. Upoznati nacionalne manjine koje nisu dobro organizovane i koje nemaju značajni politički uticaj sa mogućnostima koje pruža ZNSNM za ostvarivanje kolektivnih prava nacionalnih manjina.
9. Garantovati i obezbediti nacionalnim savetima pravo da osnivaju svoje medije.
10. U postupku privatizacije medija koji emituju programe na jezicima nacionalnih manjina propisati da se osnivačka prava u određenom procentu prenose bez naknade na nacionalne savete, kako bi se nacionalnim manjinama omugućilo da imaju uticaj na sadržaj i jezik programa.
11. Obezbediti da javni servisi emituju programe na jezicima nacionalnih manjina.
12. Predvideti i obezbediti sufinansiranje medija nacionalnih manjina iz budžeta Republike Srbije.

19. Položaj Roma

Sva istraživanja pokazuju da Romi spadaju u jednu od najugroženijih kategorija stanovnika u Srbiji. U 2013. godini zabeležene su aktivnosti koje su imale za cilj upotpunjavanje institucionalnog i političkog okvira od značaja za status romske nacionalne zajednice u Srbiji. Juna 2013. godine Vlada je usvojila trogodišnji Akcioni plan za sprovođenje Strategije za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji. Akcionim planom se utvrđuju mere, institucije nadležne za njihovo sprovođenje, rokovi i projektovani troškovi i izvori finansiranja.

Rok za sprovođenje svih mera je isti – kraj 2014. godine što ukazuje da ministarstva i druge nadležne institucije nemaju jasan plan o prioritetima i redosledu sprovođenja mera. Pored toga, Vlada se u najvećoj meri oslanja na strane izvore finansiranja (donacije i krediti), dok se manja sredstva opredeljuju iz budžeta. Šta više, za većinu mera nisu predviđena nikakva sredstva. Ovo posebno zabrinjava u delu Akcionog plana koji se odnosi na stanovanje, a koji zahteva najveća ulaganja, gde je udeo budžetskih sredstava oko 4% od projektovanih troškova, dok za sprovođenje mere izgradnje nedostajuće infrastrukture u naseljima nije predviđen ni jedan jedini dinar bilo budžetskih, bilo donatorskih sredstava.

Krajem maja 2013. godine Vlada je oformila Savet za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade uključivanja Roma sa zadatkom da priprema predloge javnih politika za poboljšanje položaja romske populacije i prati njihovu realizaciju, daje mišljenja o planiranim budžetskim sredstvima, analizira efekte preduzetih mera, prati sprovođenje Dekade uključivanja Roma u Republici Srbiji i dr. Koalicija romskih udruženja građana „Liga Roma" konstatovala je da je većina predstavnika nevladinih organizacija u Savetu postavljena po političkoj osnovi.

Novousvojena Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2013. do 2018. godine na više mesta ističe izloženost romske zajednice u Srbiji, a pogotovu njenih najranjivijih pripadnika – dece, žena, interno raseljenih lica, pravno nevidljivih lica – različitim oblicima diskriminacije, prevashodno verbalnim i fizičkim napadima, oštećenju objekata i segregaciji.

U 2013. godini, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je postupila u ukupno 13 predmeta po pritužbama zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti. Od osam slučajeva koji su se odnosili na diskriminaciju Roma, u šest predmeta Poverenica je utvrdila povredu odredaba o zabrani diskriminacije. Većinu predmeta su pokrenule nevladine organizacije što ukazuje na još uvek nedovoljnu upoznatost Roma na koji način i kome da se direktno obrate u slučaju da su izloženi diskriminatornom postupanju.

Obećanje da će obrazovanje postati inkluzivno ostalo je neispunjeno za većinu romske dece i mladih u specijalizovanim ustanovama za učenike sa smetnjama u razvoju.

Tokom 2013. godine evidentirano je više slučajeva nasilja nad Romima. Maloletni Ervin Bilicki iz Bečeja tragično je nastradao kada je u noći 17. marta brutalno pretučen na ulici gde je izgubio svest i udavio se u bari vode. Kontejnersko

naselje u Resniku, u kome žive romske porodice iseljene iz naselja Belvil u Novom Beogradu, bilo je meta nekoliko uzastopnih napada. U noći 30. jula 2013. godine oko 22 časova, u romsko naselje Beograd mala u Nišu uletelo je sedam do osam vozila, iz kojih su izleteli mladići i u vazduh ispalili nekoliko hitaca, a jedno maloletno lice je povređeno. Nasilje nad Romima se dogodilo i početkom novembra 2013. godine kada su u beogradskom prigradskom naselju Zemun polje organizovani antiromski protesti.

Preporuke

1. Hitno precizirati prioritet i redosled mera neophodnih za implementaciju Akcionog plana za sprovođenje Strategije za unapređivanje položaja Roma.
2. Preduzeti akcije u cilju edukacije romske populacije o njihovim pravima i posebno o mehanizmima zaštite od diskriminacije.
3. Obezbediti novčana sredstva koja se neće oslanjati samo na strane donacije u cilju poboljšanja materijalnog ploţaja Roma. Opredeliti sredstva za izgradnju infrastrukture u postojećim romskim naseljima.
4. Posebno evidentirati slučajeve zločina iz mržnje uperene protiv romske populacije i posebnu obuku policije o načinu postupanja i evidentiranja slučajeva etnički motivisanog nasilja.
5. Opredeliti sredstva za podsticanje ekonomskog razvoja i preduzetništva pripadnika romske nacionalne zajednice.
6. Dosledno sprovesti programe inkluzivnog obrazovanja u cilju smanjenja broja romske dece u specijalizovanim obrazovnim ustanovama.

20. Osobe sa invaliditetom

U Srbiji se, po popisu stanovništva iz 2011. godine, 7,96% odnosno 571.780 stanovnika izjasnilo kao osoba sa invaliditetom od ukupno 7.186.862 stanovnika. Najveći procenat je onih koji imaju problema sa hodom, a najmanje osoba koje imaju probleme u komunikaciji. Prosečna starost osoba sa invaliditetom je 67 godina, a u ukupnoj populaciji sa invaliditetom veće je učešće žena sa 58,2 %. Ovi podaci predstavljaju prvu zvaničnu statistiku o broju osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji.

Iako je proces deinstitucionalizacije prioritet u reformi sistema socijalne zaštite i jedan od ciljeva Strategije razvoja socijalne zaštite on i dalje nije u potpunosti primenjen. Na žalost, sa postojećim spektrom socijalnih usluga u Srbiji, osobe sa invaliditetom ne mogu da postignu punu socijalnu integraciju.

Među ključnim problemima sa kojima se skoro svakodnevno osobe sa invaliditetom suočavaju su ostvarivanje prava iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite. U istraživanju Centra za orijentaciju društva navodi se da cak 71,67% ispitanika nema pristup potrebnoj usluzi podrške, 41,67% ispitanika nema mogućnost uticaja

na donošenje odluka i izbor usluge koju će dobiti kao ni na njen kvalitet i obim. Usled toga veoma je ugrožen i princip dostojanstva, čak kod 28,33% ispitanika.

Sistem socijalnih usluga za osobe sa invaliditetom u Srbiji ostaje još uvek u velikoj meri institucionalizovan čemu doprinosi činjenica relativno ograničenog broja usluga zasnovanih u zajednici i usluga podrške na lokalnom nivou.

Zakon o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama, usvojen u maju 2013. godine određuje korisnike prava garantovanih ovim zakonom i obuhvata nedovoljno mentalno razvijene osobe, osobe sa poremećajima mentalnog zdravlja i osobe obolele od bolesti zavisnosti. Iako Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja predviđa da službe mentalnog zdravlja treba da pruže savremeno, sveobuhvatno lečenje koje podrazumeva bio-psiho-socijalni pristup, i koje treba da se odvija u zajednici, što je moguće bliže porodici obolele osobe, ovaj princip nije dosledno sproveden u zakonu što je bilo kritikovano od strane stručnih organizacija.

U Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije konstatuje se da je u postupku za oduzimanje poslovne sposobnosti čak u 93,93% slučajeva rešeno o potpunom oduzimanju poslovne sposobnosti, dok je u svega 6,08% slučajeva postupak okončan delimičnim lišenjem poslovne sposobnosti. Ova zabrinjavajuća statistika posredno može ukazati da se osobama sa invaliditetom ne pristupa sa pažnjom koja je neophodna kako bi se izbegle sve eventualne zloupotrebe i kršenja njihovih prava. Veliki problem je praksa da se u postupku oduzimanja poslovne sposobnosti lice o kome se radi po pravilu ne saslušava.

U Srbiji je zaposleno svega oko 13% osoba sa invaliditetom. Posebno zabrinjava podatak da je i od tog broja 10% zaposleno u nevladinom sektoru, u organizacijama osoba sa invaliditetom, a samo 1% u privredi i javnom sektoru a da je nezaposlenost osoba sa invaliditetom 3 puta veća nego kod ostalog stanovništva.

Ključni problemi u obrazovanju osoba sa invaliditetom se odnose na proces inkluzivnog obrazovanja, koji je tek počeo da se primenjuje, neprilagođeni udžbenici, nepristupačnost obrazovnih institucija, kao i nerešeno pitanje prevoza do i od škole.

U obavljanju svakodnevnih aktivnosti osobe sa invaliditetom suočavaju se sa preprekama prilikom korišćenja prevoza, ulaska i kretanja kroz privatne i javne zgrade, pri upotrebi kućnih aparata, elektronskih i digitalnih sistema, usluga i proizvoda

Na 1.000 gluvih i nagluvih u Srbiji radi jedan tumač za znakovni jezik što je alarmantno s obzirom da je 30.000 onih kojima je tumač potreban. Nacrt zakona o upotrebi znakovnog jezika bio je na javnoj raspravi u 2013. godini ali do kraja godine nije usvojen.

Preporuke

1. Usvojiti zakon o upotrebi znakovnog jezika i regulisati njegovu upotrebu u postupcima pred organima javne vlasti, u oblasti radnih odnosa, vaspitanja i obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, informisanja i telekomunikacija.

2. Uložiti dodatne napore da se poveća broj tumača za znakovni jezik kroz aktivnu materijalnu podršku udruženjima osoba sa invaliditetom.
3. Uvesti obavezan nadzor nad primenom Pravilnika o tehničkim standardima pristupačnosti.
4. Ubrzati proces decentralizacije finansiranja programa koji se tiču osoba sa invaliditetom sa republičkog na novo lokalne samouprave kako bi lokalna samouprava preuzela obavezu ispunjavanja standarda pristupačnosti.
5. Prilagoditi obrazovne programe potrebama osoba sa invaliditetom u cilju prilagođavanja potrebama tržišta rada.
6. Obavezati korisnike javnih objekata da omoguće pristupačnost osobama sa invaliditetom.
7. Unaprediti kvalitet zdravstvene zaštite osoba sa invaliditetom i usvojiti standarde zdravstvenih usluga i programe javnog zdravlja koji zadovoljavaju potrebe osoba sa invaliditetom.
8. Ubrzati proces inkluzije osoba sa invaliditetom u svim oblastima a posebno u obrazovanju.
9. Organizovati edukaciju i kontinuiranu obuku svih profesija koje pružaju usluge osobama sa invaliditetom i voditi kampanje koje će približiti probleme ovih osoba široj društvenoj zajednici.

21. Položaj osoba drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta

Normativni okvir za zaštitu ravnopravnosti pripadnika LGBT populacije uglavnom je zadovoljavajući, ali se odredbe važećih zakona, strategija i podzakonskih akata kojima se zabranjuje diskriminacija ne sprovode dosledno. Ustav Srbije ne pominje izričito kao jedno od ličnih svojstava seksualnu orijentaciju, ali se ono pominje u Zakonu o zabrani diskriminacije.

Na zaključak da je ova kategorija stanovništva veoma ugrožena ukazuje i podatak da je Srbija je predstavila svoj UPR izveštaj januara 2013. godine, i od Saveta za ljudska prava UN dobila 144 preporuke od kojih se 77 odnosi na prava LGBT osoba. Rok za njihovo sprovođenje je 2016. godina.

Ove godine je četvrti put, a treći put uzastopno zabranjeno organizovanje povorke ponosa zbog bezbednosnih razloga odnosno zbog pretnji organizatorima i učesnicima. Navedene bezbednosne procene nisu date na uvid organizatorima skupa u bilo kom obliku, niti su predočene javnosti. U revoltu prema još jednoj zabrani, u veče 27. septembra organizovana je protesna šetnja ispred Vlade Srbije na kojoj je učestvovalo nekoliko stotina građana, koja je protekla bez incidenata. Ovakva praksa ukazuje na sistemsku prirodu kršenja ljudskih prava LBTG osoba i propuštanje države da im obezbedi odgovarajuću zaštitu. Rešenja o zabrani skupa kojima je zabranjena Parada ponosa 2011, 2012. i 2013. godine doneta su zbog navodnog ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine bez preciziranja zbog kog od ovih osnova se skup zabranjuje.

Nadležni državni organi nisu učinili sve što je bilo u njihovoj moći da spreče diskriminaciju protiv učesnika Parade od strane trećih lica, a diskriminatorna pasivnost nadležnih državnih institucija i diskriminatorne izjave političkih lidera omogućavaju stvaranje klime koja podstiče na nasilje nad pripadnicima LGBT zajednice.

Ne postoje zvanični objedinjeni podaci o broju krivičnih dela motivisanih mržnjom prema LGBT osobama. Od uvođenja zločina iz mržnje u Krivični zakonik decembra 2012. do novembra 2013. godine, ovaj institut nije primenjen ni u jednom slučaju. Prema podacima GSA tokom 2012. godine u 70 odsto slučajeva prijavljivani su fizički napadi i pokušaji napada, a ostalo su bile pretnje, govor mržnje i diskriminacija. U 2013. godini je blago unapređen odgovor policije u slučajevima napada na LGBT osobe. GSA dodelila je nagradu „Duga" Odeljenju za rad u zajednici MUP za unapređenja rada sa LGBT zajednicom kada se radi o slučajevima nasilja i diskriminacije.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je povodom pritužbe jednog učenika kome su drugi učenici upućivali verbalne komentara uvredljive i uznemirujuće sadržine, koji su se odnosili na njegovu seksualnu orijentaciju preporučila da se bez odlaganja preduzmu sve neophodne mere kako bi svi zaposleni u školskoj ustanovi dobili obuku na temu zabrane diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i drugim ličnim svojstvima, kako bi se obezbedila veća senzibilisanost svih zaposlenih.

Preporuke

1. Usvojiti zakon o istopolnim zajednicama ili kroz dopunu postojećih zakonskih rešenja omogućiti ostvarivanje osnovnih prava koja iz činjenice dugoročnog zajedničkog života proističu.
2. Izmenama i dopunama Krivičnog zakona predvideti krivično delo zločin iz mržnje.
3. Omogućiti neometano uživanja slobode izražavanja i slobode okupljanja LGBT osoba.
4. Preuzeti mere u delotvorne cilju zaštite prava pripadnika LGBT od pretnji trećih lica.
5. Sprovoditi efikasnu i delotvornu istragu u slučaju pretnji ili napada na osobe zbog pretpostavljene LGBT orijentacije.
6. Kroz odgovarajuće programe, obuke i edukacije među učenicima razvijati duh tolerancije, prihvatanja različitosti i nediskriminatornog ponašanja.
7. Uvesti jedinstvene kriterijume za vođenje evidencije u predmetima u redovnim sudovima, koja obuhvata diskriminaciju kao jedan od kriterijuma.
8. Usvojiti zakon kojim se reguliše pravno priznavanje posledica promene pola.

22. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena

Srbija je u 2013. godini na 47. mestu po rodnoj ravnopravnost na listi Svetskog ekonomskog foruma, što je u odnosu na prošlu godinu kada je bila na 50. mestu poboljšanje. Prema pomenutom izveštaju, Srbija je prema ekonomskoj ravnopravnosti na 59. mestu, prema ravnopravnosti u oblasti obrazovanja na 59. mestu, po pristupu zdravstvu na 111. mestu i po političkoj participaciji na 39. mestu od 136 zemalja na listi Svetskog ekonomskog foruma.

Zakon o zabrani diskriminacije u članu 20 zabranjuje diskriminaciju u odnosu na pol ili zbog promene pola. Takođe je zabranjeno nasilje, eksploatacija, izražavanje mržnje, omalovažavanje, ucenjivanje i uznemiravanje s obzirom na pol, kao i javno zagovaranje, podržavanje i postupanje u skladu s predrasudama, običajima i drugim društvenim obrascima ponašanja koji su zasnovani na ideji podređenosti ili nadređenosti polova, odnosno stereotipnih uloga polova.

U aprilu 2013. godine, usvojene su izmene i dopune postojećeg Zakona o radu koje predviđaju da je poslodavac dužan da zaposlenoj ženi, koja se vrati na rad pre isteka godinu dana od rođenja deteta, obezbedi pravo na jednu ili više dnevnih pauza u toku dnevnog rada u ukupnom trajanju od 90 minuta ili na skraćenje dnevnog radnog vremena u trajanju od 90 minuta, kako bi mogla da doji svoje dete, ako dnevno radno vreme zaposlene žene iznosi šest i više časova. Zabranjeno je davanje otkaza trudnicama, ženama na porodiljskom odsustvu i zaposlenima koji koriste odsustvo sa rada radi nege deteta.

Srbija je ove godine usvojila Strategiju prevencije i zaštite protiv diskriminacije, Nacionalna strategija za primenu Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1325 „Žene, mir i bezbednost" (2010–2015) i Nacionalne strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima (2010–2015).

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, uputila je preporuku Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje da obezbedi trudnicama i porodiljama do 12 meseci nakon porođaja, koje su osiguranice na osnovu radnog odnosa, a kojima poslodavac ne uplaćuje doprinose za obavezno zdravstveno osiguranje, obavezno zdravstveno osiguranje po drugom osnovu. Nadležni državni organi su postupili po preporuci Poverenice.

Prema podacima međunarodne organizacije Interparlamentarna unija (IPU), Srbija je ove godine zauzela 23. mesto na listi država sa najvećim brojem žena u parlamentu (33,2%), ispred većine država članica EU i država iz regiona. Iako u toku 2013. godine, možemo konstatovati da je po prvi put učešće žena u političkom životu bilo približno 30%, različiti izveštaji pokazuju da se taj broj ne odnosi na učešće žena u lokalnoj vlasti, visokim diplomatskim mestima, političkim strankama i sl. U Vladi su pre ostavke janura 2014. godine bile samo dve žene.

Od 250 parlamentaraca, žena je 84 (33,6 %) dok je među 323 člana u 20 skupštinskih odbora, samo 11% žena. U Srbiji se protekle godine bitnije povećao broj žena profesionalnih vojnika, dok je broj žena oficira i dalje nizak, ali i on po-

stepeno raste. U Ministarstvu odbrane zaposleno je 19,28 odsto žena, dok je udeo žena u ukupnom broju zaposlenih u Vojsci Srbije, uključujući civile, 8,79 odsto. Žena oficira ima 1,69 odsto, a žena podoficira 0,5 odsto.

Preporuke

1. Nastaviti sa senzibilizacijom svih građana, promovisati jednake politike u svim sferama društvenog, javnog i političkog života.
2. Razvijati različite mehanizme koji će omogućiti sistemsku i efikasnu podršku i zaštitu ženama, a sve u cilju unapređenja njihovog položaja i posebno pomirenja profesionalnog i porodičnog života zaposlenih majki.
3. Nastaviti sa jačanjem ljudskih i finansijskih kapaciteta svih institucija na nacionalnom nivou u cilju bolje koordinacije i sprovođenja strategija i akcionih planova u oblasti rodne ravnopravnosti.
4. Unaprediti političku participaciju žena na lokalnom nivou.
5. Obezbediti jednak tretman muškaraca i žena uključujući adekvatnu zastupljenost žena na visokim rukovodećim pozicijama i na mestima gde se donose važne odluke, kao i jednake plate za slične pozicije.
6. Kroz obrazovne aktivnosti unaprediti znanje žena o njihovim pravima, štampanjem informativnih materijala i medijskim kampanjama.
7. Radi efikasnije zaštite prava žena kreirati mehanizme podrške (najbolje putem uspostavljanja besplatne pravne pomoći i savetovanja) ženama koje su žrtve kršenja nekog prava.

I
OPŠTI USLOVI ZA OSTVARENJE LJUDSKIH PRAVA

1. Srbija i međunarodni ugovori

1.1. Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava

Prema Ustavu, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori čine sastavni deo domaćeg pravnog poretka i neposredno se primenjuju (čl. 16, st. 2). Pored toga, član 18 predviđa da se neposredno primenjuju ljudska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Međutim, Ustav sadrži i jedno sporno rešenje, prema kome se međunarodni ugovori u hijerarhiji propisa nalaze iznad zakona, ali ispod Ustava, jer potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom (čl. 16, st. 2 i čl. 194, st. 4).[1] To znači da međunarodni ugovori koji su potvrđeni pre stupanja na snagu Ustava iz 2006. više ne bi mogli da se primenjuju ukoliko nisu s njim saglasni. Na međunarodnom planu, ipak, država ne može da se odrekne obaveza koje je prihvatila međunarodnim ugovorom tako što će izmeniti pravila u domaćem pravnom sistemu, pa makar to bile i ustavne odredbe, tako da se postavlja pitanje kakve praktične posledice nastaju ukoliko neki ranije potvrđen međunarodni ugovor zaista nije u skladu s Ustavom. Kad su u pitanju međunarodni ugovori koji tek treba da budu potvrđeni, oni ne bi mogli da budu ratifikovani ako nisu saglasni s Ustavom.

Ustav predviđa samo za „potvrđene međunarodne ugovore" da moraju biti u skladu s Ustavom, dok se ovaj uslov ne postavlja za opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, za koja se takođe izričito kaže da su deo pravnog poretka Srbije.

1.2. Srbija i međunarodni ugovori o ljudskim pravima

Svi važniji univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima obavezuju Srbiju i to: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i dva Protokola uz Pakt, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,

1 I Venecijanska komisija je u svom Mišljenju o Ustavu Srbije konstatovala da ovakva odredba pokreće važna pitanja. Vidi Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007)004, 19. mart 2007, st. 15–17.

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodna konvencija o ukidanju diskriminacije žena i Protokol uz ovu Konvenciju, Konvencija o pravima deteta i dva Protokola uz nju (o učešću dece u oružanim sukobima i o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji), Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Konvencija protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih i ponižavajućih kazni ili postupaka i Protokol uz ovu Konvenciju i Konvencija o pravima osoba s invaliditetom i Protokol uz ovu Konvenciju. Od konvencija o ljudskim pravima usvojenim pod okriljem UN Srbija nije ratifikovala još samo Konvenciju o pravima radnika migranata, iako ju je potpisala još 2004. godine. Srbija je takođe ratifikovala Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. o usvajanju dodatnog znaka raspoznavanja (Protokol III), Konvenciju o očuvanju nematerijalnog kulturnog nasleđa i Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primene biologije i medicine: Konvenciju o ljudskim pravima i biomedicini. (Vidi Dodatak I).[2]

Srbija je potpisnica i brojnih regionalnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava. Evropsku konvenciju o ljudskm pravima ratifikovala je još 2003. godine Srbija i Crna Gora. Ratifikovani su i svi protokoli uz ovu konvenciju. Srbija od 2011. nema nijednu važeću rezervu na Evropsku konvenciju. Još 1998. godine je tadašnja SRJ ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Skupština SCG je 2003. godine ratifikovala i Evropsku konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja. Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima Skupština SCG je ratifikovala decembra 2005. Srbija je 2009. godine ratifikovala Revidiranu Evropsku socijalnu povelju kojom se štite ekonomska i socijalna prava, Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Konvenciju Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma. Ratifikovane su i Konvencija o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja i Okvirna konvencija Saveta Evrope o vrednosti kulturnog nasleđa za društvo i Evropska konvencija o nezastarevanju krivičnih dela protiv čovečnosti i ratnih zločina.

Građani Srbije imaju mogućnost podnošenja individualnih predstavki pred svim komitetima UN koji ovu mogućnost predviđaju, sem pred Komitetom za ekonomska, socijalna i kulturna prava pošto Srbija nije ratifikovala Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.[3] Srbija takođe

2 Prema tumačenju Komiteta za ljudska prava, PGP bi u svakom slučaju obavezivao sve države nastale iz SFRJ, jer kada se PGP jednom ratifikuje, prava garantovana u njemu pripadaju ljudima koji žive na teritoriji države ugovornice, bez obzira na to da li se ona raspala na više država. Vidi st. 4 Opšteg komentara br. 26 o pitanjima vezanim za kontinuitet obaveza prema PGP, Komitet za ljudska prava, dok. UN CCPR/C/21/Rev.1/Add.8. Savezna Republika Jugoslavija, sukcesor bivše SFRJ, izjavom o sukcesiji, od 26. aprila 2001. godine nastavila je kontinuirano članstvo u međunarodnim ugovorima, a Republika Srbija, kao pravni sledbenik Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Odlukom Narodne Skupštine Republike Srbije od 5. juna 2006. godine učinila je to isto.

3 Još je SFRJ priznala pravo na podnošenje individualnih predstavki Komitetu protiv mučenja na osnovu člana 22 i mogućnost međudržavne predstavke na osnovu člana 21 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih i ponižavajućih kazni ili postupaka. Opcioni protokol uz

nije prihvatila pravo na podnošenje kolektivnih predstavki Evropskom komitetu za socijalna prava na osnovu Revidirane Evropske socijalne povelje. Građani Srbije mogu podnositi i predstavke Evropskom sudu za ljudska prava.

1.3. Ispunjavanje obaveza iz članstva u međunarodnim organizacijama i međunarodnim ugovorima

Kao članica Ujedinjenih nacija Srbija ima određene obaveze u odnosu na organe i tela koja su nadležna za kontrolu i nadzor nad ispunjavanjem obaveza iz članstva i ratifikovanih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima.[4]

U januaru 2013. godine delegacija Srbije učestvovala je na zasedanju Saveta za ljudska prava UN na kome je razmatran drugi univerzalni periodični pregled koji je Vlada Republike Srbije usvojila na sednici oktobra 2012. godine.[5] Od 144 upućene preporuke Srbija je prihvatila 139, a odbila je 5 preporuka. Dve se odnose na unapređenje položaja branilaca ljudskih prava, jedna na obezbeđivanje pristupa verskim službama, obrazovanju i medijima na rumunskom jeziku, jedna na uspostavljanje međunarodne komisije za istragu ubistava novinara. Srbija takođe nije prihvatila preporuku da ratifikuje Konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.[6] Država je prihvatila preporuku da se u 2013. godini organizuje nesmetano održavanje Parade ponosa, ali to se nije desilo.[7] Na poziv Republike Srbije juna 2013. godine Visoka komesarka za ljudska prava, Navi Pilaj (*Navi Pillay*) boravila je u Srbiji i imala sastanke sa predstavnicima nezavisnih tela, nevladinih organizacija i predstavnicima državnih organa.

Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Srbije[8] je zadužena da u koordinaciji sa ostalim državnim organima sastavlja izveštaje organima Ujedinjenih

---

Konvenciju protiv mučenja SCG je ratifikovala decembra 2005. godine. SRJ je 22. juna 2001. godine ratifikovala Fakultativni protokol uz PGP i time prihvatila pravo na individualnu predstavku Komitetu za ljudska prava UN. Takođe, SRJ je 22. jula 2001. donela Zakon o potvrđivanju Drugog fakultativnog protokola uz PGP, koji ima za cilj ukidanje smrtne kazne. Savezna vlada tadašnje SRJ je juna 2001. dala Izjavu o prihvatanju nadležnosti Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije na osnovu člana 14, st. 1 da prima i razmatra pojedinačne i kolektivne žalbe zbog kršenja prava garantovanih Konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. SRJ je 2002. godine ratifikovala Opcioni protokol uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena kojim se prihvata nadležnost Komiteta zaduženog za nadzor nad sprovođenjem ove Konvencije da prima i razmatra predstavke podnete od strane ili u ime pojedinaca ili grupe pojedinaca zbog kršenja prava zajemčenih ovom konvencijom. Srbija je 2009. godine ratifikovala i Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, kojim se priznaje mogućnost podnošenja individualnih predstavki Komitetu za prava osoba s invaliditetom.

4 Status države u pogledu ratifikacije i obaveze podnošenja izveštaja može se naći na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx.

5 Više o ovome na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yu/component/content/article/47-sr/ljudska-prava/100-o-univerzalnom-periodicnom-pregledu.

6 Preporuke se mogu naći na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/upr/preporuke.pdf.

7 Više o tome vidi u: II.10.2.2.

8 O radu Kancelarije može se obavestiti na: http://www.ljudskaprava.gov.rs.

nacija. Srbija je ove godine dostavila izveštaj Komitetu za sprečavanje torture koji će biti razmatran na 53. sednici Komiteta 2014. godine i inicijalni izveštaj Komitetu za zaštitu lica od prinudnih nestanaka. Srbija treba da dostavi izveštaj Komitetu za eliminaciju svih oblika diskriminacije januara 2014. godine. Tokom 2013. godine razmatran je drugi i treći izveštaj Srbije pred UN Komitetom za eliminicaju diskriminacije žena, a izveštaj o ispunjavanju preporuka ovog komiteta država je obavezna da dostavi do 2017. godine.[9] Komitet za ljudska prava je u aprilu i decembru 2013. godine dostavio Vladi dodatna pitanja na koja je država obavezna da odgovori do početka januara 2014. godine.[10] Srbija je trebalo da podnese izveštaj Komitetu za prava deteta u martu 2013. godine kada je trebalo da dostavi i izveštaje o primeni dva Fakultativna protokola uz Konvenciju o pravima deteta (o učešću dece u oružanim sukobima i o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji), međutim to nije učinjeno u toku 2013. godine.

Kao članica Saveta Evrope Srbija je marta 2013. godine dostavila Generalnom sekretaru Saveta Evrope treći periodični izveštaj o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Savetodavni komitet je usvojio mišljenje i ono u toku 2013. godine nije dostavljeno državi, ali se očekuje da će se to desiti početkom 2014.

1.4. Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2013. godini

1.4.1. Statistike

Evropski sud za ljudska prava je tokom 2013. godine odlučivao o 3.878 predstavki protiv Srbije, od čega je 3.685 odbačeno ili brisano. Sud je doneo presude u 24 slučaja (koji su se ticali 193 predstavke) i u 21 od njih našao da je država prekršila bar jedno pravo zagarantovano Evropskom konvencijom.[11] Sa ukupno 12.569 o kojima još uvek nije bilo odlučeno na kraju 2013. Srbija je bila na četvrtom mestu po broju predstavki pred Evropskim sudom, iza Rusije, Italije i Ukrajine.[12] U decembru 2013. godine u Evropskom sudu bilo je oko 99.900 predstavki o kojima nije odlučeno. Više od polovine od ovog broja podnete su protiv jedne od četiri države: Ruske Federacije, Italije, Ukrajine i Srbije.[13]

Tokom 2013. godine otvoren je za potpisivanje Opcioni protokol br. 16, koji omogućava najvišim domaćim sudovima da zatraže savetodavno mišljenje od ESLJP. Za stupanje na snagu ovog protokola potrebno je deset ratifikacija, i obavezivaće samo države koje su mu pristupile. Srbija nije potpisala ovaj Protokol.[14]

9 Više o nalazima Komiteta vidi u III.5.

10 Vidi dopis na: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/SRB/INT_CCPR_FUL_SRB_15872_E.pdf.

11 Statistika slučajeva pred Evropskim sudom dostupna je na: http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Serbia_ENG.pdf.

12 Poređenja radi, na kraju 2012. bila je na četvrtom mestu, vidi *Izveštaj 2012,* str. 28.

13 Više vidi na: http://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2013_ENG.pdf.

14 Tekst Protokola br. 16 dostupan je na srpskom jeziku na: http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/cr/articles/dokumenti/protokol-16-uz-evropsku-konvenciju-o-ljudskim-pravima.html. Lista pot-

1.4.2. Uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava na praksu redovnih sudova u Srbiji

Prema odredbama procesnih zakona, presude Evropskog suda za ljudska prava mogu biti osnov za ponavljanje pravosnažno okončanog postupka. Zakon o parničnom postupku u članu 426, st. 1, t. 11, omogućava ponavljanje pravosnažno okončanog postupka, po predlogu stranke kada stranka stekne mogućnost da upotrebi odluku Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda ljudskog prava, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke.

Zakonik o krivičnom postupku koji od početka oktobra 2013. godine primenjuju sudovi redovne nadležnosti, ne sadrži odredbu kojom se predviđa da odluka međunarodnog suda može biti osnov za ponavljanje krivičnog postupka. ZKP u članu 485 predviđa mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti ukoliko je odlukom Evropskog suda za ljudska prava utvrđeno da je pravnosnažnom odlukom ili odlukom u postupku koji je prethodio njenom donošenju, povređeno ili uskraćeno ljudsko pravo i sloboda okrivljenog ili drugog učesnika u postupku koje je zajemčeno Ustavom ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i dodatnim protokolima. Ovaj vanredni pravni lek mogu podneti okrivljeni preko svog branioca i Republički javni tužilac, a o njemu odlučuje Vrhovni kasacioni sud.

Prema istraživanju sudske prakse koje je sproveo Beogradski centar za ljudska prava, stranke se pred redovnim sudovima veoma retko pozivaju na odredbe procesnih zakona koje kao osnov za ponavljanje pravosnažno okončanog postupka predviđaju presudu ESLJP o povredi prava, ali i način na koji sudovi vode statistiku o predmetima ograničava mogućnost pouzdanog uvida u broj ovakvih slučajeva. [15]

1.4.3. Presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije donete tokom 2013. godine

Slučajevi koji se tiču neizvršenja pravosnažnih odluka domaćih sudova[16]– presude se mahom odnose na neizvršenje pravosnažnih presuda domaćih sudova u korist podnosilaca predstavki, bilo pravnih ili fizičkih lica, odnosno na problem dugovanja preduzeća sa većinskim društvenim kapitalom. Sud u Strazburu nije odstupao od svoje već dobro ustanovljene sudske prakse[17] i u ovakvim slučajevima je

pisnica i ratifikacija dostupna na: http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=214&CM=1&DF=&CL=ENG

15 Vidi više o uticaju prakse Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Srbije na: http://www.bgcentar.org.rs/zastita-ljudskih-prava-pred-srbijanskim-sudovimadoprinos-monitoringu-reforme-pravosudja/.

16 Vidi npr. odluke u slučajevima; *Sekulić i Kučević protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 28686/06, presuda od 15. oktobra; *Lolić protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 44095/06, presuda od 22. oktobra; *Marinković protiv Srbije,* ECtHR, App. No. 5353/11, presuda od 22. oktobra; *DOO Brojler Donje Sinkovce protiv Srbije,* ECtHR, App. No. 48499/06, presuda od 26. novembra; *DKD-UNION DOO protiv Srbije,* ECtHR, App. No. 42731/06, presuda od 10. decembra; *Stošić protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 64931/10, presuda od 1. oktobra; *Žarkov protiv Srbije,* ECtHR, App. Nos. 65437/10 i 65443/10, presuda od 10. decembra.

17 Vidi *Izveštaj 2011,* II 9.1.3.

nalazio povrede prava na pravično suđenje i prava na slobodno uživanje imovine iz člana 6, st. 1 i člana 1 Protokola 1. U ovakvim predmetima Sud je obavezivao državu da podnositeljima predstavki iz sopstvenih sredstava isplati iznose dosuđene domaćim pravosnažnim presudama u roku od 3 meseca od dana njihove pravnosnažnosti, umanjene za iznos koji je eventualno isplaćen, kao i da im nadoknadi troškove postupka. Pred ESLJP se maja 2013. godine nalazilo 2.010 ovakvih predstavki uključujući 913 koje su dostavljene državi na odgovor.[18]

Mitić protiv Srbije[19] – predstavku je podneo otac osuđenika koji je tokom izdržavanja zatvorske kazne izvršio samoubistvo; pozvao se na povredu prava na život iz člana 2 EKLJP, sa obrazloženjem da njegov sin nije trebalo da bude smešten u samici, kao i da istraga povodom njegove smrti nije bila delotvorna. Sud nije utvrdio povredu člana 2 Konvencije u vezi sa pozitivnom obavezom da zaštiti pravo na život i obavezom da sprovede delotvornu istragu radi utvrđivanja uzroka smrti sina podnosioca.

Otašević protiv Srbije[20] – podnosilac predstavke, aktivista za prava životinja je tvrdio da mu je, nakon privođenja u policijsku stanicu zbog suprotstavljanja hvatanju pasa lutalica, policija nanela povrede, što je sud konstatovao ali nije ništa preduzeo. Tvrdio je da je bio žrtva kršenja zabrane zlostavljanja i da istraga povodom ovog događaja nije bila delotvorna, odnosno da su prekršteni članovi 3 i 13 EKLJP. Sud nije prihvatio da razmatra materijalni aspekt povrede člana 3 jer su se pritužbe odnosile na postupanje policije tokom 2003. godine, pre stupanja na snagu Konvencije. Procesni aspekt povrede člana 3 je razmatran, ali Sud nije utvrdio povredu.

Luković protiv Srbije[21] – podnosilac je bio uhapšen i stavljen u pritvor 2006. godine zbog sumnje da je vođa organizovane kriminalne grupe koje je vršila koruptivna krivična dela u vezi sa carinom. Pritvor mu je produžavan u više navrata, da bi bio pušten uz jemstvo tek avgusta 2010. godine. Predstavku je podneo zbog navodnog kršenja člana 5 Konvencije usled toga što je predugo boravio u pritvoru, ali imajući u vidu kompleksnost i ostale okolnosti slučaja kao i broj okrivljenih, obiman dokazni materijal i primenu specijalnih mera koje se preduzimaju u slučajevima organizovanog kriminala, Sud nije našao povredu Konvencije.

Momčilović protiv Srbije[22] – Vrhovni sud Srbije je u trećem stepenu odlučivao u veću od pet sudija, umesto u veću od sedam sudija, o zahtevu za reviziju drugostepene presude, koju je takođe doneo Vrhovni sud. ESLJP je primetio da iako

18 Podatak preuzet sa sajta Ministarstva pravde, vidi: http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/cr/articles/presude/u-odnosu-na-rs/presuda-andjelic-i-dr.-protiv-srbije-p.-br.-57611-10.html.

19 ECtHR, App. No. 31963/08, presuda od 22. januara.

20 ECtHR, App. No. 32198/07, presuda od 5. februara.

21 ECtHR, App. No. 43808/07, presuda od 26. marta.

22 ECtHR, App. No. 23103/07, presuda od 2. aprila.

se član 491, st. 4. Zakona o parničnom postupku iz 2004. godine može tumačiti na razne načine u vezi sa time da li će se primeniti Zakon o parničnom postupku iz 1977. godine ili iz 2004. godine, ne postoji zakonski osnov da se jedan zakon primenjuje na deo predmeta u vezi sa sastavom veća, a drugi zakon na deo predmeta u vezi s ocenom dopuštenosti revizije.

ESLJP je ustanovio povredu člana 6, st. 1, jer sud koji je odlučivao u trećem stepenu nije bio sastavljen u skladu sa zakonom, i podnosiocu dosudio odštetu u visini tri hiljade evra zbog pretrpljene nematerijalne štete i 850 evra na ime troškova postupka.

Anđelković protiv Srbije[23] – podnosilac predstavke je tužio poslodavca zbog neisplaćenog regresa za korišćenje godišnjeg odmora i prvostepeni sud je odlučio u njegovu korist. Drugostepeni sud je preinačio ovu odluku uz obrazloženje da bi ovime podnosilac bio stavljen u povoljniji položaj od ostalih zaposlenih kod istog poslodavca kojima takođe nisu isplaćeni regresi. U odluci ESLJP navodi da se drugostepeni sud u svom obrazloženju nije pozvao na činjenice i na odredbe Zakona o radu na osnovu kojih je doneta prvostepena presuda, niti je dao obrazloženje zakonskih odredbi i načina na koje se one primenjuju na činjenice konkretnog slučaja. Ovom arbitrarnom odlukom drugostepeni sud je prekršio pravo na pravično suđenje iz člana 6 Konvencije.

Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije[24] – NVO Inicijativa mladih za ljudska prava je zatražila na osnovu Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja od BIA podatak o broju lica koja su elektronski bila nadzirana tokom 2005. godine, ali je njihov zahtev odbijen pozivanjem na član 5, st. 5 Zakona. Nakon što je Poverenik za informacije od javnog značaja naložio Agenciji da podnosiocu u roku od 3 dana dostavi traženi podatak, i nakon što je žalba Agencije Vrhovnom sudu odbačena, 2008. godine BIA je obavestila podnosioca da ne poseduje tražene informacije. ESLJP je bio stanovišta da odgovor Agencije da ne poseduje traženu informaciju nije ubedljiv s obzirom na prirodu tražene informacije (broj lica pod nadzorom) i na prvobitni odgovor Agencije, te da je odbijanjem da postupi u skladu s odlukom Poverenika povređen član 10 Konvencije, odnosno sloboda izražavanja. U skladu sa članom 46 Sud je naložio Republici Srbiji da u roku od tri meseca od donošenja odluke podnosiocima pruži traženu informaciju.

Zorica Jovanović protiv Srbije[25]– podnositeljka predstavke je majka dečaka koji je navodno preminuo nakon porođaja pre otpuštanja iz porodilišta 1983. godine. Slučaj je sličan stotinama sličnih slučajeva „nestalih beba" tokom 1970-ih, 1980-ih i 1990-ih u kojima su roditelji tvrdili da su njihova deca nestala, a ne preminula kao što su obavešteni u porodilištima. Posle 2003. godine nadležne vlasti, među njima i

23 ECtHR, App. No. 1401/08, presuda od 9. aprila.

24 ECtHR, App. No. 48135/06, presuda od 25. jula.

25 ECtHR, App. No. 21794//08, presuda od 26. marta. Vidi više u II.6.2.

Ombusdman, sačinile su niz izveštaja o nedostacima u propisima i načinu na koji su oni primenjivani u porodilištima u slučaju smrti novorođenčeta, ali i da su reakcije nadležnih organa na žalbe roditelja bile neadekvatne.

Sud je prihvatio da razmatra ovu predstavku iako je sin podnositeljke predstavke preminuo ili nestao 1983. godine, jer se propuštanje države da podnositeljki pruži informacije o sudbini njenog deteta nastavilo i nakon stupanja na snagu Konvencije u Srbiji i trajalo je i u vreme donošenja odluke. Podnositeljki predstavke nisu date nikakve pouzdane informacije o tome šta se zaista dogodilo sa njenom bebom, uzrok smrti nije nikada potvrđen, nije dobila izveštaj o autopsiji, a njegovi posmrtni ostaci nikada nisu predati porodici. Porodica nikada nije obaveštena o tome gde je dečak sahranjen, a njegova smrt nije zvanično upisana u matičnim knjigama. Suprug podnositeljke je podneo krivičnu prijavu protiv zaposlenih u porodilištu, ali je ona odbačena kao neosnovana. Decembra 2010. godine ovim pitanjem se bavio i anketni odbor Skupštine Srbije, što je dovelo do izvesnih unapređenja buduće prakse u porodilištima ali ništa nije učinjeno povodom slučajeva, poput ovog, koji su se desili u prošlosti. Stoga je ESLP jednoglasno našao da je podnositeljka bila izložena trajnoj povredi prava na poštovanje porodičnog života iz člana 8 Konvencije, jer je država propustila da joj pruži verodostojne informacije o sudbini njenog sina.

Na ime nematerijalne štete podnositeljki je dosuđeno deset hiljada evra, i hiljadu osam stotina evra na ime troškova. S obzirom na to da postoji značajan broj potencijalnih podnositelja predstavki koji su u sličnoj situaciji, ESLJP je u skladu s članom 46 naložio Srbiji da u roku od jedne godine od donošenja odluke usvoji primerene mere za uspostavljanje mehanizama koji će svim roditeljima koji su u sličnoj situaciji ponuditi individualno zadovoljenje. Nadzor nad ovim mehanizmom treba da vrši nezavisno telo, sa odgovarajućim nadležnostima, koje će biti u mogućnosti da roditeljima pruži verodostojne odgovore o sudbini svakog nestalog deteta i da im ponudi odgovarajuće obeštećenje. Sud će zastati sa razmatranjem ostalih sličnih predstavki na period od godinu dana.

Pejčić protiv Srbije[26] – predstavka je podneta zbog nemogućnosti ostvarenja prava na isplatu tzv. vojnih penzija pripadnika nekadašnje JNA. ESLP je našao da se za primenu Sporazuma pitanjima sukcesije, te i za odgovornost za isplatu vojnih penzija ima primeniti kriterijum prebivališta. Podnosilac predstavke se nastanio u Srbiji pre stupanja na snagu Sporazuma januara 2002. godine, tako da je od 2. juna 2004. godine, država preuzela odgovornost za isplatu vojnih penzija njenim državljanima sa dvojnim državljanstvom sa prebivalištem na njenoj teritoriji. Dalje, navodi se da su nadležni upravni organi odbili da primene Sporazum o sukcesiji uprkos jasnom uputstvu Vrhovnog suda, te je utvrdio da je došlo do povrede člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju. ESLJP je utvrdio i povredu člana 6, st. 1 Konvencije zbog dugog trajanja upravnog postupka. U vreme kada je ESLJP odlučio o ovoj predstavci postupak je trajao više od osam godina i bio još uvek u toku pred Ustavnim sudom.

26 ECtHR, App. No. 34799/07, presuda od 8. oktobra.

ESLJP je naložio državi da podnosiocu nakadi materijalnu štetu, odnosno da isplati zaostale penzije za period od 2. juna 2004. godine, do 31. decembra 2011. godine, sa kamatom. Podnosiocu je još dosuđeno 3 hiljade devet stotina evra za naknadu nematerijalne štete i oko četiri hiljade trista evra za troškove postupka.

Vilotijević protiv Srbije[27] – predmet se tiče povrede prava na pravično suđenje zbog dužine trajanja parničnog postupka koji je počeo septembra 1993, i još uvek je u toku pred prvostepenim sudom, od toga devet i po godina od stupanja na snagu Konvencije u Srbiji. Sud je utvrdio povredu člana 6, st. 1 Konvencije.

2. Ustav Srbije i odredbe o ljudskim pravima, ograničenja i derogacija ljudskih prava

2.1 Opšte

Ustav Srbije[28] sadrži širok katalog ljudskih prava, ali se u nekim odredbama javljaju određeni propusti i nejasnoće, dok neke odredbe nedostaju. Recimo, Ustav ne zabranjuje tumačenja odredbi o ljudskim pravima koje daje pravo da se preduzimaju radnje kojima bi se ukinula ili u većoj meri, u odnosu na onu koju Ustav dozvoljava, ograničila Ustavom zajemčena ljudska prava. Član 18, st. 3 Ustava predviđa da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače „u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje". To znači da se prilikom tumačenja odredbi ljudskih prava moraju uzeti u obzir stavovi međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava (npr. Evropskog suda za ljudska prava ili ugovornih tela osnovanih međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima koji su usvojeni u okviru UN), što ide u prilog unapređenju ljudskih prava u Srbiji.

Deo II Ustava odnosi se na ljudska i manjinska prava i slobode i čine ga članovi 18–81. Podeljen je u tri podgrupe, tj. 1. osnovna načela (čl. 18–22.), 2. ljudska prava i slobode (čl. 23 i 74) i 3. prava pripadnika nacionalnih manjina (čl. 75–81).

Ustav ne garantuje pravo na adekvatno stanovanje, ishranu i vodu kao i čitav niz prava na adekvatan standard života koji je garantovan Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ustav garantuje ljudska prava shodno međunarodnim standardima, ali ne rešava pitanje rodne ravnopravnosti i ne bavi se na odgovarajući način diskriminacijom žena. Član 21 Ustava zabranjuje diskriminaciju na rodno neutralan način, a ne u skladu sa članom 1 Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.[29]

27 ECtHR, App. No. 26042/06, presuda od 10. decembra.

28 *Sl. glasnik RS*, 83/06.

29 Detaljnije o svakom pravu vidi u glavi II.

2.2. Ograničenja ljudskih prava

Ustav propisuje da se ljudska i manjinska prava mogu ograničiti ako to Ustav dopušta i to samo u onoj meri koja je neophodna da bi se u demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Državni organi moraju da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu između ograničenja i njegove svrhe i o tome da li postoji način da se ta svrha postigne manjim ograničenjem prava, dok ograničenje ni u kom slučaju ne sme da zadire u suštinu zajemčenog prava (čl. 20). Ustav ne koristi formulaciju koja postoji u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, naime da ograničenje mora imati *legitimni* cilj, već je dozvoljena svaka svrha koju dopušta sam Ustav.[30] Ovaj propust donekle može da se nadomesti opštom odredbom o tumačenju sadržanom u članu 18, prema kojoj se „odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače ... u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje", pa bi, imajući u vidu praksu Evropskog suda za ljudska prava, legitimni cilj morao da bude uslov za prihvatljivost ograničavanja ljudskih prava.

Prema članu 18, st. 2 Ustava, način ostvarivanja pojedinih sloboda i prava čoveka može se zakonom propisati – kada je to ustavom izričito predviđeno i kada je to neophodno za ostvarivanje pojedinog prava zbog njegove prirode. Ovakva formulacija dozvoljava da način sprovođenja nekih ljudskih prava koja po mišljenju ustavotvorca nisu neposredno sprovodiva bude određen zakonima. To ne mora nužno da znači ograničenje prava, iako činjenica da Ustav ostavlja zakonu da razradi ostvarenje nekog prava stvara mogućnost izvesnog sužavanja polja primene tog prava.

Ustav ne određuje izričito koja su prava neposredno sprovodiva a koja nisu, već se ta ocena ostavlja parlamentu. Time se donekle otvara mogućnost zloupotrebe i ograničavanja neposredno sprovodivih prava putem zakona. Ustav izričito propisuje da zakon kojim se uređuje ostvarivanje prava ni u kom slučaju ne sme da zadire u suštinu samog prava. Članom 20 Ustava princip proporcionalnosti je jasno definisan, kao i merila po kojima se pre svega sudovi moraju rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih i manjinskih prava. Merila ocenjivanja proporcionalnosti su u skladu s praksom Evropskog suda za ljudska prava.[31] Ustav ne sadrži odredbu kojom se izričito zabranjuje ograničavanje ljudskih i manjinskih prava zajemčenih

30 U svom *Mišljenju o Ustavu* Venecijanska komisija je komentarisala član 20 Ustava koji se odnosi na ograničenja ljudskih i manjinskih prava (st. 28–30 Mišljenja). Pored ukazivanja na činjenicu da se Ustavom ne zahteva postojanje legitimnog cilja kako bi ograničenje bilo dozvoljeno, ovaj član je kritikovala i zbog toga što je preterano komplikovano formulisan, pa otvara mogućnost da se jave mnoga pitanja u vezi s tumačenjem različitih vrsta ograničenja. Vidi Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007)004, 19. mart 2007

31 Vidi *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECmHR, App. No. 5493/72 (1976); *Informationsverein Lentia protiv Austrije,* ECmHR, App. Nos. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89

opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, međunarodnim ugovorima i zakonima i drugim propisima na snazi, već samo sadrži uopšteniju odredbu kojom se propisuje da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati.

2.3. Derogacija ljudskih prava

Ustav predviđa da su, po proglašenju ratnog ili vanrednog stanja (formalni uslov), dozvoljene mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom, i to samo u onom obimu u kome je to neophodno (materijalni uslov).[32] Ova formulacija ostavlja širu mogućnost za derogaciju ljudskih prava nego što je to slučaj sa Evropskom konvencijom koja dozvoljava odstupanja samo u „najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije". Ustav takođe sadrži nešto užu listu prava koja se ne mogu ni u kom slučaju derogirati (čl. 202, st. 4).[33]

Postojanje javne opasnosti koja ugrožava opstanak države ili građana je uslov za proglašavanje vanrednog stanja (čl. 200, st. 1), pa se praktično za dopuštenost odstupanja od ljudskih prava prema Ustavu traži i ovaj uslov, ali samo kada je u pitanju vanredno stanje, a ne i u slučaju proglašenja ratnog stanja.

Mere derogacije imaju privremeni karakter i prestaju da važe kad prestane vanredno ili ratno stanje (čl. 202, st. 3). Odstupanje od pojedinih ljudskih prava za vreme ratnog i vanrednog stanja u skladu je s obavezom iz člana 4 PGP i člana 15 EKPS da do derogacije može doći kada „opstanak nacije ugrozi izvanredna javna opasnost".

Ratno i vanredno stanje proglašava Narodna skupština, a ako ona nije u mogućnosti da se sastane odluke donose zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade, a Narodna skupština potvrđuje sve mere koje se propišu (čl. 201 i 200).

3. Ustavnost i zakonitost

3.1. Ustavni sud Srbije – izbor sudija i nadležnost

Prema Ustavu predstavnici sve tri grane vlasti, predsednik Republike (koji se u ovom kontekstu shvata kao nosilac izvršne vlasti), Narodna skupština i Vrhovni kasacioni sud biraju sudije Ustavnog suda. Ustavni sud ima petnaest sudija koji se biraju na period od devet godina. Predsednik Republike bira pet kandidata od deset

i 17207/90 (1993); *Lehideux i Isorni protiv Francuske*, ECtHR, App. No. 24662/94 (1998); *A. B. i C. protiv Irske*, ECtHR, App. No. 25579/05 (2010).

32 Član 202, st. 1 Ustava.

33 Vidi Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD (2007)004, st. 97–98.

koje nominuje Narodna skupština, dok Narodna skupština vrši izbor pet od deset kandidata koje predloži predsednik Republike. Preostalih pet sudija bira se na opštoj sednici Vrhovnog kasacionog suda, sa zajedničke liste Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca (čl. 172).

Za sudiju može biti izabran „istaknuti pravnik" koji je navršio najmanje 40 godina života i najmanje 15 godina radi u pravnoj struci (čl. 172, st. 5). Sa svake od tri predložene liste kandidata, najmanje po jedan izabrani sudija mora biti s teritorije autonomnih pokrajina (čl. 172, st. 4). Ustav i Zakon o Ustavnom sudu (ZUS)[34] nisu pružili jasna pravila efikasnog izbora sudija Ustavnog suda, niti valjane garancije nezavisnosti Ustavnog suda što nije promenjeno ni Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu.

Sudija Ustavnog suda se razrešava ako postane član političke stranke, povredi zabranu sukoba interesa, trajno izgubi radnu sposobnost, bude osuđen na kaznu zatvora ili bude osuđen za delo koje ga čini nedostojnim dužnosti sudije Ustavnog suda (čl. 15, st. 1 ZUS). Ispunjenost ovih uslova ceni sam Ustavni sud, u postupku koji mogu da pokrenu ovlašćeni predlagači za izbor ili imenovanje sudija ovog suda ili sam Ustavni sud (čl. 15, st. 2 i 3). Odluku o razrešenju sudije Ustavnog suda donosi Narodna skupština, dakle i kada je sudija imenovan od strane drugih ovlašćenih predlagača. Zakon o Ustavnom sudu zabranjuje sudijama Ustavnog suda da vrše „drugu javnu ili profesionalnu funkciju, niti posao, izuzev profesure na pravnom fakultetu u Republici Srbiji" (čl. 16, st. 1).

Radi bolje efikasnosti Ustavni sud radi i odlučuje i u užem sastavu, odnosno Velikom i Malom veću. Ustavni sud ima dva Velika veća, koja čine predsednik i sedam sudija, a odluke donose jednoglasno, a kada nema saglasnosti o predmetu se odlučuje na sednici Suda. Malo veće donosi određeno rešenje i zaključke procesnog karaktera, čine ga troje sudija. Kada na Malom veću nije postignuta saglasnost o predmetu iz njegove nadležnosti, odluku donosi Veliko veće. Sud na sednicama u punom sastavu i dalje donosi najvažnije odluke kao što su meritorne odluke u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti, o zabrani političke stranke, sindikalnih organizacija, udruženja građana ili verskih zajednica, kao i o tome da li je predsednik Srbije povredio Ustav.

Javnost rada Ustavnog suda se prema članu 3 Zakona o Ustavnom sudu obezbeđuje objavljivanjem odluka i saopštenja sa sednica na internet stranici Ustavnog suda, održavanjem javne rasprave i rasprave u postupku pred Ustavnim sudom, davanjem saopštenja sredstvima javnog informisanja, održavanjem konferencija za medije i na drugi način. Javnost se isključuje samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku (čl. 3, st. 3). Tokom 2013. godine postavilo se pitanje javnosti rada Ustavnog suda. Naime, izneto je mišljenje da Zaključak o javnosti rada donet 2011. godine, po kome Sud održava redovne

34 *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11, 18/13-Odluka US.

sednice otvorene za javnost samo u slučaju razmatranja predmeta koji s obzirom na vrstu osporenog akta ili spornog ustavnopravnog pitanja imaju širi društveni značaj, ne obezbeđuje dovoljnu transparentnost rada suda i ne doprinosi podizanju njegove demokratske odgovornosti.[35] Po tom mišljenju javnost rada Suda ostvaruje se između ostalog **i** prisustvom akreditovanih predstavnika sredstava javnog obaveštavanja javnoj raspravi u Sudu, kako je predviđeno Poslovnikom o radu Suda (čl. 29). S druge strane, Ustavni sud smatra da je Zaključak saglasan sa odredbama člana 175 Ustava i Zakonom o Ustavnom sudu, zaključujući da važećim tekstom Zakona o Ustavnom sudu nije predviđeno da redovne sednice Ustavnog suda budu otvorene za javnost.[36]

3.2. Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Srbije

Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima i o saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom (čl. 167 Ustava). On takođe može ocenjivati ustavnost zakona i pre njegovog stupanja na snagu na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika (čl. 169 Ustava). Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti može pokrenuti sam Sud, državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i najmanje 25 narodnih poslanika (čl. 168, st.1). Pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti ima svako pravno ili fizičko lice.

Postupak je bliže uređen Zakonom o Ustavnom sudu, koji predviđa da Sud nije ograničen zahtevom predlagača i može da nastavi postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti i kada predlagač odustane, ako za to nađe osnova. Ustavni sud može, na zahtev donosioca osporavanog akta da zastane sa postupkom i omogući donosiocu da otkloni razloge zbog kojih bi mogla da se utvrdi neustavnost ili nezakonitost, ali je ovlašćen i da obustavi izvršenje pojedinačnog akta čija se ustavnost ili zakonitost ocenjuje ako ustanovi da bi njegovom primenom mogle nastupiti neotklonjive štetne posledice (čl. 56, st. 1 ZUS). Zakon, statut AP ili jedinice lokalne samouprave, drugi opšti akt ili kolektivni ugovor za koji Ustavni sud utvrdi da nisu u saglasnosti sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorom prestaje da važi danom objavljivanja odluke u Službenom glasniku Republike Srbije. Takođe, Ustavni sud može odložiti na određeno vreme objavljivanje odluke kojom je ustanovljena neustavnost određenog akta kako bi pružio mogućnost donosiocu tog akta da uredi sporna pitanja na način koji je saglasan Ustavu.

35 „Ustavni sud krši ustav", *Danas*, 20 i 21. novembar. Više na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/ustavni_sud_krsi_ustav.55.html?news_id=271524.

36 *Danas*, 22. novembar, dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/0-101913/reagovanje-povodom-teksta-u-dnevnom-listu-danas?_qs=javnost%20rada.

Odnos Ustavnog suda prema zakonodavcu uređen je takođe Zakonom o Ustavnom sudu prema kome Ustavni sud može obavestiti Narodnu skupštinu o stanju i o problemima ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, da daje mišljenja i ukazuje na potrebu donošenja ili izmenu zakona. Ustavni sud dostavlja Narodnoj skupštini odluku kojom je utvrdio da zakon ili drugi opšti akt koji je donela nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom (čl. 107 ZUS). Međutim, Ustavni sud i dalje ne može narediti zakonodavcu da donese propise kojima bi se obezbedilo uvažavanje pojedinog ustavnog prava.

Beogradski centar za ljudska prava je ispitivao uticaj preporuka Ustavnog suda upućenih Narodnoj skupštini Republike Srbije o neophodnosti izmena određenih zakona. Shodno članu 105 Zakona o Ustavnom sudu, ukoliko uoči probleme u ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti, Ustavni sud obaveštava Narodnu skupštinu o potrebi preduzimanja određenih radnji kako bi se ovo stanje prevazišlo. Identifikovano je 25 opštih akata za koje je Ustavni sud obavestio skupštinu o potrebi donošenja novog akta ili potrebi da se neke odredbe usaglase sa Ustavom.

Zabrinjava činjenica da u većini slučajeva zakonodavac nije poštovao preporuke Ustavnog suda i da sporne odredbe nisu izmenjene. Da problem nije isključivo tehničke prirode, kao što je na primer vreme koje je potrebno za pripremu predloga izmene zakona ili javnu raspravu, govore primeri vezani za Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakon o izvršenju krivičnih sankcija. Za oba zakona Narodna skupština je usvojila predloge za izmenu i dopunu, ali sugestije Ustavnog suda nisu uzete u obzir.

Najveću odgovornost za ovakav odnos prema odlukama Ustavnog suda svakako snosi Vlada, kao organ koji je, prema dosadašnjoj praksi, među Ustavom određenim subjektima za predlaganje zakona najaktivniji. Narodna skupština je redovno i u veoma kratkom roku obaveštavala Vladu o predlozima Ustavnog suda za usaglašavanje zakona. S druge strane, narodni poslanici imaju mogućnost da predlažu zakone, pa se postavlja pitanje zašto to ne čine. Da li je u pitanju loša organizacija službi koje dostavljaju informacije narodnim poslanicima ili se jednostavno radi o neaktivnosti narodnih predstavnika, pitanje je kome treba posvetiti posebnu pažnju.

4. Delotvornost pravnih lekova za zaštitu ljudskih prava u pravnom sistemu Srbije

4.1. Opšte

Bitan uslov za stvarno uživanje ljudskih prava je postojanje delotvornih pravnih lekova. Član 2, st. 3 PGP, član 13 Evropske konvencije i odredbe nekih drugih međunarodnih ugovora koje je Srbija ratifikovala, nameću obavezu državi da obez-

bedi pravne lekove na osnovu kojih je moguće razmatrati žalbe zbog kršenja prava koja međunarodni ugovori garantuju ali takođe i obavezu da žrtva takvog kršenja ima pravo na odgovarajuće zadovoljenje.

Ustav Srbije u članu 22 utvrđuje pravo na sudsku zaštitu i pravo na uklanjanje posledica koje povredom prava nastaju, kao i pravo obraćanja međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava. Prema međunarodnim standardima država se obavezuje da za povrede ljudskih prava pored delotvornog pravnog leka predvidi i pravo na obeštećenje ili neke specifične pravne lekove.[37] Ustav predviđa pravo na rehabilitaciju i naknadu štete za lica koja su bez osnova ili nezakonito lišena slobode, pritvorena ili osuđena za kažnjivo delo ili su pretrpela materijalnu ili nematerijalnu štetu nezakonitim ili nepravilnim radom državnih organa (čl. 35), a takođe garantuje i pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluka kojima se odlučuje o njegovom pravu (čl. 36).

Određivanje pojedinog pravnog sredstva kao redovnog ili vanrednog pravnog leka za potrebe unutrašnjeg prava potpuno je irelevantno za ocenu tih sredstava sa aspekta međunarodnog prava. Pravna sredstva se mogu smatrati delotvornim u načelu, ali se delotvornost pravnih lekova ceni u zavisnosti od okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. Teorijski, bilo koja procesna radnja propisana zakonom koja može dovesti do ostvarenja određenog prava ili pružanja zadovoljenja za kršenje tog prava mogla bi se smatrati pravnim lekom. Takve procesne radnje mogu biti preduzete u parničnom, vanparničnom, prekršajnom, krivičnom, upravnom, stečajnom postupku i postupcima za zaštitu ustavnosti. Međunarodni dokumenti ne pružaju garanciju prema kojoj građani imaju pravo na pokretanje krivičnih postupaka protiv drugih lica. Ne smatra se kršenjem prava na delotvoran pravni lek ukoliko nacionalni zakoni, npr. ograničavaju građanima pravo da pristupe krivičnim sudovima kao tužioci (kao što je to slučaj sa zakonodavstvom u Srbiji).[38] Bitno je takođe naglasiti da treba razlikovati pravo na delotvoran pravni lek i pravo na pristup sudu.

4.2. Redovni i vanredni pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije

Zakon o parničnom postupku (ZPP)[39] garantuje pravo na žalbu na bilo koju odluku prvostepenog parničnog suda (čl. 367 ZPP u odnosu na žalbe na presude i čl. 399 u odnosu na žalbe protiv rešenja). Žalba na presudu mora se izjaviti u roku od 15 dana od dana dostavljanja prepisa presude, osim ukoliko se radi o meničnom ili čekovnom sporu u kom slučaju je rok za izjavljivanje žalbe 8 dana (čl. 367, st. 1). Član 368 ZPP propisuje da žalba protiv prvostepene presude kojom se fizičkom licu nalaže isplata potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 300 evra u dinar-

37 Tako na primer Konvencija o pravima deteta u članu 39 obavezuje državu da obezbedi odgovarajuću podršku detetu koje je bilo žrtva zlostavljanja, zanemarivanja i oružanih sukoba u cilju oporavka i društvene reintegracije.

38 Pogledaj *Izveštaj 2011*, I.2.2.

39 *Sl. glasnik RS*, 72/11, 49/13 – odluka US i 74/13 – odluka US.

skoj protivvrednosti, odnosno kojom se preduzetniku ili pravnom licu nalaže isplata potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 1.000 evra u dinarskoj protivvrednosti ne odlaže izvršenje. Iako se ovim ne zadire u samo pravo na pravni lek, čini se da se ovakvim rešenjem prejudicira ishod postupka po žalbi i nepotrebno komplikuje izvršenje konačne sudske odluke u slučaju usvajanja žalbe i preinačenja prvostepene presude. Najdrastičnije ograničenje prava na žalbu prema ZPP tiče se zabrane isticanja materijalnopravnih prigovora u žalbi (čl. 372, st. 2). O žalbi u parničnom postupku odlučuje neposredno viši mesno i stvarno nadležni sud.

ZPP predviđa kao vanredni pravni lek izjavljivanje zahteva za reviziju protiv pravnosnažne presude (čl. 403). Revizija se, za potrebe međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, smatra delotvornim i redovnim pravnim lekom. Međutim, prema ZPP pravo na izjavljivanje revizije sadrži značajna ograničenja. Revizija nije dozvoljena u imovinskopravnim sporovima kad se tužbeni zahtev odnosi na utvrđenje prava svojine na nepokretnostima ili potraživanje u novcu, na predaju stvari ili izvršenje neke druge činidbe, ako vrednost predmeta spora pobijenog dela ne prelazi dinarsku protivvrednost 100.000 evra po srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan podnošenja tužbe (čl. 403, st. 3). Takođe, revizija se može podneti samo posredstvom punomoćnika iz redova advokata (čl. 410). Na kraju, revizija se može izjaviti isključivo zbog pojedinih bitnih povreda procesnih pravila i zbog pogrešne primene materijalnog prava (čl. 407). Revizija se, u načelu, ne može izjavljivati zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja (čl. 407, st. 2). O reviziji odlučuje Vrhovni kasacioni sud.

Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)[40] takođe predviđa pravo na žalbu (čl. 432 ZKP) koja se može izjaviti 15 dana od dana dostavljanja prepisa presude. Rok za podnošenje žalbe se može produžiti na zahtev stranaka (čl. 432, st. 2). Žalba se može izjaviti zbog bitne povrede krivičnog postupka, povrede materijalnog krivičnog zakona, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i zbog izrečene sankcije. ZKP takođe predviđa mogućnost ponavljanja krivičnog postupka i podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti. Ovaj poslednji pravni lek služi prevashodno za ispravljanje povreda ljudskih prava nastalih u krivičnom postupku koje su utvrđene presudama Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava.

Slične odredbe o pravu na žalbu mogu se naći i u Zakonu o opštem upravnom postupku (ZOUP)[41] i Zakonu o vanparničnom postupku (ZVP).[42] Protiv presude donete u upravnom sporu ne može se izjavljivati žalba, što je u skladu sa zahtevom višestepenosti postupka, s obzirom da se upravni spor uvek pokreće protiv odluka o kojima se prethodno odlučivalo u upravnom postupku.[43]

Na delotvornost pravnog leka u velikoj meri utiču odredbe Zakona o upravnom postupku prema kojem žalba ne odlaže izvršenje (čl. 221, st. 1). Da bi se neko

40 *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 i 45/13.

41 Članovi 12, 213 (žalba), član 239 (ponavljanje postupka), *Sl. list SRJ*, 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, 30/10.

42 Pravo na žalbu uređeno je za svaki posebni vanparnični postupak.

43 Član 7 Zakona o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, 111/09.

pravno sredstvo smatralo efikasnim u smislu dosadašnje jurisprudencije ESLJP, suspenzivni efekat žalbe mora biti automatski, odnosno ne sme zavisiti od diskrecione odluke domaćeg suda u pojedinačnom slučaju.[44] Tako u praksi postupka azila *de facto* postoji suspenzivno dejstvo pravnih lekova jer Kancelarija za azil u izreci rešenja kojim je odbijen ili odbačen zahtev za azil obavezuje tražioca azila da napusti Republiku Srbiju u roku od tri dana od dana pravnosnažnosti, ukoliko nema drugi osnov za boravak. I pored toga što Upravni sud do sada ni u jednom predmetu nije odložio izvršenje konačnog upravnog akta u postupku azila,[45] Ustavni sud ipak smatra da je tužba upravnom sudu delotvoran pravni lek.[46]

Ovaj princip kritičan je i u slučajevima prinudnih iseljenja, u kojima je nesuspenzivno dejstvo žalbe jedan od razloga zbog kog stanovnici neformalnih naselja često ne ulažu žalbe na rešenja, a u onim slučajevima u kojima izjavljuju pravne lekove, oni ne zadržavaju iseljenje, pa drugostepene odluke često bivaju donete posle samog iseljenja.[47]

4.3. Ustavna žalba i njena delotvornost

Ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu (čl. 170). U slučaju da je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku ili je zakonom isključeno pravo na sudsku zaštitu ljudskih i manjinskih prava i sloboda, Zakon o Ustavnom sudu takođe dozvoljava pokretanje ustavne žalbe (čl. 82). Ovakvo rešenje omogućava podnošenje ustavne žalbe posle iscrpljivanja svih drugih delotvornih pravnih lekova. Evropski sud za ljudska prava smatra ustavnu žalbu načelno delotvornim pravnim lekom tek od avgusta 2008. godine kada je Ustavni sud konačno počeo da donosi odluke po ustavnim žalbama.

Ustavnom žalbom može se tražiti zaštita bilo kojeg ljudskog prava zajemčenog Ustavom ili bilo kojim drugim međunarodnim instrumentom koji je obavezujući za Republiku Srbiju.[48] Aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne žalbe imaju sva fizička ili pravna, domaća ili strana lica koja su titulari ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda. U pogledu aktivne legitimacije Ustavni sud je povodom Parade ponosa 2012. odbacio ustavnu žalbu našavši da fizička lica koja

44 Vidi više na: http://azil.rs/doc/periodi_ni_izve_taj_FINALNI_jun_oktobar_2013.pdf

45 Odluke Upravnog suda su dostupne na http://www.azil.rs/documents/category/odabrane-presude.

46 Odluka u predmetu Už–1286/2012, od 29.3.2012, dostupna na: http://www.azil.rs/documents/category/odabrane-presude

47 *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje*, Praxis, 2013.

48 Vidi stav Ustavnog suda u postupku ispitivanja i odlučivanja po ustavnoj žalbi dostupan na http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/Ставови_Уставног_суда_у_поступку_испитивања_и_одлучивања.doc.

su je podnela nisu aktivno legitimisana.[49] Sud je tada odlučio da je aktivno legitimisano samo udruženje „Parada ponosa Beograd" formalni sazivač skupa što nije u skladu sa praksom ESLJP koja tumači da po članu 11 Evropske konvencije aktivnu legitimaciju, odnosno status žrtve kršenja slobode okupljanja, imaju i fizička lica koja su učestvovala na skupu, ili bi na njemu učestvovala da je on održan.[50]

Ustavna žalba ne predstavlja *actio popularis*, te potencijalni podnosilac mora lično pretrpeti povredu Ustavom zajemčenih ljudskih prava i sloboda. Druga lica (fizička, državni organi i organizacije nadležne za praćenje i ostvarivanje ljudskih prava) ustavnu žalbu mogu podneti samo na osnovu pismenog ovlašćenja lica čija su prava ili slobode povređene. Na praksu Ustavnog suda mogla bi da utiče presuda ESLJP *Valliantos i drugi protiv Grčke*.[51] Sud je u ovoj odluci proširio postojanje povrede i na potencijalnu povredu tako što je utvrdio da se član 34 EKLJP odnosi ne samo na direktne žrtve već i na potencijalne žrtve kojima bi kršenje moglo povrediti prava ili koje imaju opravdan i lični interes da se sa određenom praksom prestane.

Rok za izjavljivanje ustavne žalbe iznosi 30 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta ili od dana preduzimanja radnje kojom se povređuje ili uskraćuje pravo garantovano Ustavom (čl. 84, st. 1 ZUS). Ipak, ukoliko lice iz opravdanih razloga propusti rok za podnošenje ustavne žalbe Ustavni sud će dozvoliti povraćaj u pređašnje stanje ako to lice u roku od 15 dana od dana prestanka razloga koji je izazvao propuštanje istovremeno podnese predlog za povraćaj u pređašnje stanje i ustavnu žalbu (čl. 84, st. 2 ZUS). Po isteku 3 meseca od dana propuštanja ne može se tražiti povraćaj u pređašnje stanje (čl. 84, st. 3 ZUS). U slučaju izjavljivanja ustavne žalbe zbog propuštanja preduzimanja odgovarajuće radnje rok se računa u svakom konkretnom slučaju zavisno od ponašanja organa i ponašanja podnosioca ustavne žalbe.

Ovlašćenja Ustavnog suda u slučaju usvajanja ustavne žalbe definisana članom 89, st. 2 ZUS široko su postavljena i uključuju poništavanje pojedinačnog akta, zabranu daljeg vršenja ili naredbu vršenja određene radnje i određivanje uklanjanja štetnih posledica u određenom roku. Ako je pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno pravo više lica, a samo neko od njih je izjavilo ustavnu žalbu, konačna odluka se odnosi na sva lica koja se nalaze u istoj pravnoj situaciji (čl. 87 ZUS).

Ukoliko Ustavni sud nađe da su u krivičnom postupku povređena prava osuđenog, a povreda je takva da je imala uticaja na zakonito i pravilno donošenje presude ili je povređeno ili uskraćeno ljudsko pravo i sloboda okrivljenog ili drugog učesnika u postupku koje je zajemčeno Ustavom, i Zakonik o krivičnom postupku predviđa, kao što je već pomenuto, mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti. Slično rešenje postoji i u Zakonu o parničnom postupku.

49 Odluka USS Už-8463/2012.

50 *Baczkowski i dr. protiv Poljske* ECtHR, App. No. 1543/06 (2007); *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske* ECtHR, App. Nos. 29221/95 i 29225/95(1998.); *Alekseyev protiv Rusije,* ECtHR, App. Nos. 4916/07, 25924/08 i 14599/09(2010).

51 *Valliantos i drugi protiv Grčke*, ECtHR, App. Nos. 29381/09 i 32684/09 (2013).

U pogledu tzv. preventivnog delovanja Ustavnog suda kada rešava žalbe koje se tiču dugog trajanja postupka, on može predmet da vrati na ponovno odlučivanje i naloži okončanje postupka u najkraćem mogućem roku. Iako je Ustavni sud u dosadašnjoj praksi nalagao da se ubrza rad u ovim predmetima nije istovremeno nalagao i rok u kojem bi se taj postupak morao okončati.

Tokom 2012. godine Ustavni sud je pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti Zakona o Ustavnom sudu i doneo odluku u odnosu na odredbu kojom se sudske odluke izuzimaju od mere poništaja.[52] Sud je smatrao da je odredba zakona suzila ovlašćenja Ustavnog suda koja su neophodna radi otklanjanja utvrđenih povreda ustavnih prava i sloboda. Ova odluka Ustavnog suda u skladu je sa mišljenjem Venecijanske komisije koja je prilikom razmatranja Predloga zakona o izmenama i dopunama zakona o Ustavnom sudu bila mišljenja da je, sa stanovišta ljudskih prava, poželjno uspostaviti široka ovlašćenja Ustavnog suda kada odlučuje o ustavnoj žalbi uključujući i mogućnost da poništi sudsku odluku. Prema tom mišljenju ako ovakvo ovlašćenje ne postoji uvećava se broj predmeta koji se podnose Evropskom sudu. Venecijanska komisija je takođe naglasila da nemogućnost Ustavnog suda da poništi odluku redovnog suda podriva njegova ovlašćenja i autoritet.[53] U ovoj odluci Sud je konstatovao da od ustanovljenja instituta ustavne žalbe, faktičko stanje pokazuje da su sudske odluke ne samo najčešći predmet ustavne žalbe nego i vrsta akata kod kojih se najčešće utvrđuju povrede ustavnih prava. Izuzimanje samo sudskih odluka od mere poništaja predstavljalo je kontradikciju, jer je u najvećem broju slučajeva odluka organa sudske vlasti poslednji akt u nizu čijom se kontrolom i poništajem može otkloniti povreda prava, bilo da je učinjena odlukom suda u postupku pružanja pravne zaštite ili propuštanjem organa sudske vlasti da svojom odlukom otkloni povrede prava učinjene u prethodnim fazama odlučivanja o pravima i obavezama lica. Prema mišljenju Ustavnog suda uskraćivanjem mogućnosti poništenja presuda obezvređuje se smisao uvođenja instituta ustavne žalbe kao univerzalnog pravnog sredstva za zaštitu ustavnih prava i sloboda od povreda učinjenih aktima i radnjama bilo kog nosioca javne vlasti.

Kada odlučuje o postojanju povrede ljudskih prava Ustavni sud je ovlašćen da odluči i o naknadi štete ukoliko je takav zahtev postavljen u ustavnoj žalbi.[54] Visina naknade štete koju dosude domaći sudovi, uključujući i Ustavni sud, mora biti u određenoj srazmeri sa visinom naknade koju bi dosudio Evropski sud u sličnoj situaciji. Ovo, ipak, ne znači da naknada mora biti iste vrednosti. Evropski sud bi, u pojedinim slučajevima, mogao prihvatiti i znatno niže naknade štete kao prihvatljivo zadovoljenje, ukoliko se takav iznos ne bi mogao smatrati nerazumnim.[55]

---

52 Odluka USS Už– 97/2012.

53 Vidi Mišljenje Venecijanske komisije o predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Srbije, st. 47–50 dostupno na engleskom jeziku na http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)050cor-e.

54 Vidi član 33, st. 3 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu i član 89, st. 3 Zakona o Ustavnom sudu.

55 Vidi: *Vidaković protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 16231/07.

5. Zabrana diskriminacije, ratne propagande i pozivanja na nacionalnu, rasnu i versku mržnju

5.1. Zabrana diskriminacije

Zabrana diskriminacije predviđena je u mnogim međunarodnim ugovorima koje je Srbija ratifikovala – oba Pakta usvojena u UN (PGP i PESK), Evropska konvencija i Protokol br. 12 uz EKPS, Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije protiv žena, Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, Konvencija MOR br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja[56] i Konvencija UNESCO protiv diskriminacije u oblasti obrazovanja.[57]

Ustavna zabrana diskriminacije neophodna je kao bitna pretpostavka da se sva druga ljudska prava zajamčena Ustavom ostvaruju pod jednakim uslovima. Prema Ustavu Srbije, „zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu" (čl. 21), što znači da Ustav ostavlja mogućnost zabrane diskriminacije i po osnovima koji nisu izričito navedeni. Međutim, u istom članu Ustav posebno navodi neke osnove zabranjene diskriminacije i to: rasu, pol, nacionalnu pripadnost, društveno poreklo, rođenje, veroispovest, političko ili drugo uverenje, imovno stanje, kulturu, jezik, starost i psihički ili fizički invaliditet. Bilo bi dobro da su u osnove po kojima je diskriminacija zabranjena dodati i seksualna orijentacija i bračni status. Zabrana diskriminacije zasnovane na pripadnosti nacionalnoj manjini posebno je uvedena u ustavni tekst (čl. 76, st. 2).

Ustav predviđa mogućnost afirmativne akcije, u cilju postizanja jednakosti za grupe koje su dugo bile izložene diskriminaciji, ali nije uvedeno vremensko ograničenje kojim se mere afirmativne akcije mogu primenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete. Ograničenje je neophodno jer predstavlja neophodan kriterijum za ocenu proporcionalnosti ovih mera. Ne smatraju se diskriminacijom posebni propisi, kao ni mere privremenog karaktera koje mogu biti uvedene u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji ih posebno pogađaju (čl. 76, st. 3).

Ustav izričito garantuje jednakost svih pred Ustavom i zakonom (čl. 21, st. 1), kao i pravo svakog na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije (čl. 21, st. 2). Posebnim članom Ustava zajemčeno je pravo na ravnopravnost pred zakonom i jednaka zakonska zaštita pripadnika nacionalnih manjina (čl. 76 st. 1).

Diskriminacija je predviđena kao krivično delo u Krivičnom zakoniku RS (KZ)[58] (čl. 128, 317 i 387). Antidiskriminatorne odredbe sadrže i brojni drugi zako-

56 *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 3/61.

57 *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 4/64.

58 *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.

ni – Zakon o crkvama i verskim zajednicama[59] (čl. 2), Zakon o radu[60] (čl. 18–23), Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti,[61] Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,[62] Zakon o zdravstvenoj zaštiti,[63] Zakon o pravima pacijenata[64] itd. Zakon o zabrani diskriminacije[65] predstavlja opšti antidiskriminacioni zakon koji ostavlja prostora za posebno uređenje pojedinih oblasti gde se diskriminacija najčešće pojavljuje.[66]

5.2. Zabrana propagande rata i pozivanja na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju i zločin iz mržnje

Zabrana pozivanja na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju predviđena je Ustavom (čl. 49) ali se zabrana ratne propagande javlja samo u kontekstu dozvoljenog ograničavanja slobode izražavanja. Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje govor mržnje i definiše ga kao „izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima i drugim publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način" (čl. 11).

Krivični zakonik Srbije izričito zabranjuje izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje, razdora ili netrpeljivosti i predviđa kaznu zatvora od 6 meseci do 5 godina (čl. 317, st. 1), ali je zabrana ograničena samo na „narode i etničke zajednice koji žive u Srbiji" iako PGP zabranjuje „svako" raspirivanje mržnje, dakle, prema bilo kojoj grupi bez obzira gde ona živi. Ako bi se ovaj član upodobio sa standardom iz PGP mogla bi se pod ovaj član uvesti i zabrana izazivanja mržnje i netrpeljivosti prema sve većem broju azilanata koji se nalaze u Srbiji.[67] Kada je ovo krivično delo učinjeno prinudom, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi, oštećenjem tuđih stvari, skrnavljenjem spomenika, spomen obeležja ili grobova, predviđena je duža kazna zatvora (od jedne do osam godina).

Inkriminisano je i izlaganje poruzi grupe ili pojedinca zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, veri, nacionalnosti, zbog etničkog porekla ili nekog drugog ličnog svojstva (čl. 174). Inkriminisana su i krivična dela podsticanja na izvršenje zločina genocida i ostalih ratnih zločina (čl. 375 KZ), pozivanja ili podsticanja na agresivni rat i izdavanje naredbe za vođenje agresivnog rata (čl. 386) i zaprećene vi-

59 *Sl. glasnik RS*, 36/06.

60 *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09 i 32/13.

61 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 88/10.

62 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11 i 55/13.

63 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09 – dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12 i 45/13 – dr. zakon).

64 *Sl. glasnik RS,* 45/13.

65 *Sl. glasnik* RS, 22/09.

66 Detaljnu analizu Zakona o zabrani diskriminacije i postupaka zaštite koje ovaj zakon predviđa vidi u *Izveštaj 2011,* I.4.1.2.

67 Vidi više o tražiocim azila II.13.

soke kazne zatvora. Međutim, u praksi su veoma retki slučajevi krivičnog progona zbog izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje ili zbog ratne propagande.

Govor mržnje koji se nažalost često koristi u javnosti, ali i u medijima, takođe je inkriminisan i predviđena je zabrana promovisanja, na bilo koji način, ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje zasnovano na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu (čl. 387, st. 4 KZ), a zabranjena je i pretnja da će se izvršiti krivično delo prema licu ili grupi lica zbog njihove pripadnosti određenoj rasi, boji kože, veri, nacionalnosti, etničkom poreklu ili zbog nekog drugog ličnog svojstva (čl. 387, st. 5 KZ). Krivični zakonik predvideo je krivično delo nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi ili javnom skupu (čl. 344a). Ovim članom zabranjuje se izazivanje „nacionalne, rasne, verske *ili druge* mržnje ili netrpeljivosti zasnovane na nekom diskriminatornom osnovu" (kurziv naš), a zabrana se odnosi ne samo na sportske priredbe, već i uopšte na javne skupove.

Krajem 2012. godine izmenama i dopunama Krivičnog zakonika uveden je novi član (čl. 54a), kojim su predviđene posebne okolnosti za odmeravanje kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje (zločin iz mržnje). Ovaj član predviđa da će sud ceniti kao otežavajuću okolnost ako je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica, osim ako ona nije propisana kao obeležje krivičnog dela. Prema do sada usvojenim standardima koji se tiču zločina iz mržnje obaveza je država da ove slučajeve evidentiraju da bi se tako pratili slučajevi zločina iz mržnje. Koliko je poznato u Srbiji još uvek ne postoji takva evidencija, ali bi bilo važno da se ova obaveza što pre uvede.

Uvođenje ovog dela u krivično zakonodavstvo veoma je važno kada se ima u vidu da se u poslednjih nekoliko godina u Srbiji povećao broj dela koja imaju elemente zločina iz mržnje. Javnost je u 2013. godini najviše potresla vest o smrti sedamnaestogodišnjeg Ervina Belickog iz Bečeja, koji je nađen mrtav na putu. Istraga je ustanovila da je život izgubio zato što je pretučen i ostavljen na putu, a osumnjičen je maloletni P. P. iz Bečeja za koga se sumnja da mu je naneo teške telesne povrede, posle čega se Belicki udavio u bari vode u koju je pao nakon tuče.[68] Branilac porodice Belicki je u svom tužbenom zahtevu tražio da se delo okarakteriše kao zločin iz mržnje. Zbog propusta u istrazi i nedostatka dokaza ovaj slučaj nije dobio epilog u ovoj godini.

Zakonom o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja[69] uvedena je zabrana za pripadnike ili pristalice neonacističkih i fašističkih organizacija i udruženja da organizuju manifestacije, ističu simbole ili deluju na drugi način, propagirajući neonacističke i fašističke ideje. Zakonom se zabranjuje svaki javni nastup, organizovan ili spontan, na kom se izaziva, podstiče ili širi mržnja prema pripadni-

68 *Blic*, 20. mart, str. 8.

69 *Sl. glasnik RS*, 41/09.

cima bilo kojeg naroda, nacionalne manjine, crkve ili verske zajednice. Zabranjeno je, takođe, širenje propagandnog materijala, simbola ili obeležja kojima se izazivaju, podstiču ili šire mržnja ili netrpeljivost, kao i propagiranje i opravdavanje ideja i postupaka lica za koje su ta lica osuđena za ratne zločine. Predviđene su prekršajne novčane kazne za fizička lica koja učestvuju u manifestacijama, za udruženja i odgovorna lica u udruženjima koja šire ili podstiču mržnju i netrpeljivost (čl. 7 i 8). Pored toga, predviđeno je pokretanje postupka za brisanje iz registra registrovane organizacije ili udruženja koje postupa suprotno odredbama ovog zakona (čl. 2, st. 2).[70]

Zakonom o javnom informisanju[71] zabranjuje se „objavljivanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv osoba ili grupe osoba zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredeljenosti", nezavisno od toga da li ista radnja predstavlja ujedno i krivično delo (čl. 38). Odgovornost je isključena ako je ovakva informacija deo naučnog ili novinarskog teksta, a objavljena je (1) bez namere da se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje, kao deo objektivnog novinarskog izveštaja ili (2) s namerom da se kritički ukaže na ove pojave (čl. 40). Zakonom se predviđa da tužbu mogu podneti kako lica na koja se inkriminisane radnje odnose, tako i organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava. Međutim, i pored svih zabrana u toku 2013. godine uočeno je dosta tekstova ili informacija u štampanim i elektronskim medijima u kojima se koristio govor mržnje,[72] tako da bi se moglo zaključiti da je, pored zabrana koje postoje u zakonima Srbije, neophodna mnogo jača samoregulativa i samokontrola medija i profesionalizacija novinara i urednika.

Prema Zakonu o radiodifuziji[73] Radiodifuzna agencija ima nadležnost da sprečava emitovanje programa kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv određenih lica ili grupa lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja određenom polu, veri, rasi, naciji i etničkoj grupi (čl. 8, st. 2, t. 3), a samo javnim radiodifuznim servisima nameće se kao posebna obaveza pri proizvodnji i emitovanju informativnog programa „sprečavanje bilo kakvog oblika rasne, verske, nacionalne, etničke i druge netrpeljivosti ili mržnje, ili mržnje u pogledu seksualne opredeljenosti" (čl. 79). Usvajanjem Zakona o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu[74] koji se odnosi na inkriminaciju dela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko računarskih sistema, u Srbiji je zabranjeno korišćenje računarskih sistema za promociju ideja ili teorija koje zagovaraju, promovišu ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje protiv pojedinaca ili grupa, zasnovano na rasi, boji kože, naslednom, nacionalnom ili etničkom poreklu i veri.

Budući da se internet i društvene mreže sve više koriste u Srbiji i da se na njima mogu naći sadržaji kojima se krše odredbe o zabrani širenja govora mržnje, sve su češće rasprave o tome koji legitimni načini mogu da se koriste da bi se ova

70 Više o delovanju ekstremnih organizacija vidi u II.11.3.

71 *Sl. glasnik RS*, 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 – odluka US i 41/11 – odluka US.

72 Više o ovome u II.9.4.

73 *Sl. glasnik RS*, 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 – dr. zakon, 62/06, 85/06, 86/06 i 41/09.

74 *Sl. glasnik RS*, 19/09.

pojava sprečila.[75] Na osnovu člana 14 Direktive EU o elektronskoj trgovini[76] može se zaključiti da Internet posrednik ne snosi odgovornost za objavljeni komentar ukoliko nije imao saznanja da je komentar nedozvoljene sadržine i ako je po saznanju uklonio takav komentar. Ukoliko su ispunjeni ovi uslovi odgovornost snosi isključivo autor komentara.

6. Nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava[77]

6.1. Opšte

Nezavisne institucije funkcionišu u sistemu Srbije već nekoliko godina. Poverenik za informacije od javnog značaja, Rodoljub Šabić, izabran je decembra 2004. da bi od 2009. godine, kada je počela primena Zakona o zaštiti podataka o ličnosti[78] preuzeo i tu nadležnost.[79] Skupština Srbije je 2011. godine ponovo izabrala Rodoljuba Šabića na mesto Poverenika, a aprila 2013. godine na mesto zamenika Poverenika ponovo je izabrana Stanojla Mandić.[80]

Zaštitnik građana, Saša Janković, izabran je na ovu dužnost 2007. godine u skladu sa Zakonom o Zaštitniku građana,[81] a 2012. godine je ponovo izabran na mesto Zaštitnika. U 2013. godini istekao je mandat zamenicima zaštitnika građana, pa je u novembru Narodna skupština izabrala nove zamenike, Gordanu Stevanović, za prava deteta i rodnu ravnopravnost, Vladanu Jović, za prava osoba sa invaliditetom i Robeta Sepija, za prava nacionalnih manjina. Milošu Jankoviću obnovljen je mandat zamenika zaštitnika građana za prava lica lišenih slobode.

Izbor članova Saveta Državne revizorske institucije (DRI) obavljen je 2007. godine, kada i izbor predsednika DRI, Radoslava Sretenovića, koji je prošle godine ponovo izabran na mesto predsednika a na osnovu Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji.[82]

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije[83] usvojen je 2008. godine a u martu 2009. godine izabrani su članovi Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, da

75 Evropski sud za ljudska prava doneo je presudu u slučaju *Delfi As protiv Estonije*, ECtHR App. No. 64569/09, koja je izazvala negativne reakcije organizacija koje zastupaju slobodu izražavanja. Više o kršenjima ljudskih prava na internetu vidi na: http://www.shareconference.org.

76 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:178:0001:0001:EN:PDF.

77 O konkretnim akcijama koje su nezavisne institucije preduzimale, predlozima i preporukama biće reči u svakom od posebnih prava koja se obrađuju u glavi II ovog izveštaja. U ovom odeljku bavimo se samo kratkim pregledom rada ovih institucija.

78 *Sl. glasnik RS,* 97/08, 104/09, 68/12 – Odluka Ustavnog suda i 107/12.

79 Više o radu Poverenika vidi u II.7.3.

80 Informator o radu Poverenika za informacije od javnog značaja, str. 29.

81 *Sl. glasnik,* 79/05 i 54/07.

82 *Sl. glasnik RS*, 101/05, 54/07 i 36/10.

83 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10, 66/11 – odluka US, 67/13 – odluka US i 112/13 – autentično tumačenje.

bi u julu iste godine bili izabrani direktor i zamenik direktora ovog nezavisnog tela. Tokom 2012. godine izvršene su kadrovske promene u Agenciji za borbu protiv korupcije, pa je na mesto direktorke Agencije u januaru 2013. godine izabrana Tatjana Babić. Prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije (čl. 23) u aprilu je na mesto zamenika direktora Agencije na javnom konkursu izabran Vladan Joksimović.[84]

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Nevena Petrušić, izabrana je maja 2010. godine na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije[85] i još se nalazi na toj funkciji pošto joj mandat traje 5 godina. Shodno Zakonu Poverenik ima tri pomoćnika. Trenutno su na mestima pomoćnika angažovane dve osobe.[86]

Mada su sve nezavisne institucije od osnivanja imale dosta teškoća, prvenstveno onih koje se tiču smeštaja i zapošljavanja dovoljnog broja saradnika da bi funkcionisale u punom kapacitetu, vremenom su stekle poverenje građana i unapredile svoj rad iako i dalje postoje prepreke koje treba savladati i uvesti neka nova zakonska rešenja kojima bi se njihova uloga osnažila. Tako, recimo, još ne postoji jasan mehanizam o postupanju Narodne skupštine po izveštajima nezavisnih institucija[87] a neki veoma važni predlozi zakona, koji su posle izbora 2012. godine i formiranja nove Vlade povučeni iz procedure, poput izmene Zakona o Zaštitniku građana i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,[88] nisu usvojeni ni tokom 2013. godine.

S druge strane, nezavisne institucije prepoznate su kao partneri građanima, što pokazuje i povećan broj pritužbi koje građani podnose i koriste mehanizme koji stoje na raspolaganju nezavisnim institucijama kako bi ostvarili svoja prava.

Zaštitnik građana je tokom 2013. godine imao 18.359 pritužbi, što je za oko 3.000 više nego prošle godine. Tokom 2013. godine upućeno je 395, a postupljeno je po 290 preporuka Zaštitnika.[89] Poverenik za informacije od javnog značaja je na kraju 2013. godine imao u proceduri 3.604 predmeta a obrađeno je 23.823.[90] Izvršeno je 206 nadzora koje se odnose na postupanje po Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. Kada je reč o pravu na pristup informacijama od javnog značaja primljeno

84 http://www.acas.rs/sr_lat/aktuelnosti/895-zameni-direktora.html Članom 21 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije predviđeno je da zamenik direktora obavlja poslove u okviru ovlašćenja koje mu je odredio direktor.

85 *Sl. glasnik RS,* 22/09.

86 Videti Informator o radu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti dostupan na: http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/o-nama/informator-o-radu.

87 Transparentnost Srbija je u okviru projekta *Izveštaji nezavisnih tela – od identifikacije problema do njihovog rešavanja* sprovelo istraživanje o postupanju Narodne skupštine po izveštajima nezavisnih državnih organa. Zanimljivo je da su izveštaji koje su nezavisna tela podnela Narodnoj skupštini za 2011. godinu, razmatrani u drugoj polovini 2012. iako je predviđen rok Poslovnikom parlamenta da nadležni odbori izveštaje razmatraju u roku od 30 dana.

88 Više o zakonima u *Izveštaj 2012*, II. 5.

89 Statistički izveštaj Zaštitnika građana, dostupan na: http://ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2013-01-14-14-36-04

90 Vidi više na: http://www.poverenik.rs/yu/o-nama/mesecni-statisticki-izvestaji/1728-zbirni-mesecni-statisticki-podaci.html.

je 3.335 žalbi, što je više za hiljadu nego prethodne godine. I u 2013. godini pravo na pristup informacijama u najvećem procentu su koristili građani kao pojedinci i mnoga udruženja građana, novinari i predstavnici medija, sindikalne organizacije, predstavnici političkih stranaka, sami organi vlasti, advokati, privrednici i drugi.

6.2. Sredstva za rad nezavisnih institucija

Sedište Zaštitnika građana je u Beogradu. Stručna služba Zaštitnika građana je osim u Beogradu, dostupna i u lokalnim kancelarijama u Preševu, Bujanovcu i Medveđi. Stranke se primaju tokom svakog radnog dana, a za teške slučajeve kršenja ljudskih prava dostupan je i mobilni telefon van radnog vremena službe. Na poziv građana koji nisu u mogućnosti da sami ili uz pomoć drugih lica sačine pritužbu, niti da posete prijemne kancelarije, moguće je da ih stručni tim poseti na adresi koju prijave kako bi sa njima razgovarao ili uzeo pritužbu na zapisnik. Pored toga razvijena je i mreža dežurnih pravnika Stručne službe Zaštitnika građana u 15 opština u Srbiji.[91]

Kancelarija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti otvorila je prijemnu kancelariju gde građani mogu lično da podnose pritužbe. Prijemna kancelarija radi utorkom i četvrtkom, a prijem je moguć uz prethodno zakazivanje telefonom. Povereniku je u maju 2012. privremeno ustupljena kancelarija za prijem stranaka u Upravi za zajedničke poslove republičkih organa u Nemanjinoj 22–26. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je iz sopstvenih sredstava (iz budžeta i sredstava donacija) pribavio tehnička sredstva za rad stručne službe, posebno kancelarijsku opremu, kompjutere i druge tehničke uređaje.

Agencija za borbu protiv korupcije se tokom 2011. godine zvanično preselila u poslovnu zgradu u kojoj boravi u statusu zakupca. Objekat u koji je preseljena potpuno zadovoljava potrebe Agencije. Pravilnikom o unutrašnjoj sistematizaciji radnih mesta u Agenciji za borbu protiv korupcije koji se primenjuje od 1. januara 2012. godine[92] predviđen broj zaposlenih je 123, dok je broj angažovanih u junu 2013. godine bio 82.[93] Zaštitnik građana je u 2013. godini imao veći broj angažovanih saradnika u odnosu na broj sistematizovanih (umesto predviđenih 63 bila su 74 zaposlena).[94] Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti se tokom 2013. godine preselio u nove prostorije u Bulevaru kralja Aleksandra i ima manji broj zaposlenih od broja predviđenog sistematizacijom, odnosno samo 41 umesto 69 zaposlenih.[95] Najmanji broj zaposlenih u odnosu na mesta predviđena

91 Te opštine su: Bačka Palanka, Novi Pazar, Prijepolje, Užice, Bor, Dimitrovgrad, Leskovac, Sombor, Vršac, Požarevac, Valjevo, Jagodina, Zaječar, Čačak, Kragujevac.

92 Pravilnik o dostupan na sajtu: http://www.acas.rs/images/stories/Sistematizacija.pdf.

93 Uključujuće angažovane na neodređeno vreme, po ugovoru i određeno vreme, iz izveštaja o radu Agencije za borbu protiv korupcije, dostupan na sajtu: http://www.acas.rs/.

94 Vidi Informator o radu Zaštitnika građana, „Opšti brojčani podaci o zaposlenima u Stručnoj službi", str. 14.

95 Vidi Informator o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, „Narativni prikaz organizacione strukture", str. 19.

sistematizacijom ima Poverenik za zaštitu ravnopravnosti pošto od ukupno 60 sistematizovanih radnih mesta ima samo 19 zaposlenih.[96]

6.3. *Reagovanja zakonodavne i izvršne vlasti na inicijative i predloge nezavisnih institucija*

Zaštitnik građana je redovni godišnji izveštaj o radu za 2012. godinu uputio Narodnoj skupštini marta ove godine a Skupština ga je razmatrala u junu, donela zaključak i uputila Vladi zahtev da adekvatno reaguje na predloge koje je Zaštitnik naveo u svom izveštaju.[97] Do kraja 2013. godine Zaštitnik građana je podneo 16 zakonskih predloga koji su u proceduri.[98] Skupštini je takođe dostavljen izveštaj za 2012. godinu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM).

Poverenik je takođe u martu dostavio svoj izveštaj o radu Narodnoj skupštini. U zaključku Narodne skupštine[99] od 1. jula 2013. godine, između ostalog, navodi se da je potrebno da Vlada i drugi državni organi dodatno rade na unapređenju institucionalnog, normativnog i organizaciono-tehničkog položaja Poverenika, što podrazumeva: razvoj kapaciteta i unapređenje institucionalnog okvira za jačanje kroz dalje profesionalno usavršavanje i unapređenje komunikacije sa javnošću i organima vlasti, kao i proširenje ovlašćenja Poverenika.

Međutim, i dalje postoje pojedinačni slučajevi upornog ignorisanja naloga Poverenika i grubog kršenja Zakona o pristupu informacijama od strane organa vlasti**.** Radi se o slučajevima u kojima organi vlasti tražene informacije nisu učinili dostupnim ni po nalogu Poverenika, pa čak ni u postupku prinudnog izvršenja rešenja Poverenika, odbijajući istovremeno da u budžet uplate i po nekoliko puta izrečene novčane kazne. U tom postupku izostaje i odgovarajuća reakcija Vlade koja je po Zakonu obavezna da obezbedi izvršenje rešenja Poverenika, kada mere koje Povereniku stoje na raspolaganju ne daju efekte.

Poverenik za zaštitu informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti tokom 2012. godine započeo je izradu Modela zakona o zaštiti uzbunjivača. Poverenik već dugo insistira na usvajanju zakona kojim bi se uredila zaštita „duvača

96 Vidi informator o radu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti – Uporedni pregled predviđenih i trenutno popunjenih radnih mesta u Stručnoj službi Poverenika, str 5.

97 Vidi više na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2011-12-25-10-17-15/2926--2012- Zaključak povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja za 2012. godinu, dostupan na: http://www.slglasnik.info/sr/57-03-07-2013/12828-zakljuak-povodom-razmatranja-redovnog-godinjeg-izvetaja-zatitnika-graana-za-2012-godinu-rs-broj-35.html.

98 Predlozi zakona koji su u proceduri tokom 2013. godine (Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu. Dostupni na: http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html.

99 Zaključak je dostupna na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2013/RS47-13Lat.pdf

u pištaljku" u skladu sa odgovarajućom Rezolucijom Saveta Evrope 1729 (2010). Više slučajeva tokom 2013. godine pokazalo je da je usvajanje zakona neophodno. Model zakona predstavljen je u aprilu 2013. godine i dostavljen Ministarstvu pravde,[100] ali je to ministarstvo krajem godine formiralo svoju radnu grupu za izradu predloga zakona o zaštiti uzbunjivača i nacrt zakona stavila na javnu raspravu. U toku javne rasprave iznete su ozbiljne primedbe na nacrt.[101]

Poverenik je cele godine upozoravao Vladu da treba hitno da usvoji Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti. Naime, Vlada je, na inicijativu Poverenika, još 2010. godine usvojila Strategiju zaštite podataka o ličnosti i obavezala se da će u roku od 90 dana, a najkasnije u novembru 2010. godine usvojiti Akcioni plan.[102]

Agencija za borbu protiv korupcije je svoj izveštaj o radu dostavila takođe u martu 2013. godine. Narodna skupština je u zaključku ocenila da je neophodno da se, u cilju podizanja kapaciteta i efikasnosti rada Agencije, preispitaju rešenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije sa stanovišta obezbeđivanja i jačanja njene preventivne uloge i stvorio zakonski okvir koji bi unapredio prevenciju i borbu protiv korupcije. Narodna skupština je takođe ukazala na potrebu usvajanja zakona kojim bi se uredila zaštita lica koja prijave sumnju na korupciju (zaštita uzbunjivača).[103]

Nacionalna Strategija za borbu protiv korupcije usvojena je 20. juna 2013. godine. Ona predviđa da Narodna skupština na posebnoj sednici raspravlja o izveštaju Agencije o sprovođenju strategije, kao i da će se voditi javna rasprava o preispitivanju odgovornih lica obveznika Akcionog plana. Prema Strategiji Vlada ima obavezu da u roku od šest meseci podnese izveštaj skupštini o sprovođenju zaključaka Narodne skupštine donetih povodom razmatranja izveštaja Agencije. Strategija proširuje nadležnosti Saveta za borbu protiv korupcije. Međutim, u Strategiju nije ušao predlog koji se odnosi na to da je neophodno da ceo javni sektor uvede mehanizme jačanja otpornosti sistema na korupciju, pošto su uočeni neki tipični rizici poput nepotrebnih procedura, neomeđenih diskrecionih ovlašćenja, manjak transparentnosti, kontrole i odgovornosti u radu organa javne vlasti.[104] Vlada je u avgustu 2013. godine usvojila Akcioni plan za sprovođenje Strategije za period od 2013. do 2018. godine.[105]

---

100 Vidi izjavu Poverenika, Rodoljuba Šabića dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/427973/Sabic-Sto-pre-doneti-Zakon-o-zastiti-uzbunjivaca.

101 Vidi na: http://www.mpravde.gov.rs/vest/4700/odgovor-ministarstva-pravde-i-drzavne-uprave-na-saopstenje-organizacije-transparentnost-srbija-povodom-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca.php.

102 Vidite više komentar Poverenika, Rodoljuba Šabića dostupan na: http://www.naslovi.net/2013-09-24/euractiv/poverenik-sabic-upozorava-na-neuskladjenost-domacih-i-evropskih-propisa/7210325.

103 Vidi više u zaključku Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu 07 broj: 02-1258/13 24. jun 2013. godine.

104 Vidi više na: http://www.acas.rs/images/stories/strategija/Povodom_usvajanja_Strategije_25062013.pdf.

105 Tekst dostupan na: http://www.acas.rs/images/stories/Akcioni_plan_za_sprovodjenje_Strategije.pdf.

Skupština je povodom izveštaja Poverenice za zaštitu ravnopravnosti uputila zaključak Vladi u kome od nje traži da obezbedi prostorne i druge uslove potrebne za efikasan rad Poverenice. Zaključak sadrži i konstataciju da Narodna skupština podržava osnivanje regionalnih kancelarija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.[106] Poverenica je u maju 2013. godine dostavila Skupštini poseban izveštaj o položaju osoba sa invaliditetom.

106 Vidi Zaključak povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2012. godinu.

II
POSEBNA PRAVA

1. Pravo na život

1.1. Opšte

Pravo na život zaštićeno je članom 2 Evropske konvencije, članom 6 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima kao i dodatnim protokolima uz pomenute konvencije kojima je ukinuta smrtna kazna. Ustav Srbije pravo na život štiti u članu 24, u kojem je propisano da je ljudski život neprikosnoven i da u Srbiji nema smrtne kazne. I relevantni međunarodni ugovori i Ustav (čl. 202) propisuju da u odnosu na pravo na život nisu dozvoljene derogacije.

U vezi s ovim pravom, država ima tri osnovne obaveze:

1. negativnu obavezu da se uzdrži od oduzimanja života, koje može da bude dozvoljeno samo u izuzetnim prilikama, određenim u članu 2, st. 2 Evropske konvencije, pod uslovom da je apsolutno nužno;
2. pozitivnu obavezu da preduzme odgovarajuće mere kojima se štiti život, što pre svega podrazumeva usvajanje i delotvorno sprovođenje adekvatnih zakona;
3. procesnu obavezu da sprovede delotvornu istragu u slučaju smrti do koje je došlo usled upotrebe sile ili zbog toga što je država propustila da zaštiti pravo na život.

Kada je reč o tome kako Srbija ispunjava ove obaveze treba reći da je Evropski sud do sada doneo samo dve presude koje se odnose na povredu prava na život. U presudi u slučaju *Mladenović protiv Srbije*, koju je Evropski sud doneo prošle godine, Sud je utvrdio da je Srbija odgovorna za povredu prava na život, zbog toga što nije sprovela delotvornu istragu i kaznila počinioca ubistva koje se dogodilo još 1991. godine.[1] Ove godine je Evropski sud doneo samo jednu odluku koja se tiče povrede prava na život, kada je ustanovio da Srbija nije odgovorna i to u slučaju *Mitić protiv Srbije,* u kojem nisu prihvaćeni navodi podnosioca predstavke koji je

1 Vidi *Mladenović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 1099/08 i *Izveštaj 2012*, II.1.4.

tvrdio da je država odgovorna za to što nije sprečila smrt njegovog sina, koji je 2007. godine izvršio samoubistvo u Okružnom zatvoru u Leskovcu, i za to što povodom njegove smrti nije sprovela delotvornu istragu.[2]

Ustavni sud Srbije je u januaru 2013. godine po prvi put doneo odluku kojom je utvrdio povredu prava na život, do koje je došlo tako što nije sprovedena delotvorna istraga povodom smrti sinova podnosilaca ustavne žalbe.[3] S druge strane, Ustavni sud je od usvajanja Ustava iz 2006. godine, od kada je nadležan da odlučuje o ustavnim žalbama, pa do kraja 2013. godine odlučivao o 38 ustavnih žalbi koje su se odnosile na navodne povrede prava na život, a povredu je utvrdio samo u ovom slučaju.[4]

1.2. *Obaveza države da se uzdrži od oduzimanja života*

Prva obaveza koju država ima u vezi s pravom na život je da se uzdrži od njegovog oduzimanja. Međutim, ova obaveza nije apsolutna, pa je u određenim situacijama oduzeti život dozvoljeno. Ustavom Srbije nije određeno koje su to situacije, ali jeste Evropskom konvencijom. Naime, u članu 2, st. 2 Konvencije propisano je sledeće:

Lišenje života se ne smatra protivnim ovom članu ako proistekne iz upotrebe sile koja je apsolutno nužna:

1. radi odbrane nekog lica od nezakonitog nasilja;
2. da bi se izvršilo zakonito hapšenje ili sprečilo bekstvo lica zakonito lišenog slobode;
3. prilikom zakonitih mera koje se preduzimaju u cilju suzbijanja nereda ili pobune.

Zakoni Srbije koji određuju koji državni službenici i u kojim situacijama mogu upotrebiti smrtonosno oružje u skladu su sa ovom odredbom Konvencije.

Naime, pored Vojske Srbije, o kojoj ovde neće biti reči,[5] sredstva prinude koja mogu biti smrtonosna mogu koristiti pripadnici Ministarstva unutrašnjih poslova, tj. policije, pripadnici Bezbednosno-informativne agencije[6] i zaposleni u službi

2 Vidi *Mitić protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 31963/08. Više o presudi u I.1.4.3.

3 Radi se o odluci u predmetu *Jakovljević i Milovanović* (Už-4527/2011), koji se tiče još uvek nerazjašnjenog ubistva Dragana Jakovljevića i Dražena Milovanovića, koji su 2004. godine kao pripadnici Vojske Srbije stradali u kasarni na Topčideru, u Beogradu.

4 Odluka USS Už-4527/11. O odluci Ustavnog suda vidi više u II.1.5.

5 Razlog je taj što ne postoje osnovi za upotrebu sredstava prinude jer na teritoriji Srbije nema oružanih sukoba.

6 Prema članu 12 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji (*Sl. glasnik RS*, 42/02 i 111/09), određeni pripadnici Agencije „u otkrivanju, praćenju, dokumentovanju, sprečavanju, suzbijanju i presecanju delatnosti organizacija i lica usmerenih na vršenje organizovanog kriminala i krivičnih dela sa elementom inostranosti, unutrašnjeg i međunarodnog terorizma i najtežih oblika

obezbeđenja u kazneno-popravnim zavodima, pod nadležnošću Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, tj. Ministarstva pravde. Uz njih, od decembra 2013. godine, kada je stupio na snagu Zakon o privatnom obezbeđenju,[7] ova sredstva prinude mogu koristiti i lica koja u skladu sa tim zakonom vrše poslove privatnog obezbeđenja. Pripadnici policije i Bezbednosno-informativne agencije sredstva prinude, uključujući i vatreno oružje, mogu koristiti pod uslovima i na način propisan Zakonom o policiji[8] i Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude,[9] dok su uslovi za primenu sredstava prinude u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija propisani Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS)[10] i Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija.[11] Lica koja obavljaju poslove privatnog obezbeđenja vatreno oružje mogu koristiti pod uslovima utvrđenim Zakonom o privatnom obezbeđenju[12] i Zakonom o policiji.

Zakonom o policiji propisano je da se vatreno oružje može upotrebiti „samo ako [se] upotrebom drugih sredstava prinude ne može postići rezultat u izvršenju zadatka" i kad je to „apsolutno nužno" da bi se zaštitio život ljudi (čl. 100).[13] U tom smislu, propisi kojim je regulisana upotreba vatrenog oružja od strane policije su u potpunosti skladu sa standardima uspostavljenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava na osnovu člana 2 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.[14] Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude propisano je i da će policija, ukoliko ima saznanja koja ukazuju na to da će lice

krivičnih dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava i protiv Ustavom utvrđenog poretka i bezbednosti Republike primenjuju ovlašćenja utvrđena zakonom i drugim propisima koje primenjuju ovlašćena službena lica i radnici na određenim dužnostima ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, u skladu sa propisima o unutrašnjim poslovima". Uz to, na osnovu člana 16 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, kad posebni razlozi bezbednosti Republike Srbije to zahtevaju, Agencija može da preuzme i neposredno obavi poslove koji su u nadležnosti ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove. Odluku o preuzimanju i obavljanju poslova iz delokruga ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove sporazumno donose direktor Agencije i ministar nadležan za unutrašnje poslove (čl. 16, st. 2). I ove poslove pripadnici Agencije obavljaju „pod uslovima i na način, kao i primenom ovlašćenja, utvrđenih zakonom i drugim propisima koje primenjuju ovlašćena službena lica i radnici na određenim dužnostima ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, u skladu sa propisima o unutrašnjim poslovima" (čl. 16, st. 4).

7 *Sl. glasnik RS*, 104/13.

8 *Sl. glasnik RS*, 101/05, 63/09 – odluka Ustavnog suda Republike Srbije i 92/11.

9 *Sl. glasnik RS*, 19/07 i 112/08.

10 *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 72/09.

11 *Sl. glasnik RS*, 105/06.

12 *Sl. glasnik RS*, br. 104/13.

13 Konkretno, predviđeno je da se vatreno oružje može upotrebiti da bi se: zaštitio život ljudi; sprečilo bekstvo lica zatečenog u vršenju određenog krivičnog dela, ali samo „u slučaju neposredne opasnosti po život"; sprečilo bekstvo lica zakonito lišenog slobode ili lica za koje je izdat nalog za lišavanje slobode zbog izvršenja određenog krivičnog dela, „u slučaju neposredne opasnosti za život"; odbio neposredni napad kojim se ugrožava život službenog ili drugog lica (čl. 100).

14 Vidi, na primer, presude Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima *McCann i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECtHR, App. No. 18984/91 i *Makaratzis protiv Grčke,* ECtHR, App. No. 50385/99.

prema kome treba primeniti policijska ovlašćenja pružiti oružani otpor, pre primene ovlašćenja sačiniti plan postupanja (čl. 16).[15] On takođe propisuje posebni postupak unutrašnje kontrole opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude koji se primenjuje svaki put kada je upotrebljeno vatreno oružje ili kad su sredstvom prinude izazvane teške telesne povrede ili izazvana smrt (čl. 25).[16]

Prilikom regulisanja načina upotrebe vatrenog oružja vodilo se računa o tome da upotreba vatrenog oružja bude krajnje sredstvo i da se vatreno oružje upotrebljava u skladu sa načelom srazmernosti. Pritom nije dozvoljeno upotrebiti oružje ukoliko bi time mogli biti ugroženi životi ljudi koji ne ugrožavaju tuđe živote. Uz to, propisano je da prilikom primene policijskih ovlašćenja službeno lice, između ostalog, poštuje „standarde postavljene Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda" i Osnovne principe UN o upotrebi sile i vatrenog oružja od strane službenih lica koja sprovode zakon (čl. 31, st. 5 Zakona o policiji).

Propisi kojim je regulisana upotreba smrtonosnog oružja od strane zaposlenih u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija su nešto detaljniji od onih koji se primenjuju na policiju. Tako je, na primer, Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija izričito propisano da je svrha upotrebe vatrenog oružja onesposobljavanje napadača, kao i da će ovlašćeno lice nastojati da ne ozledi vitalne organe osuđenog, tj. da će ciljati u noge (čl. 36, st. 4). U ovom pravilniku pravi se i razlika između smrtonosne upotrebe vatrenog oružja, koja je dozvoljena samo u slučaju opasnosti po ljudski život (čl. 36, st. 5) i one koja to nije i koja je dozvoljena i kada ne postoji opasnost po ljudski život.[17] Najznačajnija razlika između propisa koji uređuju upotrebu vatrenog oružja od strane policije

15 Ova odredba bi trebalo da spreči da do povrede prava na život dođe zbog nedostatka plana ili neodgovarajućeg plana sprovođenja policijske operacije, kao što je, na primer, bilo u gore pomenutom slučaju *McCann i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*. Vidi st. 212 i 213 te presude.

16 U tom slučaju, direktor policije, odnosno načelnik područne policijske uprave u kojoj radi policijski službenik koji je upotrebio sredstvo prinude, obrazuje komisiju u sastavu od najmanje tri policijska službenika koja razmatra okolnosti upotrebe sredstava prinude, sačinjava zapisnik i daje mišljenje o tome da li je sredstvo prinude zakonito i stručno upotrebljeno. Mišljenje ove komisije, koja se ne može smatrati nezavisnom pošto njeni članovi mogu biti policajci iz organizacione jedinice policajca čije postupanje ispituju, pa čak i oni koji su njemu direktno podređeni, dostavlja se policijskom službeniku zaduženom da ocenjuje opravdanost i pravilnost upotrebe sredstva prinude, a kojeg za to ovlašćuje ministar unutrašnjih poslova. On onda, u slučaju da zaključi da je sredstvo prinude upotrebljeno neopravdano ili nepravilno, „predlaže direktoru policije preduzimanje zakonom utvrđenih mera" (čl. 25, st. 3). Ova procedura, koja ne isključuje druge oblike unutrašnje kontrole rada policije niti istragu koju mogu voditi pravosudni organi, jedina je procedura posebno predviđena za slučaj da državni organi upotrebom sredstava prinude prouzrokuju smrt neke osobe. U pogledu njene transparentnosti treba istaći da je Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude predviđeno samo da su „podaci o slučajevima neopravdane i nepravilne upotrebe sredstava prinude" sastavni deo godišnjeg izveštaja koji MUP podnosi Narodnoj skupštini i „dostupni su javnosti" (čl. 25, st. 4). Nije određeno kakvu ulogu u okviru ove procedure mogu imati oštećeni, tj. mogu li oni na bilo koji način učestvovati u njoj i predlagati mere kojim bi mogli biti zaštićeni njihovi interesi.

17 Na osnovu člana 131 ZIKS, vatreno oružje je dozvoljeno upotrebiti samo ako se drugim merama ne može: odbiti istovremen ili neposredno predstojeći protivpravni napad kojim se ugrožava

i propisa koji uređuju upotrebu vatrenog oružja u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija je u tome što prvi upotrebu vatrenog oružja strogo ograničavaju na situacije u kojima postoji „neposredna opasnost za život", dok drugi dozvoljavaju upotrebu vatrenog oružja i u situacijama kada ne postoji opasnost po bilo čiji život, već je jedina opasnost ta da bi osuđeno ili pritvoreno lice moglo pobeći. Ipak, ni ovo nije u suprotnosti sa članom 2 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji dozvoljava upotrebu potencijalno smrtonosnih sredstava prinude u situacijama u kojim je ona apsolutno nužna da bi se sprečilo bekstvo, ne postavljajući kao uslov postojanje opasnosti po bilo čiji život.[18]

Zakonom o privatnom obezbeđenju određeno je da lica koja vrše poslove privatnog obezbeđenja vatreno oružje mogu upotrebiti samo u slučaju nužne odbrane i krajnje nužde (čl. 55, st. 1). Uz to, ovim zakonom je određeno i da se sva sredstva prinude moraju koristiti u skladu sa načelom srazmernosti (čl. 46, st. 4 i 5). Propisano je i da lice koje je sredstvo prinude upotrebilo o tome mora odmah obavestiti nadležnu policijsku upravu (čl. 6, st. 2), a dužno je i da u roku od dvanaest sati izveštaj o upotrebi sredstava prinude dostavi odgovornom licu u pravnom licu ili kod preduzetnika za privatno obezbeđenje (čl. 56, st. 3). To odgovorno lice „izveštaj sa mišljenjem" dostavlja policijskoj upravi u roku od 48 časova (čl. 56, st. 4). Zakonom nije propisano šta taj izveštaj treba da sadrži, ali jeste određeno da bliži način upotrebe sredstava prinude propisuje ministar (čl. 57), tako da se može očekivati da će postupak izveštavanja o upotrebi sredstava prinude i postupak kontrole upotrebe sredstava prinude tek biti detaljnije uređeni.[19]

Brojni incidenti, nekada i sa smrtnim ishodom,[20] već dugo prate rad privatnog sektora bezbednosti. Zaposleni u ovom sektoru, među kojima su i bivši i sadašnji pripadnici vojske ili policije, često se vezuju za kriminalne aktivnosti[21] kao što su iznuda, trgovina narkoticima itd. Kako je Srbija bila jedina zemlja u Evropi koja nije imala uređenu oblast privatnog sektora bezbednosti, ovaj zakon, sa svim propustima, predstavlja, ipak, veliki pomak. Da li će odredbe ovog zakona uvesti red u oblasti privatnog sektora bezbednosti zavisi od Ministarstva unutrašnjih poslova koje ima ključnu ulogu u sprovođenju i kontroli primene ovog zakona.

Prema informacijama dostupnim Beogradskom centru za ljudska prava moglo bi se zaključiti da pripadnici MUP obavljajući svoje dužnosti potencijalno smrtonosno oružje koriste u skladu sa zakonom i da su incidenti u kojima policajci vršeći svoja ovlašćenja vatreno oružje koriste neopravdano i nepravilno prilično retki. Međutim,

ljudski život; onemogućiti bekstvo osuđenog iz zavoda zatvorenog tipa; onemogućiti bekstvo određene kategorije osuđenih ili pritvorenih lica prilikom sprovođenja.

18 Vidi, na primer, presudu u slučaju *McCann i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, st. 148, i odluku Evropske komisije za ljudska prava u slučaju *Stewart protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECmHR, App. No. 10044/82, st. 11-19.

19 U članu 85 je propisano da će se propisi za izvršavanje ovog zakona doneti u roku od šest meseci od njegovog stupanja na snagu).

20 http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:445732-Obezbedjenje-prebilo-mladica-na-smrt-cetvorica-osumnjicenih-zadrzana-u-pritvoru

21 http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/398371/Obezbedjenje-paravan-za-dilere-i-naoruzane-bande

tokom 2013. godine učestali su incidenti u kojima su pripadnici policije koristili vatreno oružje van dužnosti i tako doveli do smrti ili ranjavanja drugih lica. Naime, tokom 2013. su protiv trojice pripadnika Žandarmerije, jedinice koja planira, organizuje i izvršava najsloženije bezbedonosne zadatke na teritoriji cele Srbije, pokrenuti krivični postupci zbog osnovane sumnje da su vatrenim oružjem izvršili ubistvo tri osobe i pokušaj ubistva jedne osobe.[22] Još jednom pripadniku ove jedinice stavlja se na teret ubistvo koje, po svemu sudeći, nije bilo izvršeno vatrenim oružjem, a takođe je izvršeno dok se nalazio van dužnosti.[23] Za ubistvo svog kolege izvršeno vatrenim oružjem van dužnosti optužen je u oktobru 2013. i jedan pripadnik novosadske policije.[24] Komentarišući jedno od pomenutih ubistava, predsednik Vlade i ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić je izjavio da u policiji ima zaposlenih sa mentalnim obolenjima, ali da je „veliki problem" što oni ne mogu biti otpušteni.[25] Treba napomenuti da se, prema saznanjima Beogradskog centra za ljudska prava, redovni sistematski pregledi zaposlenih u policiji i ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija nakon prijema u službu vrše vrlo retko ili čak uopšte ne vrše, tako da je sasvim moguće, tj. vrlo verovatno da je vatreno oružje u ovim službama na raspolaganju i osobama čije zdravstveno stanje nije dovoljno dobro da bi njime mogle da rukuju na odgovarajući način.[26] Naravno, odgovornost je države da se postara da nošenje i upotreba vatrenog oružja budu dozvoljeni samo osobama čije zdravstveno stanje nije bitnije narušeno, koje uz to moraju biti i obučene da njime bezbedno rukuju.[27]

1.3. Pozitivna obaveza države da preduzme mere kojima se štiti život

Pored obaveze da se sama uzdrži od lišavanja života, država ima i obavezu da preduzme odgovarajuće mere kako bi zaštitila živote ljudi, i to tako što će stvoriti pravni okvir kojim se štiti život i u skladu sa njim pružiti zaštitu osobama čiji su životi u opasnosti, bilo zato što ih ugrožavaju drugi ljudi ili prirodne nepogode ili opasne aktivnosti privrednih i drugih subjekata. Ova obaveza se, naravno, odnosi i na osobe koje su lišene slobode, u čijem slučaju je čak proširena, pa je dužnost države i da preduzme adekvatne mere kako bi sprečila da osobe za koje se zna da bi sebi mogle oduzeti život to i učine.[28]

22 Vidi http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/429970/Zandarmi-opet-ubijaju-Dacic-cuti-i-nesto-ceka.

23 Vidi http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:469933-Pripadnik-Zandarmerije-osumnjicen-za-ubistvo.

24 Vidi http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:457608-Novi-Sad-Policajac-ubio-kolegu.

25 Vidi http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:469933-Pripadnik-Zandarmerije-osumnjicen-za-ubistvo.

26 Vidi, na primer, Postupanje prema licima lišenim slobode I (Beogradski centar za ljudska prava, 2010), str. 163.

27 U vezi sa ovim vidi presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sašo Gorgiev protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*, ECtHR, App. No. 49328/06, st. 49-52.

28 Vidi, na primer, presude Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima *Keenan protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECHR, App. No. 27229/95, *Trubnikov protiv Rusije,* ECHR, App. No. 49790/99, *Akdogdu protiv Turske,* ECHR, App. No. 46747/99 ili *Renolde protiv Francuske,* ECHR, App. No. 5608/05.

U načelu, može se reći da Srbija ima zakonodavstvo kojim se na odgovarajući način štiti pravo na život.[29] Krivični zakonik sadrži glavu sa krivičnim delima protiv života i tela (glava XIII, čl. 113–127), kojima inkriminiše različite oblike nasilnog prouzrokovanja smrti. U KZ postoje i brojne druge kategorije drugih krivičnih dela kojima se inkriminiše ugrožavanje zdravlja i života ljudi. Radi se o krivičnim delima protiv zdravlja ljudi (glava XXIII, čl. 246–259), životne sredine (glava XXIV, čl. 260–277), opšte sigurnosti ljudi i imovine (glava XXV, čl. 278–288) i krivičnim delima protiv bezbednosti javnog saobraćaja (glava XXVI, čl. 289–297). Za krivična dela kojima se oduzima ili ugrožava život mogu se izreći kazne do 40 godina zatvora.

Naravno, Krivični zakonik nije jedini zakon kojim se štiti pravo na život. Mere za zaštitu osoba čiji životi mogu biti ugroženi sadrži Zakonik o krivičnom postupku, na osnovu kojeg je moguće pružiti zaštitu svedocima, kao i Zakon o policiji, koji propisuje da će, „ako i dok za to postoje opravdani razlozi", policija preduzimanjem odgovarajućih mera „zaštititi žrtvu i drugo lice koje je dalo ili može dati podatke važne za krivični postupak ili lice koje je sa navedenim licima u vezi, ako im preti opasnost od učinioca krivičnog dela ili drugih lica" (čl. 73).

U praksi se, međutim, javljaju ozbiljni problemi u primeni zakonodavstva koje bi trebalo da zaštiti pravo na život. Tokom 2013. godine naročito izražen bio je problem zaštite žena od porodičnog nasilja. Ovaj problem postoji godinama,[30] ali mu nadležni državni organi očigledno ne pristupaju na odgovarajući način, pa je broj žena koje su ubijene u porodičnom nasilju 2013. godine drastično porastao u odnosu na ranije godine (od početka 2013. do kraja novembra iste godine u porodičnom nasilju ubijeno je 45 žena, dok je prethodne, 2012. godine broj žena ubijenih u porodičnom nasilju bio 28).[31] U velikom broju slučajeva žrtve su bile žene koje su u dužem vremenskom periodu bile žrtve porodičnog nasilja, što je često bilo ili moralo biti poznato nadležnim državnim organima, koji su propustili da ih od tog nasilja na adekvatan način zaštite, Zaštitnik građana je tokom 2013. godine u dva slučaja utvrdio da su Ministarstvo unutrašnjih poslova i nadležni centar za socijalni rad, odnosno zdravstvena ustanova u kojoj je žrtvi porodičnog nasilja pružana zdravstvena nega, načinili propuste na štetu žrtve porodičnog nasilja, koje je na kraju dovelo do njene smrti.[32] Da su nadležna policijska uprava i centar za socijalni rad propustili da preduzmu sve mere iz svoje nadležnosti kako bi zaštitili ženu koja

29 Ovakvu tvrdnju podupiru komentari ugovornih tela koja nadziru sprovođenje ugovora o ljudskim pravima, u kojim se gotovo nikada ne iznose primedbe na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da zakonodavstvo Srbije ne štiti pravo na život na odgovarajući način. Primera radi, Komitet za ljudska prava u svojim poslednjim komentarima na izveštaj koji je Srbija podnela nije imao zamerke koje bi se odnosile na pravni okvir kojim se štiti pravo na život. Vidi CCPR/C/SRB/CO/2.

30 Vidi, na primer, poslednje komentare Komiteta za ljudska prava na izveštaj Srbije o implementaciji Pakta o građanskim i političkim pravima, CCPR/C/SRB/CO/2, st. 9.

31 Ovaj podatak iznela je 25. novembra koordinatorka Savetovališta protiv nasilja u porodici Vesna Stanojević. Vidi http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1452707/Ubijeno+45+%C5%BEena+u+porodi%C4%8Dnom+nasilju.html.

32 Vidi preporuke zaštitnika građana od 20. avgusta i 21. oktobra 2013. godine upućene Policijskoj upravi u Pančevu i Opštoj bolnici u Pančevu, odnosno Policijskoj upravi u Jagodini i

je trpela nasilje od strane bivšeg supruga Zaštitnik građana je tokom 2013. utvrdio u još jednom slučaju, u kojem, na sreću, žrtva nije smrtno stradala.[33] Razumno je pretpostaviti da bi dobar deo ubistava osoba koje su u dužem periodu bile žrtve porodičnog nasilja mogao biti sprečen ako bi organi nadležni za krivično gonjenje i sudovi adekvatno reagovali u svakom slučaju u kojem prime informacije koje ukazuju na to da je neka osoba žrtva porodičnog nasilja, što, čini se, trenutno nije slučaj. Naime, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, broj osoba koje svake godine budu proglašene krivim za krivično delo nasilje u porodici daleko je manji od broja krivičnih prijava koje budu podnete protiv navodnih izvršilaca ovog dela (vidi tabelu). Pritom treba imati u vidu činjenicu da žrtve nasilje prijavljuju vrlo retko[34] i da se u velikom broju slučajeva desi da žrtve nasilje prijave policiji, a da protiv navodnog nasilnika ne bude pokrenut sudski postupak.[35]

Tabela sa podacima o broju lica protiv kojih su podnete krivične prijave, broju optuženih i osuđenih lica kojima se na teret stavljalo krivično delo nasilje u porodici u periodu od početka 2010. do kraja 2012. godine[36]

Godina	Broj punoletnih lica protiv kojih su podnete krivične prijave	Broj optuženih punoletnih lica	Broj osuđenih punoletnih lica	Broj lica kojima je uslovno izrečena kazna zatvora	Broj lica kojima je bezuslovno izrečena kazna zatvora
2012.	3.624	1.827	1.472	970	436
2011.	3.550	1.918	1.616	1.135	360
2010.	2.837	1.228	1.059	745	236

Centru za socijalni rad u Jagodini, dostupne na internet stranici zaštitnika građana: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33.

33 Vidi preporuku zaštitnika građana upućenu 24. oktobra 2013. Centru za socijalni rad u Kraljevu i Policijskoj upravi u Kraljevu. Dostupna je na internet stranici zaštitnika građana: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33.

34 Prema istraživanju o sprovođenju Strategije za zaštitu od nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja u porodici u AP Vojvodini koje je za period od 2008. do 2012. sprovela Vlada AP Vojvodine, samo 23,2% žena je poslednji slučaj nasilja prijavilo policiji. Prema istraživanju koje je u Centralnoj Srbiji sprovela Uprava za rodnu ravnopravnost, tamo je ovaj procenat još niži – svega 10% žena suočenih sa porodičnim nasiljem je zatražilo pomoć od neke državne institucije. Vidi *Informacija o sprovođenju strategije za zaštitu od nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja u AP Vojvodini za period od 2008. do 2012. godine*, str. 9 (dostupno na internet stranici Pokrajinskog sekretarijata za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova: http://www.psrzrp.vojvodina.gov.rs/uploads/contpics/informacija_nasilje_latinica.pdf), i M. Babović, K. Ginić i O. Vuković, *Mapiranje porodičnog nasilja prema ženama u Centralnoj Srbiji,* Beograd, 2010, str. 11 i 82 (dostupno na internet stranici: http://sigurnakuca.net/upload/Mapiranje_porodicnog_nasilja_prema_zenama_u_Centralnoj_Srbiji.pdf).

35 Prema podacima iz istraživanja koje je za period od 2008. do 2012. sprovela Vlada AP Vojvodine, u 69% slučajeva porodičnog nasilja koji su prijavljeni policiji nije došlo do pokretanja krivičnog postupka. Vidi *Informacija o sprovođenju strategije za zaštitu od nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja u AP Vojvodini za period od 2008. do 2012. godine*, str. 9.

36 Podaci preuzeti od Republičkog zavoda za statistiku. Do objavljivanja ovog izveštaja nisu bili dostupni podaci za 2013. godinu.

Iako je bez uvida u svaki pojedinačni slučaj teško oceniti koliko su državni organi savesni i efikasni u zaštiti života od nasilja u porodici, sasvim je izvesno da bi zaštita koju pružaju ženama žrtvama porodičnog nasilja trebalo da bude znatno bolja.[37] Isto bi se moglo reći i u vezi sa zaštitom dece od porodičnog nasilja, ali i nasilja u školama, kao i u vezi sa zaštitom od nasilja osoba koje nisu heteroseksualne.[38]

1.4. Obaveza sprovođenja delotvorne istrage u slučaju smrti do koje nije došlo prirodnim putem ili smrti koja je nastupila dok je osoba bila lišena slobode

Svaki put kada nekome život bude oduzet ili doveden u ozbiljnu opasnost, a postoji sumnja da do toga nije došlo prirodnim putem, država ima obavezu da sprovede delotvornu istragu kako bi utvrdila sve okolnosti i otkrila i kaznila one koji su za ugrožavanje prava na život odgovorni. Da bi se istraga koja se vodi povodom eventualne povrede prava na život mogla smatrati delotvornom, potrebno je da budu ispunjeni sledeći uslovi: istraga ne sme zavisiti od inicijative oštećenog, tj. nadležni organi je moraju pokrenuti *ex officio*, čim saznaju za događaj koji je potrebno istražiti; mora biti nezavisna od onih koji su umešani u događaj, *de iure* i *de facto* (ovo se pre svega odnosi na situacije u kojim su u smrt neke osobe umešani državni službenici, na primer u situacijama u kojim je smrt nastupila kao posledica upotrebe vatrenog oružja od strane policije); mora biti pogodna da dovede do otkrivanja i odgovarajućeg kažnjavanja odgovornih za nezakonito delo; mora se voditi bez odlaganja; mora biti u dovoljnoj meri podložna kontroli javnosti; mora biti vođena tako da oštećeni, odnosno bliski srodnici žrtve, budu uključeni u postupak u meri u kojoj je to neophodno da bi zaštitili svoje legitimne interese.[39] U načelu, krivično zakonodavstvo Republike Srbije omogućava delotvornu istragu na način na koji je ona definisana u praksi Evropskog suda za ljudska prava.

37 Ovakav zaključak je u svojim poslednjim komentarima izneo i Komitet za ljudska prava, koji je pozvao vlasti Republike Srbije da preduzmu konkretne mere kako bi se efikasnije borile sa problemom porodičnog nasilja. Vidi CCPR/C/SRB/CO/2, st. 9. Za više informacija o rasprostranjenosti i karakteristikama porodičnog nasilja u Srbiji vidi gore pomenuta istraživanja Vlade AP Vojvodine i Uprave za rodnu ravnopravnost, kao i internet stranicu http://sigurnakuca.net/pocetna.4.html.

38 Zaštitnik građana je tokom 2013. godine u dva slučaja utvrdio propuste škola u vezi sa zaštitom dece od nasilja, pri čemu je u jednom slučaju utvrđeno da je učenik nasilje, zbog kojeg je na kraju napustio školu, trpeo zbog svoje seksualne orijentacije. Vidi preporuke zaštitnika građana od 12. marta i 8. avgusta 2013. godine, upućene Osnovnoj školi „Stevan Sremac" u Beogradu, odnosno Ekonomskoj školi u Kuršumliji, dostupne na internet stranici zaštitnika građana: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33. Uz ovo, treba imati u vidu da je zbog ozbiljnih pretnji nasiljem koje su dolazile od različitih ekstremističkih grupa ponovo zabranjeno održavanje manifestacije „Belgrade Pride", koja je trebalo da skrene pažnju na probleme koje u društvu imaju osobe koje nisu heteroseksualne. O zabrani vidi više u: II.10.2.2, II.10.7. i III.4.3.

39 Vidi, na primer, presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Kelly protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECtHR, App. No. 30054/96, st. 94-98.

Kako je država odgovorna za postupanje prema licima lišenim slobode, ona u slučaju njihove smrti mora pružiti razumno objašnjenje o okolnostima pod kojim je smrt nastupila, tako da će, u principu, obaveza da se na neki način istraži uzrok smrti kod lica lišenih slobode postojati i u slučaju kada na prvi pogled nema znakova koji ukazuju na to da smrt nije nastupila prirodnim putem. U vezi s tim, treba napomenuti da Zakonik o krivičnom postupku koji je stupio na snagu u oktobru 2013. godine u članu 129 predviđa da, kada je osoba preminula dok je bila lišena slobode, javni tužilac ili sud mora odrediti da lekar specijalista za sudsku medicinu izvrši pregled i obdukciju leša.

Ukratko, važeće krivično zakonodavstvo samo po sebi ne predstavlja smetnju za vođenje delotvorne istrage u vezi sa krivičnim delima kojima se ugrožava ljudski život. Ipak, u praksi se često javljaju ozbiljni problemi sa sprovođenjem istraga u vezi sa događajima u kojima je došlo do oduzimanja ili ozbiljnog ugrožavanja ljudskih života. Naime, brojni su zločini izvršeni tokom oružanih sukoba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu čiji izvršioci u Srbiji nikada nisu odgovarali, iako je država nadležna da ih krivično goni i iako su joj dostupni. Pored toga, veliki je broj ubistava u koja su mogli biti umešani državni organi, naročito onih izvršenih u periodu do 2000. godine, čiji izvršioci nisu nikada otkriveni. Na primer, do kraja 2013. godine nisu otkriveni i kažnjeni odgovorni za ubistva novinara Dade Vujasinović, Slavka Ćuruvije i Milana Pantića, kao ni odgovorni za pokušaj ubistva novinara Dejana Anastasijevića, mada je Vlada Srbije nedavno formirala posebnu komisiju čiji je zadatak da istražuje sve okolnosti u vezi sa pomenutim ubistvima novinara. Nerazjašnjena ostaju i ubistva važnih državnih funkcionera i službenika, kao što su ona visokog funkcionera JUL Zorana Todorovića, bivšeg ministra odbrane SRJ Pavla Bulatovića, sudije Nebojše Simeunovića, nekadašnjeg direktora nacionalne kompanije JAT, Živorada Petrovića, policijskih generala Radovana Stojičića i Boška Buhe i službenika Službe državne bezbednosti Momira Gavrilovića.

Problemi sa ispunjavanjem međunarodnih standarda postavljenih u vezi sa pravom na život postoje i u slučajevima u kojima su izvršioci ubistava otkriveni i privedeni pravdi. Naime, ako se pogledaju kazne koje se u sudskim postupcima izriču osuđenima za krivična dela teškog ubistva i ubistva, može se videti da je kaznena politika sudova u nekim slučajevima isuviše blaga i da izvršioci najozbiljnijih krivičnih dela nisu kažnjeni na odgovarajući način. Na primer, iako je Krivičnim zakonikom propisano da će se onaj ko izvrši teško ubistvo (iz čl. 114) kazniti sa najmanje deset, a najviše četrdeset godina zatvora, tokom 2012. godine je čak 26 izvršilaca ovog dela (od ukupno 80) kažnjeno kaznama zatvora kraćim od deset godina: njih sedamnaest kaznama između pet i deset godina zatvora, četiri kaznama između tri i pet godina, tri kaznama između dve i tri godine i dva kaznama između jedne i dve godine zatvora. U istom periodu, osuđenima za krivično delo ubistva (s umišljajem), za koje je propisana kazna zatvora od pet do petnaest godina, kazna kraća od pet godina zatvora izrečena je u 77 od 116 (66%) slučajeva: u 44 slučaja kazna zatvora između tri i pet godina, u 22 slučaja kazna zatvora od dve do tri go-

dine, u deset slučajeva kazna od godinu do dve godine zatvora, a u jednom slučaju kazna kraća od godinu dana zatvora.[40] Ovakva, krajnje problematična kaznena politika sudova postojala je i prethodnih godina.[41]

Ozbiljni problemi sa ostvarivanjem prava koja proističu iz povrede prava na život postoje i u sudskim postupcima koji se vode povodom zahteva za naknadu štete koje podnose porodice žrtava ubistava, naročito u postupcima koji se vode u vezi sa ubistvima izvršenim u kontekstu oružanih sukoba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu.[42] Naime, sudovi najčešće odbijaju tužbe žrtava ratnih zločina podnete protiv Republike Srbije (zbog zločina koje su izvršili pripadnici njenih oružanih snaga ili paravojnih jedinica pod njenom kontrolom) pozivajući se na navodnu zastarelost njihovih potraživanja.[43] Još jedan problem predstavlja to što krivični sudovi najčešće odbijaju da odluče o zahtevu za naknadu štete koji oštećeni postave u krivičnom postupku, upućujući ih na parnični postupak, iako ih ništa ne sprečava da o takvom zahtevu odluče sami. Tako se žrtve dovode u situaciju da moraju o svom trošku pokrenuti novi postupak, koji može trajati i po nekoliko godina.

1.5. Presuda Ustavnog suda Srbije u predmetu Jakovljević i Milovanović[44]

Ustavni sud Srbije je 31. januara 2013. po prvi put doneo odluku u kojoj je utvrdio povredu prava na život, zaštićenog u članu 24 Ustava. Radi se o odluci po ustavnoj žalbi koju su oktobra 2011. godine podneli Janko Jakovljević i Petar Milovanović, očevi Dragana Jakovljevića i Dražena Milovanovića, koji su smrtno stradali 5. oktobra 2004. godine u kasarni Vojske Srbije i Crne Gore na Topčideru, u Beogradu, gde su se nalazili na služenju vojnog roka. Ustavni sud je utvrdio da je u ovom slučaju došlo do povrede procesnopravnog aspekta prava na život, jer su tokom istrage pokrenute posle smrti dvojice vojnika napravljeni propusti koji su doveli do toga da istraga bude nedelotvorna, pa još uvek nije poznato kako je do njihove smrti došlo i ko je za to odgovoran. Na kraju, odlučujući o zahtevu podnosilaca ustavne žalbe za pravično zadovoljenje, Ustavni sud je odlučio da svakom

40 Podaci preuzeti iz biltena Republičkog zavoda za statistiku „Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2012. – Prijave, optuženja i osude", Beograd 2013, str. 58–59. Do trenutka objavljivanja ovog izveštaja nisu bili dostupni podaci za 2013. godinu.

41 Vidi *Izveštaj 2012*, II.1.2.

42 O ovome vidi detaljnije u izveštaju Fonda za humanitarno pravo pod naslovom „Ostvarivanje prava žrtava na reparacije u sudskim postupcima u Srbiji: Uspostavljanje pravde ili relativizacija zločina?", Beograd 2013, dostupnom na internet stranici FHP: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2013/06/Ostvarivanje-prava-%C5%BErtava-na-reparacije-u-sudskim-postupcima-u-Srbiji-izvestaj-za-2012.pdf.

43 *Ibid.*, str. 6-7.

44 Detaljniji komentar ove odluke dostupan je na internet stranici Beogradskog centra za ljudska prava: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/12/U%C5%BE-4527-2011-Janko-Jakovljevi%C4%87-i-Petar-Milovanovi%C4%87.pdf.

od njih na ime nematerijalne štete isplati po 5.000 evra. Pored toga, Ustavni sud je naložio Višem javnom tužilaštvu u Beogradu i Višem sudu u Beogradu da „preduzmu sve mere" kako bi se pretkrivični postupak koji se vodi u vezi sa smrću sinova podnosilaca ustavne žalbe okončao u najkraćem roku.

2. Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode

2.1. Opšte

Zabrana mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (zlostavljanje) sastavni je deo svih relevantnih međunarodnih instrumenata: Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, EKLJP, PGP, kao i Konvencije UN protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (Konvencija UN protiv mučenja) i Evropske konvencije o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (Evropska konvencija o sprečavanju mučenja). Zabrana mučenja deo je i opšteg međunarodnog običajnog prava[45] tj. predstavlja *ius cogens*, što implicira da je svako odstupanje od ove norme isključeno.

Ustav Republike Srbije, slično kao i najznačajniji međunarodni instrumenti, sadrži apsolutnu zabranu mučenja, predviđa da se prema licu lišenom slobode mora postupati čovečno, zabranjuje svako nasilje prema tim licima i iznuđivanje iskaza. Ustav takođe predviđa da lice lišeno slobode mora odmah biti obavešteno o razlozima lišenja slobode, optužbi koja mu se stavlja na teret i pravima koja mu pripadaju. Svako ko je lišen slobode ima pravo žalbe sudu, koji je dužan da hitno odluči o zakonitosti lišenja slobode i da naredi puštanje na slobodu ako je lišenje slobode bilo nezakonito. Jedino pravo koje nije zajemčeno Ustavom, a po stavu Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) se mora obezbediti svakom licu lišenom slobode je pravo da bude pregledano od strane lekara koga samo izabere.[46]

Krivični zakonik zlostavljanje i dalje inkriminiše krivičnim delima iznuđivanje iskaza (čl. 136) i zlostavljanje i mučenje (čl. 137), mada ono može biti sankcionisano i primenom nekih drugih krivičnih dela, kao što su teška i laka telesna povreda (čl. 121 i 122). U navedenim inkriminacijama postoje sporna rešenja koja mogu dovesti do zabune u razumevanju samog pojma zlostavljanja, teškoća prilikom kvalifikacije određenih radnji kao radnji zlostavljanja i sporne kaznene politike.

Prvi problem nalazi se u samom nazivu krivičnog dela zlostavljanja i mučenja, s obzirom da je mučenje samo jedan od oblika zlostavljanja, pod koje još

45 Vidi Vojin Dimitrijević, Dragoljub Popović, Tatjana Papić, Vesna Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beograd 2006, str. 67.

46 CPT se zalagao od samog početka svojih aktivnosti za garantovanje tri prava osoba u policijskom pritvoru: pravo na usluge advokata i lekara i pravo da se o pritvaranju obavesti srodnik ili treće lice po izboru pritvorene osobe – Izvod iz 2. Opšteg izveštaja [CPT/Inf (92) 3], st. 40, dostupno na**:** http://www.cpt.coe.int/en/other-languages.htm.

potpadaju i nečovečno i ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje. Zajedničko navođenje zlostavljanja i mučenja u naslovu dela može izazvati zabunu u razumevanju samog pojma mučenja, koji nije zaseban pojam u odnosu na zlostavljanje, već njegov najteži oblik.

Drugi problem je što suštinske razlike između krivičnog dela zlostavljanja i mučenja i iznuđivanja iskaza nema, tj. radnja izvršenja krivičnog dela iznuđivanje iskaza u potpunosti odgovara kvalifikovanom obliku krivičnog dela zlostavljanja i mučenja (čl. 137, st. 3, u vezi sa st. 2) kada ga je izvršilo službeno lice, te se postavlja pitanje na osnovu kojih kriterijuma javni tužilac odlučuje za koje od ta dva dela će goniti okrivljenog. U velikom broju krivičnih predmeta različite radnje službenih lica (pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova) su se u optužnom aktu opisivale kao radnje kojima su okrivljeni (službena lica) nastojali da „iznude priznanje od oštećenog", da bi te radnje bile okvalifikovane kao zlostavljanje i mučenje (čl. 137, st. 3 u vezi sa st. 2 KZ), a ne kao iznuđivanje iskaza (čl. 136 KZ), iako je u samom obrazloženju optužnog akta korišćen navedeni termin.[47] Tekst KZ ne isključuje ni mogućnost da na istu radnju budu primenjena oba krivična dela, u sticaju, mada se to u praksi ne dešava iako se u situacijama kada oštećeni od tužioca preuzmu krivično gonjenje može videti da oni insistiraju na tome da se okrivljenom na teret stave oba krivična dela.

Treći problem je definicija krivičnog dela zlostavljanja i mučenja (čl. 137, st. 2) koja je šira u odnosu na definiciju mučenja iz Konvencije UN protiv mučenja, s obzirom da učinilac može biti svako lice, a ne samo službeno lice ili lice koje deluje uz pristanak ili po nalogu službenog lica (u tom slučaju postoji kvalifikovani oblik dela iz čl. 137, st. 3).[48] Takvo rešenje u praksi u potpunosti obesmišljava duh zabrane zlostavljanja koji propisuje Konvencija UN protiv torture. Tako se u sudskoj praksi Srbije različiti oblici nasilja muškaraca nad ženama kvalifikuju kao zlostavljanje i mučenje: od sms poruka sa seksualnom sadržinom[49], preko pretnji napadom na život i telo,[50] pa sve do fizičkog nasilja.[51] Ne sporeći značaj kažnjava-

47 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja broj 10-301/13, predmet K 1574/12, Osnovni sud u Somboru; 10-297/13, predmet K 212/13, Osnovni sud u Prijepolju; 10-304/13, predmet K 223/13, Osnovni sud u Užicu.

48 Mučenje je Konvencijom protiv mučenja definisano na sledeći način: „Po ovoj Konvenciji, izraz 'mučenje' označava svaki čin kojim se nekom licu namerno nanose velike patnje, fizičke ili duševne, sa ciljem da se od njega ili od nekog trećeg lica dobiju obaveštenja ili priznanja, da se kazni za neko delo koje je ono ili neko treće lice počinilo, ili se sumnja da ga je počinilo, da se uplaši ili da se na njega izvrši pritisak, ili da se neko treće lice uplaši i na njega izvrši pritisak, ili iz bilo koje druge pobude zasnovane na bilo kakvom obliku diskriminacije, kad takav bol ili takve patnje nanosi službeno lice ili neko drugo lice koje deluje po službenoj dužnosti ili na osnovu izričitog naloga ili pristanka službenog lica. Taj izraz ne odnosi se na bol i na patnje koje proizlaze isključivo iz zakonitih kazni, neodvojivi su od njih ili njima izazvani".

49 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 10-301/13, predmet K 501/13, Osnovni sud u Somboru; 10-297/13, predmet K 318/12, Osnovni sud u Prijepolju.

50 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 10-296/13, predmet K 189/2013, Osnovni sud u Požegi.

51 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 10-304/13, predmeti K 709/12, K 176/13 i K 379/13, Osnovni sud u Užicu; 10-291/13, predmet 2556/13, Osnovni sud u Novom Sadu.

nja ovakvih slučajeva koji su učestali u Republici Srbiji, ovakvi slučajevi bi trebalo da budu izuzeti iz krivičnog dela zlostavljanja i mučenja i da budu podvedeni pod posebno krivično delo koje će za pasivnog subjekta imati isključivo ženu.[52] Takođe, u sudskoj praksi se kao mučenje i zlostavljanje kvalifikuju uvrede i različiti oblici uznemiravanja zaposlenih od strane poslodavaca, šamaranje đaka od strane profesora, pretnje i šamaranje dece od strane roditelja druge dece ili komšija, uvrede koje razmenjuju zavađene komšije, različite uvrede na nacionalnoj osnovi i slično. Mnoge od tih radnji bi se mogle kvalifikovati kao uvreda, ugrožavanje sigurnosti ili lake telesne povrede, a ne kao zlostavljanje i mučenje.[53]

Krivično delo zlostavljanja i mučenja često podrazumeva i posledice u vidu telesnih povreda. Međutim, u praksi se dešava da u optužnom aktu ovlašćeni tužilac opisujući delo navede da je oštećeni pretrpeo lake telesne povrede (čl. 122 KZ), ali da te povrede ne obuhvati optužnim aktom. Isti je slučaj i s teškim telesnim povredama (čl. 121 KZ), mada ima predmeta u kojima je ovlašćeni tužilac optužnim aktom uz zlostavljanje i mučenje, obuhvatio i lake telesne povrede i teške telesne povrede. Jasno je da je iz razloga jednakosti u primeni zakona neophodno ujednačiti praksu u pogledu sticaja krivičnog dela zlostavljanja i mučenja i krivičnih dela lakih i teških telesnih povreda. U praksi se dešavalo da je krivično delo zlostavljanje i mučenje primenjivano u sticaju sa krivičnim delima ugrožavanje sigurnosti (čl. 138 KZ), protivpravno lišenje slobode (čl. 132 KZ), iznuda (čl. 214 KZ), nasilje u porodici (čl. 194) i slično.[54]

Zaprećene kazne ne odgovaraju ozbiljnosti i težini ovog krivičnog dela na šta je ukazivao i CAT.[55] Najteža kazna koja se može izreći zbog izvršenja krivičnog dela zlostavljanje i mučenje je 8 godina zatvora, dok je za krivično delo iznuđivanje iskaza najteža kazna 10 godina zatvora. Za oba krivična dela, osim za teži oblik iznuđivanja iskaza, moguće je izricanje uslovne osude (čl. 66, st. 1 KZ).

52 Narodna skupština RS je 31. oktobra donela Zakon o ratifikaciji Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i u porodici, koja u članu 5, st. 2 propisuje obavezu države da preuzme zakonske i druge mere koje će imati za cilj da spreče, istraže i počinioce krivičnih dela, kao i da obezbede pravičnu naknadu za žrtve.

53 Prema Konvenciji protiv mučenja, da bi neka radnja bila okarakterisana kao mučenje, moraju biti ispunjeni sledeći uslovi: 1) u njoj mora učestvovati, makar prećutnim davanjem saglasnosti, službeno lice; 2) tom radnjom kod žrtve moraju biti izazvane velike patnje, fizičke ili duševne; 3) učinilac mora delovati s namerom (mučenje iz nehata nije moguće); 4) učinilac mora imati određeni cilj – da od žrtve ili nekog trećeg lica dobije obaveštenje ili priznanje, da žrtvu kazni, da žrtvu ili neko treće lice uplaši ili na nju ili njega izvrši pritisak, ili da žrtvu diskriminiše. Vidi, na primer, M. Nowak i E. McArthur, *The United Nations Convention against Torture: A Commentary*, Oxford 2008, str. 28.

54 Podaci sakupljeni u odgovorima osnovnih sudova iz Sombora, Prijepolja, Kraljeva, Leskovca, Novog Sada i Pančeva, a po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja.

55 Vidi Završne napomene Komiteta protiv mučenja od 21. novembra 2008, st. 5. Komitet za ljudska prava u svojim zaključnim komentarima iz 2011. povodom izveštaja o sprovođenju Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u Srbiji izražava zabrinutost zbog blagih kazni propisanih za krivično delo zlostavljanje i mučenje i kratkog roka zastarelosti i preporučuje Srbiji da propiše oštrije zatvorske kazne i produži rok zastarelosti imajući u vidu težinu ovog krivičnog dela. Vidi Završne napomene Komiteta za ljudska prava od 24. marta 2011, st. 11.

Oktobra ove godine stupio je na snagu novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)[56] koji u članu 495 propisuje skraćeni postupak za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do 8 godina. Ova činjenica stvara nekoliko problema iz ugla gonjenja i kažnjavanja počinioca krivičnog dela zlostavljanja s obzirom da je za dela za koja je predviđen skraćeni postupak istraga isključena, sem ako javni tužilac samoinicijativno ili po naredbi sudije preduzme određene istražne radnje. Posledica ovakvog rešenja je da istraga može da izostane, pa je neophodno da se zaprećene kazne zatvora podignu bar na granicu koja će obavezivati sprovođenje *ex officio* istrage od strane javnog tužioca. Takođe, novi ZKP isključuje mogućnost da oštećeni kao supsidijarni tužilac preuzme krivično gonjenje pre potvrđivanja optužnice u slučajevima kada javni tužilac odbaci krivičnu prijavu, obustavi istragu ili odustane od podignute ali još nepotvrđene optužnice. Jedino sredstvo koje ostaje oštećenom jeste prigovor neposredno višem javnom tužiocu. Ukoliko javni tužilac usvoji prigovor, on donosi rešenje kojim nadležnom javnom tužiocu izdaje obavezno uputstvo da preduzme ili nastavi krivično gonjenje (čl. 51). Kada krivičnu prijavu u skraćenom postupku podnese oštećeni, on ima pravo da podnese prigovor neposredno višem javnom tužiocu ukoliko nadležni javni tužilac u roku od šest meseci od prijema prijave ne podnese optužni predlog, niti obavesti oštećenog da je odbacio prijavu. Sva pomenuta zakonska rešenja još više umanjuju šansu za gonjenje i kažnjavanje krivičnih dela kojima se povređuje zabrana zlostavljanja, pogotovo kada se u ulozi okrivljenih nađu službena lica, s obzirom da je praksa pokazala da u mnogim slučajevima nadležna javna tužilaštva ne preduzimaju ili odustaju od gonjenja ove kategorije okrivljenih.

U periodu od 1. oktobra 2012. godine do 1. oktobra 2013. godine[57] u Srbiji su podneta 74 optužna predloga, 12 optužnica i 3 privatne tužbe za krivično delo zlostavljanja i mučenja.[58] U istom periodu doneto je 5 presuda kojima se optužba odbija, 12 presuda kojima se okrivljeni oslobađaju od optužbe i 18 presuda kojima se okrivljeni oglašavaju krivim.[59] Od tih 18 presuda, u četiri su izrečene bezuslovne zatvorske kazne (2 godine i 6 meseci; 1 godina i 9 meseci; 1 godina i 6 meseci; i 30 dana zatvora); četiri novčane kazne[60] i devet uslovnih kazni zatvora. Takođe, u navedenom periodu je doneto i 11 rešenja kojima se obustavlja postupak (najče-

56 *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11 i 121/12.

57 Ovi podaci se prezentirani na osnovu odgovora koji su dobijeni od 31 osnovnog suda, među kojim nisu svi dostavili potpune podatke, u smislu da neke predmete čije se ishod ne zna nisu mogli da nam dostave zato što se spisi predmeta nalaze u apelacionom sudu (pa nismo mogli ni da se upoznamo sa sadržinom predmeta); ili su poslati javnom tužilaštvu radi podizanja optužnice; ili su odgovori koje smo dobili od pojedinh sudova nepotpuni, pa tako npr. u odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja broj 10-303/13 Osnovnog suda u Subotici stoji da je određeni broj postupaka u toku, te nisu u mogućnosti da nam dostave odluke donete u traženom periodu (što nije bio problem za 90% sudova koji su odgovorili na naš zahtev).

58 Ovi postupci su još uvek u toku.

59 Iz odgovora koje smo dobili od sudova se ne može utvrditi koliki je broj navedenih postupaka pravnosnažno okončan.

60 Uglavnom se radi o različitim oblicima seksualnog uznemiravanja putem telefona ili sms poruka.

šće zbog odustanka ovlašćenog tužioca), po dva rešenja kojima se odbija optužni predlog, odnosno odbacuje optužni akt oštećenog kao supsidijarnog tužioca i jedno rešenje o sprovođenju istrage.

U navedenom periodu vođeno je ili se i dalje vodi 51 postupak protiv 95 službenih lica (u 98% slučajeva pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova). Podignuta su 33 optužna akta (25 optužnih predloga i osam optužnica), donete su 4 oslobađajuće presude; dve presude kojima se optužba odbija i četiri presude kojima se okrivljeni oglašavaju krivim (u sva četiri slučaja izrečena je uslovna kazna zatvora).[61] Doneta su i 4 rešenja kojima se postupak obustavlja, tri rešenja kojima se optužni akt odbacuje i jedno rešenje o sprovođenju istrage. Podnet je i jedan zahtev za sprovođenje istrage. Interesantno je da je dobar deo ovih postupaka pokrenut nakon odustanka ili odbijanja javnog tužioca da preduzme krivično gonjenje. U 24 slučaja se u ulozi ovlašćenog tužioca našao oštećeni, kao supsidijarni tužilac. Oštećeni kao supsidijarni tužilac podneo je 9 optužnih predloga, 7 optužnica i jedan zahtev za sprovođenje istrage. U postupcima koje je vodio oštećeni kao supsidijarni tužilac doneta su 2 rešenja o obustavljanju postupka (zbog odustanka ovlašćenog tužioca), dve oslobađajuće presude i dva rešenja o odbacivanju optužnih akata.

Što se tiče krivičnog dela iznuđivanja iskaza, u samo pet slučajeva je vođen ili okončan postupak za ovo delo. U dva slučaja je došlo do odbacivanja optužnog akta, dva postupka su još uvek u toku, dok je jedan postupak pravnosnažno okončan presudom apelacionog suda kojom se optužba odbija zbog apsolutne zastarelosti krivičnog gonjenja.[62] U četiri od pet slučajeva radilo se o oštećenom kao supsidijarnom tužiocu. U dva slučaja okrivljenima se na teret stavljalo iznuđivanje iskaza u sticaju sa zlostavljanjem i mučenjem.

Ustavni sud je na 24. sednici Prvog Velikog veća, održanoj 10. jula 2013. godine, odlučujući u predmetu Už–4100/2011, po prvi put doneo odluku kojom je utvrdio da je podnosiocu ustavne žalbe, povređeno pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, zajemčeno članom 25 Ustava Republike Srbije. Sud je usvojio ustavnu žalbu i utvrdio da je podnosiocu ustavne žalbe tokom trajanja pritvora i izdržavanja kazne zatvora povređeno pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, i to materijalni i procesni aspekt ovog prava.[63] U navedenoj odluci Ustavni sud je stao na stanovište da su pripadnici službe obezbeđenja i tokom trajanja pritvora i tokom izdržavanja kazne zatvora nečovečno postupali prema podnosiocu predstavke, utvrdivši da je upotreba sredstava prinude prema njemu u tri slučaja bila opravdana ali nesrazmerna, dok je u jednom slučaju upotreba sredstava prinude ocenjena kao neopravdana.

61 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja broj 20-287/13, predmet K 148/2011, Osnovni sud u Loznici; 10-297/13, predmet K 212/13, Osnovni sud u Prijepolju; 10-292/13, predmet K 347/10, Osnovni sud u Pančevu.

62 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja broj 10-279/13, predmet K 8627/12, Osnovni sud u Beogradu.

63 Vidi više na http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/.

2.2. Upotreba sile od strane državnih organa

Policijski službenici sredstva prinude mogu upotrebljavati pod uslovima i na način propisan Zakonom o policiji i Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude, a zaposleni u službi obezbeđenja u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija pod uslovima i način propisan Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS) i Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. I propisi koji se odnose na policiju i oni koji se primenjuju na upotrebu sile u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija propisuju da se sredstva, odnosno mere prinude primenjuju u skladu s načelom srazmernosti (čl. 11, st. 2 i 3 i čl. 36 Zakona o policiji; čl. 127, st. 2 i 3 ZIKS) i propisuju da se o svakoj upotrebi sredstava prinude mora sačiniti izveštaj koji se radi ispitivanja njene zakonitosti dostavlja nadređenima (čl. 86 Zakona o policiji i čl.130, st. 4 ZIKS). I jedni i drugi propisi određuju koje podatke taj izveštaj mora da sadrži. ZIKS takođe predviđa i da se neposredno nakon primene mere prinude, izuzev mere vezivanja, obavezno mora izvršiti lekarski pregled osobe prema kojoj je mera primenjena. Izveštaj lekara, koji sadrži i navode lica prema kome je mera prinude primenjena o načinu nastanka povreda, i mišljenje lekara o povezanosti primenjene mere i nastalih povreda, uz izveštaj službe obezbeđenja dostavlja se zatim upravniku zavoda, koji ga onda prosleđuje direktoru Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (čl. 130, st. 3 i 4).[64]

Propisi koji regulišu upotrebu sredstava prinude od strane policije ne predviđaju takvu obavezu, niti je policajcima data bilo kakva instrukcija u vezi s pitanjem u kojim situacijama nakon upotrebe sredstava prinude treba pozvati lekara. Tako se u praksi dešava da jedni policajci lekara pozivaju nakon svake upotrebe sredstava prinude, dok drugi to čine samo kada smatraju da je neophodno (najčešće ako primete povrede) ili ako lice prema kome je sredstvo prinude primenjeno traži da ga pregleda lekar. Pritom, u slučaju da do lekarskog pregleda nakon upotrebe sredstava prinude dođe, u nekim policijskim stanicama lekar ostavlja svoj nalaz/izveštaj policiji i on se prilaže nadležnom starešini uz izveštaj koji sačinjava policajac koji je sredstvo prinude upotrebio, dok u nekim stanicama lekari odbijaju da ostave svoj nalaz policiji, pravdajući takvo postupanje zaštitom privatnosti pacijenta.

Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude propisuje posebnu proceduru unutrašnje kontrole opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude u slučaju kada je upotrebljeno vatreno oružje ili kada su sredstvom prinude nekome nanesene teške telesne povrede ili je izazvana smrt ili kad je sredstvo prinude upotrebljeno protiv više od tri lica. U tom slučaju direktor policije, odnosno načelnik područne policijske uprave u kojoj radi službenik koji je upotrebio sredstvo prinude, obrazuje komisiju od najmanje tri policijska službenika koja razmatra okolnosti upotrebe sredstava prinude, sačinjava zapisnik i daje mišljenje o tome da li je sredstvo prinude zakonito i stručno upotrebljeno (čl. 25, st. 1). To

64 Propisano je i da se lekarski pregled ponavlja između dvanaestog i dvadeset četvrtog sata od primene mere, tako da se uz izveštaj službe obezbeđenja upravniku zavoda, odnosno direktoru Uprave za izvršenje krivičnih sankcija uz izveštaj službe obezbeđenja dostavljaju dva izveštaja lekara.

mišljenje se onda dostavlja policijskom službeniku zaduženom za procenu opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude, koji u slučaju da utvrdi da je došlo do neopravdane ili nepravilne upotrebe sredstava prinude predlaže direktoru policije „preduzimanje zakonom utvrđenih mera" (čl. 25, st. 2 i 3).

Kontrola rada državnih organa ovlašćenih da primenjuju silu vrši se i putem rešavanja pritužbi. Pritužbe u vezi s postupanjem policije prilikom upotrebe sredstava prinude mogu se podneti na osnovu i u skladu sa Zakonom o policiji (čl. 180) i Pravilnikom o postupku rešavanja pritužbi, dok se pritužbe u vezi s upotrebom mera prinude od strane službe obezbeđenja u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija podnose u skladu sa ZIKS (čl. 114 i 114a), odnosno odgovarajućim pravilnikom o kućnom redu.[65] Pritužbe zbog zlostavljanja od strane policije i obezbeđenja u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija mogu se podneti i Zaštitniku građana (čl. 25–31 Zakona o Zaštitniku građana), ali je ovaj vid zaštite prava supsidijarne prirode, tako da građani pritužbe mogu podneti samo ako su prethodno pokušali da zaštite svoja prava „u odgovarajućem pravnom postupku" (čl. 25, st. 3). Izuzetno, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak po pritužbi i pre nego što su „iscrpljena sva pravna sredstva".[66]

Prema Zakonu o policiji, „svako ima pravo da Ministarstvu podnese pritužbu protiv policijskog službenika ako smatra da su mu nezakonitom ili nepravilnom radnjom policijskog službenika povređena prava ili slobode" (čl. 180, st. 1). Pritužba se podnosi „policiji ili Ministarstvu" i prvo je mora razmotriti rukovodilac organizacione jedinice u kojoj je zaposlen policijski službenik na koga se pritužba odnosi ili policijski službenik koga je on za to ovlastio. Ukoliko podnosilac pritužbe i rukovodilac koji je pritužbu razmatrao ne usaglase „stavove" o pritužbi, ili ako se podnosilac pritužbe ne odazove na razgovor, kao i u slučajevima kad iz pritužbe proizlazi sumnja o učinjenom krivičnom delu za koje se goni po službenoj dužnosti, celokupni spisi predmeta se ustupaju tročlanoj komisiji, koja vodi dalji postupak rešavanja po žalbi. Tročlana komisija za rešavanje pritužbi postoji u Ministarstvu i u svakoj područnoj policijskoj upravi. Jednog člana svake komisije iz reda policijskih službenika imenuje ministar, jednog člana, predstavnika Sektora unutrašnje kontrole, imenuje načelnik Sektora unutrašnje kontrole, dok „predstavnika javnosti" imenuje ministar policije, na predlog lokalne samouprave (u područnim policijskim upravama), odnosno „organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija" (u sedištu Ministarstva). Sednice komisija su javne, na njih se pozivaju i pritužilac i

65 U zavodima za izvršenje krivičnih sankcija primenjuju se četiri pravilnika o kućnom redu: Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnih zavoda i okružnih zatvora (*Sl. glasnik RS*, 72/10), Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnog zavoda za maloletnike (*Sl. glasnik RS*, 71/06), Pravilnik o kućnom redu vaspitno-popravnog doma (*Sl. glasnik RS*, 71/06) i Pravilnik o kućnom redu za primenu mere pritvora (*Sl. glasnik RS*, 35/99). Svaki od ovih pravilnika sadrži odredbe u vezi s podnošenjem pritužbi i žalbi zbog povreda prava lica lišenih slobode.

66 To je moguće „ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadiva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave" (čl. 25, st. 5 Zakona o Zaštitniku građana).

prituženik, koji mogu imati pravnu pomoć o svom trošku, pritužilac i prituženik tokom postupka mogu da „predlažu isprave i druge dokaze", pri čemu se moraju obezbediti dokazi koji se nalaze u posedu policije.

Pribavljanje dokumenata i izvođenje dokaza mogu naložiti i rukovodilac organizacione jedinice, odnosno članovi komisije. O sednici komisije se vodi zapisnik,[67] a konačna odluka o osnovanosti pritužbe mora biti posebno obrazložena i u pisanoj formi dostavljena podnosiocu pritužbe. Iz svega navedenog moglo bi se zaključiti da je postupak rešavanja pritužbi, onako kako je predviđen važećim propisima, transparentan, ali se ovaj vid kontrole zakonitosti rada policije teško može smatrati nezavisnim.[68] Na kraju postupka, kada se donese odluka o osnovanosti pritužbe, pritužilac se obaveštava da je postupak rešavanja pritužbe zaključen i da „ima na raspolaganju sva pravna i druga sredstva za zaštitu svojih prava i sloboda".

U periodu od 1. oktobra 2012 godine do 1. novembra 2013. godine Sektoru unutrašnje kontrole policije dostavljeno je ukupno 507 pritužbi koje se odnose na prekomernu ili nezakonitu upotrebu sredstava prinude, mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje i komunikaciju kojom se ne poštuje dostojanstvo građana. Za 23 pritužbe utvrđeno je da su osnovane. U odgovoru koji je na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Beogradski centar za ljudska prava dobio od Biroa za informacije od javnog značaja MUP navedeno je da Sektor unutrašnje kontrole ne raspolaže potpunim podacima o pokrenutim disciplinskim postupcima, kao i izrečenim disciplinskim merama, s obzirom da se dobar deo njih pokreće i izriče od strane starešina organizacionih jedinica u kojima rade policijski službenici protiv kojih je podneta pritužba. Takođe, u pomenutom periodu Sektor unutrašnje kontrole je podneo 9 krivičnih prijava protiv 11 policijskih službenika za sledeća krivična dela: zlostavljanje i mučenje (3 prijave protiv 4 službenika), prinuda (1 policijski službenik), iznuda (4 policijska službenika), nasilničko ponašanje (1 policijski službenik), ugrožavanje sigurnosti (1 policijski službenik). Nije poznato šta se dešavalo posle podnošenja ovih krivičnih prijava. Sektor unutrašnje kontrole ne raspolaže

67 Sadržina zapisnika je propisana u članu 24 Pravilnika o postupku rešavanja pritužbi.

68 Izvesno je da ovaj postupak bar u svojoj prvoj fazi nije nezavisan, pošto tada pritužbu ispituje rukovodilac organizacione jedinice kojoj pripadaju policajci čije se postupanje ispituje. Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi nezavisnim istragama smatra one istrage u kojim ne postoji bilo kakva hijerarhijska ili institucionalna veza između onih koji istragu vode i onih čije se postupanje ispituje, ali samo pod uslovom da su i u praksi zaista nezavisne. Vidi, na primer, presudu u slučaju *Ergi protiv Turske*, ECtHR, App. No. 23818/94, st. 83-84. Za ocenu nezavisnosti postupka za rešavanje pritužbi koji se vodi u okviru MUP relevantna presuda može biti ona koju je Evropski sud doneo u slučaju *Poltoratskiy protiv Ukrajine,* ECtHR, App. No. 38812/97. U tom slučaju Sud je zaključio da istraga pritužbi o zlostavljanju podnosioca predstavke koju su vodile zatvorske vlasti nije bila delotvorna, između ostalog i zbog toga što u nju nisu bili uključeni nikakvi spoljašnji organi, već je bila u potpunosti prepuštena organima koji su bili povezani sa događajima na koje se podnosilac predstavke žalio (zatvorskim vlastima). Isto mišljenje o toj istrazi imala je i nekadašnja Komisija za ljudska prava (vidi st. 70 i 126-127 te presude). Pitanje je da li je uključivanje „predstavnika javnosti" u komisije koje rešavaju pritužbe u okviru MUP dovoljno da bi se postupak mogao smatrati nezavisnim.

ni podacima o eventualnom prestanku radnog odnosa policijskih službenika zbog bezuslovne osude na kaznu zatvora u trajanju dužem od 6 meseci.[69]

Osuđena lica pritužbe u vezi sa zlostavljanjem mogu podneti upravniku zavoda, direktoru Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (ako smatraju da im je pravo povredio upravnik zavoda) ili ovlašćenom licu koje nadzire rad zavoda, a pritvorena lica pritužbu mogu podneti još i predsedniku nadležnog suda i po novom ZKP sudiji za izvršenje krivičnih sankcija (čl. 222, st. 3). Postupak razmatranja pritužbi je prilično slabo regulisan. Propisani su rokovi u kojima upravnik zavoda i direktor Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (koji pritužbu razmatra kao drugostepeni organ, u postupku po žalbi, nakon što je razmotri upravnik zavoda, ili izuzetno, ako se pritužba odnosi na upravnika zavoda, kao prvostepeni organ) moraju odgovoriti na pritužbu, ali nije propisano da njihova odluka po pritužbi mora biti obrazložena (izuzetak je Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnog zavoda za maloletnike, koji u članu 108, st. 3 propisuje da je upravnik zavoda dužan da obrazloži rešenje koje donosi po pritužbi maloletnika), niti je određeno kakvu ulogu u postupku ispitivanja pritužbe može imati njen podnosilac (nije određeno da li on može predlagati izvođenje nekih dokaza ili pribavljanje određene dokumentacije).

Ni ZIKS ni pravilnici o kućnom redu ne predviđaju mogućnost održavanja rasprave o pritužbi na koju bi bio pozvan podnosilac pritužbe i tada eventualno suočen sa službenikom zavoda na čije se postupanje žali. Dakle, čini se da od trenutka podnošenja pritužbe do donošenja odluke o njoj podnosilac ne može nikako uticati na postupak, a kako nije propisano ni da odluka mora biti obrazložena niti da u njoj mora biti navedeno koje su mere tokom postupka preduzete kako bi se utvrdilo da li je pritužba osnovana, postupak bi se teško mogao smatrati transparentnim.

Iako i ZIKS i pravilnici o kućnom redu predviđaju mogućnost da osuđeni podnese pritužbu ovlašćenom licu koje nadzire rad zavoda, nijedan od ovih propisa ne određuje kako se postupa sa takvim pritužbama. Ovim propisima nije određeno čak ni to da je lice koje vrši nadzor dužno da odgovori na pritužbu.

Sličan problem postoji i u vezi s pritužbama koje pritvorenici mogu podneti predsedniku nadležnog suda ili sudiji za izvršenje krivičnih sankcija. Iako ZKP iz 2011. godine (čl. 222, st. 3) i Pravilnik o kućnom redu za primenu mere pritvora (čl. 40, st. 2), predviđaju da pritvorenik može podneti pritužbu predsedniku suda koji vrši nadzor nad pritvorenicima, odnosno sudiji za izvršenje krivičnih sankcija, nijedan od ovih propisa ne sadrži bilo kakve odredbe koje bi ukazivale na to kako treba postupati sa takvim pritužbama. Nije propisano čak ni to da je predsednik suda koji vrši nadzor nad pritvorenicima, odnosno sudija za izvršenje krivičnih sankcija, dužan da razmotri pritužbu koju dobije od pritvorenika. Imajući u vidu sve gore navedeno, teško se može reći da bilo koji od postupaka koji se može voditi po pritužbama osuđenih ili pritvorenih lica predstavlja delotvoran mehanizam za zaštitu njihovih prava.

69 Svi podaci dobijeni iz odgovora 01 broj:11750/13-2 od 9.12.2013. godine. Ministarstva unutrašnjih poslova odnose se na podatke kojima raspolaže Sektor unutrašnje kontrole policije, ne i na podatke koji se nalaze u posedu područnih policijskih uprava.

Kao što je već navedeno, u julu 2013. godine, Ustavni sud je doneo prvu odluku kojom je utvrđena povreda prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta (čl. 25 Ustava), u kojoj je između ostalog naveo da:

> „[...] Ustavni sud ocenjuje da pravna sredstva propisana ZKP i ZIKS, a koja se odnose na postupanje sa pritužbama, u konkretnom slučaju, ne predstavljaju delotvorna i efikasna pravna sredstva kojima su se, pre izjavljivanja ustavne žalbe, mogli ispitati navodi o zlostavljanju podnosioca u pritvoru [...]"[70]

Postupak koji po pritužbama zbog zlostavljanja može voditi Zaštitnik građana ne može se smatrati delotvornim jer akt koji u tom postupku može biti donet, a to je preporuka organu uprave, nije obavezujući.

Na osnovu svega gore navedenog, može se zaključiti da nijedan od vansudskih pravnih mehanizama u okviru kojih se mogu istraživati navodi o zlostavljanju od strane državnih organa nije delotvoran, tako da jedino sudski, krivični postupak pruža mogućnost za sprovođenje delotvorne istrage povodom navoda o zlostavljanju.

2.3. Zasnivanje presude na dokazima prikupljenih mučenjem

Prema ZKP, sudske odluke ne mogu se zasnivati na dokazima koji su sami po sebi ili prema načinu pribavljanja u suprotnosti sa Ustavom ili potvrđenim međunarodnim ugovorom, ili su ovim zakonikom ili drugim zakonom izričito zabranjeni (čl. 18). Ipak, nije jasno koliko se ova zabrana poštuje u praksi. Za sada postoje dve presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije[71] u kojima je utvrđena povreda prava na pravično suđenje zbog korišćenja izjava i priznanja dobijenih zlostavljanjem. Takođe, problematična sudska praksa po pitanju krivičnih dela iznuđivanje iskaza i zlostavljanje i mučenje daje osnova za bojazan da se taktika iznuđivanja priznanja od strane policije široko primenjuje i da sudovi ne izdvajaju dokaze pribavljene zlostavljanjem.[72]

2.4. Materijalni uslovi u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija i pritvorskim jedinicama

Do nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja može doći i usled propusta državnih vlasti da osuđenim licima obezbede odgovarajuće materijalne uslove tj. čiste i suve ćelije adekvatne veličine[73] sa pristupom svežem vazduhu i svetlosti, adekvatnu zdravstvenu zaštitu, određeno vreme van zatvorskih ćelija, da

70 Už 41000/2013, dostupno na http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/.

71 *Stanimirović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 26088/06(2011) i *Hajnal protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 36937/06(2012).

72 Više u *Izveštaj 2012*, II.2.3.

73 Prema st. CPT „nivo pretrpanosti u zatvoru ili pojedinom njegovom delu može da bude takav da sam po sebi predstavlja nečovečno ili ponižavajuće postupanje u fizičkom smislu" Drugi opšti izveštaj CPT, 1991, st. 46.

ih zaštite od nasilja drugih zatvorenika i sl.[74] ZIKS predviđa da spavaonica mora biti toliko prostrana da na svakog osuđenog dođe najmanje osam kubnih metara i četiri kvadratna metra prostora.[75] Osuđeni ima pravo na smeštaj koji odgovara savremenim higijenskim uslovima i mesnim klimatskim prilikama.[76] Prostorije u zavodu moraju imati primerenu sanitarnu opremu koja omogućava obavljanje fizioloških potreba u čistim uslovima kad god to osuđeni želi, uz obezbeđenje privatnosti.[77] Prostorije u kojima osuđeni žive i rade moraju biti čiste, suve, provetrene, zagrejane i dovoljno osvetljene, kako prirodnim, tako i veštačkim svetlom koje omogućava čitanje i rad bez smetnji za vid.[78] Osuđeni ima pravo da izvan zatvorenih prostorija, u slobodno vreme, provede najmanje dva časa dnevno.[79]

Uprkos relativno dobrom zakonodavnom okviru situacija u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija u Srbiji nije zadovoljavajuća. Najveći problem predstavlja pretrpanost zavoda, iz koje proizlazi niz drugih problema, kao što su kratko vreme koje zatvorenici provode na svežem vazduhu (većina osuđenih lica u Srbiji provodi sat vremena na otvorenom a nekada i manje), loši materijalni uslovi u prostorijama u kojima osuđena i pritvorena lica borave, nedostatak smislenih aktivnosti, nezadovoljavajući pristup zdravstvenoj zaštiti itd.[80] Krajem godine, renoviran je II Paviljon u Nišu[81] u kome su saradnici Beogradskog centra u više navrata ukazali na izuzetno loše uslove u kojima osuđena i pritvorena lica provode po 23 sata dnevno, u malim ruiniranim i vlažnim prostorijama sa krevetima na 3 sprata, sa neadekvatnim pristupom svežem vazduhu i svetlosti.[82] Situacija je i dalje zabrinjavajuća i u Specijalnoj zatvorskoj bolnici u Beogradu[83] gde boravak u prostorijama E odeljenja (akutna psihijatrija) može da dovede do zlostavljanja tj. nečovečnog i ponižavajućeg postupanja.[84]

---

74 Prema st. CPT „Kumulativni efekat prenatrpanosti i loših materijalnih uslova....može se smatrati nečovečnim i ponižavajućim, naročito ako se pojedinci drže pod takvim uslovima tokom dužeg vremenskog perioda (npr. nekoliko meseci)", *CPT Izveštaj za Litvaniju, 2008*, st. 44.

75 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, čl. 67, st. 1, isto i Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnih zavoda i okružnih zatvora, čl. 16, st. 2.

76 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, čl. 68, st. 1.

77 Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnih zavoda i okružnih zatvora, čl. 17, st. 3.

78 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, čl. 67, st. 1.

79 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, čl. 68, st. 1.

80 Više o položaju lica lišenih slobode u Srbiji vidi u Godišnjem izveštaju o stanju u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija 2010. i 2011. Dostupnim na http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=270:tortura&catid=81.

81 Vidi više na http://www.mpravde.gov.rs/vest/4239/selakovic-u-poseti-vaspitno-popravnom-domu-u-krusevcu-i-kazneno-popravnom-zavodu-u-nisu.php i http://www.novimagazin.rs/vesti/osudjenici-u-nisu-proizvode-hranu-i-oslikavaju-crkvu-foto.

82 Više o uslovima u II paviljonu KPZ Niš vidi u biltenu „Postupanje s licima lišenim slobode" br. 14, dostupnom na http://www.bgcentar.org.rs.

83 Specijalna zatvorska bolnica je projektovana za smeštaj oko 400 ljudi, a broj pacijenata prelazi i 700. Više o uslovima u Specijalnoj zatvorskoj bolnici u Beogradu vidi u biltenu „Postupanje s licima lišenim slobode" br. 11, dostupnom na http://www.bgcentar.org.rs.

84 Na loše stanje Specijalne zatvorske bolnice ukazali su i direktor uprave za izvršenje krivičnih sankcija i zamenik zaštitnika građana. Vidi http://www.mpravde.gov.rs/lt/news/vesti/poseta-di-

Većina policijskih uprava nema prostorije koje su adekvatne za sprovođenje mere zadržavanja ili nema dovoljno prostorija za zadržavanje, pa koristi zatvorske. Na ovaj problem je više puta ukazao NPM, a kao posledica upućenih preporuka određeni broj prostorija se više ne koristi za zadržavanje lica lišenih slobode.[85]

CPT je prilikom sve tri dosadašnje posete Republici Srbiji (2004, 2007. i 2011) nalazio nestandardne predmete u policijskim stanicama.[86] Takođe, NPM je u nekoliko policijskih stanica u 2012. otkrio nestandardne predmete (drvene motke, šipke, ručno pravljeni mač itd.) u kancelarijama u kojima se obavljaju saslušanja.

3. Zabrana ropstva i prinudnog rada

3.1. Opšte

U pogledu zabrane ropstva i prinudnog rada, Srbiju obavezuje, osim odredaba PGP i EKLJP, i veliki broj međunarodnih ugovora o zabrani ropstva i držanja u ropskom položaju.[87] Ratifikacijom ovih ugovora preuzeta je obaveza zaštite određenih prava, uz obavezu suzbijanja i kažnjavanja svih oblika ropstva, položaja sličnih ropstvu, prevoza lica u ropskom položaju, trgovine ljudskim bićima i prisilnog rada.

Član 4, st. 2 PGP zabranjuje derogaciju prava nabrojanih u članu 8, st. 1 i 2, jer se ona odnose na ukupan položaj čoveka, dok se druga prava navedena u ovom članu odnose na rad koji nije dobrovoljan, ali nije ni trajan ni stalan.

Savremeni međunarodni standard u ovoj oblasti predstavljaju Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i prateći protokoli.[88]

U trenutku zaključenja ovog izveštaja, a od momenta prihvatanja nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava, protiv Srbije nije pokrenut nijedan postupak pred Sudom po osnovu člana 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

---

rektora-uprave-i-zamenika-zastitnika-gradjana-okruznom-zatvoru-u-beogradu-i-specijalnoj-zatvorskoj-bolnici-povodom-medjunarodnog-dana-ljudskih-prava.html.

85 O strategiji za smanjenje prenaseljenosti u zatvorima i stanju u policijskim stanicama vidi više u *Izveštaj, 2012,* II.2.4.

86 Nestandardni predmeti su predmeti koji ne spadaju u standardnu policijsku opremu a koji mogu služiti za zlostavljanje i zastrašivanje lica lišenog slobode kao što su, na primer, bejzbol palice, metalne šipke, čelični kablovi, noževi itd.

87 Vidi popis ratifikovanih međunarodnih ugovora u *Izveštaj 2012,* II.3. Uz njih, u oktobru je ratifikovana i Konvencija o zaštiti dece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja (*Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/13).

88 U članu 3, st. 1 Prvog protokola za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, uz Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (u daljem tekstu Prvi protokol), definisana je trgovina ljudskim bićima. Član 3, st. 1 Drugog protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (u daljem tekstu Drugi protokol), definiše krijumčarenje ljudi.

3.2. *Trgovina ljudskim bićima*

Ustav Republike Srbije izričito je predvideo zabranu ropstva i držanja u položaju sličnom ropstvu, kao i zabranu svakog oblika trgovine ljudima (čl. 26, st. 1 i 2). Izričita zabrana trgovine ljudima u najvišem pravnom aktu predstavlja značajan korak napred u zaštiti osnovnih prava i sloboda.

Krivični zakonik[89] sadrži krivično delo trgovine ljudima (čl. 388) i kao posebno krivično delo trgovine decom radi usvojenja (čl. 389). Sankcije za ovo krivično delo su približene međunarodnim standardima. Za krivično delo trgovine ljudima (čl. 388, st. 1) predviđena je kazna u trajanju od tri do dvanaest godina, a zakonski minimum je pet godina ako je delo učinjeno prema maloletnom licu (čl. 388, st. 3) ili je rezultiralo teškim telesnim povredama (čl. 388, st. 4). Ako delo učini organizovana kriminalna grupa (čl. 388, st. 7) minimalna propisana kazna je 10 godina, dok se pristanak žrtve smatra irelevantnim ukoliko je upotrebljen bilo koji od nabrojanih načina izvršenja ovog krivičnog dela (čl. 388, st. 10).

Propisano je takođe kažnjavanje zatvorom od 6 meseci do 5 godina za iskorišćavanje položaja žrtve ili omogućavanje korišćenja drugom tog položaja radi eksploatacije ukoliko je učinilac znao ili mogao znati da je lice žrtva (čl. 388, st. 8) i kaznom od jedne do 8 godina zatvora ukoliko je učinilac znao ili mogao znati da je žrtva maloletna (čl. 388, st. 9).

Krivičnim zakonikom predviđeno je krivično delo trgovine maloletnim licima radi usvojenja (čl. 389), što bi trebalo da znači da se ovo odnosi na sva lica mlađa od 18 godina. Međutim, već u prvom stavu člana 389 zakonodavac kaže da se delo ima odnositi na lice koje nije navršilo 16 godina. Zakon doduše predviđa minimalnu kaznu zatvora od pet godina ako se delo izvrši od strane organizovane kriminalne grupe, ali ova odredba odstupa od međunarodnog standarda prema kome se detetom smatra svako lice mlađe od 18 godina.

Za krivično delo posredovanja u vršenju prostitucije (čl. 184, st.1) kazna je minimum 6 meseci do 5 godina zatvora uz novčanu kaznu. Ako je ovo delo učinjeno prema maloletnom licu predviđa se kazna zatvora od jedne do deset godina i novčana kazna (čl. 184, st. 2).

Iako je krivično zakonodavstvo predvidelo oštre kazne za krivična dela trgovine ljudima i time omogućilo da se kazne trgovci ljudima i oni koji *svesno* iskorišćavaju položaj žrtve trgovine ljudima, važeći Zakon o javnom redu i miru i dalje propisuje kaznu od 30 dana zatvora i za lice koje se bavi prostitucijom.[90] To znači da se kaznama preti onima koji čine prekršaj i onim licima koja mogu biti i žrtve trgovine ljudima (s obzirom da je seksualna eksploatacija među najzastupljenijim oblicima eksploatacije). Ovo predstavlja svojevrsan apsurd. Ista situacija postoji kada je u pitanju prosjačenje,[91] gde je lice koje prosi automatski u prekršaju jer

89 *Sl. glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.

90 Član 14, st. 1, *Sl. glasnik RS,* 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 85/05 i 101/05.

91 Član 12, *Sl. glasnik RS,* 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 85/05 i 101/05.

eksploataciju propis ne predviđa kao olakšavajuću ili oslobađajuću okolnost. Takođe, prema visini propisane sankcije,[92] Zakon o javnom redu i miru je odgovornost lica koje prosi skoro izjednačio sa odgovornošću organizatora prosjačenja. Ovo rešenje, u svetlu već hroničnog problema eksploatacije lica u svrhu prosjačenja u Srbiji, neadekvatno je, a uz to i u neskladu sa relevantnim odredbama domaćeg zakonodavstva koje regulišu trgovinu ljudima.

Vlada je krajem 2006. godine usvojila po prvi put Strategiju borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji.[93] Strategija je operacionalizovana Nacionalnim planom akcije za period 2009–2011. usvojenim na sednici Vlade održanoj u aprilu 2009.[94] U trenutku zaključenja ovog izveštaja, nova strategija za borbu protiv trgovine ljudima, kao ni odgovarajući akcioni plan još uvek nisu usvojeni.[95]

U toku godine u zemlji je zabeležen veći broj hapšenja sa ciljem suzbijanja trgovine ljudima u svrhu radne i seksualne eksploatacije, pretežno na području okoline Beograda, Vojvodine i južne Srbije.[96] Osumnjičeni su uglavnom srpski državljani, a žrtve su uglavnom bile izlagane seksualnoj, ali i radnoj eksploataciji i prosjačenju. Među njima je nekoliko slučajeva u kojima su roditelji ili rođaci eksploatisane dece znali za i/ili su bili saglasni sa njihovom eksploatacijom.

Prema podacima ASTRE, od celokupnog broja žrtava koje je ova nevladina organizacija identifikovala u svom radu, a zaključno sa junom 2013. godine, 77,5% žrtava bili su državljani i državljanke Srbije.

Sudeći prema izveštajima medija, nevladinih i međunarodnih organizacija, situacija na polju borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji je napredovala u određenoj meri u 2013. godini. Ipak primena zakona se i dalje smatra problematičnom.

Prema redovnom izveštaju Kancelarije za nadzor i borbu protiv trgovine ljudima američkog Stejt departmenta,[97] Srbija je zemlja i porekla i tranzita i destinacije za muškarce, žene i decu kojima se trguje radi seksualne, radne eksploatacije i uličnog prosjačenja. Izveštaj beleži podatak da žene iz Srbije postaju žrtve seksualne eksploatacije u drugim balkanskim zemljama, kao i u zemljama Evropske

92 „Ko prosjačenjem ugrožava spokojstvo građana ili remeti javni red i mir kazniće se novčanom kaznom do 20.000 dinara ili kaznom zatvora do 30 dana. Ko organizuje prosjačenje ..kazniće se novčanom kaznom do 30.000 dinara ili kaznom zatvora do 60 dana." Zakon o javnom redu i miru, član 12, st. 1 i 2, *Sl. glasnik RS,* 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 85/05 i 101/05.

93 *Sl. glasnik RS*, 111/06. Vidi i *Izveštaj 2005*, I.4.4.3. i *Izveštaj 2006*, I.4.4.2.1.

94 *Sl. glasnik RS*, 35/09. Zaključak o usvajanju Nacionalnog plana akcije za borbu protiv trgovine ljudima za period od 2009. do 2011. godine.

95 „Završni okrugli sto o nacrtu Nacionalne strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima i zaštite žrtava 2013-2018. i nacrtu akcionog plana 2013-2014. održan je 23. aprila u Beogradu. Narednog meseca, 28. maja, održan je još jedan sastanak Radne grupe za izradu Strategije i Akcionog plana protiv trgovine ljudima, a u narednim mesecima očekuje se finalizacija ovih dokumenata." Vidi ASTRA E-bilten br. 36, april – jun 2013.

96 *B92*, 25. mart, 2. april; *Telegraf*, 24. januar; *Blic*, 25. januar, 7. septembar i *Politika*, 4. februar, itd.

97 Vidi *Izveštaj o trgovini ljudima 2013*, dostupno na:
http://serbian.serbia.usembassy.gov/izvestaji/izvestaj-o-trgovini-ljudima-2013.html.

Unije, dok se muškarci iz Srbije suočavaju sa radnom eksploatacijom u evropskim državama, Azerbejdžanu, Ujedinjenim Arapskim Emiratima, kao i u građevinskoj industriji u Rusiji. Izveštaj i ove kao i prethodnih godina, ističe da su romska deca u Srbiji prisiljena na prosjačenje ili na vršenje krivičnih dela. Ove godine prvi put se naglašava činjenica da žrtve iz Srbije često iskorišćavaju članovi njihove porodice.

U Izveštaju se iznosi ocena da su vlasti istražile veći broj slučajeva radne eksploatacije, da je učestalo krivično gonjenje počinilaca i izricanje presuda, kao i da se iz budžeta izdvajaju sredstva za državni centar koji obavlja poslove identifikacije i zaštite žrtava. Ipak, iako beleži poboljšanja Izveštaj je bio i kritičan prema sprovođenju propisanog u praksi. [98] Srbija je i ove godine svrstana u tzv. Krug 2, tojest među zemlje koje ne ispunjavaju minimum standarda u borbi protiv trgovine ljudima, ali ulažu značajne napore u tom pravcu.

Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije,[99] s druge strane, ističe da su sprovedene određene kampanje radi podizanja svesti kao i odgovarajuće obuke relevantnih aktera, kao i da je u praksi pokrenut veći broj postupaka. Međutim, ističe nedostatak sveobuhvatnog pristupa trgovini ljudskim bićima koji je u potpunosti orijentisan na žrtvu, kao i da je potrebno unaprediti proces identifikacije žrtava, kao i njihov pristup pomoći i zaštiti.

Skupština Srbije je u oktobru 2008. godine usvojila Zakon o strancima (ZOS)[100] koji, između ostalog, u članu 28, predviđa da će se žrtvi prekogranične trgovine ljudima odobriti privremeni boravak bez prilaganja određenih dokaza (koji su inače potrebni na osnovu st. 1 čl. 28 ZOS), ako je to u interesu vođenja krivičnog postupka za krivično delo trgovine ljudima. Međutim, Zakon nije pojasnio da li će ove olakšice žrtva uživati i ukoliko krivični postupak nije pokrenut ili ukoliko žrtva ne želi ili nije u mogućnosti da u njemu učestvuje.

U pravnom sistemu Srbije, pa ni u ZOS, ne postoje zakonske odredbe koje bi regulisale siguran povratak žrtve prekogranične trgovine ljudima u zemlju porekla, kao ni odredbe o tome ko bi takav povratak sprovodio.

Tokom godine nastavljeno je sa ulaganjem napora nadležnih organa u poboljšanje položaja žrtava trgovine ljudima. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, uspostavljen prošle godine[101] otvoren je i delimično je operativan. U maju je donet

98 Veći broj godina unazad pa tako i ovaj izveštaj preporučuje vlastima da izdvoje sredstva za nevladine organizacije, koje žrtvama trgovine ljudima pružaju pravnu pomoć i podršku u procesu reintegracije. Takođe, ponovljena je preporuka za izdvajanjem adekvatnih sredstava za proces rehabilitacije žrtava, kao i preporuka da se sprečava kažnjavanje žrtava trgovine ljudima za prestupe koji su direktna posledica trgovine ljudima. Ponovo se ukazuje da je potrebno temeljnije štititi prava žrtava u sudskom postupku. U cilju poboljšanja identifikacije i zaštite žrtava eksploatacije u svrhu prosjačenja, „potrebno je pomoći policajcima i socijalnim radnicima da razumeju probleme s kojima se sreću romska deca i njihove porodice i uložiti još više napora u identifikaciju dece koja su primorana da prose," kaže se u Izveštaju.

99 *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*, str. 52.

100 *Sl. glasnik RS*, 97/08.

101 Vidi u *Mehanizam pomoći žrtvama trgovine ljudima u Republici Srbiji* na http://www.astra.org.rs/new/cinjenice-o-trgovini/trgovina-ljudima-u-srbiji/

Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite,[102] koji obuhvata i standarde za pružanje usluge smeštaja žrtvama trgovine ljudima. Osnivanje fonda za pomoć i podršku rehabilitaciji žrtava trgovine ljudima najavljeno je prošle godine[103] međutim nije se realizovalo do zaključenja ovog izveštaja.

Održan je i veći broj manifestacija sa ciljem da se skrene pažnja na problem trgovine ljudima.[104] Iako je napor koji ulažu određeni predstavnici nadležnih institucija uočljiv,[105] broj preventivnih aktivnosti finansiranih isključivo iz budžeta Republike Srbije je zanemarljiv. Nevladine organizacije, i mediji ukazivali su na nekoliko problema u ovoj oblasti. Među njima su se isticali konstantan porast broja slučajeva u kojima su žrtve trgovine deca i povećanje broje slučajeva trgovine (muškarcima) u svrhu radne eksploatacije.[106]

Zabrinjava činjenica da se broj slučajeva trgovine ljudima čije su žrtve deca, uprkos naporima, iz godine u godinu ne smanjuje. U svom saopštenju povodom Međunarodnog dana dece, ASTRA navodi da je početkom novog milenijuma broj dece žrtava bio izrazito mali, da bi u poslednjih deset godina taj broj drastično porastao i sada iznosi oko 40% od ukupnog broja identifikovanih žrtava. Uprkos sve većem broju identifikovane dece žrtava, u Srbiji još uvek ne postoji sklonište za žrtve trgovine ljudima koje je prilagođeno deci.[107]

Ažurirani i pouzdani podaci o broju dece koja prose u Srbiji ne postoje. Istraživanja sprovedena na tu temu identifikovala su čitav niz hroničnih problema. Jedan od njih je da tačan broj dece koja prosjače nije moguće ni pretpostaviti, s obzirom na specifičnost ove pojave i činjenice da ne postoje evidencije i jedinstvena metodologija evidentiranja pojave. Ne postoji ni ujednačen stav stručnjaka o tome šta je dečje prosjačenje, pa stoga izostaju i planske mere kojima bi se uticalo na rešenje problema.[108]

U višegodišnjoj praksi borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji je registrovano više hiljada žrtava trgovine ljudima. Pravo na naknadu štete ostvareno je u postupku tek u nekoliko slučajeva i to u obimu koji nije odgovarao težini pretrpljenog kršenja prava.

Nevladine organizacije su tokom godine skretale pažnju na porast trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije i pozvale na aktivniju ulogu u bavljenju ovim pitanjem aktere kao što su inspektorat za rad, tržišna i druge nadležne inspekcije,

102 *Sl. glasnik RS,* 42/13.

103 Više vidi u *Izveštaj 2012*, II.3.

104 Značajan broj aktivnosti se sada već tradicionalno održava/organizuje u povodu Evropskog dana borbe protiv trgovine ljudima, 18. oktobra, već šestu godinu za redom.

105 Predstavnici državnih organa pokreću inicijative, prisustvuju ovim događajima, pa i učestvuju u njihovom organizovanju.

106 O radnoj eksploataciji izveštavano je uglavnom u kontekstu eksploatacije rada državljana Srbije u inostranstvu. Vidi *Blic*, 28. februar, 21. jul, 19. novemba; *B92*, 16. avgust; *Novosti*, 17. avgust i *RTS*, 20. avgust i sl.

107 Saopštenje za medije povodom 20. novembra, Svetskog dana deteta, ASTRA, 20. novembar.

108 Vidi više u *Izveštaj 2011,* I.4.4 *i Izveštaj 2012*, I.3.

tužilaštva, policija, ambasade i konzularna predstavništva u zemljama u kojima su radnici iz Srbije podvrgnuti eksploataciji.[109]

Krajem godine, mediji su preneli stavove pojedinih NVO da je prostituciju nužno dekriminalizovati.[110] Međutim, osim pojedinačnih izjava iz nevladinog sektora, nije bilo drugih organizovanih inicijativa za izmenu propisa relevantnih za ovo važno pitanje.

Posmatrano iz ugla poštovanja ljudskih prava, ključni problemi leže u činjenici da ne postoji dovoljno adekvatan odgovor na porast broja žrtava trgovine ljudima među decom i mladima, na porast broja žrtava trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, na pojavu prosjačenja. Takođe, obeštećenje za teško kršenje njihovih prava nije dostupno žrtvama, žrtve seksualne eksploatacije mogu se dodatno kažnjavati zbog odavanja prostituciji. Odgovor države na kršenje prava žrtava trgovine ljudima još uvek nije u potpunosti adekvatan. U cilju postizanja punog uživanja propisanih prava, treba raditi podjednako i na unapređenju zakonskog okvira i prakse.

3.3. Trgovina ljudskim organima

U domaćem zakonodavstvu deo relevantne odredbe o trgovini ljudima kao svrhu vršenja krivičnog dela predviđa i oduzimanje organa ili dela tela (čl. 388, st. 1 KZ). Zakon o transplantaciji organa usvojen u avgustu 2009,[111] između ostalog inkriminiše i prinudu nad licem kako bi ono dalo pristanak da se njegovi organi ili organi drugog lica za života daju radi transplantacije i ako uzimanje organa bude obavljeno, kao i prinudu nad licem kako bi ono dalo saglasnost za uzimanje organa, njegovih ili drugog lica, posle smrti (kazna zatvora od 2 do 10 godina za učinioca) (čl. 78). Istom zatvorskom kaznom kazniće se onaj ko uz bilo kakvu naknadu da svoj organ ili organ drugog lica radi transplantacije ili nudi svoj ili organ drugog lica uz naknadu radi transplantacije ili vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji ili posreduje na bilo koji drugi način u transplantaciji organa ili učestvuje u postupku transplantacije koji je predmet komercijalne trgovine (čl. 79), isto kao i onaj ko obavi presađivanje organa ili učestvuje u postupku presađivanja organa licu koje nije dalo pismeni pristanak za presađivanje organa ili uzme organ od umrlog lica, odnosno učestvuje u uzimanju organa od umrlog lica kod koga nije dijagnostikovana i utvrđena moždana smrt, ili ako obavi uzimanje organa ili učestvuje u postupku uzimanja organa od lica koje je za života zabranilo davanje organa u slučaju svoje smrti (čl. 80). Označavanjem pomenutih dela kao krivičnih i navođenjem relevantnih dela kao prekršajnih (čl. 81–83), zakonodavstvo u ovoj oblasti je upotpunjeno, osavremenjeno i usaglašeno sa relevantnim međunarodnim standardom.[112]

---

109 Konferencija za novinare povodom 2. decembra – Međunarodnog dana ukidanja ropstva, ASTRA, 2. decembar.

110 „Dekriminalizovati prostituciju i tačka", *Radio 021*, 9. decembar.

111 *Sl. glasnik RS*, 72/09.

112 Konvencija Saveta Evrope o ljudskim pravima i biomedicini (čl. 21) i njen Dodatni protokol o transplantaciji organa i tkiva ljudskog porekla (čl. 21 i 22) i Preporuka 1611 (2003) Parlamen-

Jednostavnom internet pretragom lako je uočiti da ponuda i potražnja za ljudskim organima i u Srbiji i u regionu postoji.[113] Kao razlog se uglavnom ističe teška socijalna situacija. To ukazuje da među građanima postoji svest o pojavi i funkcionisanju crnog tržišta ljudskih organa, a posredno govori i da je siromaštvo u određenim delovima zemlje doseglo kritičnu tačku.

3.4. Krijumčarenje ljudi

KZ u st. 2 člana 350 predviđa zabranu krijumčarenja ljudi, određujući da će se onaj ko u nameri da pribavi kakvu korist omogućava drugom nedozvoljen prelaz granice Srbije ili nedozvoljen boravak ili tranzit kroz Srbiju licu koje nije državljanin Srbije, kazniti zatvorom na minimum 6 meseci do 5 godina zatvora. Stavom 3 istog člana propisuje se ugrožavanje života ili zdravlja lica čiji se prelazak omogućava kao otežavajuća okolnost za učinioca i propisuje kazna zatvora od jedne do 10 godina. Ukoliko je delo učinjeno od strane organizovane kriminalne grupe učinilac može da bude kažnjen zatvorskom kaznom od 3 do 12 godina. Međutim, ova odredba ne uspostavlja adekvatnu zaštitu prava krijumčarenih lica – nehumano ili ponižavajuće postupanje i eksploatacija krijumčarenih migranata, nisu predviđeni kao kvalifikovani oblik krivičnog dela, što predstavlja odstupanje od standarda postavljenog u Drugom protokolu (čl. 6, st. 3).

KZ nije propisao da migranti neće biti krivično odgovorni ako postanu žrtvom krivičnog dela krijumčarenja ljudi ili ako u cilju omogućavanja krijumčarenja poseduju lažne putne ili identifikacione dokumente ili ostaju u datoj državi bez ispunjenja potrebnih zahteva za zakonit ostanak, što takođe predstavlja odstupanje od standarda postavljenog u Drugom protokolu (čl. 5).

Broj izveštaja o slučajevima krijumčarenja ljudi preko teritorije Republike Srbije ka zemljama Zapadne Evrope iz godine u godinu postaje sve veći.[114] Putevi ilegalnih migracija vode preko Srbije u Hrvatsku, Mađarsku i dalje u zemlje EU. Kao krijumčari pojavljuju se uglavnom državljani Srbije, dok su krijumčarena lica poreklom uglavnom iz azijskih i afričkih zemalja.[115] U svim zabeleženim

tarne skupštine Saveta Evrope o trgovini organima (čl. 12 i čl. 14, st. (iii), t. (e)) insistiraju na zabrani korišćenja ljudskog tela i organa u cilju sticanja materijalne koristi, zabrani oglašavanja prodaje ili potrebe za organima ili tkivima uz nuđenje ili traženje materijalne ili njoj slične koristi, na izmeni krivičnog zakonodavstva u cilju utvrđivanja odgovornosti trgovaca, posrednika, lekara, medicinskih tehničara, laboranata i drugih uključenih u proceduru ilegalne transplantacije, kao i medicinskog osoblja koje daje informacije i ohrabruje na proces ilegalne transplantacije ili koje je angažovano da pruža negu u procesu oporavka licu koje je kupac organa, a ne obavesti nadležne organe da je u pitanju slučaj ilegalne transplantacije. Vidi http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1611.htm, http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/164.htm, http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/186.htm.

113 Priličan je broj oglasa koji sadrže konkretne podatke (broj telefona, prebivalište) lica koje nudi ili lica koje izjavljuje da mu je određen ljudski organ potreban.

114 *RTS,* 21. avgust, 22. oktobar*; B92,* 2. oktobar; *Južne vesti,* 7. februar, 11. februar, 6. mart, 8. april, 30. septembar, 25. novembar i *Novi magazin,* 12. jul, itd.

115 O položaju i statusu azilanata u Srbiji vidi više u II.13.

slučajevima, krijumčarena lica kažnjavana su zbog kršenja odredbi Zakona o zaštiti državne granice i Zakona o strancima, a sankcije su bile novčana kazna i/ili zatvor i/ili zabrana ulaska u Srbiju određeni period vremena. U praksi, ukoliko se nađu u ovakvoj situaciji, nadležni organi mere izriču i maloletnim licima.[116]

3.5. Prinudni rad

Prinudni ili obavezan rad podrazumeva svaki rad izvršen pod pretnjom ili kaznom.[117] Prema članu 6, st. 1 PESK, fizička lica se ne smeju terati na rad, tj. postoji pravo na rad, ali ne i dužnost da se radi.

Ustav izričito zabranjuje prinudni rad (čl. 26, st. 3). Ovo rešenje proširuje zaštitu prava u odnosu na međunarodni standard, propisujući da će se seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju smatrati prinudnim radom. U st. 4 člana 26 Ustava pojašnjeno je koje se vrste rada neće smatrati prinudnim radom i te situacije se poklapaju s onim predviđenim u članu 8, st. 3, tač. c PGP.

Član 8, st. 3, tač. b PGP propisuje da se zabrana prinudnog ili obaveznog rada ne može tumačiti kao zabrana izvršenja kazne prinudnog rada koju je izrekao nadležni sud. ZKP propisuje da pritvorenik može da radi u krugu zavoda na određenim poslovima, ali samo dobrovoljno, na svoj zahtev, a za taj rad mu pripada naknada koju propisuje upravnik zavoda (čl. 218 ZKP).

U odredbama o radnoj obavezi osuđenika ZIKS (čl. 86–100) ističe se rehabilitacioni element rada osuđenih lica. Relevantne odredbe domaćeg zakonodavstva su u tom smislu usklađene s međunarodnim standardima.[118]

Zakon o odbrani[119] propisuje radnu obavezu građana u vreme ratnog i vanrednog stanja (čl. 50, st. 1). Predviđeno je da se radna obaveza ne može nametnuti bez prethodne saglasnosti licima koja su u zakonu nabrojana kao posebno osetljiva kategorija, npr. roditelju deteta do 15 godina starosti čiji je bračni drug na izvršavanju vojne obaveze, ženi za vreme trudnoće, porođaja i materinstva, licu nesposobnom za rad (čl. 55, st. 3), što je u skladu sa međunarodnim standardom. Međutim, Zakon o odbrani ne predviđa dužinu trajanja radne obaveze pojedinca.

PGP ne predviđa apsolutnu zabranu derogacije odredbi iz st. 3, člana 8 PGP. U skladu s tim je i član 26, st. 4 Ustava koji određuje koje se situacije neće smatrati

116 Maloletnom državljaninu Avganistana Prekršajni sud izrekao je meru sudskog ukora. Vidi „Krivična prijava zbog krijumčarenja ljudi", *RTS*, 21. avgust.

117 Član 2, st. 2 Konvencije MOR br. 29, definisao je prinudni rad kao „svaki rad ili uslugu koji se zahtevaju od jednog lica pod pretnjom ma koje kazne i za koje se to lice nije dobrovoljno prijavilo" (Vidi slučajeve *Van der Mussele protiv Belgije*, ECHR, App. No. 8919/80 (1983) i *Siliadin protiv Francuske*, ECtHR, App. No. 73316/01 (2005)).

118 Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *De Wilde, Ooms, Versyp protiv Belgije* zauzeo stav da zatvorenički rad koji u sebi ne sadrži elemente rehabilitacije nije u skladu sa članom 4, st. 2 EKPS.

119 *Sl. glasnik RS*, 116/07, 88/09 i 104/09.

prinudnim radom i tu nabraja obavljanje rada ili službe lica na vojnoj službi, kao i obavljanje rada ili službe za vreme ratnog ili vanrednog stanja, u skladu sa merama propisanim prilikom proglašenja ratnog ili vanrednog stanja.

Međutim, propuštanjem da se tačno odredi dužina trajanja obaveze prinudnog rada u Zakonu o odbrani stvoren je prostor za proizvoljno određivanje trajanja radne obaveze građana u vreme ratnog i vanrednog stanja, što predstavlja odstupanje od međunarodnog standarda. Odredbe ovog zakona je stoga neophodno uskladiti s Konvencijom MOR br. 29 o prinudnom radu koja u članu 12, st. 1 propisuje maksimalan period od 60 dana u periodu od 12 meseci kao vreme tokom kojeg lice može biti primorano na prinudan ili obavezan rad.[120]

Takođe, članom 55, st. 1 Zakona o odbrani, propisana je radna obaveza za sve radno sposobne građane koji su navršili 15 godina. Ova odredba nije u skladu s članom 11, st. 2 Konvencije MOR br. 29 o prinudnom radu, gde je predviđeno da se obaveznom radu mogu podvrgnuti samo stariji od 18 i mlađi od 45 godina.

4. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti

4.1. Opšte

Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti prevashodno se odnosi na slobodu od samovoljnog i neopravdanog lišenja slobode. Lišenjem slobode ne smatra se ograničavanje slobode kretanja manjeg intenziteta.[121] Pitanje da li je neko bio lišen slobode razmatra se u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja. Pri tom se mora povesti računa o čitavom nizu faktora kao što su „priroda, trajanje, dejstvo ili način izvršenja kazne ili mere o kojoj je reč".[122] Kada se govori o tome da lišenje slobode mora biti zakonito, tj. da ne sme biti samovoljno, ne misli se samo na lišenje slobode do kojeg dolazi kada se neko krivično goni ili prekršajno kažnjava, nego i na sve druge situacije u kojim se neko lišava slobode, npr. usled duševne bolesti, zbog skitnje, zavisnosti od alkohola ili narkotika itd.[123] Prema praksi Evropskog suda, lišenje slobode postoji i kada se osobe smeštaju u psihijatrijske bolnice ili ustanove socijalne zaštite bez svog pristanka,[124] kada se zadržavaju u tranzitnim zonama na

120 Konvencija u st. 2 istog člana indirektno ukazuje da rad iz st. 1 spada u predviđene izuzetke od zabrane prinudnog rada, jer propisuje da bi svaki takav radnik morao da dobije uverenje u kome se naznačava period u kome je bio podvrgnut obaveznom radu.

121 Pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja je ograničenje slobode manjeg intenziteta i zaštićeno je članom 2, st. 1 Četvrtog protokola Evropske konvencije o ljudskim pravima.

122 *Guzzardi protiv Italije*, ECHR, App. No. 7367/76 (1980), st. 92 i *Creanga protiv Rumunije*, ECtHR, App. No. 29226/03 (2012), st. 91.

123 Komitet za ljudska prava u svom opštem komentaru člana 9 navodi da se ovo pravo primenjuje i na lišenja slobode zbog, na primer, mentalne bolesti, beskućništvo, zavisnosti od droge, obrazovne svrhe, imigraciona kontrola.

124 *Shtukaturov protiv Rusije*, ECtHR, App. No. 44009/05, (2008) i *Stanev protiv Bugarske*, ECtHR, App.No. 36760/06 (2012).

aerodromima,[125] ispituju u policijskoj stanici,[126] zaustavljaju i pretresaju od strane policije,[127] zadržavaju u kućnom pritvoru[128] itd. Ovo pravo obuhvata niz procesnih garantija koje imaju za cilj da spreče nezakonito i samovoljno lišenje slobode, i to: pravo na obaveštenje o razlozima hapšenja i o optužbi, na hitno izvođenje pred sudiju i oslobađanje, na žalbu i naknadu štete. Konačno, države moraju precizno da definišu slučajeve u kojima je lišenje slobode opravdano, kao i da obezbede sudsku kontrolu zakonitosti lišenja slobode. Uz to, prema tumačenju Komiteta za ljudska prava, države imaju obavezu da preduzmu „razumne i odgovarajuće" mere da zaštite lični integritet svakog pojedinca od povreda koje mu drugi mogu naneti.[129] U vezi sa pravom na slobodu i bezbednost ličnosti je i obaveza države koja proističe iz načela neophodnosti i srazmernosti prilikom ograničavanja ljudskih prava, a to je obaveza da se stvori pravni okvir koji će lišenje slobode dozvoljavati samo kada je ono zaista nužno i kada se ciljevi koji se njime postižu ne mogu postići nekom drugom, manje restriktivnom merom. Drugim rečima, država bi trebalo da zakonom predvidi i uvek kada je to moguće koristi mere koje su alternativa lišenju slobode, bilo da se radi o merama koje su alternativa pritvoru, kao što su jemstvo, elektronski nadzor, kućni pritvor ili zabrana napuštanja mesta boravišta, ili merama koje su alternativa kazni zatvora, najtežoj sankciji u zemljama članicama Saveta Evrope, kao što je rad u javnom interesu.

Iako Ustav Srbije garantuje svakom licu pravo na ličnu slobodu i bezbednost, dopušta lišenje slobode „samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom" (čl. 27, st. 1) i sadrži odredbe koje predstavljaju garantije koje bi trebalo da spreče nezakonito i samovoljno lišenje slobode, problemi koji u Srbiji postoje u vezi sa ostvarivanjem prava na slobodu i bezbednost ličnosti su brojni i opisivani su u prethodnim izdanjima ovog izveštaja.[130] Zbog toga ovde neće biti reči o svim temama od značaja za ostvarivanje ovog prava, već samo o onim u pogledu kojih je tokom 2013. godine došlo do značajnijih promena.

Prvo, važno je napomenuti da je 1. oktobra 2013. stupio na snagu novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP), koji na nešto drugačiji način u odnosu na prethodni uređuje postupak lišavanja slobode, bilo da do njega dolazi pre nego što je protiv nekog lica pokrenuta istraga, tokom istrage ili tokom glavnog pretresa.

Drugo, treba pomenuti da je tokom 2013. godine značajno opao broj pritvorenih lica i da su pritvorske jedinice u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija manje opterećene nego prethodnih godina, kada su bile izuzetno prenaseljene i kada su zbog toga u nekim od njih postojali uslovi koji bi se mogli nazvati nečovečnim ili ponižavajućim. Međutim, kako pokazuju rezultati istraživanja koje je tokom 2013. godine sproveo Beogradski centar za ljudska prava i o kojem će ovde biti reči, smanjenje broja pri-

125 Vidi *Amuur protiv Francuske*, ECHR, App. No. 19776/92 (1996).

126 Vidi *I. I. protiv Bugarske*, ECtHR, App. No. 44082/98, (2005).

127 *Foka protiv Turske*, ECHR, App. No. 28940/95, (74-79).

128 *Dacosta Silva protiv Španije*, ECtHR, App. No. 69966/01, (2006).

129 Vidi slučaj *Delgado Paéz protiv Kolumbije*, Komitet za ljudska prava UN, dok. UN CCPR/C/39/D/195/1985 (1990), st. 5.5.

130 Vidi, na primer, *Izveštaj 2012*, II.4.

tvorenika nije, na žalost, rezultat promene sudske prakse i češće primene mera koje su alternativa pritvoru, već činjenice da se u proteklih godinu dana u većini sudova smanjio broj krivičnih postupaka.

Treće, krajem godine usvojena je Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine,[131] kojom je predviđen razvoj sistema sankcija koje su alternativa kazni zatvora. Na kraju, važnu novinu predstavlja usvajanje Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama,[132] kojim se uređuje postupak zadržavanja i smeštanja lica sa mentalnim smetnjama u psihijatrijske ustanove bez njihovog pristanka.

Ne treba izgubiti iz vida činjenicu da značajnijih promena tokom 2013. godine nije bilo u vezi sa problemima koji su izuzetno ozbiljni, kao što je, na primer, problem faktičkog lišavanja slobode pojedinih osoba (prvenstveno osoba sa mentalnim teškoćama, lišenih poslovne sposobnosti) koje se nalaze u ustanovama socijalne zaštite, za šta nema pravnog osnova, ili problem zadržavanja u psihijatrijskim bolnicama, pa čak i onim zatvorenog tipa, kao što je Specijalna zatvorska bolnica, osoba koje nije potrebno držati u takvim ustanovama, ali kojima nije omogućena odgovarajuća podrška kako bi mogle živeti slobodno, u zajednici.[133]

4.2. Lišenje slobode prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku koji je stupio na snagu 1. oktobra 2013.

Zakonik o krivičnom postupku koji je stupio na snagu 1. oktobra 2013. dozvoljava da policija liši slobode lica zatečena na mestu izvršenja krivičnog dela (čl. 290), lica kod kojih postoji razlog za određivanje pritvora (čl. 291), i da svako liši slobode lice zatečeno pri izvršenju krivičnog dela za koje se goni po službenoj dužnosti (čl. 292). Svako lice lišeno slobode mora odmah biti sprovedeno javnom tužiocu, koji je dužan da uhapšenog koji mu je doveden pouči o pravima koja ima, a to je pravo da:

1. odmah na jeziku koji razume bude obavešten o razlogu hapšenja;
2. pre nego što bude saslušan, ima sa braniocem poverljiv razgovor koji se nadzire samo gledanjem, a ne i slušanjem;
3. zahteva da bez odlaganja o hapšenju bude obavešten neko od članova njegove porodice ili drugo njemu blisko lice, kao i diplomatsko-konzularni predstavnik države čiji je državljanin, odnosno predstavnik ovlašćene međunarodne organizacije javnopravnog karaktera, ako je u pitanju izbeglica ili lice bez državljanstva;
4. zahteva da ga bez odlaganja pregleda lekar koga slobodno izabere, a ako on nije dostupan, lekar koga odredi javni tužilac, odnosno sud.

131 *Sl. glasnik RS*, 114/13.

132 *Sl. glasnik RS*, 45/13.

133 Kako značajnijih promena u vezi sa ovim problemima nije bilo, ovde o njima neće biti više reči. Detaljnije informacije o ovim problemima dostupne su u prošlogodišnjem Izveštaju. Vidi *Izveštaj 2012*, II.4.

Prema odredbama ZKP, javni tužilac će zatim uhapšenog saslušati, pri čemu mu mora omogućiti da bude saslušan u prisustvu branioca. Odmah posle saslušanja, javni tužilac odlučuje da li će uhapšenog pustiti na slobodu ili će sudiji za prethodni postupak predložiti određivanje pritvora (čl. 293, st. 4). Zadržavanje uhapšenog radi saslušanja ne određuje samostalno policija, već javni tužilac, mada on to ovašćenje može poveriti policiji. Zadržavanje u policiji može trajati najviše 48 sati, a rešenje o zadržavanju se donosi i zadržanom uručuje odmah, a najkasnije u roku od dva sata od kada je osumnjičenom saopšteno da je zadržan (čl. 294, st. 2). Protiv rešenja o zadržavanju osumnjičeni i njegov branilac imaju pravo žalbe u roku od šest sati od dostavljanja rešenja, a o žalbi odlučuje sudija za prethodni postupak u roku od četiri časa od prijema žalbe. Žalba ne zadržava izvršenje rešenja (čl. 294, st. 3).

Okrivljeni može biti u pritvoru i tokom istrage i kasnije, tokom glavnog pretresa. ZKP propisuje da se pritvor može odrediti samo ako se ista svrha ne može ostvariti drugom merom i da je dužnost svih organa koji učestvuju u krivičnom postupku i organa koji im pružaju pravnu pomoć da trajanje pritvora svedu na najkraće neophodno vreme i da postupaju sa naročitom hitnošću ako se okrivljeni nalazi u pritvoru (čl. 210, st. 1 i 2).

Na osnovu rešenja sudije za prethodni postupak okrivljeni se može zadržati u pritvoru najviše tri meseca od dana lišenja slobode (čl. 215, st. 1). Veće neposredno višeg suda može, na obrazloženi predlog javnog tužioca, iz važnih razloga produžiti pritvor za najviše još tri meseca (čl. 215, st. 2). Trajanje pritvora nakon podizanja optužnice ograničeno je samo tako što je propisano da pritvor može trajati do upućivanja okrivljenog na izdržavanje krivične sankcije koja se sastoji u lišenju slobode, a najduže dok ne istekne vreme trajanja krivične sankcije izrečene u prvostepenoj presudi (čl. 216, st. 6).

4.3. Učestalost određivanja mere pritvora u krivičnom postupku

Jedan od najozbiljnijih problema u krivičnopravnom sistemu Srbije u poslednjih desetak godina je bilo isuviše često određivanje mere pritvora, koji bi neretko trajao i po nekoliko godina, što je dovelo do toga da su pritvorske jedinice u većini zavoda za izvršenje krivičnih sankcija bile prenaseljene, kao i ceo zatvorski sistem, tako da je broj lica koja se nalaze u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija rastao i daleko prevazišao kapacitet ovih ustanova.

Broj lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 2005. do 2009. godine[134]

31.12.2005.	31.12.2006.	31.12.2007.	31.12.2008.	31.12.2009.
8.078	7.893	8.970	9.701	10.974

134 Izvor: Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine.

Zbog toga je Vlada u julu 2010. godine usvojila Strategiju za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine (u nastavku Strategija),[135] a zatim, u novembru 2011, i akcioni plan za njeno sprovođenje.[136] Ovim dokumentima predviđena je šira primena mera koje su alternativa pritvoru, ali i mera koje su alternativa kazni zatvora. U prve dve godine nakon usvajanja Strategije broj lica lišenih slobode nije se značajnije smanjivao, ali jeste u poslednje dve godine, pa je broj lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija krajem 2013. bio za oko 1.000 manji nego u vreme usvajanja ovog akta.

Broj lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 2010. do kraja 2013. godine

31.12.2010.	31.12.2011.	31.12.2012.	kraj 2013.
11.211	11.094	10.226	oko 10.200

Interesantno je da se u poslednjih par godina značajno smanjio broj pritvorenih lica, pa ih je tako početkom 2013. godine bilo za skoro 1.000 manje nego 2010. godine, kada je Strategija usvojena, tako da se prvi put u poslednjih nekoliko godina desilo da je broj zatvorenika u Okružnom zatvoru u Beogradu, u kojem obično boravi više od trećine svih pritvorenih lica u Srbiji, sa oko 1.500, koliko ih je tamo u proseku boravilo tokom 2010. i 2011, pao na manje od 1.000. To znači da ova ustanova po prvi put u poslednjih nekoliko godina nije prenaseljena.

Broj pritvorenika u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 2007. do kraja 2012.

31.12.2007.	31.12.2008.	31.12.2009.	31.12.2010.	31.12.2011.	31.12.2012.
2187	2351	2586	3328	3019	2478

Na prvi pogled moglo bi se pomisliti da su mere predviđene Strategijom, prvenstveno mere koje su alternativa meri pritvora, dale rezultata i da se sudije u poslednje dve godine ređe odlučuju da odrede meru pritvora. Međutim, prema rezultatima istraživanja koje je tokom 2013. godine sproveo Beogradski centar za ljudska prava, nije tako, već je do pada broja pritvorenika došlo jer se smanjio broj krivičnih postupaka, naročito pred višim sudovima.[137] Naime, na osnovu informacija prikupljenih iz više od dve trećine viših i osnovnih sudova u Srbiji može se zaključiti da se procenat postupaka u kojim se izriče mera pritvora u poslednjih nekoliko godina nije značajnije menjao, a da se mere koje su alternativa pritvoru,

135 *Sl. glasnik RS*, 53/10.

136 *Sl. glasnik RS*, 90/11.

137 Detaljni rezultati ovog istraživanja dostupni su na internet stranici Beogradskog centra za ljudska prava: http://bgcentar.org.rs/bgcentar/wpcontent/uploads/2013/12/Pregled_rezultata_Strategije_za_smanjenje_preoptere%C4%87enosti_zatvora__jun_2013.pdf.

kao što su jemstvo i zabrana napuštanja stana ili mesta boravišta, izriču vrlo retko, u broju predmeta koji je gotovo zanemarljiv.[138]

4.4. Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine

Vlada Srbije je krajem 2013. godine usvojila Strategiju razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija do 2020. godine.[139] Kad je u pitanju pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, važno je pomenuti da je jedan od postavljenih ciljeva šira primena sankcija koje su alternativa kazni zatvora, što bi trebalo da dovede do toga da do lišenja slobode izvršilaca krivičnih dela i prekršaja dolazi samo u situacijama kada se svrha kažnjavnja ne može postići nekom drugom, manje restriktivnom sankcijom. Međutim, nije dobro što je predviđeno da povereničke službe, koje su neophodne za izvršenje kazne rada u javnom interesu, na teritoriji cele države budu otvorene tek u periodu od 2018. do 2020. godine. Upravo nedostatak povereničkih službi, kojih je krajem 2013. bilo svega sedam (u Beogradu, Kragujevcu, Nišu, Novom Sadu, Somboru, Subotici i Valjevu), razlog je što je broj izvršenih presuda kojima je izrečena kazna rada u javnom interesu i dalje vrlo mali.[140] Strategijom je predviđeno da do kraja 2014. godine bude otvoreno još sedam povereničkih službi, a u planu je i usvajanje zakona kojim će detaljno biti uređeno izvršenje vanzavodskih sankcija.

4.5. Lišenje slobode prema Zakonu o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama

U maju 2013. usvojen je Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama.[141] Tim zakonom, koji je gotovo u potpunosti novina u pravnom sistemu Srbije, sada je uređen postupak zadržavanja i smeštaja osoba sa mentalnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama bez njihovog pristanka. Propisano je da lice sa mentalnim smetnjama za koje doktor medicine proceni da, usled mentalnih smetnji, ozbiljno i direktno ugrožava sopstveni život ili zdravlje ili bezbednost, odnosno život ili zdravlje ili bezbednost drugog lica, može biti smešteno u psihijatrijsku ustanovu bez svog pristanka, ali samo ukoliko nisu na raspolaganju manje restriktivni načini za pružanje zdravstvene zaštite (čl. 21).

Postupak za zadržavanje bez pristanka i smeštaj bez pristanka lica sa mentalnim smetnjama mogu pokrenuti članovi njegove uže porodice, organ starateljstva,

138 *Ibid.*

139 *Sl. glasnik RS*, 114/13.

140 I o ovome vidi detaljnije u gore pomenutim rezultatima istraživanja Beogradskog centra za ljudska prava, dostupnim na internet stranici: http://bgcentar.org.rs/bgcentar/wpcontent/uploads/2013/12/Pregled_rezultata_Strategije_za_smanjenje_preoptere%C4%87enosti_zatvora__jun_2013.pdf.

141 *Sl. glasnik RS*, 45/13.

poslodavac i zdravstveni radnici, obaveštavanjem ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove i hitne medicinske pomoći o ugrožavajućem ponašanju tog lica (čl. 22, st. 1). Službena lica ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove i zdravstveni radnici hitne medicinske pomoći dužni su da bez odlaganja lice sa mentalnim smetnjama odvedu u najbliži dom zdravlja ili zavod za hitnu medicinsku pomoć (čl. 22, st. 2). Ako doktor medicine doma zdravlja ili zavoda za hitnu medicinsku pomoć proceni, na osnovu pregleda, da je potrebno stacionarno lečenje, uputiće bez odlaganja lice sa mentalnim smetnjama u psihijatrijsku ustanovu (čl. 22, st. 3). Psihijatar koji primi lice u toj ustanovi dužan je da ga bez odlaganja pregleda, kako bi utvrdio da li postoje razlozi za njegovo stacionarno lečenje (čl. 23). Kada utvrdi da postoje zdravstveni razlozi za stacionarno lečenje i zadržavanje bez pristanka lica koje se pregleda, lekar je dužan da bez odlaganja donese odluku o zadržavanju bez pristanka lica sa mentalnim smetnjama (čl. 24, st. 1). Odluka o zadržavanju mora biti obrazložena (čl. 24, st. 2). Lice mora pregledati i konzilijum psihijatrijske ustanove, i to najkasnije prvog radnog dana po prijemu, kada će odlučiti da li će se lice zadržati na daljem bolničkom lečenju ili će biti otpušteno (čl. 24). U svakom slučaju, ustanova koja je zadržala bez pristanka lice sa mentalnim smetnjama dužna je da u roku od „24 sata od dana konzilijarnog pregleda" dostavi nadležnom sudu obaveštenje o zadržavanju, zajedno sa medicinskom dokumentacijom i obrazloženjem (čl. 25, st. 2). Obaveštenje o zadržavanju mora se dostaviti i licu koje se zadržava, njegovom zakonskom zastupniku ukoliko je poznat, jednom od članova porodice, kao i nadležnom organu starateljstva (čl. 25, st. 3).

Kada dobije obaveštenje o tome da je psihijatrijska ustanova zadržala neko lice, sud je dužan da u roku od tri dana od dana prijema tog obaveštenja održi ročište u toj ustanovi, sasluša lice o čijem zadržavanju odlučuje i donese odluku o zadržavanju bez pristanka lica sa mentalnim smetnjama (čl. 29). Odlukom o zadržavanju se određuje i vreme zadržavanja u psihijatrijskoj ustanovi, koje ne može biti duže od 30 dana, računajući od dana kada je psihijatar doneo odluku o zadržavanju bez pristanka lica se mentalnim smetnjama (čl. 33). Kasnije je, na predlog psihijatrijske ustanove, moguće produžiti zadržavanje u trajanju do tri meseca, a zatim produžavati zadržavanje na vreme do šest meseci. Sve odluke o zadržavanju donosi sud, rešenjem (čl. 34). Pre nego što odluči o produženom zadržavanju, sud svaki put mora saslušati lice o čijem zadržavanju odlučuje.

Psihijatrijska ustanova, „po pravilu", dostavlja sudu redovne tromesečne izveštaje o zdravstvenom stanju lica sa mentalnim teškoćama zadržanog bez njegovog pristanka, a na zahtev suda i češće. Protiv rešenja o zadržavanju, odnosno smeštaju u psihijatrijsku ustanovu lica sa mentalnim smetnjama žalbu može izjaviti to lice i njegov zakonski zastupnik, u roku od tri dana od dana dostavljanja rešenja. O žalbi drugostepeni sud mora doneti odluku u roku od tri dana. Važno je to što je predviđeno da lice koje se zadržava u psihijatrijskoj ustanovi može izjaviti žalbu bez obzira na stanje svog mentalnog zdravlja (čl. 37, st. 2). Isto važi i za podnošenje zahteva za otpust pre isteka roka određenog za zadržavanje u psihijatrijskoj ustanovi. U ovom pogledu, odredbe ovog zakona su u potpunosti u skladu sa stavovima

Evropskog suda za ljudska prava, koji insistira na tome da svako mora imati pravo da pokreće postupke za zaštitu fundamentalnih prava, kakvo je pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, i to bez obzira na zdravstveno stanje.

5. Pravo na pravično suđenje

5.1. Opšte

Pakt o građanskim i političkim pravima u članu 14 i Evropska konvencija u nekoliko članova (čl. 6 i 7, i čl. 2, 3, i 4 Protokola 7 uz Konvenciju) garantuju jednakost pred sudovima koja podrazumeva mnoge procesne garancije u toku građanskog i krivičnog postupka i pravo na preispitivanje sudskih odluka pred višim sudovima. Mada je za ostvarivanje ovih prava veoma važno da se ustavom i zakonima garantuje jednakost svih pred sudskim organima, osnovni je preduslov za punu primenu garantovanih prava da sudovi budu nezavisni, nepristrasni i efikasni u donošenju odluka kako bi omogućili pristup pravdi. Za ispunjavanje ovih uslova neophodno je pre svega da način izbor sudija i tužilaca obezbedi apsolutnu nezavisnost od ostalih grana vlasti i da se poštuju jasni kriterijumi za izbor, ali takođe i da je pravosuđe organizovano na način kojim se omogućava laka dostupnost pravdi.

Odredbe Ustava iz 2006. godine i Ustavnog zakona koji ga je pratio bile su predmet kritika odmah po usvajanju, najviše zbog odlaganja reforme pravosuđa koja je počela tek krajem 2009. godine i do danas nije završena.[142] Tokom 2013. godine usvojena je Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018. godina.[143] Strategija predviđa pet ključnih načela i prioriteta za reformu pravosudnog sistema Srbije: nezavisnost, nepristrasnost i kvalitet pravde, stručnost, odgovornost i efikasnost, dok su Akcionim planom[144] precizirane i konkretne mere, aktivnosti, rokovi i institucije odgovorne za njihovo sprovođenje i izvori sredstava. Ministarstvo pravde dostavilo je u martu dopis predsednicima sudova da organizuju javne rasprave o strategiji reforme pravosuđa i eventualnom izboru novog saziva Visokog saveta sudstva (VSS), kao i da izveštaje pošalju do 20. marta. Društvo sudija Srbije kritikovalo je javni način izjašnjavanja i veoma kratak rok koji onemogućava dublju analizu strategije, tumačeći to kao pokušaj kontrole pravosuđa.[145]

Prema predloženim merama do 2018. godine biće izvršene sve pripreme za promenu dela Ustava koji se odnosi na pravosuđe kako bi se ispunili uslovi nezavi-

142 O problemima koji su se javili u reformi vidi više u ranijim Izveštajima Beogradskog centra za ljudska prava na http://www.bgcentar.org.rs/obrazovanje/publikacije/izvestaji-o-stanju-ljudskih-prava/.

143 Dostupna na: http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/2324/narodna-skupstina-usvojila-dve-strategije.php.

144 Dostupan na: http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/2890/akcioni-plan-za-sprovodjenje-nacionalne-strategije-reforme-pravosudja-za-period-2013-2018-godine.php.

145 „Ministarstvo tera sudije da javno podrže VSS", *Blic*, 13. mart, str. 9.

snosti, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa. Takvu promenu Ustava zatražila je Venecijanska komisija osporavajući to što Skupština Srbije učestvuje u imenovanju sudija i izboru predsednika sudova i na taj način ugrožava njihovu nezavisnost i nepristrasnost.[146] Usvajanje strategije podržala je Evropska komisija koja je istakla da strategija teži jačanju Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca i prepoznaje potrebu za promenom Ustava kako bi se omogućila potpuna nezavisnost sudstva.[147]

Skupština Srbije je 20. novembra usvojila nekoliko ključnih zakona: Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava,[148] Zakon o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova,[149] Zakon o izmenama i dopunama zakona o sudijama[150] i Zakon o izmenama i dopunama zakona o javnom tužilaštvu[151] koji stupaju na snagu 1. januara 2014. godine. Jasno je da će se pravosuđe u narednim godinama sresti s veoma ozbiljnim izazovima, posebno ako se ima u vidu da se Poglavlje 23 u pregovorima sa Evropskom unijom odmah otvara i da se neće zatvarati do kraja pregovora.[152]

5.2. Sudski sistem

Mreža sudova obuhvata sudove opšte i posebne nadležnosti. Sudovi opšte nadležnosti su osnovni, viši i apelacioni sudovi, kao i Vrhovni kasacioni sud, najviši sud u zemlji. Sudovi posebne nadležnosti su privredni sudovi, Privredni apelacioni sud, prekršajni sudovi, Viši prekršajni sud i Upravni sud (čl. 11 ZUS).

Osnovni sudovi su prvostepeni sudovi. Viši sudovi postupaju kao drugostepeni po žalbama na odluke prvostepenih sudova, a imaju i prvostepenu nadležnost. Viši sud u prvom stepenu sudi za krivična dela za koja je predviđena kazna zatvora preko deset godina, krivična dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, krivično delo propisano zakonom koji uređuje tajnost podataka, krivična dela protiv države i Vojske Srbije, odavanje državne tajne, pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja, izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti, povreda teritorijalnog suvereniteta, udruživanje radi protivustavne delatnosti, povreda ugleda Republike Srbije, povreda ugleda strane države

146 *Mišljenje o predlogu amandmana na Zakon o sudijama,* mišljenje broj CDL-AD(2013)006-e, 8. i 9. mart 2013, dostupno na: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)006-e

147 Izveštaj o napredku Srbije za 2013. godinu, dostupan na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf.

148 *Sl. glasnik RS*, 101/13.

149 *Ibid.*

150 *Ibid.*

151 *Ibid*.

152 Nacionalna strategija kao glavne prioritete navodi: reintegracija u pravosudni sistem sudija i javnih tužilaca koji su vraćeni na funkciju, preispitivanje pravosudne mreže, rešavanje zaostalih predmeta, rešavanje predmeta u razumnim rokovima, unapređenje statusa Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca i normativno regulisanje odgovornosti ova dva tela, ujednačavanje sudske prakse, uspostavljanje jedinstvenog sistema e-pravosuđa.

i međunarodne organizacije, pranje novca, odavanje službene tajne, kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika, ugrožavanje bezbednosti vazdušnog saobraćaja, ubistvo na mah, silovanje, obljuba nad nemoćnim licem, obljuba zloupotrebom položaja, otmica, trgovina maloletnim licima radi usvojenja, nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi i primanje mita. Ovaj sud je nadležan u krivičnom postupku prema maloletnim licima, odlučuje i o molbi za prestanak mera bezbednosti ili pravne posledice osude za krivična dela iz svoje nadležnosti, kao i o zahtevima za rehabilitaciju, o zabrani rasturanja štampe i širenja informacija sredstvima javnog informisanja.

Viši sud sudi i u prvostepenim građanskim sporovima, kada vrednost predmeta spora dozvoljava izjavljivanje revizije, u sporovima o osporavanju ili utvrđivanju očinstva ili materinstva, o autorskim i srodnim pravima, zaštiti i upotrebi pronalazaka, modela, uzoraka, žigova i oznaka geografskog porekla (ako nije nadležan drugi sud), u sporovima o objavljivanju ispravke informacije i odgovora na informaciju zbog povrede zabrane govora mržnje, zaštite prava na privatni život, odnosno prava na lični zapis, propuštanje objavljivanja informacije i naknadi štete u vezi sa objavljivanjem informacije. On rešava i sporove povodom štrajka i kolektivnih ugovora ako spor nije rešen pred arbitražom, povodom obaveznog socijalnog osiguranja ako nije nadležan drugi sud, povodom matične evidencije, povodom izbora i razrešenja organa pravnih lica ako nije nadležan drugi sud.

Viši sud u drugom stepenu odlučuje o žalbama na rešenja u građanskopravnim sporovima; o žalbama na presude u sporovima male vrednosti i u izvršnim i vanparničnim postupcima, a takođe vodi i postupak za izdavanje okrivljenih i osuđenih lica, izvršava krivičnu presudu inostranog suda, odlučuje o priznanju i izvršenju stranih sudskih i arbitražnih odluka ako nije nadležan drugi sud, odlučuje o sukobu nadležnosti osnovnih sudova sa svog područja i vrši druge poslove određene zakonom. Izmenama Zakona o uređenju sudova proširena je drugostepena nadležnost viših sudova. Oni sada odlučuju o svim merama za obezbeđenje prisustva okrivljenog i o žalbama za krivična dela za koja je zaprećena kazna do pet godina. Izmene bi trebalo da doprinesu rasterećenju apelacionih sudova.

Apelacioni sud je sud druge instance i odlučuje o žalbama: na odluke viših sudova; na odluke osnovnih sudova u krivičnom postupku, ako za odlučivanje o žalbi nije nadležan viši sud; na presude osnovnih sudova u građanskopravnim sporovima, ako za odlučivanje o žalbi nije nadležan viši sud. Ovaj sud odlučuje i o sukobu nadležnosti nižih sudova sa svog područja ako za odlučivanje nije nadležan viši sud, o prenošenju nadležnosti osnovnih i viših sudova kad su sprečeni ili ne mogu da postupaju u nekoj pravnoj stvari i vrši druge poslove određene zakonom (čl. 24).

Vrhovni kasacioni sud ima dve vrste nadležnosti: u suđenju odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima izjavljenim na odluke sudova Republike Srbije i u drugim stvarima određenim zakonom, kao i o sukobu nadležnosti između sudova, ako za odlučivanje nije nadležan drugi sud, i o prenošenju nadležnosti sudova radi lakšeg vođenja postupka ili drugih važnih razloga (čl. 30). Nadležnost Vrhovnog kasacionog

suda izvan suđenja se odnosi na utvrđivanje načelnih pravnih stavova radi jedinstvene sudske primene prava; razmatranje primene zakona i drugih propisa i rada sudova; imenovanje sudije Ustavnog suda, davanje mišljenja o kandidatu za predsednika Vrhovnog kasacionog suda i druge nadležnosti određene zakonom (čl. 31).

Postupci za krivična dela organizovanog kriminala, za ratne zločine, kao i za dela visokotehnološkog kriminala vode se pred posebnim odeljenjima Višeg suda u Beogradu, dok je u žalbenom postupku nadležan Apelacioni sud u Beogradu.

Ustav predviđa Javno tužilaštvo kao samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti.[153] Funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac sa svojim zamenicima koji postupaju po njegovim uputstvima. Strukturu državnog tužilaštva čine Republičko javno tužilaštvo, apelaciona, viša i osnovna javna tužilaštva.

Tokom prethodne reforme broj sudova drastično je smanjen što se u praksi pokazalo kao neadekvatno, neekonomično i neefikasno rešenje na koje je ukazivala domaća i međunarodna stručna javnost.[154] Bila su uspostavljena 34 osnovna suda sa 102 sudske jedinice, 26 viših sudova i 4 apelaciona. Novi Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava predviđa novu mrežu sudova koja će imati 66 osnovnih sudova i 58 javnih tužilaštava, smanjenje broja sudskih jedinica na 29, dok se broj osnovnih javnih tužilaštva povećava sa 34 na 58, a pojedina tužilaštva će, zbog racionalnosti, imati nadležnost za dva suda.[155] I dalje će postojati 25 viših sudova, 16 privrednih sudova, četiri apelaciona suda, u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu. Predviđeno je postojanje 25 viših javnih tužilaštava i četiri apelaciona javna tužilaštva. Jedino se teritorijalna organizacija 44 prekršajna suda nije menjala novim zakonom. Nova mreža sudova počinje da funkcioniše od 1. januara 2014.

Da bi ona bila održiva, neophodna je konstantna analiza troškova efikasnosti i pristupa pravdi kako bi se predupredili mogući problemi među kojima je i dodatno usporavanje rada sudova, zbog preseljenja velikog broja nerešenih predmeta, promene sudija koji sude, odnosno ponovnog započinjanja suđenja.

5.3. Nezavisnost i nepristrasnost sudova

Ustav u članu 4 sadrži odredbe o podeli vlasti i nezavisnosti sudske vlasti. Zakon o uređenju sudova[156] sadrži odredbu kojom se izričito zabranjuje korišćenje javnog položaja, sredstava javnog obaveštavanja ili bilo koje javno istupanje kojim se utiče na sudski postupak, kao i svaki drugi uticaj na sud (čl. 6).

153 Članovi 156-165 Ustava.

154 Vidi *Izveštaj 2011*, II.4.6.

155 Tako će javno tužilaštvo u Vranju biti nadležno i za Osnovni sud u Bujanovcu, tužilaštvo u Zaječaru i za Osnovni sud u Knjaževcu, tužilaštvo u Negotinu i za Osnovni sud u Majdanpeku, potom tužilaštvo u Novom Pazaru i za sud u Sjenici. Tužilaštvo u Pirotu biće zaduženo i za sud u Dimitrovgradu, tužilaštvo u Prijepolju i za sud u Priboju, tužilaštvo u Sremskoj Mitrovici i za sud u Šidu, a tužilaštvo u Čačku i za sud u Ivanjici.

156 *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11 i 101/11.

5.3.1. Izbor sudija

Ustav ustanovljava dva tela nadležna za izbor sudija i zamenika javnih tužilaca – Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaštva.[157] Narodna skupština bira sudije samo pri prvom izboru, kada se biraju na tri godine, i to na predlog Visokog saveta sudstva, a sledeći izbor, kad se sudije biraju na stalnu funkciju, izbor je u nadležnosti isključivo Visokog saveta sudstva (čl. 147 Ustava).

Visoki savet sudstva ima 11 članova. U njegov sastav ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju, i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština. Izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom i dva ugledna i istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta (čl. 153). Osim za članove po položaju, mandat članova Visokog saveta sudstva traje pet godina. Rad Visokog saveta sudstva bio je podvrgnut čestim kritikama i mnogi su smatrali da je izbor sudija, na koji je veliki uticaj imao baš Savet, uticao na neuspeh reformi, tako da je početkom godine Skupština Srbije usvojila odluku o prestanku funkcije Nate Mesarović, tadašnje predsednice Vrhovnog kasacionog suda koja je po funkciji članica Saveta. Odluka je doneta na predlog ministra pravde,[158] pošto je Ustavni sud Srbije proglasio neustavnim član 102, st. 5 Zakona o sudijama, na osnovu koga je Nata Mesarović izabrana za predsednicu Vrhovnog kasacionog suda. Društvo sudija Srbije pozvalo je Ministarstvo pravde da pripremi novi Zakon o Visokom savetu sudstva koji će na ustavan način omogućiti prevremene izbore za članove VSS, a VSS da pokrene postupak za ispitivanje poverenja članova Saveta iz redova sudija.[159] Zaključke Društva sudija podržao je i Zaštitnik građana.[160]

Ustav je zadržao princip stalnosti sudijske funkcije, ali je uveo pravilo da se pre prvog izbora na stalnu sudijsku funkciju lice bira na tri godine, a po isteku tri godine vrši se ponovo izbor, ovaj put doživotno. Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava[161] omogućen je opšti izbor svih sudija. Problemi koji su se javili prilikom opšteg izbora sudija bili su predmet analize u izveštajima Beogradskog centra iz prethodnih godina.

Ustavni sud je doneo čitav niz odluka kojima su kritike na račun postupka reizbora sudija u celini usvojene. Svakako najvažnija odluka Ustavnog suda je ona iz jula 2012. u kojoj je neizbor više od sto neizabranih sudija proglašen neustavnim.[162] Ustavni sud je, naime, utvrdio da postupak u kom su sudije oglašene ne-

157 Javne tužioce bira Narodna skupština na predlog Vlade.

158 Odluka o prestanku funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda, 20.2.2013, dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2013/RS5-13Lat.pdf.

159 Zaključci društva sudija, 8. decembar 2013. Dostupno na: http://www.sudije.rs/sr/aktuelnosti/vesti/zakljucci-sa-skupstine-drustva-sudija-srbije-odrzane-8-decembra-2013-godine.

160 Podrška Zaštitnka građana Zaključcima strukovnih udruženja sudija i tužilaca, 11.12. 2013, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/3116-2013-12-11-14-47-34.

161 *Sl. glasnik RS*, 98/06.

162 Predmet VIIIU-534/2011.

stručnim, neosposobljenim ili nedostojnim za obavljanje sudske funkcije nije bio u skladu sa zahtevima prava na pravično suđenje garantovano članom 32 Ustava. Sud je utvrdio da je pravo na pravično suđenje neizabranih sudija bilo povređeno po pet različitih osnova. Reizbor, odnosno postupak po prigovorima neizabranih sudija pre svega je oglašen suprotnim pravu na pravično suđenje zbog toga što se o prigovoru nije izjašnjavao nepristrasan žalbeni organ. Potom je Sud utvrdio da čak i u onim slučajevima u kojima se može tvrditi da je žalbeni organ bio nepristrasan, kriterijumi za utvrđivanje dostojnosti, odnosno osposobljenosti nisu bili adekvatni, odnosno nisu zadovoljili zahtev „zakonitosti" prema standardima koje zahteva Evropska konvencija. Sud je dalje utvrdio da u postupku reizbora sudija i postupku o prigovorima nije poštovana procedura. Konačno, Sud je utvrdio da je u postupku po prigovorima neizabranih sudija podnosiocima prigovora bilo uskraćeno pravo na javnu raspravu.[163]

Reintegracija u pravosudni sistem sudija i javnih tužilac koji su vraćeni na funkciju na osnovu odluke Ustavnog suda predstavlja jedan od najvećih izazova pravosuđa. Ova odluka Ustavnog suda je na funkciju vratila oko 800 sudija i tužilaca.[164] U roku od 60 dana, koji je odredio Ustavni sud, Visoki savet sudstva (VSS) i Državno veće tužilaca (DVT) su ponovo izabrali sve sudije i tužioce koji prethodno nisu bili reizabrani u njihove sudove i tužilaštva ili u sudove i tužilaštva koji su ih u pogledu nadležnosti zamenili.

Posle vraćanja ovih sudija i tužilaca na dužnost ponovo je aktuelizovano pitanje pravičnosti i smisla odluka, prvo o reizboru, a potom i vraćanju sudija i tužilaca na dužnost. Među onima koji su vraćeni na dužnost, kao i onima koju su tokom opšteg izbora ostali u pravosuđu bile su pojedine sudije i tužioci koji su svojim odlukama kršili ljudska prava ili nisu dostojni sudijske funkcije.[165] Ovo je jedna od težih posledica loše sprovedene reforme pravosuđa, jer je stanje vraćeno na period pre reforme, bez selekcije, odnosno pravih kriterijuma za izbor. Rokovi za eventualno pokretanje disciplinskih postupaka su prošli, i odgovornost je preneta na VSS i DVT da u daljem radu kroz adekvatan sistem vrednovanja i odgovornosti sudija uspostave mehanizme za „pročišćavanje pravosuđa".

Sudije i tužioci koji su vraćeni na funkcije zatražili su od države da im naknadi materijalnu i nematerijalnu štetu. Samo materijalna šteta od grešaka u opštem izboru sudija iz 2009. godine prema procenama Društva sudija Srbije biće oko 15 miliona evra.[166]

Tokom 2013. godine oko 900 sudija koji su 2009. godine bile izabrane na period od tri godine izabrani su na sudijske funkcije sa stalnim mandatom iako VSS nije utvrdio kriterijum za ocenu njihovog rada, pa se sa pravom može postaviti pitanje da li su te sudije zaista zadovoljile sve kriterijume da budu izabrane na stalnu

163 Komentar odluke dostupan je u *Izveštaj 2012*, II.5.3.1.

164 Predmet VIIIU-534/2011.

165 Više u u *Izveštaj 2012*, II.5.3.1.

166 „Odštete sudijama – 15 miliona evra", intervju sa Draganom Boljević, *Politika,* 27. oktobar, http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Odstete-sudijama-15-miliona-evra.lt.html.

funkciju. Njihov izbor nije u skladu ni sa zakonom o sudijama (čl. 52) koji propisuje da se sudije biraju na osnovu ocene tokom rada.[167]

U 2013. godini izabrani su predsednici samo nekoliko sudova, iako je rok za njihov izbor bio 31. mart 2010. godine. U međuvremenu su na čelu svih sudova, osim Vrhovnog kasacionog suda, bili vršioci dužnosti predsednika suda. Za predsednika Vrhovnog kasacionog suda izabran je Dragomir Milojević, izabrani su predsednici apelacionih sudova u Beogradu, Nišu i Kragujevcu, Višeg privrednog, Upravnog i Višeg prekršajnog suda.[168] Predsednik Apelacionog suda u Novom Sadu nije izabran jer se na konkurs nije javio nijedan sudija. Nažalost, nisu izabrani predsednici viših sudova iako se mreža sudova u tom delu nije menjala, tako da su na tim mestima vršioci funkcija već četiri godine što nije dobro sa aspekta nezavisnosti rada predsednika sudova.

5.3.2. Prestanak sudijske funkcije i disciplinski postupak

Ustav propisuje da sudiji funkcija prestaje na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova, razrešenjem i ako ne bude izabran na stalnu funkciju (čl. 148, st. 1 i čl. 57 Zakona o sudijama), a odluku donosi Visoki savet sudstva. Ustav ne predviđa razloge za razrešenje, već ostavlja da oni budu određeni zakonom, čime se umanjuje ustavna zaštita sudija. Zakon o sudijama predviđa razloge za razrešenje sudija i to: ako je osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, ako nestručno vrši funkciju ili zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja (čl. 62). Nestručnim se smatra nedovoljno uspešno vršenje sudijske funkcije, ako sudija dobije ocenu „ne zadovoljava", shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija (čl. 63). Inicijativu za razrešenje može podneti svako lice. Postupak se pokreće predlogom predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije. Postojanje razloga za razrešenje utvrđuje Visoki savet sudstva (čl. 64). Ustav (čl. 151) i Zakon o sudijama (čl. 5) garantuju imunitet sudijama, te tako sudija ne može biti pozvan na odgovornost zbog iznetog mišljenja ili glasanja prilikom donošenja odluka, izuzev ako je reč o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije.

Disciplinska odgovornost sudija regulisana je glavom VII Zakona o sudijama. Kada utvrdi da je sudija učinio težak disciplinski prekršaj Disciplinska komisija pokreće postupak za razrešenje sudije. Protiv odluke Disciplinske komisije disciplinski tužilac i sudija protiv koga se vodi disciplinski postupak mogu izjaviti žalbu

---

167 *Sl. glasnik RS*, 116/08, 58/09 – odluka US, 104/09, 101/10, 8/12 – odluka US, 121/12, 124/12 – odluka US i 101/13).

168 Za predsednika Apelacionog suda u Beogradu izabran je Duško Milenković, u Nišu izabran je Dragan Jocić, a za predsednika Apelacionog suda u Kragujevcu Dubravka Damjanović. Miroslav Nikolić na mesto predsednika Višeg privrednog suda je Miroslav Nikolić, Upravnog suda Jelena Ivanović, Višeg prekršajnog suda Zoran Pašalić.

Visokom savetu sudstva. Ukoliko je sudiji povređeno pravo za koje ovim zakonom nije predviđen poseban postupak zaštite, sudija može Visokom savetu sudstva izjaviti pritužbu (čl. 29). Ako je pritužba osnovana**,** Visoki savet sudstva preduzima mere radi zaštite prava sudije.

Ustavni sud je utvrdio da su kriterijumi za procenu neosposobljenosti i nestručnosti sudija neadekvatni i nedovoljno određeni.[169] Visoki savet sudstva (VSS) obrazovao je radnu grupu koja ima zadatak da izradi Nacrt pravilnika za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova.[170] Evropska komisija je takođe negativno ocenila institucionalnu neodgovornost sudija i tužilaca i predložila da se donese propis o stručnom ocenjivanju, odnosno da se „sistematičnije primenjuje etički kodeks i disciplinska pravila za sudije i tužioce".[171]

Broj disciplinskih postupaka jako je mali, svega jedan ili dva godišnje.[172] Tokom 2013. sproveden je svega jedan disciplinski postupak nakon koga je sudiji smanjena plata za 40% za period od godinu dana. Državno veće tužilaca je tokom 2013. godine sprovelo prve disciplinske postupke i jedan zamenik tužioca je razrešen dužnosti.[173]

Početkom godine objavljena je vest da je Prvo osnovno tužilaštvo podnelo zahtev za sprovođenje istrage protiv sudije Ustavnog suda Tomislava B. Stojkovića zbog sumnje da je izvršio krivično delo prevare.[174] On do kraja godine nije bio suspendovan i učestvovao je u donošenju odluka Ustavnog suda Srbije. Inače, Fond za humanitarno pravo je 11. februara 2011. godine pokrenuo inicijativu za razrešenje ovog sudije zbog sumnje da je umešan u otmicu kosovskog advokata.[175]

5.3.3. Garancije nezavisnosti sudija (izuzeće, dodela predmeta, nepremestivost)

Ustav garantuje tzv. princip nepremestivosti sudije (čl. 150), a ovaj princip bio je dosledno sproveden u Zakonu o sudijama (čl. 2, st. 2 i čl. 18). Sudija može biti premešten ili upućen u drugi sud samo ako se s tim saglasi. Saglasnost se izuzetno ne traži ako sud za koji je izabran bude ukinut ili mu bude ukinut pretežni deo nadležnosti. Posle promene mreže sudova premeštanje sudija postalo je izvesno tako da su Izmenama i dopunama Zakona o sudijama ove odredbe precizirane tako

169 Više u *Izveštaj 2012*, II.5.3.2.

170 Kriterijumi za vrednovanje sudija u finalnoj izradi, *Tanjug*, 24. novembar, dostupno na: http://www.tanjug.rs/novosti/107256/kriterijumi-za-vrednovanje-sudija-u-finalnoj-izradi.htm.

171 Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu, dostupan na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf..

172 http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/zalbe_na_sudije_direktno_kod_tuzioca.55.html?news_id=272497.

173 Razrešen dužnosti zbog mita, rts, http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1328560/Razre%C5%A1en+du%C5%BEnosti+zbog+mita.html..

174 „Sudiji USS preti 10 godina zatvora", *Danas*, 18. februar, str. 9.

175 Više na: http://www.hlc-rdc.org/?p=20853.

što je propisano da sudija može biti premešten samo u sud istog stepena koji preuzima nadležnost ukinutog suda.[176]

VSS je tokom 2013. godine zbog nove mreže sudova doneo Pravilnik o kriterijumima za premeštaj sudije u drugi sud u slučaju ukidanja pretežnog dela nadležnosti suda za koji je izabran.[177] Prvi kriterijum je saglasnost sudija, drugi je prebivalište zaposlenih i treći dužina sudijskog staža. Ovi kriterijumi se takođe odnose i na ostale zaposlene u sudovima.

Kao garantija nepristrasnosti suda, u pravu Srbije predviđeno je više razloga zbog kojih se sudija može izuzeti iz postupka. Razlozi za izuzeće uglavnom se odnose na sukob interesa. Izuzeće traži sam sudija, a mogu ga tražiti i stranke. O zahtevu za izuzeće odlučuje predsednik suda. Prema članu 22 Zakona o sudijama sudija nije dužan da predsedniku suda i drugim sudijama objašnjava svoja pravna shvatanja i činjenično stanje, osim u obrazloženju odluka ili ako to zakon posebno nalaže, čime se obezbeđuje međusobna nezavisnost sudija. U suprotnosti sa ovom odredbom je pozivanje sudija na informativne razgovore od strane policije, po zahtevu Višeg javnog tužilaštva u Zaječaru, u vezi sa krivičnim predmetima u kojima postupaju.[178] Prema navodima Društva sudija Srbije ovo nije jedinstven slučaj postupanja policije i javnih tužilaštava koje narušava ugled i dostojanstvo sudija i suda.[179]

Zakon o sudijama propisuje da se predmeti dodeljuju isključivo na osnovu oznake i broja predmeta, prema redosledu koji se unapred utvrđuje za svaku kalendarsku godinu. Izričito se propisuje da redosled predmeta ne zavisi od ličnosti stranaka i okolnosti predmeta. Niko nema pravo da sudska veća obrazuje i predmete dodeljuje mimo rasporeda poslova i redosleda prijema (čl. 24). U skladu sa Sudskim poslovnikom, sudiji predmet može biti zbog disciplinskog prekršaja neopravdanog odugovlačenja postupka (čl. 25, st. 2).

5.3.4. Pritisci na pravosuđe

Prema izveštaju o napredovanju EK postojeći zakonodavni i ustavni okvir još uvek ostavljaju prostor za neopravdani politički uticaj, posebno kada je reč o imenovanju ili razrešenju.[180] Integritet i nezavisnost pravosuđa često se dovodi u pitanje nepromišljenim, često i nezakonitim postupcima predstavnika izvršne vlasti. Najave hapšenja, ishoda suđenja, kršenja pretpostavke nevinosti, samo su deo uobičajene slike. Ovakvo ponašanje političara ruši slabo poverenje građana u pravosuđe i stvara utisak zavisnosti pravosuđa od izvršne vlasti. Kolegijum Vrhovnog

176 Član 6.

177 Pravilnik o kriterijumima za premeštaj sudije u drugi sud, dostupno na: http://www.vss.sud.rs/doc/premestaj/Pravilnik-o-premestaju-28-11-2013.pdf.

178 Policija pozivala sudije na informativni razgovor, *Politika*, 21. septembar. http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Policija-pozivala-sudije-na-informativni-razgovor.lt.html.

179 *Ibid.*

180 Više o oceni Evropske komisije vidi u st. 4.23 na str. 46-49 na http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf.

kasacionog suda ukazao je da se vlast i politika mešaju u sudstvo i upozorio da pojedine izjave funkcionera predstavljaju nedozvoljeno uplitanje politike i doprinose urušavanju sudske vlasti.[181] Ovakva saopštenja su dobra, ali ne bi smela biti tako retka i uopštena jer je javnost ostala uskraćena za informaciju da li se pritisak sastoji samo od medijskih istupa ili postoji i direktan pritisak kao i za podatak ko taj pritisak vrši.

Samo neki od primera pritiska izvršne vlasti na sudsku su, na primer, izjave izvršne vlasti o pritvoru Miroslavu Miškoviću, vlasniku kompanije Delta, kao i o postupku koji se protiv njega vodi pred posebnim odeljenjem Višeg suda u Beogradu koji sudi za krivična dela koja imaju obeležje organizovanog kriminala. U toku godine se često događalo da su se u pojedinim medijima najavljivala hapšenja i objavljivali podaci u vezi sa istragama koje se sprovode, i tako posredno uticalo na odluke sudova.[182] Politika i mediji su se takođe nedozvoljeno mešali u rad suda u Ljigu u slučaju spora roditelja oko starateljstva nad detetom gde je nakon intervencije izvršne vlasti sudija, koji je trebalo da sprovede izvršenje presude u korist oca, izuzet, protiv njega pokrenut disciplinski postupak, a izvršenje presude stopirano.[183]

5.3.5. Nespojivost sudijske funkcije

Ustav Srbije zabranjuje sudijama političko delovanje, (čl. 152). Iako se može smatrati pozitivnim zabrana sudijama da budu članovi političkih stranaka, formulacija „političko delovanje" je suviše uopštena i ostavlja široke mogućnosti za tumačenje, a samim tim i zloupotrebu. Zabrinjavajući je podatak da je jedan broj sudija, koji su tokom ove godine izabrani na sudijske funkcije 2010. godine, javno saopštilo da su se učlanili u Srpsku naprednu stranku i da to nije bilo predmet detaljnije analize prilikom njihovog izbora.[184]

Prema Zakonu o sudijama, sudija ne može biti na funkcijama u organima koji donose propise i organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave. Sudija ne može biti član političke stranke, niti politički delovati na drugi način, baviti se bilo kojim javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ili savete uz naknadu. Sudija može biti član Republičke izborne komisije, odnosno izborne komisije autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Sa sudijskom funkcijom nespojive su i druge službe, poslovi i postupci koji su oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije ili štete ugledu suda. Visoki savet sudstva odlučuje koji su postupci oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetni po ugled suda, na osnovu Etičkog kodeksa. U slučajevima određenim zakonom, sudija može, tokom radnog vremena, da obavlja nastavnu i naučnu delatnost u instituciji nadležnoj za obuku u pravosuđu (čl. 30).

181 Saopštenje sa sednice VKS, 8.11.2013, dostupno na: http://www.vk.sud.rs/saopstenje-sa-sednice-kolegijuma-vrhovnog-kasacionog-suda-od-08.11.2013.-godine.html.

182 Vidi u II.8.

183 „Rea za sada ostaje u Ljigu", *RTS*, 13. novembar, dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1442886/Rea+za+sada+ostaje+u+Ljigu.html.

184 Vidi http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/203012/Uclanjenjem-u-SNS-sudije-krse-Ustav.

5.3.6. Obuka sudija

Zakonom o Pravosudnoj akademiji[185] propisano je da buduće sudije i tužioci posle položenog pravosudnog ispita moraju da pohađaju dodatnu obuku kako bi dobili priliku da budu izabrani za sudiju. Izmenama i dopunama Zakona o sudijama obuka u Akademiji je postala bitan uslov za izbor na sudijsku funkciju. Naime, novo zakonsko rešenje propisuje da je Visoki savet sudstva dužan da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji (čl. 50, st.4).

Sudijski i tužilački saradnici koji već dugi niz godina rade u sudu podneli su inicijativu Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti pojedinih članova Zakona o Pravosudnoj akademiji smatrajući da ovakvim rešenjima ugrožen njihov izbor u zvanje sudija.

Ustavni sud je doneo rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti[186] i početkom 2014. godine proglasio neustavnim pojedine odredbe Zakona o Pravosudnoj akademiji koje se tiču načina izbora sudija i tužilaca.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o sudijama predviđeno je da VSS Narodnoj skupštini predlaže samo jednog kandidata za izbor na sudijsko mesto. Cilj ove odredbe bio je da se ograniči uloga zakonodavne vlasti pri izboru sudija, tako da je sada odluka o izboru u suštini u rukama VSS. Kako se izbor sudija vrši iz redova polaznika Akademije ovo rešenje nosi i određene rizike prvenstveno vezane za kvalitet obuke, mada je program Akademije usmeren na sticanju veština i analitičkog mišljenja i odobrava ga VSS i DVT. Ovakvo rešenje uspostavlja veliku odgovornost države da garantuje nepristrasnost pri odlučivanju, da obezbedi objektivne i merljive kriterijume za izbor kandidata za pohađanje Pravosudne akademije i da im pruži najbolju obuku. Pravosudna akademija je integralni deo pravosudnog sistema i njena svrha je da obezbedi nezavisno i nepristrasno delovanje tužilaca i sudija, mada prema Izveštaju o napretku Srbije Akademija još uvek ima nedovoljne kapacitete u pogledu osoblja i opreme.[187]

5.4. Pravičnost postupka

Ustav Srbije garantuje svakome pravo na jednaku zaštitu prava u postupku pred sudom, drugim državnim organima, imaocima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, kao i pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se rešava o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu (čl. 36).

185 *Sl. glasnik RS*, 104/09.

186 Saopštenje Ustavnog suda dostupno je na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/0-101872/pokrenut-postupak-za-ocenu-ustavnosti-clana-26-stav-3-i-clana-40-st-8-9-i-11-zakona-o-pravosudnoj-akademiji

187 Izveštaj o napretku Srbije za 2013, dostupan na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf.

U Srbiji je jedan od problema vezan za pravičnost postupka nedostatak odgovarajućeg sistema besplatne pravne pomoći. Ustav garantuje svima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije,[188] ipak u Srbiji to pravo nije svima dostupno. Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine, ali zakon u međuvremenu nije usvojen iako je nakon formiranja Vlade bilo znakova da će se ubrzati rad na donošenju zakona. U skladu s ciljevima Strategije Ministarstvo pravde je u maju 2011. godine obrazovalo Radnu grupu za izradu teksta Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.[189]

Predlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kritikovale su neke organizacije civilnog društva smatrajući da će dovesti do toga da retko ko ispuni uslove za besplatno advokatsko zastupanje, a ako i ispuni neće biti onih koji tu pomoć pružaju. Predlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći sadrži nekoliko ključnih nedostataka: sporno definisanje korisnika besplatne pravne pomoći i komplikovan postupak kroz koji oni moraju da prođu da bi ostvarili pravo na besplatnu pravnu pomoć, izbor Centara za socijalni rad kao organa uprave koji rešava po zahtevima za besplatnu pravnu pomoć, te kaznene odredbe koje predstavljaju pretnju za sve one koji su do sada *pro bono* pružali pravnu pomoć, a koji se ni u novom zakonu neće finansirati na teret budžeta Republike Srbije. [190]

5.4.1. Suđenje u razumnom roku

Ustav propisuje da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud pravično *i u razumnom roku* raspravi i odluči o njegovim pravima, obavezama i o optužbama protiv njega (čl. 32, st. 1). Zakon kojim se uređuje krivični postupak priznaje pravo okrivljenog da u najkraćem roku bude izveden pred sud i da mu bude suđeno bez bilo kakvog neopravdanog odlaganja i obavezuje sud da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja. Postoji veliki broj predmeta koji nisu rešeni na efikasan način iako je rešavanje zaostalih predmeta i rešavanje predmeta u razumnim rokovima već godinama najviše na listi prioriteta. Ukupan broj zaostalih predmeta u sudovima opšte i posebne nadležnosti već nekoliko uzastopnih godina iznosi preko 3 miliona.[191] Ovaj broj ipak treba shvatiti kao uslovan jer je među njima najviše izvršnih predmeta koji će nakon izmena zakona biti automatski izvršeni.[192] Neažurnost je u uzročno-posledičnoj vezi sa trajanjem sudskih postupaka, poštovanjem ljudskih prava učesnika u postupcima, brojem predstavki protiv

188 Član 21.

189 Vidi *Izveštaj 2011*, I.4.6.4.

190 Saopštenje je dostupno na: http://www.izkruga.org/194-besplatna-pravna-pomoc-bice-skoro-nedostupna.

191 Nacionalna strategija: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2013/2416-13.pdf.

192 Jedinstveni program rešavanja starih predmta u Republici Srbiji, dostupan na: http://www.vk.sud.rs/assets/files/o_sudu/jedinstveni_program.pdf.

Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, kao i ocenom rezultata rada sudija i javnih tužilaca.

Strategija reforme pravosuđa predlaže mere za rešavanje ovog problema među kojima su identifikacija i preraspodela zaostalih predmeta, automatizacija upravljanja predmetima, horizontalna realokacija sudija i osoblja uz poštovanje ustavnih garancija a uz adekvatnu stimulaciju, preuzimanje značajnog broja sudskih predmeta od strane pravosudnih profesija (izvršitelja i javnih beležnika), izmena materijalnih i procesnih zakona u cilju unapređenja efikasnosti i pravne sigurnosti.

Primena Zakona o javnom beležništvu, usvojenog 2011. godine odložena za 1. mart 2014. godine. Do odlaganja je došlo nakon što javnobeležnički ispit nije položio dovoljan broj kandidata tako da konkurs nije ni raspisan. Izmenama ovog zakona[193] nadležnosti notara su proširene, i predviđeno je da će ubuduće notari imati isključivu nadležnost u sklapanju i overavanje ugovora u prometu nekretnina, pa će biti u obavezi da razmotre sve delove ugovora i stranke upozore na eventualne probleme.

Usvojene Izmene i dopune Zakona o uređenju sudova[194] omogućavaju građanima koji smatraju da im suđenje traje predugo da tuže sud i dobiju naknadu štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Razlog za ove izmene je veliki broj ustavnih žalbi pred Ustavnim sudom, od kojih je većina podneta zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku ali i veliki broj predstavki pred Evropskim sudom za ljudska prava. Izuzetno veliki broj ustavnih žalbi doveo je do toga da se pred ovim sudom više ne može efikasno ostvarivati zaštita. Novo rešenje omogućava da o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku odlučuje neposredno viši sud, dok postupak još traje, tako da oštećeni ne mora da čeka okončanje postupka da bi podneo ustavnu žalbu. Kada sud koji odlučuje o zahtevu utvrdi da je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku, dužan je da odredi rok u kome će tuženi sud doneti odluku i da odredi kolika naknada pripada podnosiocu zahteva za štetu koju trpi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (čl. 8b). Naknada štete za povredu prava na suđenje u razumnom roku će biti isplaćivana iz budžetskih sredstava Srbije opredeljenih za rad sudova (čl. 8a). O žalbi na odluke po tim zahtevima uvek će odlučivati Vrhovni kasacioni sud.

Ovaj postupak vodiće se po pravilima vanparničnog postupka tako što će se vršiti uvid u predmet da bi se utvrdilo da li je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku ili nije. Strukovna udruženja ukazala su na mogućnost da ovi postupci dodatno opterete sudove.[195] Ipak, teško je očekivati da ova mera može da prevaziđe probleme nedovoljnog broja saradnika, opterećenosti sudija administrativnim poslovima i neadekvatnih zakonskih rešenja u procesnim zakonima, mada ovo predstavlja pokušaj da se prevaziđe ovaj problem.

193 *Sl. glasnik RS*, 19/13.

194 *Sl. glasnik RS*, 101/13.

195 „Tužbe građana zbog predugog suđenja, 7.12.2013", dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1464720/Nikoli%C4%87%3A+Tu%C5%BEbe+gra%C4%91ana+zbog+predugog+su%C4%91enja+.html.

Država se već suočava sa izuzetnim pritiskom zbog neizvršenja sudskih odluka koji se povećava svakom novom presudom i odlukom o prijateljskom poravnanju iz Evropskog suda.[196]

5.4.2 Sistem e-pravosuđa

Osim u prekršajnim sudovima, u Srbiji je u svim sudovima uveden elektronski sistem vođenja evidencije o predmetima. Ovaj sistem unapređuje rad sudova u više segmenata, od mogućnosti praćenja toka određenog predmeta do izrade obimnih statističkih izveštaja o radu suda. Takođe na ovaj način se stvara i velika baza sudske prakse koju je, s obzirom da je u elektronskoj formi, moguće na jednostavan način učiniti dostupnom zainteresovanoj javnosti, što doprinosi i transparentnosti rada pravosuđa.

Međutim, ova evidencija nije ujednačena jer se paralelno koristi nekoliko različitih sistema za elektronsko vođenje podataka. Pored toga skoro svaki od njih ima određene nedostatke. Istraživanja pokazuju da sudovi često nisu u mogućnosti da dostave informacije koje se traže putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja upravo zbog softverskih ograničenja pretrage baze podataka po različitim kriterijumima. Ova softverska ograničenja mogu se reflektovati i na nemogućnost izrade sveobuhvatnih analiza i izveštaja koji su od velikog društvenog značaja, npr. prilikom izrade izveštaja za brojna međunarodna tela. Neki od koraka koje treba preduzeti da bi se elektronski sistem unapredio su: donošenje propisa kojim se uspostavlja jednoobrazni način unošenja podataka o sudskom predmetu u softver; organizovanje dodatne obuke za rukovaoce softverom; unapređenje tehničke opremljenost sudova kako bi se na optimalan način mogao obavljati posao pohranjivanja podataka u elektronsku bazu.[197]

5.4.3. Javnost rasprave i javnost presude

Ustav Srbije garantuje javnost rasprave pred sudom (čl. 32), ali ne garantuje izričito javnost prilikom objavljivanja presude. U Ustavu su taksativno nabrojani slučajevi u kojima se, u skladu sa zakonom, može isključiti javnost – radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku.

U krivičnom i građanskom postupku važi opšte pravilo da su glavni pretres odnosno glavna rasprava javni i da im mogu prisustvovati punoletna lica, dok ZKP predviđa da glavnom pretresu mogu prisustvovati lica starija od 16 godina. Prema ZKP, sud može, po službenoj dužnosti ili na predlog stranaka, ali uvek po uzimanju njihovih izjava, isključiti javnost iz celog ili dela glavnog pretresa, ako je

196 Evropski sud je već doneo dosta presuda protiv Srbije povodom neizvršenja pravnosnažnih sudskih odluka.

197 Beogradski centar sproveo je istraživanje u okviru projekta „Zaštita ljudskih prava pred srpskim sudovima – doprinos monitoring reforme pravosuđa" i rezultati istraživanja dostupni su na: http://www.bgcentar.org.rs/konsultativni-proces-izrada-preporuka-za-vodjenje-jedinstvene-sudske-statistike/.

to potrebno radi zaštite morala, zaštite javnog poretka, zaštite nacionalne bezbednosti, zaštite maloletnika ili zaštite privatnog života učesnika u postupku, ili kada je to, po mišljenju suda, neophodno s obzirom na posebne okolnosti zbog kojih bi javnost mogla da povredi interese pravde. Javnost se može isključiti radi zaštite opravdanih interesa u demokratskom društvu. U postupku prema maloletnicima javnost se uvek isključuje (čl. 75 Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica).[198]

Zakon o prekršajima[199] propisuje isključenje javnosti ako to zahtevaju opšti interesi ili razlozi morala i kada se postupak vodi protiv maloletnika (čl. 296). Isključenje javnosti na glavnom pretresu protivno zakonu predstavlja bitnu povredu odredbi krivičnog i parničnog postupka i osnov je za žalbu na presudu (čl. 368, st. 4 ZKP i čl. 361, st. 2, t. 11 ZPP).

ZPP predviđa mogućnost isključenja javnosti radi interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku (čl. 322). Prema ZPP javnost se može isključiti i radi održavanja reda na raspravi.

Svi procesni zakoni propisuju da rešenje o isključenju javnosti mora biti obrazloženo i javno. ZPP i ZKP predviđaju da se izreka presude mora uvek javno pročitati, bez obzira da li je tokom postupka bila isključena javnost ili ne, ali će sud odlučiti da li će se isključiti javnost prilikom objavljivanja razloga presude. Zakon o upravnim sporovima[200] predviđa javnost sednice kao pravilo, i utvrđuje razloge za isključenje javnosti koji su u skladu s EKPS (čl. 35).

5.4.4. Jednakost građana pred zakonom

Neujednačenom sudskom praksom krši se ustavno načelo jednakosti građana pred zakonom. Odstupanja su moguća i normalna u pogledu slobodne sudijske ocene ali ona ne smeju biti takva da se u slučajevima kod kojih postoji isto ili gotovo identično činjenično stanje ili pravno pitanje, donose potpuno različite odluke. Takvo postupanje proizvodi stanje trajne pravne neizvesnosti i prouzrokuje nedostatak poverenja javnosti u pravosuđe. Veliki broj predstavki pred ESLJP odnosi se na ovaj problem. Presudnu ulogu u ujednačavanju sudske prakse treba da preuzme Vrhovni kasacioni sud i apelacioni sudovi. Zbog neujednačenosti sudskih odluka apelacionih sudova, u postupanju u sličnim ili istim pravnim situacijama, predviđeno je da apelacioni sudovi održavaju zajedničke sednice i obaveštavaju Vrhovni kasacioni sud o spornim pitanjima od značaja za funkcionisanje sudova.[201] Ujednačavanju sudske prakse doprinela bi i baza podataka koja bi omogućila sudovima uvid u postupanje ostalih sudova.[202]

198 *Sl. glasnik RS*, 85/05.

199 *Sl. glasnik RS*, 101/05, 116/08 i 11/09.

200 *Sl. glasnik RS*, 111/09.

201 Zakon o uređenju sudova, čl. 24, st. 3.

202 Više o vođenju baze podataka na: http://www.bgcentar.org.rs/konsultativni-proces-izrada-preporuka-za-vodjenje-jedinstvene-sudske-statistike/.

5.5. Garantije optuženima za krivična dela

U pravu Srbije postoje tri vrste kažnjivih dela – krivična dela, prekršaji i privredni prestupi. Krivično delo je ono koje je zakonom propisano kao krivično delo, protivpravno i skrivljeno (čl. 14 KZ). Prekršaj je protivpravna skrivljeno izvršena radnja koja je propisom nadležnog organa određena kao prekršaj (čl. 2 Zakona o prekršajima). Prema EKLJP sva ova kažnjiva dela su u okvirima zaštite koju pruža član 6 Konvencije.

5.5.1. Pretpostavka nevinosti

Ustav i ZKP u skladu su s međunarodnim standardima. Oni predviđaju da će se svako smatrati nevinim dok se njegova krivica ne utvrdi pravosnažnom odlukom nadležnog suda (čl. 34, st. 3 Ustava; čl. 3, st. 1 i 2 ZKP). Prema ZKP, obavezu poštovanja pretpostavke nevinosti nemaju samo sudovi, već i svi državni organi, sredstva javnog obaveštavanja, udruženja građana, javne ličnosti i druga lica.

Sporna odredba Krivičnog zakonika kojom je inkriminisano davanje javnih izjava u sredstvima javnog informisanja, za vreme trajanja krivičnog postupka (čl. 336a) ukinuta je izmenama i dopunama Krivičnog zakonika koje su stupile na snagu 1. januara 2013.[203] Međutim, kršenja pretpostavke nevinosti u praksi su veoma česta i ostaje pitanje na koji način se ona može zaštititi. Pokušaji da se ona zaštiti su opravdani jer je često krše javne ličnosti, političari pa čak i predstavnici državnih organa, policije i tužilaštva, a ne samo novinari. Pošto se odustalo od pokušaja da se povrede pretpostavke nevinosti sankcionišu krivično, problem je vraćen na moralne i političke odgovornosti, što u društvu bez uspostavljene pravne kulture i svesti građana o značaju poštovanja ljudskih prava može da predstavlja problem.

5.5.2. Obaveštenje o optužbi, bez odlaganja i na jeziku koji optuženi razume

Ustav garantuje svakome ko je okrivljen za krivično delo pravo da u najkraćem roku bude obavešten o prirodi i razlozima dela za koje se tereti, kao i dokazima prikupljenim protiv njega, podrobno i na jeziku koji razume (čl. 33). Ovo pravo garantovano je krivičnoprocesnim odredbama. Policija je takođe dužna da obavesti lice da se smatra osumnjičenim ako to oceni prilikom prikupljanja obaveštenja. Optužnica se „dostavlja okrivljenom koji je na slobodi bez odlaganja, a ako se nalazi u pritvoru, u roku od 24 sata po prijemu" i mora da sadrži opis dela i okolnosti koje bliže određuju krivično delo, kao i predlog o dokazima koje treba izvesti na glavnom pretresu. Obaveštenje o optužbi garantovano je i u prekršajnom postupku (čl. 85, st. 2 i čl. 86 ZOP).

Ustav takođe svakome jemči pravo na besplatnog prevodioca u slučaju da ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu. Slepim, gluvim i nemim licima garantuje se pravo na besplatnog tumača (čl. 32, st. 2).

203 Udruženja novinara tražila su izmenu ili brisanje ove odredbe, dok su predstavnici tužilaštva i Ministarstva pravde tvrdili da ona nije usmerena protiv novinara, već da joj je cilj zaštita pretpostavke nevinosti i ograničavanje izvršne vlasti da se meša u sudske postupke.

Stranke, svedoci i drugi učesnici u postupku imaju pravo da u postupku upotrebljavaju svoj jezik i u tu svrhu se obezbeđuje prevođenje. Sud ima obavezu da ova lica pouči o pravu na prevođenje, a oni se ovog prava mogu odreći ukoliko razumeju i govore jezik na kome se vodi postupak. Povreda ovog prava je apsolutno bitna povreda krivičnog postupka.

Obaveza osiguranja dovoljnog vremena za pripremanje odbrane okrivljenom predstavlja jedno od osnovnih načela krivičnih postupaka. Tako ZKP propisuje da se poziv za glavni pretres mora dostaviti optuženom tako da između dostavljanja poziva i glavnog pretresa ostane dovoljno vremena za pripremanje odbrane, a najmanje 8 dana. Za krivična dela za koja se može izreći zakonska kazna od 10 godina i teža kazna, vreme za pripremanje odbrane iznosi najmanje 15 dana.

5.5.3. Zabrana suđenja u odsustvu i pravo na odbranu

Ustav propisuje da svako ko je okrivljen za krivično delo, a dostupan je sudu, ima pravo da mu se sudi u njegovom prisustvu i da ne može biti kažnjen ako mu se ne omogući prethodno da bude saslušan i da se brani (čl. 33, st. 4). Prema ZKP, suđenje *in absentia* je dopušteno samo izuzetno, ako je okrivljeni u bekstvu ili inače nije dostižan državnim organima, a postoje naročito važni razlozi da mu se sudi iako je odsutan. Osim toga, okrivljeni kome se sudi u odsustvu mora imati branioca, čim se donese rešenje o suđenju u odsustvu. Na zahtev lica koje je osuđeno u odsustvu ili njegovog branioca, krivični postupak će se ponoviti.

Ustav garantuje pravo na odbranu (čl. 33). Prema ZKP, okrivljeni ima pravo da se sam brani ili uz pomoć branioca koga sam izabere iz reda advokata. Branilac okrivljenog u toku celog krivičnog postupka može da bude samo advokat, ali bez uslova u pogledu dužine prakse (čl. 74 ZKP).

Sud je dužan da okrivljenom postavi branioca po službenoj dužnosti u dva slučaja: kada je reč o obaveznoj odbrani, a okrivljeni nije uzeo branioca i kada se okrivljeni koristi siromaškim pravom. Predsednik suda će okrivljenom postaviti branioca po službenoj dužnosti do pravnosnažnosti presude, a ako je lice osuđeno na kaznu zatvora u trajanju od četrdeset godina, ako je okrivljeni zadržan ili mu je zabranjeno da napušta stan i u postupku po vanrednim pravnim lekovima. ZKP izričito nabraja slučajeve u kojima okrivljeni mora da ima branioca (čl. 74 ZKP) i predviđa da je stručna odbrana obavezna u svim slučajevima u kojima je zaprećena kazna zatvora 8 godina i ako je okrivljeni zadržan ili mu je zabranjeno da napušta stan. Predsednik suda može razrešiti postavljenog branioca koji neuredno izvršava dužnost.

ZKP kao uslov za ostvarenje siromaškog prava zahteva da se za konkretno krivično delo može izreći kazna od 3 godine ili ako to nalažu razlozi pravičnosti. Ovo rešenje daje mogućnost široke primene kada bude usvojen i osposobljen sistem besplatne pravne pomoći (čl. 77).

U pretkrivičnom postupku osumnjičeni mora da bude poučen da ima pravo da uzme branioca koji će prisustvovati njegovom daljem saslušanju i da nije dužan

da bez prisustva branioca odgovara na postavljenja pitanja (čl. 289 ZKP). Isto pravo ima i uhapšeno lice (čl. 293), a odbrana je obavezna čim se donese rešenje o zadržavanju lica (čl, 294 st. 5). Branilac ima pravo na poverljiv razgovor s osumnjičenim koji je lišen slobode i pre nego što je osumnjičeni saslušan, kao i s okrivljenim koji se nalazi u pritvoru. Kontrola ovog razgovora pre prvog saslušanja i tokom istrage dopuštena je samo posmatranjem, ali ne i slušanjem (čl. 69 i 72 ZKP).

Uvođenje tužilačke istrage u velikoj meri može da utiče na pravo na odbranu. Tužilačka istraga može stvoriti mogućnost za suštinske nejednakosti stranaka u postupku jer je teško očekivati da će tužilac da izvodi dokaze koji idu u korist odbrane, kako to Zakonik o krivičnom postupku predviđa.[204] Takođe, mogu biti sporne odredbe kojima se daje pravo odbrani da tokom tužilačke istrage prikuplja dokaze i predlaže tužiocu koje dokaze da izvede, jer postoji bojazan da su one samo fasada koja stvara privid jednakosti stranaka (optužbe i odbrane) u celom postupku.

U toku istrage u prikupljanju dokaza mogu učestvovati i tužilac i odbrana. Prema odredbama ZKP tužilac posle naredbe za sprovođenje istrage izvodi dokaze, a odbrana takođe u toku istrage može da prikuplja dokaze i predlaže tužiocu da te dokaze izvede. Ukoliko se tužilac s predlogom odbrane ne složi, konačnu odluku po predlogu odbrane donosi sudija za prethodni postupak.

Prema odredbama ZKP obaveza tužioca više nije da dokaže krivicu već prvenstveno da rasvetli događaj, što donekle može ublažiti nejednakost stranaka.[205] Uz adekvatnu primenu ZKP mogla bi postojati jednakost oružja obe strane u postupku, jer nije u interesu tužioca da po svaku cenu dokaže navode svoje optužbe, već da se konkretni slučaj rasvetli u što je moguće većoj meri, uvažavajući pravila postupka.

Zakon o prekršajima garantuje pravo na odbranu u članu 85. Odbrana se može izneti i u pisanoj formi (čl. 177). Sud može da odluči da pretres održi u odsustvu okrivljenog koji je uredno pozvan ako je on već saslušan, a sud nađe da njegovo prisustvo nije neophodno (čl. 208). Pravo na branioca je garantovano u odredbama članova 109 i 167 ZOP.

Ustavni sud Srbije proglasio je neustavnom odredbu Zakona o parničnom postupku, koja propisuje da stranke pred sudom mora da zastupa advokat.[206] Takva odredba građanima ograničava pravo na pristup sudu, koje ne sme biti uslovljeno ili otežano, navodi se u obrazloženju odluke Ustavnog suda Srbije. Sud je ocenio da u parničnim postupcima pred prvostepenim sudovima građani moraju imati slobodu da sami izaberu ko će ih zastupati i da li će uopšte angažovati pravnog zastupnika. Sud je u odluci zauzeo stav da zakonsko nametanje obaveze angažovanja advokata diskriminiše građane po osnovu imovnog stanja.

---

204 „Stranputice novog krivičnog postupka", *Politika* 25. maj 2012, dostupno na: http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Stranputice-novog-krivicnog-postupka.lt.html.

205 *Zakonik o krivičnom postupku*, Predgovor: G. Ilić, S. Beljanski, M. Majić, Službeni glasnik, 2011.

206 Saopštenje Ustavnog suda, 23.5.2013, dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/80-101831/saopstenje-sa-17-sednice-ustavnog-suda-odrzane-23-maja-2013-godine-kojom-je-predsedavao-dr-dragisa-slijepcevic-predsednik-ustavnog-suda.

5.5.4. Zabrana samooptuživanja

Prema Ustavu, lice koje je okrivljeno ili kome se sudi za krivično delo nije dužno da daje iskaze protiv sebe ili protiv lica bliskih sebi, niti da prizna krivicu (čl. 33, st. 7). Okrivljenom je prema ZKP priznato pravo da se brani ćutanjem time što je sud ili drugi državni organ dužan da ga pre prvog saslušanja upozori da sve što izjavi može biti upotrebljeno protiv njega. Pre saslušanja okrivljenog na glavnom pretresu sud mora da upozna okrivljenog sa njegovim pravom da nije dužan da iznese svoju odbranu niti da odgovara na postavljena pitanja, a da, ukoliko to želi, može da se izjasni o optužbi. Ukoliko okrivljeni nije bio propisno poučen o svojim pravima, sudska odluka se ne može zasnivati na njegovoj izjavi (čl. 85, st. 5 ZKP).

ZKP široko formuliše zabranu torture i iznuđivanja iskaza i propisuje da je zabranjena i kažnjiva svaka primena mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja, sile, pretnje, prinude i obmane, medicinskih zahvata i drugih sredstava kojima se utiče na slobodu volje ili iznuđuje priznanje ili kakva druga izjava ili radnja okrivljenog. Sudska odluka se ne može zasnivati na iskazu okrivljenog koji je pribavljen protivno ovoj zabrani.[207] ZKP predviđa mogućnost zaključenja sporazuma o priznanju krivice između okrivljenog i tužioca. Takođe, ZKP poznaje i institut sporazuma o svedočenju okrivljenog, na osnovu koga okrivljeni stiče status svedoka saradnika.

5.5.5. Položaj svedoka

Okrivljeni ima pravo da ispituje svedoke optužbe i da zahteva da se pod istim uslovima i u njegovom prisustvu ispitaju svedoci odbrane. Prema ZKP okrivljeni može do završetka glavnog pretresa zahtevati da se pozovu novi svedoci ili veštaci ili da se pribave novi dokazi. U cilju procesne ekonomije, ZKP predviđa održavanje pripremnog ročišta na kome se obrazlažu dokazi koji će biti izvedeni na glavnom pretresu i predlažu novi dokazi, te predsednik veća može odbiti izvođenje dokaza predloženog na glavnom pretresu, za koji su stranke, branilac i oštećeni znali u toku pripremnog ročišta, ali ga bez opravdanog razloga nisu predložili.

ZKP predviđa da kao svedok može biti saslušano službeno lice organa unutrašnjih poslova o onome što je doznalo u predistražnom postupku, a sud može na predlog okrivljenog ili njegovog branioca odlučiti da ispita kao svedoka i lice koje je isključeno od dužnosti svedočenja (čl. 93). Dužnosti svedočenja oslobođena su lica koja su u određenom srodstvu s okrivljenim, ali ta lica mogu dati iskaz ukoliko to žele (čl. 94 ZKP). Takođe, ZKP predviđa da svedoci mogu uskratiti odgovor na pojedina pitanja ako je verovatno da bi tim odgovorom sebe ili određene kategorije svojih srodnika izložila teškoj sramoti, znatnoj materijalnoj šteti ili krivičnom gonjenju. Lica koja daju iskaz pred sudom dužna su da govore istinu.

Davanje lažnog iskaza inkriminisano je krivičnim zakonom (čl. 206 KZ). ZKP predviđa da sud ima obavezu da zaštiti svedoka od uvrede, pretnje i svakog drugog

207 Više o ovome u II.2.1 i II.2.3.

napada. Ukoliko postoje zakonom određene okolnosti, svedok može dobiti u postupku status zaštićenog svedoka, a ZKP uvodi i institut posebno osetljivog svedoka. Pored zaštite predviđene u ZKP, mere zaštite svedoka predviđene su, pod određenim uslovima, i Zakonom o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku.[208]

6. Pravo na privatnost i tajnost prepiske

6.1. Opšte

Evropska konvencija i PGP garantuju pravo na privatnost koje uključuje zaštitu porodičnog života, doma i prepiske. PGP garantuje i pravo na zaštitu časti i ugleda što nije izričito navedeno u EKLJP, ali je Evropski sud u svojim presudama tumačio pojam zaštite privatnosti tako da uključuje pravo na zaštitu časti i ugleda.[209] Prema praksi Evropskog suda, privatnost, između ostalog, obuhvata i fizički i moralni integritet, seksualnu opredeljenost,[210] odnose s drugim ljudima, uključujući i poslovne i profesionalne odnose.[211] Evropski sud prihvata široko tumačenje koncepta privatnosti i smatra da se sadržina ovog prava ne može unapred taksativno odrediti.[212]

Srbiju takođe obavezuje i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka,[213] prvi obavezujući međunarodni instrument u oblasti zaštite podataka o ličnosti, prema kojoj države moraju da preduzmu neophodne mere kako bi se obezbedila zakonska zaštita osnovnih ljudskih prava u vezi s automatskom obradom ličnih podataka. Protokol uz ovu konvenciju, koji je Srbija takođe ratifikovala,[214] nalaže državama da obrazuju nadzorne organe i bliže uređuje prekogranični protok ličnih podataka do primaoca koji nije u nadležnosti strane ugovornice Konvencije.

Ustav Srbije ne štiti pravo na privatnost kao takvu. On jemči nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta (čl. 25), nepovredivost stana (čl. 40) i tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja (čl. 41). Iako Ustav ne sadrži izričitu odredbu o poštovanju prava na privatni život, Ustavni sud Srbije smatra da ovo pravo predstavlja sastavni deo ustavnog prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti,[215]

208 *Sl. glasnik RS*, 85/05.

209 Vidi *Pfeifer protiv Austrije*, ECHR, App. No. 10802/84 (2007) i *Lindon i drugi protiv Francuske*, ECtHR, App. Nos. 21279/02 i 36448/02 (2007).

210 *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 7275/76 (1981).

211 *Niemietz protiv Nemačke*, ECHR, App. No. 13710/88 (1992).

212 *Costello-Roberts protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 13134/87 (1993) i *K. U. protiv Finske*, ECtHR, App. No. 2872/02 (2008).

213 *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 1/92 i *Sl. list SCG*, 11/05.

214 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 98/08.

215 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/11, str. 9.

koje je garantovano članom 23 Ustava. Ustavni sud je takođe utvrdio „da sfera privatnog života nekog lica nesumnjivo uključuje, pored ostalog, i njegovu polnu pripadnost, polnu orijentaciju i polni život, te da pravo na privatni život podrazumeva i pravo na određivanje pojedinosti ličnog identiteta i samoopredeljenje, te u tom smislu i pravo na prilagođavanje pola svom rodnom identitetu."[216] Ustavni sud je, dakle, prihvatio široko tumačenje prava na privatnost, što je svakako u skladu sa međunarodnim standardima.

Članom 51 Ustav garantuje pravo na „obaveštenost", u okviru koga se propisuje da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja i određuje da će se ono koristiti „u skladu sa zakonom", što znači da moraju da se poštuju odredbe koje štite pravo na privatnost.

Ustav sadrži načelnu odredbu kojom jemči zaštitu podataka o ličnosti, i propisuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom i izričito propisuje da zabranjena i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. Svako, prema Ustavu, ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe (čl. 42).

Iako je Ustavni sud do sada pokazao da će odredbe Ustava u potpunosti ceniti u skladu sa praksom Evropskog suda i garancijama prava na privatnosti iz Evropske konvencije, bilo bi mnogo bolje kada bi Ustav sadržao konkretnu odredbu o pravu na privatnost umesto trenutno usvojenog kazuističkog pristupa.

Krivičnim zakonikom, članovima od 139 do 146 predviđena su dela kojima se sankcionišu povrede prava na privatnost i to narušavanje nepovredivosti stana, protivzakonito pretresanje, neovlašćeno otkrivanje tajne, povreda tajnosti pisama i drugih pošiljki, neovlašćeno prisluškivanje i snimanje, fotografisanje, neovlašćeno objavljivanje tuđih spisa, portreta ili snimaka, neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka. Krivični zakonik kažnjava iznošenje i prenošenje porodičnih prilika nekog lica koje mogu naškoditi njegovoj časti i ugledu (čl. 172).

Razvoj tehnologije omogućio je nove vidove komunikacija koji svakako idu u prilog bržoj razmeni informacija i slobodi izražavanja, ali isto tako i razvoj tehnologije kojom je moguće nadzirati, presretati i prikupljati podatke ostvarene komunikacije. Kada je u pitanju pravo na privatnost, 2013. godinu je svakako obeležilo objavljivanje dokumenata američke Agencije za nacionalnu bezbednost, od strane njenog bivšeg službenika Edvarda Snoudena, koji svedoče o praćenju elektronske komunikacije velikog broja ljudi, uglavnom izvan teritorije SAD, među kojima su i lideri pojedinih zemalja. Ova afera pokrenula je ozbiljne rasprave o postojećim standardima koje poznaje međunarodno pravo u sferi zaštite privatnosti kao i pri-

216 *Ibid.*

meni postojećih normi međunarodnog prava, posebno da li se primenjuju na ekstrateritorijalne povrede prava na privatnost[217] Generalna skupština UN usvojila je jednoglasno decembra 2013. godine rezoluciju o pravu na privatnost u digitalnom dobu.[218] Tekst rezolucije potvrđuje pravo na privatnost garantovano članom 17 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i konstatuje da uzimajući u obzir tehnološki napredak i rasprostranjenost novih sredstava komunikacije pravo na privatnost mora biti zaštićeno *online*, na isti način kako je zaštićeno i *offline*. Dalje, države se pozivaju da preispitaju svoje postojeće procedure, praksu i zakonski okvir kada je u pitanju praćenje i presretanje komunikacije, kao i prikupljanje ličnih podataka. Takođe države se pozivaju da uspostave ili unaprede nadzorni mehanizam koji će obezbediti transparentnost i odgovornost za nadzor i presretanje komunikacije i prikupljanje ličnih podataka od starne države.

Ako se u obzir uzme koliko puta je Ustavni sud morao da stane u odbranu člana 41 Ustava kao i zabrinjavajući podaci o nedostatku adekvatne kontrole nad pristupom državnih organa podacima o komunikaciji građana, kada je Srbija u pitanju, ovaj poziv treba ozbiljno shvatiti. Rezolucija, naravno ne može uspostaviti pravnu obavezu države, ali nosi sa sobom političku težinu i svakako može biti od pomoći kada su u pitanju očekivanja od Srbije da preduzme konkretne mere u ovoj oblasti i da posluži kao polazna osnova prilikom donošenja novih normi.

6.2. Porodični život i porodica

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava porodični život se shvata u smislu faktičkog postojanja bliskih ličnih veza.[219] Ovo obuhvata niz odnosa, kao što je brak, deca, odnosi između roditelja i dece[220] i nevenčanih parova koji žive sa svojom decom.[221] Čak i sama mogućnost zasnivanja porodičnog života može biti dovoljna da privuče zaštitu člana 8.[222] Drugi odnosi za koje je utvrđeno da spadaju pod član 8 obuhvataju odnose sestara i braće, ujaka/tetke i sestričina/bratičina,[223] roditelja i usvojene dece i baba i deda sa svojim unucima.[224] Štaviše, porodični odnos može postojati i u slučajevima kada nema nikakve krvne povezanosti i tada u obzir treba uzeti druga merila kao što su postojanje stvarnog porodičnog života, dovoljno jake lične veze, i dužina trajanja odnosa.[225]

217 http://www.ejiltalk.org/foreign-surveillance-and-human-rights-introduction/.

218 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/68/L.45.

219 *K. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECmHR, App. No. 11468/85 (1991).

220 *Marckx protiv Belgije,* ECHR, App. No. 6833/74 (1979).

221 *Johnston protiv Irske,* ECmHR, App. No. 9697/82 (1986).

222 *Keegan protiv Irske,* ECmHR, App. No. 16969/90 (1994).

223 *Boyle protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECHR, App. No. 16580/90 (1994).

224 *Bronda protiv Italije,* ECHR, App. No. 22430/93 (1998).

225 *X., Y. i Z. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECHR, App. No. 21830/93 (1997). U presudi *Schalk and Kopf protiv Austrije,* ECHR, App. No. 30141/04 (2010). Sud je prvi put stao na stanovište

Ustav ne sadrži odredbu kojom štiti porodicu u okviru prava na privatnost, već porodicu reguliše s aspekta društva kao celine. Tako, prema članu 66, st. 1 „porodica, majka, samohrani roditelj i dete (...) uživaju posebnu zaštitu."

Član 63 Ustava garantuje pravo da se slobodno odluči o rađanju dece, ali je sporno što to pravo garantuje „svakome". Postavlja se pitanje kako ovo pravo može da se garantuje muškarcima, ako majka odluči da dete ne rodi (što je pravo koje joj je ovim članom garantovano).

Ustav jemči pravo svakome da slobodno odluči o zaključenju i raskidanju braka, i propisuje da zaključenje, trajanje i raskid braka počivaju na ravnopravnosti supružnika (čl. 62). Ustav takođe predviđa da se brak može zaključiti samo uz slobodan pristanak žene i muškarca i tako, u stvari, proglašava homoseksualne brakove neustavnim. Iako je regulisanje ovog pitanja u nadležnosti svake države, postavlja se pitanje da li je neophodno ustanoviti ga kao ustavni princip, otežavajući na taj način eventualnu zakonodavnu promenu. Ovakvo rešenje naročito je problematično u slučajevima kada jedan supružnik promeni pol, kao što je to bio slučaj u jednom od predmeta raspravljanim pred Ustavnim sudom.[226] U ovakvim slučajevima prisutan je i problem priznavanja roditeljskih prava osobe koja je promenila pol.

Postupak za zaključenje braka u Srbiji administrativne je prirode i relativno je jednostavan. Bračne i vanbračne zajednice pravno su izjednačene ali brojni propisi kojima se uređuju pojedina prava koja proističu iz bračnih odnosa još uvek nisu usklađeni sa ovom normom.

Odredbe Porodičnog zakona[227] u skladu su sa međunarodnim standardima u pogledu prava na privatnost. Zakon predviđa da svako ima pravo na poštovanje porodičnog života (čl. 2, st. 1). Takođe, garantuje se pravo na održavanje ličnih odnosa deteta s roditeljem s kojim dete ne živi, sem ukoliko postoje razlozi da se taj roditelj potpuno ili delimično liši roditeljskog prava ili u slučaju nasilja u porodici (čl. 61). Dete ima pravo i na održavanje ličnih odnosa i sa drugim srodnicima s kojima ga vezuje posebna bliskost (čl. 61, st. 5). Takođe, kod obrazovanja deteta, po prvi put se uvažavaju interesi roditelja. Naime, roditelji imaju pravo da detetu obezbede obrazovanje u skladu sa svojim etičkim i religijskim uverenjima (čl. 71).

Brojni slučajevi „nestanaka" beba iz porodilišta u Srbiji okupiraju pažnju javnosti poslednjih 10 godina. Roditelji, koji smatraju da su im deca oduzeta nakon porođaja, nisu uspeli da dobiju relevantne podatke o smrti svog deteta od zdravstvenih ustanova u kojima su deca rođena, ali ni od matičnih službi koje su dužne da sve činjenice evidentiraju u matičnim knjigama. Krivične prijave roditelja tužilaštvo je odbacivalo zbog nedostatka dokaza. Anketni odbor Skupštine Srbije, osnovan sa ciljem da se ispita ovaj slučaj, u svom izveštaju je preporučio niz mera kako bi se

---

da stabilna veza dve osobe istog pola koje žive zajedno potpada pod pojam porodičnog života zaštićenog članom 8.

226 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/2011.

227 *Sl. glasnik RS,* 18/05 i 72/11.

predupredile ovakve pojave. Zaštitnik građana je takođe sačinio izveštaj u kome se konstatuju propusti državnih organa.[228]

Ove godine Evropski sud za ljudska prava doneo je presudu u slučaju J*ovanović protiv Srbije* u kojoj je ustanovljena povreda člana 8 EKLJP.[229] Naime, Zorici Jovanović koja je 28. oktobra 1983. godine u Medicinskom centru u Ćupriji (u daljem tekstu Medicinski centar) rodila zdravo muško dete, dežurni lekar je 31. oktobra saopštio da je „njena beba preminula". Dežurno osoblje je tom prilikom sprečilo majku da vidi dete, da bi joj kasnije bilo rečeno da će obdukcija novorođenčeta biti obavljena u Beogradu. Kada su 2001.godine mediji počeli da izveštavaju o brojnim slučajevima nestalih beba, podnositeljka predstavke tražila je od Medicinskog centra i matične službe opštine Ćuprija dokumentaciju o smrti svog deteta. Medicinski centar joj je dostavio dokumentaciju u kojoj je konstatovana smrt bez naznake uzroka (*exitus non stigmata*), dok je matična služba opštine Ćuprija odgovorila da je evidentirana činjenica rođenja, ali ne i smrti. Otac deteta je 2003. godine podneo krivičnu prijavu, koju je Opštinsko javno tužilaštvo odbacilo zbog nedostatka dokaza, bez daljeg obrazloženja i sprovedene istrage.

Prema članu 8, EKLJP štiti pojedinca od proizvoljnog mešanja države u privatni i porodični život. ESLJP smatra da postoji i pozitivna obaveza države na delotvornost istražnih postupaka u vezi sa porodičnim životom. Kako podnositeljki predstavke nije bilo dozvoljeno da vidi telo svog sina, niti joj je dostavljen obdukcioni nalaz, niti postoje naznake da je po podnošenju krivične prijave tužilaštvo sprovelo valjanu istragu, ESLJP je konstatovao da je podnositeljka predstavke pretrpela trajnu povredu prava na poštovanje njenog porodičnog života jer joj država u kontinuitetu nije pružala pouzdane informacije o sudbini njenog deteta. Takođe, ESLJP je utvrdio da je Republika Srbija dužna da u roku od godinu dana od pravnosnažnosti presude uspostavi mehanizam za obezbeđenje pojedinačnog obeštećenja svim roditeljima koji su u istoj ili dovoljno sličnoj situaciji kao podnositeljka predstavke.

6.3. Abortus

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o ljudskim pravima ne definišu početak života.[230] Član 63 Ustava Srbije garantuje pravo *sva-*

228 Zaštitnik građana je konstatovao „da su nepostojanje ili neusklađenost svih potrebnih administrativnih procedura i nepoštovanje postojećih; neodgovoran odnos pojedinih organa, organizacija i službenika prema dokumentovanju službenih radnji i čuvanju dokumentacije, protek vremena i neuviđavan i birokratski odnos pojedinih javnih službenika prema članovima porodica, učinili da se danas bez posebne istrage specijalizovanih državnih organa ne može sa potpunom pouzdanošću reći da bebe nisu protivzakonito odvajane od porodica. Vidi: Izveštaj Zaštitnika građana o o slučajevima tzv. „nestalih beba" sa preporukama, del. br. 12443, 29.7.2010.

229 *Jovanović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 21794/08 (2013).

230 Evropski sud je u slučaju *Vo protiv Francuske*, ECtHR, App. No. 53924/00 (2004) doneo presudu u kojoj je zauzeo stav da je pitanje kada život počinje u nadležnosti država članica, s obzirom da u Evropi ne postoji konsenzus o naučnoj i pravnoj definiciji početka života. Sud je

kom da slobodno odluči o rađanju dece, dok je Porodičnim zakonom *precizirano da žena* slobodno odlučuje o rađanju. Stav Evropske komisije za ljudska prava je da se pravo na porodičan život ne može tumačiti tako široko da se ocu nerođenog deteta poverava pravo da bude konsultovan ili da zahteva da dete bude rođeno protiv volje majke.[231]

Pobačaj je regulisan Zakonom o postupku prekida trudnoće u zdravstvenoj ustanovi Srbije,[232] prema kome se za prekid trudnoće traži zahtev bremenite žene, kao i njena izričita i pismena saglasnost. Prekid trudnoće se može izvršiti do 10 nedelje gastacije, a samo izuzetno i nakon toga i to samo u tri slučaja.[233] Odluka kojom se utvrđuje da postoje uslovi za prekid trudnoće u svakom konkretnom slučaju, donosi se u zdravstvenoj ustanovi u kojoj se prekid trudnoće vrši. U zavisnosti od toga o kojoj se nedelji trudnoće radi, ova odluka se može doneti od strane različitih subjekata unutar zdravstvene ustanove.[234] Zakon je u saglasnosti sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

Krivični zakonik[235] predviđa krivično delo nedozvoljenog prekida trudnoće odnosno pobačaja izvršenog, započetog ili pomognutog protivno propisima (čl. 120).

Početkom juna ove godine Sabor Srpske pravoslavne crkve podržao je inicijativu jednog broja lekara koji se zalažu za zabranu abortusa.[236] Iako ova inicijativa nije naišla na podršku nosilaca javne vlasti, barem ne javnu, treba još jednom istaći da su ovakvi stavovi opasni iz dva razloga. Prvi razlog je zato što su u suprotnosti sa našim pozitivnim zakonodavstvom i prihvaćenim međunarodnim normama. Drugi, zato što, kako se pokazalo, mogu uticati na uspostavljanje prakse koja svoje opravdanje ne nalazi u nekom pravnom aktu. Naime, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti[237] predviđeno je da je etički odbor jedan od stručnih organa zdravstvene ustanove i da se članovi etičkog odbora imenuju iz reda zaposlenih zdravstvenih radnika u zdravstvenoj ustanovi i građana sa završenim pravnim fakultetom koji žive ili rade

---

potvrdio i to da embrion može imati status ljudskog bića u smislu zaštite ljudskog dostojanstva, ali ne i status individue koja uživa zaštitu člana 2 EKPS.

231 *Patton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 846/78,19 DR 244, 3 EHRR 408 (1980).

232 *Sl. glasnik RS*, 16/95 i 101/05 – dr. zakon.

233 Izuzetno, prekid trudnoće može se izvršiti i ako se na osnovu medicinskih indikacija utvrdi da se na drugi način ne može spasiti život ili otkloniti teško narušavanje zdravlja žene, ako se na osnovu naučno-medicinskih saznanja može očekivati da će se dete roditi sa teškim telesnim ili duševnim nedostacima, kao i ako je do začeća došlo izvršenjem krivičnog dela – silovanje, obljuba nad nemoćnim licem, obljuba nad maloletnim licem, obljuba zloupotrebom položaja, zavođenje i rodoskrnavljenje.

234 Postojanja uslova za prekid trudnoće utvrđuje: od navršene desete nedelje trudnoće – lekar specijalista akušerstva i ginekologije zdravstvene ustanove, od desete do dvadesete nedelje – konzilijum lekara odgovarajuće zdravstvene ustanove, a posle navršene dvadesete nedelje trudnoće – etički odbor zdravstvene ustanove.

235 *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09 i 111/09.

236 http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1336636/SPC+pozvao+na+zabranu+abortusa.html.

237 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09 – dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12 i 45/13 – dr. zakon.

na teritoriji za koju je zdravstvena ustanova osnovana. Zakon o postupku prekida trudnoće u zdravstvenoj ustanovi predviđa da postojanje uslova za prekid trudnoće utvrđuje i etički odbor, u slučajevima kada je navršena 20. nedelja trudnoće. Etički odbor Kliničkog centra Srbije danas broji 11 članova među kojima je i sveštenik SPC. Očigledno je, da prema gore navedenoj odredbi, imenovanje sveštenika SPC nema opravdanje u zakonu. Takođe ne treba zaboraviti da je upravo KCS još 2002. godine izdao nalog Institutu za ginekologiju i akušerstvo da obezbedi da svi pacijenti koji traže i ispunjavaju uslove za prekid trudnoće dobiju preporuku zdravstvenog radnika da mogu obaviti razgovor sa sveštenikom SPC koji se nalazi u KCS. Istim aktom je pokrenuta inicijativa kod tadašnjeg ministarstva da se u sastav Etičkog odbora u toj zdravstvenoj ustanovi uvrsti i sveštenik SPC. Direktor KCS je u julu ove godine odlučio da zabrani „preporuku" za razgovor sa sveštenikom, zahvaljujući reagovanju Inicijative mladih za ljudska prava[238].

I odredba u članu 5 nedavno usvojenog Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece trudnica i porodilja[239] koja utvrđuje obavezu lekara da o prekidu trudnoće obavesti RFZO izazvala je oštru reakciju javnosti.

6.4. Tajnost prepiske

Ustav Repubike Srbije u članu 41 garantuje pravo na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja, a odstupanja su dozvoljena na osnovu odluke suda i ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. Mešanje države u tajnost prepiske i druge vidove komuniciranja može biti samo privremeno. Na žalost, ustavna odredba ne predviđa da mere kojima se zadire u tajnost komuniciranja moraju biti neophodne u demokratskom društvu. Ipak, Ustavni sud, pozivajući se u svojoj odluci [240] na član 8 EKLJP kao i na praksu ESLJP uvodi ovaj standard u naš pravni sistem.

Rešenja sadržana u zakonima[241] koja su regulisala i koja regulišu oblast praćenja komunikacija poslednjih godina predmet su brojnih polemika. U aprilu 2012. godine Ustavni sud je doneo odluku[242] kojom je proglasio neustavnim odredbe Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji,[243] koje su pred-

238 http://www.24sata.rs/vesti/aktuelno/vest/jedan-besmisao-manjeu-srbiji-ukinuli-savetovanje-sa-svestenikom-spc-pre-abortusa/98103.phtml.

239 *Sl. glasnik RS*, 104/13.

240 IUž 1245/10.

241 Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji (*Sl. glasnik RS*, 88/09 i 55/12 – odluka US), Zakon o elektronskim komunikacijama (*Sl. glasnik RS*, 44/10), Zakon o krivičnom postupku (*Sl. glasnik RS*, 72/11 i 101/11), Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji (*Sl. glasnik RS*, 42/02 i 111/09).

242 Odluka USS –.IUž 1218/10 od 19. 04. 2012. Dostupna je na sajtu: http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/7485/?NOLAYOUT=1.

243 Beogradski centar za ljudska prava je bio jedan od podnosioca predloga za ocenu ustavnosti ovog zakona. Navedenom odlukom Ustavnog suda neustavnima su proglašene odredbe čl. 13, st. 1 u vezi sa čl. 12, st. 1, tač. 6 i čl. 16, st. 2 Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji.

viđale da direktor VBA ili lice koje on ovlasti može, bez prethodne odluke suda, odrediti primenu posebnih postupaka i tajnog prikupljanja podataka koji se između ostalog odnose na tajni elektronski nadzor komunikacija i informacionih sistema, odnosno praćenje komunikacija.[244] Ustavni sud je potvrdio da je odluka suda jedini ustavni osnov za ograničenje prava na tajnost pisama i drugih sredstava komunikacije, ali je istovremeno propustio da precizira koji je sud u ovom slučaju za to nadležan.[245] Narodna skupština Republike Srbije je 20. februara 2013. godine usvojila Zakon o izmenama i dopunama zakona o vojno-bezbednosnoj i vojno-obaveštajnoj agenciji[246] kojim je predviđeno da je za tajni elektronski nadzor telekomunikacija i informacionih sistema radi prikupljanja zadržanih podataka o telekomunikacionom saobraćaju neophodna odluka nadležnog višeg suda.[247]

Kada je u pitanju Zakon o elektronskim komunikacijama, Ustavni sud je na sednici održanoj 13. juna 2013. godine doneo odluku kojom je proglasio neustavnim članove 128, st. 1 i st. 5 i član 129, st. 4 ovog zakona[248] Ovim članovima bilo je predviđeno da je operator dužan da zadrži podatke o elektronskim komunikacijama za potrebe sprovođenja istrage, otkrivanja krivičnih dela i vođenja krivičnog postupka, u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak, kao i za potrebe zaštite nacionalne i javne bezbednosti Republike Srbije, u skladu sa zakonima kojima se uređuje rad službi bezbednosti i rad organa unutrašnjih poslova, kao i da se ovim podacima može pristupiti na zahtev nadležnog državnog organa. Takođe, bilo je predviđeno da ministarstvo u čijoj je nadležnosti oblast telekomunikacija, po pribavljenom mišljenju ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, ministarstva unutrašnjih poslova, ministarstva nadležnog za poslove odbrane, BIA i organa za zaštitu podataka o ličnosti bliže propisuju zahteve u vezi sa zadržavanjem podataka o elektronskim komunikacijama. Očigledno je da odredbe zakona koje predviđaju obavezu operatora da čuva podatke o ostvarenoj komunikaciji korisnika u skladu sa zakonima kojima se uređuje krivični postupak, rad službi bezbednosti i rad organa unutrašnjih poslova, kao i one koje propisuju da se ovim podacima može pristupiti na zahtev državnog organa, nisu u saglasnosti sa Ustavom koji odluku suda predviđa kao jedini osnov za odstupanje od prava na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja.

Predlogom za ocenu ustavnosti Zakona o elektronskim komunikacijama osporen je i član 128, st. 4 koji predviđa obavezu operatora da čuva podatke o ostvarenoj komunikaciji u periodu od 12 meseci od trenutka njenog obavljanja. Ustavni sud je u odluci istakao „da se samim čuvanjem zadržanih podataka ne narušava načelo tajnosti sredstava komunikacije,..., već da je navedenom odredbom zakona samo propisana obaveza operatora koliko dugo u svojoj bazi podataka mora da čuva zadržane podatke, koji tek na osnovu odluke suda u kojoj je utvrđeno i vreme tra-

244 Pod pojmom „praćenje komunikacia" podrazumevaju se podaci o tome ko je, sa kim, koliko dugo i odakle razgovarao, bez uvida u sadržinu ostvarene komunikacije.

245 Jedino Zakon o BIA precizira da je neophodno prethodno odobrenje Vrhovnog Kasacionog suda

246 *Sl. glasnik RS*, 88/09, 55/12 – odluka US i 17/13.

247 Član 13a Zakona o izmenama i dopunama zakona o vojnobezbednosnoj i vojnoobaveštajnoj agenciji.

248 http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/9081/?NOLAYOUT=1

janja ove mere, mogu biti dostupni nadležnim organima, tako da se vreme čuvanja zadržanih podataka razlikuje od vremena korišćenja ovako prikupljenih podataka."

U ovoj odluci Ustavni sud je još jednom istakao da se nepovredivost tajnosti pisama i sredstava komuniciranja ne odnosi samo na sadržaj komunikacije nego i na druge elemente koji se odnose na to sa kim, odakle i koliko puta je neka osoba ostvarila kontakt preko elektronskih komunikacija (formalna obeležja komunikacije).

Proglašavanje navedenih odredaba Zakona o elektronskim komunikacijama neustavnim završena je i rasprava[249] o Pravilniku o tehničkim zahtevima za uređenje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama koji se oslanjao upravo na ove odredbe. Pravilnik je, koristeći nepreciznu terminologiju, predviđao da „akt" nadležnog organa, umesto „odluka suda", predstavlja pravni osnov za presretanje elektronskih komunikacija, kao i za pristup zadržanim podacima.[250]

Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija je posle odluke Ustavnog suda pokrenulo javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o elektronskim komunikacijama koja je trajala do 20 decembra, a, nacrtom je, između ostalog, predviđen novi st. 2 člana 128 koji precizira da „...pristup podacima nije dopušten bez pristanka korisnika, osim na određeno vreme i na osnovu *odluke suda*..."[251] Ipak, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu Poverenik) je u pismu koje je uputio ministru spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija ukazao na problem formulacija korišćenih u Nacrtu.[252] Naime, prema ustavnoj normi od tajnosti komunikacije može se na osnovu odluke suda odstupiti samo radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti RS. U Nacrtu su korišćene formulacije „otkrivanje krivičnog dela" i „javna bezbednost" čiji je domašaj znatno širi od onih koje Ustav predviđa kao izuzetak što može dovesti do problema u tumačenju ukoliko se usvoji tekst Nacrta. Takođe, Poverenik je istakao da je potrebno ovim zakonom ustanoviti obavezu operatora da vode evidenciju o broju pristupa zadržanim podacima ostvarene komunikacije i da o tome periodično obaveštavaju Poverenika.

Dvanaest godina od pokretanja inicijative za ocenu ustavnosti odredaba Zakona o bezbednosno informativnoj agenciji, Ustavni sud je doneo Odluku u kojoj je konstatovano da članovi 13, 14 i 15 ovog zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom.[253] U saopštenju na sajtu Ustavnog suda navodi se da „osporena odredba člana 13 Zakona, kojom je propisano odstupanje od načela nepovredivosti tajnosti pisama

249 http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/tajne_sluzbe_i_policija_teze_do_zadrzanih_podataka.55.html?news_id=262555

250 Više o Pravilniku vidi *Izveštaj 2012*, II.6.4.

251 Nacrt se može naći na: http://mtt.gov.rs/download/Nacrt_zakona_o_izmenama_Zakona_o_el_komunikacijama.pdf?lang=lat.

252 http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja/1724-ustavom-garantovana-tajnost-komunikacija-mora-biti-i-realno-obezbedjena.html.

253 Vidi saopštenje Ustavnog suda Srbije na http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101935/odredbe-cl-13-14-i-15-zakona-o-bezbednosno-informativnoj-agenciji-nisu-u-saglasnosti-s-ustavom.

i drugih sredstava opštenja, nije formulisana dovoljno jasno i precizno... Odredba osporenog člana 13 Zakona, kojom se definišu lica, kojima se ograničava Ustavom zajemčeno pravo i mere kojima se to čini, nije ni precizna, ni određena, niti je odrediva. Time se građanima i drugim pravnim subjektima onemogućava da saznaju šta je pravno pravilo koje će se u datim okolnostima primeniti, a time im se uskraćuje i mogućnost da se štite od nedopustivog ograničenja prava ili od proizvoljnog mešanja u pravo na poštovanje privatnog života i prepiske." Kako su članovi 14 i 15 u pravnoj i logičkoj vezi sa članom 13 Ustavni sud je ocenio da ni ove odredbe nisu u skladu sa Ustavom. Ustavni sud je odložio za 4 meseca objavljivanje ove Odluke u Službenom glasniku kako bi ostavio vremena zakonodavcu da uredi sporna pitanja. Ne treba zaboraviti da je Narodna skupština u septembru 2012. godine zatražila od Ustavnog suda da zastane sa postupkom ocene ustavnosti ističući kao razlog da je izmena ovog zakona u toku.[254] Pošto zakonodavac ni 15 meseci od trenutka kada je zatražio da se zastane sa ocenom ustavnosti nije izmenio Zakon, postavlja se pitanje da li je Ustavni sud trebalo da odloži objavljivanje Odluke.

Pred Ustavnim sudom je na oceni ustavnosti i Zakonik o krivičnom postupku. Član 286, kojim su uređena ovlašćenja policije u predistražnom postupku, u st. 3 predviđa da po nalogu javnog tužioca, a ne suda, policija može pribaviti evidenciju ostvarene telefonske komunikacije, korišćenih baznih stanica ili izvršiti lociranje mesta sa kojeg se obavlja komunikacija. Ustavni sud još uvek nije doneo odluku o ustavnosti ove odredbe.

Poverenik je ukazao na još jedan način ignorisanja ustavne garancije koja predviđa da je neophodna odluka suda da bi se odstupilo od prava na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja. Član 282, st. 1, tač. 3 Zakonika o krivičnom postupku predviđa da tužilaštvo može podneti zahtev državnim i drugim organima i pravnim licima da mu pruže potrebna obaveštenja ukoliko se iz krivične prijave ne može oceniti da li su verovatni navodi prijave ili ako podaci u prijavi ne pružaju dovoljno osnova da može odlučiti da li će sprovesti istragu ili ako je na drugi način saznao da je izvršeno krivično delo. Na osnovu ove odredbe javna tužilaštva su upućivala zahteve operatorima fiksne i mobilne telefonije za izdavanje listinga komunikacija pojedinih lica.

Zaštitnik građana i Poverenik su predložili Vladi i Narodnoj skupštini 14 mera[255] za unapređenje pravnog okvira i prakse državnih organa u oblasti zaštite privatnosti ali, prema rečima Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti ove mere nisu u potpunosti realizovane.[256]

Prošle godine su Zaštitnik građana i Poverenik sproveli nadzor da bi ustanovili da li i koliko često službe bezbednosti i policija bez valjanog pravnog osnova pristupaju bazama podataka mobilnih operatera i izvestili javnost o zabrinjavajućim

254 Vidi *Izveštaj 2012,* II.6.4.

255 Sve mere su nabrojane u saopštenju na http://www.poverenik.rs/yu/aktuelnosti/1386-konferencija-za-medije.html.

256 Vidi http://www.novimagazin.rs/vesti/sabic-bezbednjacima-mozemo-samo-da-verujemo-na-rec

podacima na koje ukazuju i podaci koje je Beogradski centar za ljudska prava došao na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i na osnovu podataka koje je dobio od mobilnih operatera.[257] Krajem oktobra 2012. godine u medijima je plasirana informacija o praćenju elektronske komunikacije predsednika Srbije i prvog potpredsednika Vlade, za čiji epilog je šira javnost ostala uskraćena.[258] Predsednik Srbije je i krajem 2013. godine izjavio da afera „Prisluškivanje" nije okončana i da ga i dalje tajno prisluškuju.[259]

Nedavno je objavljena i vest da postoje indicije da je Srbija uvezla softver (*FinFisher/FinSpy*) kojim je moguće pratiti elektronsku komunikaciju putem elektronske pošte, chata, skypea kao i nadgledanje u realnom vremenu preko web kamere i mikrofona.[260] Sve ovo ukazuje na relativnost ustavom i međunarodnim konvencijama predviđenih garancija kada je u pitanju zaštita tajnosti komunikacije i na neophodnost korenitih promena u odnosu na pravnu regulativu, ali pre svega na praksu državnih organa.

Kako je konstatovano i u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2013. godinu, u oblasti civilne kontrole rada službi bezbednosti načinjeni su određeni pomaci.[261] Ipak ostaje zaključak da još uvek ne postoji spremnost za suštinsku reformu. Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije[262] predviđeno je da su službe bezbednosti pod demokratskom civilnom kontrolom. Međutim član 19 koji reguliše neposredni nadzor službi bezbednosti od strane nadležnog skupštinskog odbora predviđa da članovi odbora ne mogu od službi bezbednosti tražiti podatke o metodima pribavljanja obaveštajnih i bezbednosnih podataka. Postavlja se pitanje kako Odbor može valjano obavljati dužnost nadziranja ustavnosti i zakonitosti rada službi bezbednosti, predviđenu članom 16 ovog zakona, ukoliko nije u mogućnosti da od službe bezbednosti dobije informaciju na koji način je došla do određenog podatka. Ove zakonske nelogičnosti, s obzirom da se govori o pravu na tajnost prepiske i drugih sredstava komuniciranja, posebno treba tumačiti kroz prizmu gore navedenih problema kada je u pitanju pristupanje bazama podataka mobilnih operatera bez valjanog pravnog osnova.

Odbor za kontrolu službi bezbednosti doneo je krajem marta 2013. godine Odluku o neposrednom nadzoru rada službi bezbednosti. Ovom odlukom uređuje se način kontrole rada službi bezbednosti, a neposredni nadzor podrazumeva nadzornu posetu službi bezbednosti u okviru koje se članovima Odbora omogućava pristup u prostorije službe bezbednosti, uvid u dokumentaciju, pristup podacima i infor-

257 Vidi *Izveštaj 2012*, II.6.4.

258 http://www.blic.rs/Vesti/Politika/350930/BIA-potvrdila-MUP-izdao-nalog-za-prisluskivanje-Vucica-i-Nikolica.

259 http://www.pressonline.rs/info/politika/295160/tomislav-nikolic-znam-da-me-tajno-prisluskuju.html.

260 http://www.shareconference.net/sh/defense/wikileaks-softver-za-nadzor-i-u-srbiji.

261 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf.

262 *Sl. glasnik RS,* 116/07.

macijama o radu službe bezbednosti. Ipak, samom odlukom predviđena su brojna ograničenja Delegacije Odbora koja se nalazi u nadzornoj poseti, na primer: obaveza najavljivanja posete (najkasnije 3 dana pre dana određenog za posetu), obaveza obaveštavanja službe bezbednosti koje mere će biti predmet nadzora, nemogućnost traženja određenih podataka shodno Zakonu o uređenju službi bezbednosti itd.[263] Ova ograničenja otvaraju mogućnost da se upravo oni podaci do kojih su službe došle na način suprotan Ustavu i zakonima prikriju, ili da se „otklone" nepravilnosti u radu pre nego što delegacija Odbora dođe u nadzornu posetu. Članovi Odbora i zaposleni u službi Narodne skupštine, prema članu 17 ove odluke, dužni su da zaštite tajnost podataka do kojih dođu u radu Odbora čak i posle prestanka članstva u Odboru odnosno radnog odnosa u službi Narodne skupštine čime je formalno otklonjena opasnost ugrožavanja istrage. Samim tim još je teže pronaći opravdanje za navedena ograničenja.

7. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti

7.1. Opšte

Ustav Republike Srbije, u članu 42 garantuje zaštitu podataka o ličnosti i propisuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom. Takođe, zabranjena je i kažnjiva upotreba ovih podataka izvan svrhe za koju su prikupljeni, osim kada je to potrebno za vođenje krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti RS i to na način predviđen zakonom. Svakome se jemči pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom i pravo na sudsku zaštitu zbog zloupotrebe ovlašćenja.

Osnovni zakon kojim je regulisana ova oblast je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (u daljem tekst ZZPL).[264] Ovim zakonom uređuju se uslovi za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, prava lica i zaštita prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju, ograničenja zaštite podataka o ličnosti, postupak pred nadležnim organom za zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđenje podataka, evidencija, iznošenje podataka iz RS i nadzor nad izvršavanjem ovog zakona.

Prema ZZPL, podatak o ličnosti je svaka informacija koja se odnosi na fizičko lice, bez obzira na oblik u kome je izražena i na nosač informacije (papir, traka, film, elektronski medij i sl.) kao i bez obzira po čijem nalogu i u čije ime, odnosno za čiji račun je pohranjena. Informacijama o fizičkim licima smatraju se podaci o ličnosti nezavisno od toga kada su nastale, gde su pohranjene i kako se do njih došlo, i bez obzira na druga svojstva tih informacija.[265] Svrha prikupljanja podataka

263 Odbor za kontrolu službi bezbednosti, 22 broj: 02-1322/13, 29. mart 2013. godine, Beograd.

264 *Sl. glasnik RS,* 97/08, 104/09 i 68/12 – Odluka Ustavnog suda.

265 Član 3 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

takođe, mora biti unapred i jasno određena, a obrada ličnih podataka može se vršiti na osnovu pristanka lica na koje se podaci odnose i na osnovu zakonskog ovlašćenja. Pri tom, licu koje pristaje na obradu podataka mora biti jasno predočena svrha obrade podataka, a jednom dat pristanak može se opozvati. U određenim situacijama dozvoljena je i obrada podataka i bez pristanka lica o čijim je podacima reč,[266] a osnov za obradu postavljen je veoma široko i predviđeno je da organ vlasti može da obrađuje podatke bez pristanka lica u velikom broju slučajeva.[267]

Kada su u pitanju obveznici ZZPL praksa je pokazala brojne probleme koji stoje na putu njegovom efikasnom sprovođenju.[268] Značajan broj rukovalaca podacima o ličnosti nije upoznat sa sadržinom zakona i značenjem određenih zakonskih izraza. Ovo se posebno odnosi na termin „obrada podataka o ličnosti".[269] Kako bi se efikasnije postupalo po zahtevima za ostvarivanje prava u pogledu obrade podataka o ličnosti poželjno je da svaki rukovalac odredi službu koja će postupati po zahtevima. Takođe, potrebno je da rukovalac internim aktima bliže uredi mere zaštite podataka koje je prikupio obavljajući svoju delatnost.

Nakon pet godina primene očigledne su manjkavosti ZZPL na šta redovno ukazuje Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Ni u 2013. godini Srbija nije dobila Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti,[270] koja ulazi u četvrtu godinu postojanja. Takođe je neophodno uskladiti domaće propise sa relevantnim dokumentima Evropske unije[271] i Saveta Evrope.[272] Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa[273] predviđeno je da je rok za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o

266 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, članom 12 dozvoljava obradu bez pristanka lica o čijim je podacima reč u tri situacije: kada preteže životno važan interes tog lica ili nekog drugog lica, a posebno život, zdravlje i fizički integritet, zatim u svrhu izvršenja obaveza određenih zakonom, aktom donetim u skladu sa zakonom ili ugovorom zaključenim između lica i rukovaoca, kao i radi pripreme zaključenja ugovora i u drugim slučajevima određenim ovim zakonom radi ostvarenja pretežnog opravdanog interesa lica, rukovaoca ili korisnika.

267 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u članu 13 dozvoljava obradu podataka bez pristanka lica, ako je ova obrada neophodna radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti određenih zakonom u cilju ostvarivanja interesa nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane zemlje, sprečavanja, otkrivanja, istrage i gonjenja za krivična dela, ekonomskih, odnosno finansijskih interesa države, zaštite zdravlja i morala, zaštite prava i sloboda i drugog javnog interesa, a u drugim slučajevima na osnovu pismenog pristanka lica.

268 http://partners-serbia.org/privatnost/wp-content/uploads/2013/07/Zastita-privatnosti-u-Srbiji.pdf.

269 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u članu 3, st. 1, tač. 3 navodi značenje izraza obrada, koji između ostalog predviđa da se i pohranjivanje i, čuvanje smatra obradom podatka o ličnosti. Dešava se da rukovaoci usled pogrešnog tumačenja čuvanja i pohranjivanja podataka o ličnosti ne pruže odgovore na zahteve koji se odnose na pitanja rokova čuvanja, radnje obrade, pravnom osnovu i svrsi obrade, smatrajući da „ne obrađuju podatke".

270 *Sl. glasnik RS*, 58/10.

271 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML

272 http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/108.htm.

273 http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20za%20sprovodjenje%20Nacionalne%20strategije%20reforme%20pravosudja.pdf.

zaštiti podataka o ličnosti, organizovanje javne rasprave i upućivanja teksta nacrta Vladi, kraj 2013. godine. Do sada ni jedna od ovih aktivnosti nije sprovedena.

Podzakonski akt koji je Vlada trebalo da donese kako bi se regulisao način arhiviranja i mere zaštite naročito osetljivih podataka još uvek ne postoji, zbog čega, prema rečima Poverenika, u velikom broju slučajeva obrade ovih podataka dolazi do povrede prava građana, i to najčešće od strane državnih organa.[274] Slučaj koji je krajem godine imao veliki odjek u javnosti upravo ukazuje na neophodnost usvajanja regulative kojom se štite naročito osetljivi podaci. Nakon usvajanja Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja,[275] krajem novembra, povela se rasprava[276] o odredbi zakona koja nalaže lekaru specijalisti ginekologije i akušerstva da po izvršenom prekidu trudnoće trudnica koje ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu, po ovom zakonu, obavesti Republički fond za zdravstveno osiguranje. Podaci o zdravstvenom stanju spadaju u naročito osetljive podatke i njihovo prikupljanje je moguće ili uz pristanak lica ili ukoliko je nekim zakonom to propisano, pa se u ovom slučaju ne može govoriti o tome da je ova odredba suprotna Ustavu i ZZPL. Ipak, neophodno je da se ovako prikupljeni podaci koriste isključivo u svrhe zbog kojih su i prikupljeni, odnosno da podatak o prekidu trudnoće služi kao osnov za prestanak prava na zdravstvenu zaštitu žena koje zdravstveno osiguranje ostvaruju po ovom zakonu (a ne svih trudnica i porodilja), i da se ne smeju praviti nikakvi spiskovi i evidencije o ženama koje su prekinule trudnoću. Takođe, neophodno je uspostaviti procedure dostavljanja i obrade ovih podataka na taj način da što manji broj ljudi ima mogućnost uvida u ove podatke. O problemima koji se mogu javiti u ovoj oblasti i merama zaštite koje je potrebno preduzeti Poverenik je pismom obavestio Ministarstvo zdravlja.[277]

7.2. Druge relevantne odredbe za zaštitu podataka o ličnosti

Odredbe relevantne za zaštitu podataka o ličnosti nalaze se i u drugim zakonima i propisima, npr. onim koji se odnose na rad, poreski postupak i poresku administraciju, zdravstvo, bankarski sektor, na obrazovanje, oglašavanje i reklamiranje. ZZPL predstavlja matični zakon u oblasti zaštite podataka o ličnosti i sadrži odgovarajuća načela. Svi drugi zakoni koji, po sektorima, uređuju razne oblasti (bezbednosti, prosvete, zdravstva, rada, privrede...) trebalo bi da ova načela dalje razrade, što najčešće nije slučaj. Tako npr. u oblasti radnopravnih odnosa Zakon o evidenciji u oblasti rada[278] uređuje koji se podaci prilikom zapošljavanja i u toku rada priku-

274 http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/431228/Sabic-Veliki-broj-problema-u-oblasti-zastite-podataka.

275 *Sl. glasnik RS,* 104/13.

276 http://www.telegraf.rs/vesti/892999-ovako-se-borimo-protiv-bele-kuge-drzava-popisuje-zene-koje-su-abortirale.

277 http://www.poverenik.rs/yu/aktuelnosti/1716-obrada-podataka-trudnica-i-porodilja-van-zakonom-utvrdjene-svrhe-je-nedopustena-i-kaznjiva.html.

278 *Sl. glasnik RS,* 46/96 i *Sl. glasnik RS,* 101/2005 – dr. zakon i 36/2009 – dr. zakon.

pljaju i obrađuju. Ovaj zakon je donet znatno pre ZZPL i samim tim njegova rešenja nisu u skladu sa novim standardima.

Decembra ove godine usvojena su dva zakona veoma važna za oblast zaštite podataka, Zakon o detektivskoj delatnosti (ZDD)[279] i Zakon o privatnom obezbeđenju (ZPO).[280] Oba zakona stupila su na snagu 15. decembra. Usvajanjem Zakona o privatnom obezbeđenju konačno je regulisan položaj velikog broja pravnih lica koja se bave ovom delatnošću i položaj oko 60.000 ljudi koji su zaposleni u ovom sektoru.[281] Zakonom je predviđeno da odgovorno lice u pravnom licu koje se bavi poslovima privatnog obezbeđenja, preduzetnik i fizičko lice koje obavlja poslove privatnog obezbeđenja moraju proći bezbednosnu proveru da bi im Ministarstvo unutrašnjih poslova izdalo licencu za rad. Ovaj uslov se ne odnosi na vlasnika firme koja obavlja ovu delatnost što znači da vlasnik firme može biti i lice sa kriminalnom prošlošću.

Zakon ne reguliše pitanje bezbednosne provere već upućuje na pravila predviđena Zakonom o oružju i municiji.[282] Predviđeni kriterijumi odnose se na odobrenje za nabavljanje vatrenog oružja i svakako se ne mogu smatrati dovoljnim kako bi se procenilo da li je određeno lice podobno za obavljanje poslova obezbeđenja.[283]

Ovaj zakon sadrži i odredbe koje se odnose na zaštitu privatnosti. Korišćenje tehničkih sredstava ne sme da se vrši na način kojim se narušava privatnost drugih (čl. 31. st. 2). Prikupljeni podaci se ne smeju ustupati trećim licima ni javno objavljivati (čl. 68, st. 1) a sa prikupljenim podacima mora se postupati u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka (čl. 69).

Zakon o detektivskoj delatnosti uređuje uslove za obavljanje ove delatnosti, način izdavanja i dobijanja licence, ovlašćenja i način vršenja detektivskih poslova. Zaštita podataka o ličnosti predviđena je u tri člana ovog zakona (čl. 30–32). Predviđeno je da se prikupljeni podaci mogu koristiti samo u svrhu za koju su prikupljeni i da se ne smeju ustupati trećim licima ili javno objavljivati. Budući da privatni sektor bezbednosti u koji spadaju privatno obezbeđenje i detektivi, po sa-

279 *Sl. glasnik RS,* 104/13.

280 *Ibid.*

281 Još uvek ne postoji tačan podatak o broju lica koja trenutno rade na poslovima privatnog obezbeđenja.

282 *Sl. glasnik RS,* 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 101/05 – dr. zakon, 85/05 – dr. zakon, 27/11 – odluka US i 104/13 – dr. zakon.

283 Ovo je još jedan očigledan primer da je neophodno usvojiti Zakon o bezbednosnim proverama kako bi se na opšti način uredilo ovo pitanje. Neki zakoni predviđaju bezbednosne provere, ali se u tom slučaju bezbednosna provera uređuje na parcijalan (odnosi se na konkretnu oblast na koju zakon ukazuje) i nepotpun (određuje se npr. koji organ vrši proveru ali ne i na osnovu koji kriterijuma) način. Tako na primer prema Zakonu o tajnosti podataka bezbednosna provera se vrši prilikom pristupa i korišćenja tajnih podataka. Određeno je koji će organ sprovesti bezbednosnu proveru u zavisnosti od stepena tajnosti podatka, ali nisu određeni kriterijumi koje lice mora ispuniti da bi prošlo bezbednosnu proveru. Neuređenost pitanja bezbednosnih provera, koje su neminovne za brojna pitanja i u brojnim oblastima, navodi na zaključak da je ostavljeno široko diskreciono pravo organima koji ovakve provere svakodnevno vrše.

moj prirodi posla dolazi u posed ličnih podataka vrlo je važno da odredbe ova dva zakona budu usaglašene sa odredbama ZZPL. Ni jedan ni drugi zakon ne sadrži opštu odredbu koja nedvosmisleno upućuje na Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja pošto bi na taj način bila obezbeđena primena ova dva zakona na pitanja koja nisu regulisana zakonima o privatnom sektoru obezbeđenja.

S druge strane, oba zakona predviđaju da će se u roku od 6 meseci od dana stupanja na snagu doneti propisi za njihovo izvršenje. Ovo rešenje je veoma opasno iz nekoliko razloga. Jedan je taj što se tako važna oblast koja se tiče prava na privatnost uređuje podzakonskim aktima iako je Ustavni sud zauzeo stav da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka može urediti samo zakonom i da članovi 12 i 13 ZZPL, kojima je predviđeno da se pravni osnov za obradu podataka može utvrditi i podzakonskim aktom, nisu u saglasnosti sa Ustavom Srbije.[284]

Drugi je taj što Vlada ne poštuje rokove u kojima je obavezna da bliže uredi neke oblasti. Kako je već rečeno još uvek nije ispunjena obaveza iz člana 16, st. 5 ZZPL kojim je predviđeno da Vlada uredi način arhiviranja i mere zaštite naročito osetljivih podataka u roku od šest meseci što je trebalo učiniti još u maju 2010. godine.

Slična je i situacija sa Zakonom o tajnosti podataka[285] koji predviđa da Vlada treba u roku od 6 meseci od stupanja na snagu zakona bliže da uredi način i postupak označavanja tajnosti podataka (čl. 13, st. 2), kriterijume za stepen tajnosti (čl 14 st. 3), način i postupak utvrđivanja ispunjenosti uslova za dostavljanja tajnih podataka drugim pravnim ili fizičkim licima (čl. 46, st. 3), obrasce upitnika za bezbednosne provere (čl. 61, st. 2), sadržinu, oblik i način dostavljanja sertifikata (čl. 72, st. 1), sadržinu, oblik i način vođenja evidencije i rok čuvanja podataka (čl. 83). Usvajanje ovih podzakonskih akta uveliko kasni. Vlada je ove godine donela dve uredbe kojima se bliže uređuje ova oblast. Uredbom o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata[286] precizirane su forme i obrasci označavanja i čuvanja podataka i dokumenata koji sadrže tajne podatke, kao i postupak označavanja tajnosti podataka. Uredbom o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „POVERLJIVO" i „INTERNO" u Kancelariji Saveta za nacionalnu bezbednost[287] bliže su određeni navedeni kriterijumi koje koristi Kancelarija Saveta.

Dostupnost podataka iz kaznene evidencije građana,[288] uređena je Krivičnim zakonikom Republike Srbije koji propisuje da niko nema prava da traži od građani-

284 Vidi odluku USS br. IUz-41/10, objavljena u *Sl. glasnik RS*, 68/12. Više o ovome u *Izveštaj 2012*, II.6.5.

285 *Sl. glasnik RS*, 104/09.

286 *Sl. glasnik RS*, 8/11.

287 *Sl. glasnik RS*, 86/13. Stupio na snagu 15. decembra.

288 Kaznena evidencija sadrži lične podatke o učiniocu krivičnog dela, o krivičnom delu za koje je osuđen, podatke o kazni, uslovnoj osudi, sudskoj opomeni, oslobođenju od kazne i oproštenoj

na da podnosi dokaz o svojoj osuđivanosti ili neosuđivanosti. Međutim, iako zabranjuje, KZ ne kažnjava ovakvo postupanje. Zakonik propisuje da se građanima mogu izdavati podaci o osuđivanosti ili neosuđivanosti, na njihov zahtev. S druge strane državnom organu, preduzeću, drugoj organizaciji ili preduzetniku ovi podaci o građanima mogu se dati na obrazložen zahtev ako još traju pravne posledice osude ili mere bezbednosti i ako za to postoji opravdan interes zasnovan na zakonu.

Video nadzor, direktni marketing, bezbednosne provere i biometrijski podaci su oblasti koje su veoma značajne za zaštitu podataka o ličnosti a koje nisu regulisane zakonom, tako da još uvek ostaje otvoren prostor za brojne zloupotrebe i povrede prava na privatnost.

7.3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti[289] je samostalan i nezavisan državni organ, koji za jednu od osnovnih funkcija ima staranje o zaštiti podataka o ličnosti. Poverenik između ostalog ima nadzornu ulogu nad procesom obrade podataka o ličnosti, pravo da odlučuje u postupku po žalbi, kao i pravo na pristup i uvid u podatke koji se prikupljaju, ali i dokumentaciju, akte i prostorije lica ovlašćenih za prikupljanje podataka bez ograničenja.[290] Takođe, Poverenik vodi Centralni registar – jedinstvenu evidenciju zbirki podataka i kataloga zbirki podataka, koje svi rukovaoci[291] koji obrađuju podatke o ličnosti imaju obavezu[292] da uspostave, na način predviđen Uredbom Vlade.[293] Centralni registar se vodi elektronskim putem, javan je i dostupan putem interneta,[294] pa pruža mogućnost građanima da imaju uvid u obradu podataka o ličnosti koja se vrši, ali istovremeno obezbeđuje i nadzor nad radom rukovaoca podataka. Uvid u evidenciju o pojedinim

kazni, kao i podatke o pravnim posledicama osude. U kaznenu evidenciju se unose i kasnije izmene podataka sadržanih u kaznenoj evidenciji, podaci o izdržavanju kazne, kao i poništenje evidencije o pogrešnoj osudi.

289 Poverenik je kao državni organ nadležan da se stara o informacijama od javnog značaja ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a donošenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti njegova funkcija je proširena i na zaštitu podataka o ličnosti, tako da je on sada Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

290 Ograničenja nadzorne uloge poverenika koje su postojale u članu 45, st. 2–4 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, po kome je povereniku bilo moguće ograničiti pristup i uvid u podatke ako bi se time ozbiljno ugrozio interes nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane zemlje ili radnje sprečavanja, otkrivanja, istrage ili gonjenja za krivična dela ukinuta su Zakonom o tajnosti podataka.

291 Prema članu 3, st. 1, tač. 5 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, rukovalac podataka može biti fizičko lice, pravno lice ii organ vlasti, koji obrađuje podatke o ličnosti.

292 Član 48 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

293 Uredba o obrascu za vođenje evidencije i načinu vođenja evidencije o obradi podataka o ličnosti (*Sl. glasnik RS*, 50/09) dostupna je na sajtu: http://www.poverenik.org.rs/sr/pravni-okvir-zp/podzakonski-akti/781-2009-07-23-07-33-26.html.

294 http://www.poverenik.rs/registar/index.php/sr/naslovna.html.

zbirkama može se uskratiti, ali samo u slučajevima predviđenim Zakonom.[295] Transparentnost rada Poverenika je na visokom nivou,[296] on svojim aktivnostima skreće pažnju na potrebu poštovanja i unapređenja postojećih propisa u ovoj oblasti, kao i donošenja novih, kako bi se omogućilo poštovanje ustavnih garancija.

Prema podacima objavljenim na sajtu Poverenika, broj predmeta u oblasti zaštite podataka o ličnosti u 2013. godini znatno je veći u odnosu na prethodne godine. Podatak da su građani u 2.200 slučajeva zatražili zaštitu svojih prava, Poverenik ocenjuje kao pozitivnu jer ukazuje na porast svesti građana o pravima koja im pripadaju, ali u isto vreme ukazuje i na nedostatke sistema i propuste državnih organa kada je u pitanju zaštita podataka o ličnosti.[297]

Među brojnim aktivnostima kancelarije Poverenika u 2013. godini[298] treba posebno izdvojiti pokretanje postupka nadzora nad sprovođenjem i izvršavanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti od strane operatora javnih komunikacionih mreža i usluga.[299] Svim internet provajderima (462 registrovana) upućen je upitnik koji treba da obezbedi do sada najpreciznije podatke o tome na koji način se čuvaju i obrađuju podaci o korisnicima i da li su usvojena pravila o privatnosti i bezbednosti ličnih podataka. Posebno će biti interesantni odgovori na pitanja o tome da li pristup sačuvanim podacima imaju lica van pravnog lica koje čuva podatke i po kom osnovu ta lica pristupaju bazama podataka.[300] Ovaj upitnik predstavlja prvu, pisanu, fazu, a u zavisnosti od kvaliteta dostavljenih odgovora biće sproveden i neposredan nadzor.

8. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti

8.1. Opšte

Sloboda misli, savesti i veroispovesti garantovana je članom 9 Evropske konvencije i članom 18 Pakta o građanskim i političkim pravima. Ovi članovi garantuju da svako slobodno ispoljava verovanje koje je svojom voljom i bez prinude izabrao, a ograničenja ove slobode mogu postojati, ali moraju biti predviđena zakonom.

---

295 Poverenik će uskratiti pravo na uvid, ako to zahteva rukovalac, pod uslovom da je to neophodno za ostvarivanje pretežnog interesa očuvanja nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane zemlje, rada organa vlasti, finansijskog interesa države ili ako je zakonom, drugim propisom ili aktom zasnovanim na zakonu određeno da se evidencija o zbirci podataka čuva kao tajna.

296 Saopštenja Poverenika i ostale informacije od značaja za uvid u rad ovog organa dostupni su na sajtu: www.poverenik.rs.

297 http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja/1726-neophodan-bitno-drukciji-odnos-prema-zastiti-podataka-o-licnosti.html.

298 O aktivnostima Poverenika vidi više u I.6.

299 http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja/1696-poverenik-pokrenuo-nadzor-nad-operatorima-interneta.html.

300 Treba uvek imati u vidu zabrinjavajuće podatke o pristupu bezbednosnih agencija i policije zadržanim podacima o komunikaciji korisnika mobilne telefonije koje su sredinom 2012. godine objavili Zaštitnik građana i Poverenik.

Ustav Republike Srbije predviđa sekularnost i tretira odvojenost države i crkve na nivou ustavnih načela, odnosno propisuje zabranu ustanovljavanja državne ili obavezne religije (čl. 11). Ustav takođe jamči pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti, odnosno garantuje pravo da se po sopstvenom izboru promeni ili ostane pri svom uverenju ili veroispovesti (član 43). Regulisanjem individualnih verskih sloboda, Ustav govori i o slobodi ispoljavanja sopstvene vere, obavljanja verskih obreda, pohađanja verske službe ili verske nastave i iznošenja sopstvenih verskih ubeđenja. Dok je sama sloboda veroispovesti neograničena, Ustav predviđa pod kojim uslovima je moguće ograničavanje slobode ispoljavanja verskih uverenja. Svako ograničenje mora biti utemeljeno u zakonu, i može biti uvedeno ukoliko je to neophodno u demokratskom društvu, radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajamčenih Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje. Ustav takođe propisuje da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj veroispovesti, a roditelji slobodno odlučuju o verskom obrazovanju i vaspitanju svoje dece. Sloboda verskog organizovanja je regulisana kroz odredbu Ustava o položaju crkve i vere, odnosno o ravnopravnosti crkvi i verskih zajednica (čl. 44). Pravo na prigovor savesti predviđen je Ustavom (čl. 45), međutim ova garancija je izgubila na praktičnom značaju profesionalizacijom Vojske Srbije 2011. godine.

8.2. Zakonodavni okvir, položaj verskih zajednica i ostvarivanje prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti

Zakon o crkvama i verskim zajednicama[301] detaljnije uređuje pitanja ostvarivanja prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti. On pravi razliku između četiri kategorije crkava i verskih zajednica i to: tradicionalne, konfesionalne, nove verske organizacije i u četvrtu kategoriju, koju doduše Zakon eksplicitno ne pominje ali je implicitno ustanovljava, svrstane su verske zajednice koje nisu registrovane. Ustanovljena je i obaveza da se crkve i verske zajednice registruju, a sam postupak registracije bliže uređuje Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica.[302] Odmah po usvajanju Zakon i Pravilnik su bili predmet oštre kritike, pa je Ustavnom sudu Srbije podneto nekoliko inicijativa i predloga za ocenu ustavnosti pojedinih odredbi. Problematična rešenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama bila su predmet detaljne analize u prethodnim izveštajima o ljudskim pravima Beogradskog centra za ljudska prava.[303]

Oktobra 2010. godine održana je javna rasprava ali predlog sudije izvestioca nije dobio potrebnu većinu, pa je određen drugi sudija izvestilac. Nakon šest godina

301 *Sl. glasnik RS*, 36/06.

302 *Sl. glasnik RS*, 64/06.

303 Svi *Izveštaji o stanju ljudskih prava* dostupni su na: http://www.bgcentar.org.rs/obrazovanje/publikacije/izvestaji-o-stanju-ljudskih-prava/. Za iscrpan pregled problematičnih rešenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama videti *Izveštaj 2011*, I.4.8.

od podnošenja dve inicijative i četiri predloga za ocenu ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o crkvama i verskim zajednicama, Ustavni sud je 2013. godine sve inicijative i predloge za ocenu ustavnosti odbacio, odnosno odbio kao neprihvatljive.[304] Tako je Ustavni sud, posle testa apstraktnog preispitivanja ustavnosti, zauzeo stav da su sve osporene odredbe u skladu sa Ustavom i međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava.

Možda najvažnije pitanje koje se u ovom predmetu našlo pred Ustavnim sudom, odnosilo se na *diskriminatornu podelu verskih subjekata* već u samom tekstu zakona, i to u korist tradicionalnih crkvi i verskih zajednica, a na štetu konfesionalnih zajednica i drugih verskih zajednica.[305] Naime, Zakon o crkvama i verskim zajednicama priznaje status tradicionalnih crkava i tradicionalnih verskih zajednica onim crkvama i verskim zajednicama koje u Srbiji imaju viševekovni istorijski kontinuitet i čiji je pravni subjektivitet stečen na osnovu posebnih zakona (čl. 10, st. 1 i 2). Nadalje, zakon poimenično nabraja koje su to crkve i verske zajednice tradicionalne: Srpska pravoslavna crkva, Rimokatolička crkva, Slovačka evangelistička crkva a.v., Reformatska hrišćanska crkva i Evangelistička hrišćanska crkva a.v., Islamska i Jevrejska verska zajednica. Sa druge strane, Zakon ne navodi poimenično koje su to konfesionalne zajednice u Srbiji, bez obzira što su one već poznate i registrovane u skladu sa ranijim propisima (čl. 16) i time u stvari dolazi do prekida kontinuiteta njihovog pravnog subjektiviteta.

Pozivajući se na garantije iz člana 44 Ustava koje se odnose na ravnopravnosti verskih subjekata u Srbiji, predlagači normativne kontrole osporili su pojam tradicionalnih crkava i verskih zajednica kao zakonsku konstrukciju koja nije utemeljena ni u Ustavu ni u komparativnom pravu. Ustavni sud je, međutim, stao na stanovište da odredba člana 44 Ustava doista jamči ravnopravnost crkava i verskih zajednica, ali ne i njihovu jednakost, tj. garancija ravnopravnosti crkava i verskih zajednica, odnosno sloboda svakog vernika da ispoljava svoju veru i ubeđenja nije povređena uz postojeću zakonsku podelu na tradicionalne i konfesionalne crkve i verske zajednice. Štaviše, po tumačenju Ustavnog suda priznavanje istorijske razlike u ulogama koje su različite religije igrale u istoriji države je dozvoljeno, sve dok se te razlike ne upotrebljavaju kao izgovor za diskriminaciju. Treba ipak napomenuti da razlike koje zakon pravi između tradicionalnih i konfesionalnih verskih zajednica nažalost povlače šire reperkusije na ostvarivanje nekih drugih prava verskih zajednica koje se ne smatraju tradicionalnim (npr. poput prava na slobodu verskog organizovanja, odnosno mogućnost registracije u odgovarajućem Registru, ili pravo na dobijanje novčane pomoći od strane države).

Usko povezano s pitanjem diskriminatorne podele crkava i verskih zajednica jeste i pitanje *propisivanja nejednakih uslova za upis u Registar crkava i verskih zajednica* za kategoriju tradicionalnih, odnosno kategoriju konfesionalnih verskih zajednica prilikom registracije.[306] Dok je za registraciju tradicionalnih verskih za-

304 Vidi Odluku Ustavnog suda br. I Uz 455/2011 od 16.1.2013. godine.

305 Član 4 Zakona o crkvama i verskim zajednicama.

306 Član 18 Zakona o crkvama i verskim zajednicama.

jednica dovoljno podnošenje same prijave, za registraciju konfesionalnih zajednica je potrebno podneti zahtev za registraciju i brojna dokumenta. Prema tumačenje Ustavnog suda, princip nediskriminacije diktira da se ne smeju propisivati nejednaki uslovi za istovrsne kategorije podnosilaca, ali pošto se tradicionalne i konfesionalne verske zajednice (po gore navedenoj argumentaciji) ne nalaze u identičnom položaju prilikom registracije, opravdan je diferencijalni tretman u postupku registracije. Odluka takođe navodi da razlika u tretmanu ove dve kategorije postoji, ali samo u obavezi pružanja dokaza o ispunjenosti zakonskih uslova od strane konfesionalnih zajednica prilikom registracije. Budući da se prilikom registracije ne postupa po sistemu odobrenja već se postupak svodi samo na proveru ispunjenosti propisanih uslova za sticanje pravnog subjektiviteta, po mišljenju Ustavnog suda ovakvo postupanje nosilaca izvršne vlasti je potrebno radi toga što država ne poseduje dovoljno podataka o konfesionalnim zajednicama. Ustavni sud je takođe istakao da sporna odredba zakona ne predviđa obavezu organa uprave da u praksi procenjuje domen i legitimnost verskih dogmi i učenja konfesionalnih zajednica prilikom postupka registracije, a koje postupanje bi bilo neopravdano.

Međutim, shvatanje Ustavnog suda da organ uprave ne utiče svojim postupanjem na prava koja po Ustavu pripadaju svim crkvama i verskim zajednicama, u praksi se ne sprovodi na taj način kada su u pitanju konfesionalne i ostale verske zajednice, izuzev postupka preregistracije tradicionalnih crkava i verskih zajednica. Naime, Pravilnikom o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica predviđaju se mnogo stroži uslovi za registraciju konfesionalnih i ostalih novih verskih organizacija (čl. 7, st. 3 i čl. 18, st. 2 tač. 1). U ranijim izveštajima Beogradskog centra za ljudska prava ukazano je na previsoko postavljen cenzus u pogledu broja osnivača potrebnih za upis verske zajednice u Registar. Naime, sve verske zajednice sem tradicionalnih, pored odluke o osnivanju moraju podneti potpise osnivača od najmanje 0,001 odsto punoletnih državljana Srbije koji imaju prebivalište u Republici Srbiji prema zvaničnom popisu stanovništva ili stranih državljana sa stalnim boravkom na teritoriji Republike Srbije. Pored ovoga, prilikom postupka registracije one moraju podneti i prikaz osnovnog verskog učenja, verskih obreda i verskih ciljeva čime se praktično primoravaju na izjašnjavanje o verskim uverenjima.[307] Upravo je osporena odredba člana 18 Zakona o crkvama i verskim zajednicama ta koja otvara mogućnost organima izvršne vlasti da ocenjuju kvalitet verskih učenja, obreda i ciljeva u samim postupcima registracije, a što je apsolutno nedopustivo sa stanovišta slobode misli i veroispovesti i ograničavajuće deluje na slobodu verskog organizovanja.

Jednom inicijativom za ocenu ustavnosti Zakona o crkvama i verskim zajednicama osporen je i član 7 zakona koji predviđa pružanje odgovarajuće *pomoći od strane države za izvršenje pravnosnažnih odluka i presuda nadležnih organa crkava i verskih zajednica*. Iako se kroz ovakvu obavezu države, posredno, otvara mogućnost zloupotrebe sistema prinudnog izvršenja kanonskih odluka donetih u

307 Vidi više u: *Izveštaj 2012*, II.7.2.

postupcima koji najčešće ne poštuju pravila savremenog procesnog prava, a samim tim ni pretpostavke prava na pravično suđenje u smislu člana 6 EKLJP, Ustavni sud je bio mišljenja da, bez obzira što crkvene odluke ne mogu imati karakter izvršnog naslova, izvršna vlast, odnosno MUP Republike Srbije ima diskreciono pravo da odluči u svakom konkretnom slučaju hoće li ili neće pružiti asistenciju u izvršenju neke odluke crkvenog karaktera. Imajući u vidu da odluke crkvenih organa proizvode dejstvo isključivo u sistemu autonomnog crkvenog prava, a ne i u sistemu pozitivnog prava, ovakav rezon Ustavnog suda je izuzetno opasan pošto direktno narušava princip odvojenosti crkve od države.

Prilikom zauzimanja ovakvog stava, Ustavni sud je takođe smatrao neophodnim da prethodno odgovori na pitanje šta znači sekularnost u pravnom poretku Republike Srbije. Tumačenje suda jeste da se već sam ustavotvorac u tekstu Ustava odlučio za tzv. *sistem kooperativne odvojenosti crkve od države*. Takav sistem počiva na separaciji države od crkve, ali ujedno podrazumeva i priznanje mnogobrojnih zajedničkih zadataka povodom kojih ova dva entiteta sarađuju, a kao što je npr. materijalno pomaganje crkava od strane države ili izučavanje veronauke u državnim školama. Imajući u vidu ovakvo stanovište Ustavnog suda, ne iznenađuje činjenica da se u ovoj odluci implicitno daje zeleno svetlo za proizvoljne *ad hoc* procene izvršne vlasti prilikom donošenja odluke o tome da li će se neka crkvena odluka izvršavati uz fizičku asistenciju policije. Štaviše, opredeljenje za tzv. sistem kooperativne odvojenosti crkve od države, u praksi u stvari znači uvođenje većeg stepena pravne nesigurnosti.

8.3. Verske zajednice

U Srbiji zvanično, pored tradicionalnih, postoji još 19 verskih organizacija. Poslednja upisana u registar je Hristova Jevanđeoska crkva čiji rad je odobren 2011. godine. Pored njih u Srbiji postoji veliki broj malih verskih zajednica, a njihov broj se procenjuje i do stotinu. Male verske zajednice često se žale na diskriminaciju i njihovo mešanje sa sektama, a kritikuju obavezu da moraju da se izjašnjavaju o verskom uverenju prilikom registracije, pa tako i objašnjavaju činjenicu da većina nije zvanično registrovana.[308]

Od 2007. godine u Srbiji postoje dve Islamske zajednice; jedna, koja se duhovno vezala za Rijaset Islamske zajednice u BiH sa muftijom Zukorlićem na čelu, i druga koju predvodi reis-ul-ulema Adem Zilkić koja se ograničila na Srbiju kao prostor na kome deluje. U toku 2013. godine bilo je naznaka da je blizu kraj raskola između ove dve zajednice.[309]

Juna 2013. godine su se u Novom Pazaru u desetak dana desili ubistvo i pokušaj ubistva što je izazvalo tenzije u ovom gradu. Naime, ovo je bio povod da započnu javni protesti, da se traži smena šefa policije. Muftija Muamer Zukorlić

308 *Novosti*, 14. oktobar, str. 4.

309 *Danas*, 5-6. oktobar, str.15.

izjavio je da u ovom događaju ima političke pozadine i da je sve upereno protiv njega lično i svih aktivista IZ u Srbiji, kao i da u Sandžaku nema borbe protiv kriminala. Novopazarski gradonačelnik Meho Mahmutović je demantovao ove optužbe i pozvao državne organe da reaguju na optužbe.[310]

Ugled Srpske pravoslavne crkve poljuljalo je nekoliko krivičnih postupaka koji su vođeni ili se vode protiv sveštenika ove crkve. Jedan od njih je izazvao posebnu pažnju javnosti prošle godine, a tiče se sveštenika Branislava Peranovića, nekadašnjeg upravnika Centra za odvikavanje od droge „Sretenje" u Jadranskoj Lešnici, koji je na svirep način lišio života štićenika Centra. Ovaj postupak je dobio epilog juna 2013. godine kada je Viši sud u Šapcu osudio Peranovića na 20 godina zatvora. U decembru je Apelacioni sud održao ročište u drugostepenom postupku ali do kraja godine nije doneo odluku po žalbi advokata koji zastupa Peranovića.[311]

Predstavnici Srpske pravoslavne crkve otvoreno su istupali i zahtevali zabranu abortusa što je izazvalo oštru osudu jednog dela javnosti u Srbiji.[312] Mediji su se bavili i objavljivali podatke o povlašćenom položaju verskih zajednica, posebno SPC koja ima najveći broj vernika i najviše verskih objekata u kojima se ostvaruju prihodi koji ne podležu poreskim obavezama uplate PDV. Navodi se da se pojedine eparhije bave prodajom grobnih mesta, da sveštenici osnivaju firme preko kojih posluju i od kojih imaju finansijski korist koju niko ne kontroliše, da se izdaju objekti i zemljište pod zakup i sl.[313] Slično se ponašaju i druge crkve u Srbiji.[314]

9. Sloboda izražavanja

9.1. Opšte

Sloboda izražavanja garantovana je članom 19 PGP i članom 10 Evropske konvencije. Oba međunarodna ugovora dozvoljavaju ograničenje ove slobode ali pod uslovom da su ograničenja predviđena zakonom i da su neophodna u demokratskom društvu.

Sloboda javnog izražavanja mišljenja garantuje se Ustavom (čl. 46). Ustavom se garantuje i sloboda štampe – izdavanje novina moguće je bez prethodnog odobrenja, na način predviđen zakonom a televizijske i radio stanice se osnivaju u skladu sa zakonom (čl. 50). Ustav predviđa da se sloboda izražavanja može zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja au-

310 *Danas*, 21. jun, str. III.

311 http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/428051/Svestenik-Peranovic-pred-sudom-Nisam-hteo-da-ubijem-sticenika-vec-da-ga-spasem.

312 *Vreme,* 27. jun, str. 70 i *Danas*, 6. jun.

313 Vidi više u: *NIN*, 3. oktobar, str. 19-22.

314 *NIN*, 10. oktobar, str. 22-24.

toriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije (čl. 46, st. 2). Navedeni osnovi su u skladu s ograničenjima iz PGP, s tim što se ne pominje javni red već javna bezbednost. Dodatni osnov ograničenja – očuvanje nezavisnosti i nepristrasnosti suda – preuzet je iz EKPS. Nije jasno šta se podrazumeva pod moralom demokratskog društva, koji je jedan od osnova ograničenja prema Ustavu Srbije.

Zabranjena je cenzura štampe i drugih sredstava javnog obaveštavanja (čl. 50, st. 3). Nadležni sud može sprečiti širenje informacija samo ako je to „u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje" (čl. 50, st. 3). Pravo na ispravku garantovano je Ustavom (čl. 50, st. 4), ali je bliže uređivanje ovog prava prepušteno zakonu.

Prošle godine je izvršena dekriminalizacija krivičnog dela klevete, što je bio zahtev novinarskih udruženja i stručne javnosti pošto je iz Krivičnog zakonika Srbije izbrisano krivično delo klevete,[315] ali je krivično delo uvrede još uvek inkriminisano (čl. 170). Za ovo krivično delo može se izreći samo novčana kazna.

Zakonom o javnom informisanju[316] uređuje se pravo na javno informisanje, kao pravo na slobodu izražavanja mišljenja. Ovo pravo naročito obuhvata slobodu izražavanja misli, slobodu prikupljanja, objavljivanja i širenja ideja, informacija i mišljenja, slobodu štampanja i distribucije novina, slobodu proizvodnje i emitovanja radio i televizijskog programa, slobodu primanja ideja, informacija i mišljenja, kao i slobodu osnivanja pravnih lica koja se bave javnim informisanjem (čl. 1). Zakon zabranjuje cenzuru i posredne načine ograničenja slobode izražavanja, afirmiše informisanje o stvarima od interesa za javnost, štiti interese nacionalnih manjina i etničkih zajednica, odnosno lica s posebnim potrebama, zabranjuje monopol u oblasti osnivanja i distribucije javnih glasila i sužava polje privatnosti nosiocima državnih i političkih funkcija (čl. 2–10). Ovaj zakon uskoro će biti zamenjen novim Zakonom o javnom informisanju i medijima na čijem nacrtu je rađeno cele ove godine u okviru procesa medijskih reformi.

9.2. Reforma medijskih zakona

9.2.1. Zakon o javnom informisanju i medijima

Strategijom za razvoj javnog informativnog sistema u Republici Srbiji do 2016. godine (Medijska strategija), usvojenom još septembra 2011. godine, predviđeno je da novi medijski zakoni budu usvojeni do kraja marta 2013. godine. Osnov medijske strategije bili su studija i preporuke eksperata EU,[317] pisana je u više navrata, prome-

315 Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, *Sl. glasnik* 121/12.

316 *Sl. glasnik RS*, 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 i 41/11.

317 Studija se može videti na: http://www.mc.rs/upload/documents/PDF/MediaStudyReport.pdf.

njeno je nekoliko radnih grupa, javna rasprava i usvajanje odlagani su više puta, da bi ona konačno bila usvojena na telefonskoj sednici Vlade početkom oktobra 2011. godine, što je bio poslednji rok i jedan od uslova za pozitivno mišljenje EU o dobijanju statusa kandidata.[318] Evropska unija je upozorila da je primena medijske strategije prioritet, posebno delova o transparentnosti vlasništva i finansiranju medija, i istakla da je to jedno od ključnih pitanja za zemlje koje su kandidati za članstvo u Uniji.[319] Sprovođenje ove strategije i reforma medijskih zakona podrazumeva donošenje tri važna zakona iz ove oblasti i to: Zakon o javnom informisanju i medijima kao krovni zakon, Zakon o javnim medijskim servisima i Zakon o elektronskim medijima. Cilj medijske reforme je da država u najkraćem roku izađe iz (su)vlasničkog odnosa u svim medijima i da se konačno pređe na projektno finansiranje i omogući da se postojeća sredstva koja su se do sada izdvajala za manji broj medija preusmere za veći broj medija kako bi se omogućili fer i jednaki uslovi na medijskom tržištu.

Rad na nacrtu Zakona o javnom informisanju i medijima počeo je ove godine, ali ni do kraja 2013. ovaj zakon nije ušao u skupštinsku proceduru, pa još uvek nije moguće komentarisati konkretne odredbe nacrta, mada se već u toku javne rasprave moglo uočiti koja rešenja predstavljaju potencijalnu opasnost za puno ostvarivanje medijskih sloboda i za tačno i objektivno informisanje građana što bi morala da bude suština medijske reforme. Javnu raspravu o tom zakonu pratila je živa debata u kojoj su se izdvojile dve grupe, jedna koja se zalaže za brzi izlazak države iz medija i druga koja je protiv njenog brzog povlačenja iz medija.[320]

Nacrtom se određuju načela javnog informisanja, pojam javnog interesa, uređuje rad urednika i novinara, profesionalna udruženja novinara, impresum, distribucija medija, privremeno čuvanje i uvid u medijski zapis, posebna prava i obaveze u javnom informisanju, informacije o ličnosti, postupci pravne zaštite, nadzor nad primenom odredaba ovog zakona i kaznene odredbe. U cilju ostvarivanja transparentnosti vlasništva u medijima nacrt predviđa da će mediji morati da se upisuju u Registar javnih glasila u kome će pored osnovnih podataka o glasilu i vlasnicima biti obavezni i podaci o osobama povezanim s vlasnicima medija, među kojima se podrazumevaju bračni ili vanbračni drugovi, srodnici, osobe koje žive zajedno sa njima ili njihovi punomoćnici. Registar bi trebao da sadrži i podatke o državnoj pomoći dodeljenoj mediju, o finansijskim sredstvima dobijenim od državnih organa

318 Sredinom ove godine šef Delegacije Evropske unije u Srbiji, Vensan Dežer, je izjavio da primena medijske strategije više ne sme da se odlaže, kao i da je EU podržala strategiju odvojivši 1,2 miliona evra za njenu primenu. Dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/politika/ek_vanredno_o_srbiji.56.html?news_id=262747.

319 *Politika*, 22. jul, str. 6.

320 U pojedinim situacijama rasprava o nacrtu je bila jako burna. Tako je npr. u toku debate marta ove godine, koju je organizovalo Ministarstvo kulture uz podršku Misije OEBS u Nišu, bilo čak i fizičkih i verbalnih pretnji usmerenih na predstavnike Ministarstva i Misije OEBS. (*Politika*, 16. mart). U zajedničkom saopštenju Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV), Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM) i Lokal pres (LP) naveli su da se, umesto argumentovane rasprave, stvara netolerantna i na momente pogromaška atmosfera. Saopštenje dostupno na http://www.anem.rs/.

i objavljivanjem oglasa.[321] Prema mišljenju predstavnika medija predviđa se suviše nepotrebnih podataka koje se traže od medija. Tako npr. od medija se traži da redovno upisuju sume državne pomoći, iako je to obaveza Komisije za kontrolu državne pomoći, da u registar upisuju i sume novca koje su dobili od javnih preduzeća za reklamiranje, iako bi to morala da bude obaveza državnog revizora.[322]

Prema nacrtu medij može osnivati samo pravno lice ali to ne mogu činiti, neposredno ili posredno, Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u celini ili u delu u državnoj svojini i koje se u celini ili delom finansira iz javnih prihoda, osnivači medija na jeziku nacionalne manjine mogu biti nacionalni saveti manjina, državni univerziteti u cilju informisanja i obuke studenata i Republika za potrebe informisanja stanovništva na KiM.

Predviđena je i zabrana koncentracije medijskog vlasništva. Za štampane medije predviđeno je ograničenje kroz tiraž (najviše 50 posto od tiraža), a za elektronske 35 posto udela u gledanosti u jednoj kalendarskoj godini. Sporno je što se za elektronske medije kao ograničenje uvodi udeo u auditorijumu u gledanosti (*share*) u nivou od 35 posto. To je praktično potpuno otvaranje elektronskog medijskog tržišta jer vlasnički udeo postaje nevažan ako je udeo u gledanosti manji od 35 odsto. Budući da udeo vlasništva u medijima nije bitan dogod njihov udeo u gledanosti ne prelazi 35 odsto, Nacrt zapravo omogućava formiranje mreže radio i TV stanica koje pokrivaju većinu ako ne i celu teritoriju Srbije a time i njen monopol.

Pošto se najvažniji deo izmena odnosi na novi način finansiranja, medijska udruženja su na ovaj deo nacrta imala najviše komentara i zahteva. Oni se uglavnom odnose na transparentnost dodele sredstava. Medijska koalicija, koju čine Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Udruženje novinara Srbije (UNS), Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV), Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM) i Lokal press, u svojim predlozima i sugestijama navela je da je neophodno prelaznim odredbama novog zakona predvideti ograničenje za medije koji su u javnom vlasništvu da koriste sredstva iz projektnog finansiranja do apsolutnog prelaska na isključivo projektno finansiranje, kako bi se obezbedili jednaki uslovi za sve medije, da se moraju predvideti zaštitne odredbe u odnosu na direktnu pomoć koju mediji dobijaju od ministarstava koja nisu nadležna za oblast medija ili od organizacija i javnih preduzeća koje se finansiraju iz javnih prihoda, kao i da kriterijumi za odlučivanje na konkursu za projekte moraju biti precizirani u samom zakonu kako ne bi došlo do neujednačene primene odredaba o projektnom finansiranju.[323]

---

321 Udruženje novinara Srbije je u svojim komentarima na nacrt dalo predlog da se u Registru objavljuju i podaci o finansijskim sredstvima dobijenim od stranih država i stranih državnih agencija i svih izvora koji prelaze 10% ukupnih godišnjih prihoda. Vidi http://www.mc.rs/brojne-primedbe-na-nacrt.50.html?eventId=62374.

322 Vidi više u *Politika*, 9. mart.

323 Komentare i preporuke Medijske koalicije vidi na http://www.anem.rs/.

9.2.2. Javni medijski servisi i elektronski mediji

Situacija je još komplikovanija kada su u pitanju dva druga zakona – Zakon o javnim medijskim servisima i Zakon o elektronskim medijima. Ministarstvo kulture i informisanja objavilo je početkom avgusta nacrte ova dva zakona kojima je predviđeno postojanje dva javna servisa – Radio-televizija Srbije i Radio-televizija Vojvodine. Član radne grupe za izradu medijskih zakona, profesor Vladimir Vodinelić, izjavio je da je Nacrt zakona o javnim servisima izmenjen u ministarstvu i oštro protestovao zbog takve prakse.[324] Medijska udruženja i stručna javnost su takođe izrazili nezadovoljstvo s predloženim rešenjima.[325] Ministarstvo je ubrzo povuklo iz javne rasprave Nacrt zakona o javnim servisima i formiralo novu radnu grupu eksperata.[326]

Javna rasprava o zakonima održana je tokom oktobra 2013. godine. Rasprava o Nacrtu zakona o javnim servisima bila je obeležena žestokom polemikom, pre svega u vezi sa privatizacijom medija i sa brojem javnih servisa u Srbiji.[327] Predstavnici nekoliko elektronskih medija u vlasništvu lokalnih samouprava tražili su formiranje regionalnih javnih servisa. Na ovaj način ti mediji bi bili pošteđeni privatizacije i nastavili bi da dobijaju novac iz budžeta.[328] Stručna javnost suprotstavila se ovakvom stavu uz argument da će to dovesti do neravnopravne pozicije medija na tržištu.[329] Konačna verzija Nacrta zakona o javnim servisima predviđa da osnovni vid finansiranja javnih servisa bude pretplata, a da budžet bude izvor novca ako procenat pretplate padne ispod 85%. Takođe je predviđeno da se javni servisi finansiraju od reklama, drugih sopstvenih prihoda (koncerata, izložbi i preko međunarodnih fondova). Ako zakon bude usvojen u predloženom tekstu, 2014. godina bi trebalo da bude neka vrsta prelazne godine, dok bi Vlada Srbije imala obavezu da do kraja septembra 2014. godine predloži sveobuhvatan i efikasan način finansiranja javnih medijskih servisa iz pretplate, kako bi se od 2015. godine javni servisi skinuli sa budžeta, osim u slučaju pada pretplate. Iako je državna sekretarka Ministarstva kulture i informisanja, Gordana Predić, izjavila za agenciju *Beta* da bi zakon trebalo da bude u skupštinskoj proceduri pre kraja 2013. godine, sudbina ovog zakona je do kraja godine ostala neizvesna.

Zahvaljujući velikom zakašnjenju u izradi nacrta Zakona o elektronskim medijima u Srbiji je još uvek na snazi Zakon o radiodifuziji[330] usvojen još 2002. godi-

324 http://pescanik.net/2013/07/ko-pise-medijske-zakone/.

325 Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS) i Centar za unapređivanje pravnih studija (CUPS) zatražili su od Ministarstva kulture i informisanja da povuče iz javne rasprave nacrte zakona uz obrazloženje da ih nije radila radna grupa Ministarstva zadužena za izradu medijskih zakona.

326 U povučenom nacrtu sporna je bila izmena ranije odredbe po kojoj je bilo predviđeno da se javni servis finansira iz budžeta do 2015. godine, a u objavljenom nacrtu ponuđeno je rešenje kojim budžetsko finansiranje RTS nije vremenski ograničeno. Više o ovome vidi na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1378474/Povu%C4%8Den+Nacrt+zakona+o+javnim+servisima.html.

327 http://www.studiob.rs/info/tema.php?id=463.

328 http://nuns.rs/info/news/18944/gradovi-brane-svoje-televizije.html.

329 http://www.nuns.rs/info/news/20788/jednake-uslove-poslovanja-za-sve-lokalne-medije.html.

330 *Sl. glasnik RS*, 42/02, 97/04, 76/05, 62/06, 85/06 i 41/09.

ne, kojim se uređuju uslovi i način obavljanja radiodifuzne delatnosti. Ovim zakonom osnovana je Radiodifuzna agencija (RRA) kao nezavisno regulatorno telo.[331] Novi zakon o elektronskim medijima trebalo bi da zameni Zakon o radiodifuziji, a nacrtom su između ostalog predviđene nadležnosti i ovlašćenja regulatornog tela za elektronske medije koje bi trebalo da zameni Republičku radiodifuznu agenciju. Dozvola za rad će se izdavati na osam godina, ali bi regulatorno telo imalo pravo da oduzme dozvolu ukoliko utvrdi neregularnosti. Predstavnici Ministarstva su u toku javne rasprave tvrdili da će u Savetu regulatornog tela biti stručnjaci (dva člana bi birala Skupština Srbije, jednog Skupština Vojvodine, a ostale članove medijska udruženja, udruženja umetnika, predstavnici crkve i univerziteta), mada nije isključena mogućnost da za člana Saveta bude izabrano lice pravosnažno osuđeno za neko krivično delo na šta je ukazivano u toku javne rasprave. Nacrtom zakona predviđeno je da elektronski mediji mogu biti javni servisi, komercijalne stanice i stanice nevladinog sektora. Nacrt ne predviđa postojanje medija u državnom vlasništvu (osim javnih medijskih servisa), vlasnici neće moći da budu političke partije ili pravna lica za koja nije moguće utvrditi vlasničku strukturu osnivačkog kapitala.

Glavna zamerka većine učesnika javne rasprave o nacrtima zakona bila je da su nacrti doneti u nedemokratskoj proceduri, da sadrže neustavne odredbe i ne poštuju rešenja iz Medijske strategije. Predstavnici lokalnih elektronskih i štampanih medija izneli su mišljenje da su bili u podređenom položaju jer nisu bili uključeni u rad na nacrtu. Čule su se i zamerke na pojedine članove radne grupe. Naime izneta je tvrdnja da je član radne grupe Saša Mirković registrovan u APR kao zastupnik poslovnog udruženja ANEM i da je član preduzeća za menadžment i konsalting B92 sa 30,09% učešća i da to predstavlja osnov za sumnju da postoji sukob interesa.[332]

Prema izjavama predstavnika Ministarstva kulture i informisanja nacrti zakona su dovršeni nakon javne rasprave i poslati na izjašnjavanje drugim ministarstvima u Vladi.[333] Iako je pomoćnik ministra kulture, Saša Mirković, decembra ove godine, rekao da je objavljen konkurs za projekte koje će Ministarstvo finansirati tokom 2014. kao i da očekuje da će 2015. koncept projektnog finansiranja biti preovlađujući,[334] ostaje nejasno da li će od 1. januara 2014. prestati direktno budžetsko finansiranje medija, niti da li će do kraja naredne godine biti obavljen proces povlačenja države iz medija i na koji način. Neizvesno je i kada će Zakon o javnom informisanju i medijima i druga dva zakona biti usvojeni. Krajem decembra ove godine Saša Mirković je na okruglom stolu u organizaciji ANEM o medijskoj sceni, rekao da je u Ministarstvo stigao pozitivan komentar Ministarstva spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija na nacrt ovog zakona, da se očekuje komentar Ministarstva finansija, Ministarstva pravde i Sekretarijata za zakonodavstvo.

331 Detaljnu analizu ovog zakona vidi u: *Izveštaj 2002*, I.4.9.3.1.

332 Vidi više na: http://www.euractiv.rs/mediji/6386-zakon-o-elektronskim-medijima-nejasan-i-neustavan-.html.

333 http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/431458/Nacrti-medijskih-zakona-upuceni-ministarstvima.

334 Vidi više na *http://www.blic.rs/Vesti/Politika/429604/Mirkovic-Novi-medijski-zakoni-pocetkom-2014.*

Kad se to dogodi zatražiće se završno mišljenje iz Brisela preko vladine Kancelarije za evropske integracije.

Moglo bi se zaključiti da se odugovlačenjem rokova iz Medijske strategije uvećavaju problemi medija koji beleže konstantan pad prihoda, pri čemu su naročito ugroženi nezavisni mediji čiji rad treba posebno podržati pošto oni, zbog načina izveštavanja često gube prihode od oglašavanja. Preti opasnost da nezavisni mediji, koji kritički izveštavaju, nestanu ako izostane transparentno i nepristrasno projektno finansiranje.

9.3. Položaj medija i novinara

Stanje u medijskoj sferi u Srbiji je u 2013. godini postalo zabrinjavajuće. Još u toku 2012. godine postojali su nagoveštaji o mešanju vlasti u rad medija,[335] što se u ovoj godini potvrđuje ne samo činjenicom da se kasni s donošenjem pomenutih zakona već i stavom pojedinih funkcionera iz kojih može da se uoči nespremnost države da se povuče iz medija. Evropska unija je takođe upozorila da je primena medijske strategije prioritet, posebno delova o transparentnosti vlasništva i finansiranju medija, i istakla da je to jedno od ključnih pitanja za zemlje koje su kandidati za članstvo u Uniji.[336]

U Srbiji se, u javnom vlasništvu, još uvek nalazi 26% TV i 25% radio emitera, dok je jedna od tri novinske agencije, *Tanjug*, u stopostotnom vlasništvu države. Bivši pomoćnik ministra kulture i informisanja Dragan Kolarević je u avgustu izjavio da će ova agencija biti transformisana u vladin biro za komunikacije po nemačkom modelu[337] što je izazvalo oštru kritiku medijskih poslanika, mada su predstavnici Ministarstva kulture i informisanja krajem godine obavestili javnost da će ova agencija biti privatizovana.[338]

Umesto povlačenja iz medija, u predlozima medijskih zakona predviđeno je ukidanje TV pretplate i prelazak dva elektronska javna servisa na delimično budžetsko finansiranje uz obrazloženje da naplata TV pretplate ide vrlo teško. Aleksandar Vučić, prvi potpredsednik Vlade je još u proleće ove godine najavio ukidanje TV pretplate i to potvrdio u nekoliko prilika[339] a procenat naplate pretplate se drastično smanjio u narednim mesecima. OEBS je upozorio da državno finansiranje javnih servisa nije dobro jer otvara mogućnosti za uticaj vlasti na uređivačku politiku.[340] Predsednica skupštinskog Odbora za kulturu i medije Vesna Marjanović izrazila je takođe zabrinutost zbog činjenice da su, po njenom mišljenju, pojedini mediji pro-

335 Više *u Izveštaj 2012*, II.8.6.

336 *Politika*, 22. jul, str. 6.

337 *Politika*, 6. avgust, str. 8.

338 Ministarstvo finansija je u budžetu za narednu godinu predvidelo sredstva za Tanjug za prvih šest meseci**,** a ukoliko ova agencija ne bude privatizovana ranije, država će morati da obezbedi sredstva i za drugu polovinu godine. (*Danas*, 11. decembar, str. 6)

339 *Vreme*, 28. novembar, str. 16.

340 *Danas*, 4. oktobar, str. 5.

pagandno sredstvo u rukama vladajućih struktura i da kontrola i pritisak na medije mogu da ugroze nezavisnost i samostalnost medija.[341]

Međunarodna nevladina organizacija Amnesti Internešnal (*Amnesty International*) je u svom izveštaju izrazila zabrinutost zbog zastrašivanja novinara i sve češćeg ugrožavanja slobode medija u Srbiji,[342] dok američki Stejt Department brine uznemiravanje novinara i pritisak na njih da vrše autocenzuru.[343] Sličan stav je iznela i Evropska komisija koja ocenjuje da je medijsko izveštavanje u Srbiji neujednačeno a autocenzura raširena.[344]

Domaći medijski stručnjaci ističu da su politički i ekonomski uticaji na medije ključni faktor lošeg stanja u ovoj oblasti i upozoravaju da vlada uporno odbija da razmatra izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije u kome se detaljno razmatra loše stanje u srpskim medijima.[345] Slučaj privatizacije medija, pokrenut od strane Saveta za borbu protiv korupcije i uvršten među prioritetne 24 istrage o spornim privatizacijama u Srbiji, nije rešen u 2013. godini.[346] Na konferenciji za medije u decembru 2013. godine, potpredsednik Vlade Aleksandar Vučić govorio je o rezultatima istraga o spornim privatizacijama. Tom prilikom za slučaj privatizacije medija rečeno je da istraga još uvek nije dala rezultate i da je to „jedini od spornih predmeta u kojem nije završen predistražni postupak"[347].

S druge strane, organizacija Fridom Haus (*Freedom House*) je ove godine svrstala Srbiju u delimično slobodne zemlje i postavila je na 74. mesto na listi, jedno više nego u 2012. godini.[348]

9.3.1. Materijalni položaj novinara

U ovoj godini izlazilo je 15 dnevnih listova od kojih su tri regionalna, dva sportska, jedan ekonomski i jedan besplatan. Nema pouzdanih podataka o njihovom tiražu jer je poslednja dostupna cifra iz prošle godine i ona govori o ukupnom tiražu od oko 800.000 primeraka. S dosta sigurnosti se može tvrditi da je taj tiraž u 2013. bio manji. Najveći deo tog tiraža (preko dve trećine), otpada na tabloide. Najširu distribuciju, tiraž i uticaj imaju *Politika, Danas, Blic, Večernje novosti i Kurir.*

341 http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1438018/Stefanovi%C4%87:+Ozakoniti+nezavisan+polo%C5%BEaj+RTS-a.html.

342 *Blic*, 27. februar, str. 9.

343 *Blic*, 20. april, str. 8. Ceo izveštaj može se naći na http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper.

344 Videti više na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf.

345 *Politika*, 27. jun, str. 8.

346 Slučaj je pokrenut na osnovu Izveštaja o pritiscima i kontroli medija u Srbiji iz septembra 2011. godine, dostupan na sajtu: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf.

347 http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:470769-Vucic-Rasvetljene-24-sporne-privatizacije-pokrenuto-11-istraga

348 BETA, 1. maj. Izveštaj se može naći na: http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/serbia#.Utz7zNI1jmg.

Pritisak na medije je ojačan i zbog sve težeg materijalnog položaja medija i novinara koji u njima rade. To je posledica višegodišnje ekonomske krize i neuređenog medijskog tržišta. Prema podacima Agencije za privredne registre u Srbiji ima više od 1.000 medija, a u poslednje tri godine profitabilno su poslovala samo četiri dnevnika i nešto manje od polovine nedeljnika.[349] Prema nekim procenama, ekonomska kriza je prihode od marketinga svela na trećinu nekadašnjih, pa je zato država, koja za medije izdvaja približno dve milijarde dinara, jedan od najvećih medijskih „klijenata", što joj daje dodatnu mogućnost uticaja na uređivačku politiku.

U 2013. Ministarstvo kulture i informisanja je za sufinansiranje projekata iz oblasti medija odvojilo 28 miliona dinara, za petinu manje nego u 2012. Bivši ministar Bratislav Petković je rasporedio sredstva na osnovu Zakona o državnoj upravi i informisanju, polazeći od obrazloženog predloga komisije koju je sam formirao i sopstvenog uvida u projekte.[350] Slično se ponašaju i lokalne vlasti. Tako npr. lokalne televizije koje nisu snimale kako Goran Cvetković, gradonačelnik Leskovca, obilazi čišćenje divlje deponije u selu Međa, primiće 10 odsto manje sredstava iz gradskog budžeta.[351] Gradonačelnik Zaječara, Velimir Ognjenović, je svojoj *TV BEST* dodelio 18 miliona dinara iz opštinskog budžeta. Druga TV čiji je vlasnik član gradskog veća je dobila 6,5 miliona dinara, a treća samo 250.000 dinara.[352]

U ionako teškoj ekonomskoj situaciji država je povukla još jedan potez koji će dodatno otežati položaj štampanih medija – najavila je povećanje PDV sa 8 na 10 odsto. Istovremeno, vlada Vojvodine je listu *Dnevnik* dugovala 30 miliona dinara, odnosno svoju polugodišnju obavezu prema ovom mediju.[353] Sve ovo dovodi zaposlene u medijima u izuzetno težak materijalni položaj tako da je danas Srbija jedina zemlja u Evropi u kojoj je prosečna plata novinara niža od nacionalnog proseka.[354]

9.3.2. Napadi, suđenja i pritisci na novinare

U 2013. godini zabeleženo je više napada na novinare u nekoliko gradova u Srbiji (Leskovac, Novi Sad, Beograd, Nova Pazova, Bački Gračac i drugi)[355] a u martu su bačene ručne bombe na kuću vlasnika portala *Telegraf* .[356] Pod stalnim policijskim obezbeđenjem ove godine se nalazilo četvoro novinara – Veran Matić, glavni i odgovorni urednik *RDP B92*, Brankica Stanković, autorka istraživačke emisije *Insajder* na *TV B92,* Vladimir Mitrić, dopisnik *Večernjih novosti* iz Loznice i Aida Ćorović, novinarka koja je vodila NVO iz Novog Pazara Urban in. Dve nedelje kasnije Aida

349 *Vreme*, 1. avgust, str. 16.

350 *ANEM,* Pravni monitoring medijske scene u Srbiji, jun, str. 18.

351 Gradonačelnik Leskovca je tom prilikom izjavio „Ako gospoda iz lokalnih medija žele novac lokalne samouprave, moraće stalno da nas prate" (*ANEM,* Pravni monitoring medijske scene u Srbiji, septembar, str. 4).

352 *Blic*, 25. avgust, str. 4.

353 *Politika*, 18. jul, str. 8.

354 *Politika*, 11. oktobar, str. 5.

355 Podaci se nalaze u arhivi Beogradskog centra za ljudska prava.

356 *Večernje novosti*, 24. mart, str. 8.

Ćorović se povukla iz ove NVO jer „ne želi da dozvoli da ova organizacija bude na meti zlonamernih i onih koji bi ovo društvo i dalje da vuku nazad.[357]

Pretnje novinarima su ove godine takođe bile česte. Jednu od najozbiljnijih pretnji izrekla je desničarska organizacija „Naši" koja je u nekoliko gradova lepila plakate sa spiskom „antisrpskih" medija i nevladinih organizacija, optužujući ih za propagandno informacioni terorizam i zahtevala njihovu zabranu i hapšenje. Istovremeno je zahtevano da Srbija usvoji Zakon o stranim agentima.[358] Premijer Ivica Dačić je zatražio reakciju tužilaštva koje je otvorilo istragu, a *B92* je podnela krivičnu prijavu protiv članova organizacije „Naši".[359] Prećeno je i vlasniku *Kurira*, novinarima *TV Jerina* iz Smedereva, novinaru nedeljnika *Privredni pregled* iz Valjeva, dopisnici dnevnika *Danas* iz Novog Pazara, novinaru portala *Južne vesti* iz Prokuplja,[360] redakciji *Radija sto plus* iz Novog Pazara, novinarki *Južnih vesti* iz Prokuplja, novinarima lista *Alo* i *Naših novina,* novinarki *RTS* u Sokobanji i još nekim novinarima.[361]

Činjenica da je dekriminalizovana kleveta dovela je do toga da je u ovoj godini bilo manje suđenja novinarima i medijskim kućama nego u prošloj godini. Naime, u 2012. godine je, po podacima Republičkog zavoda za statistiku, doneto 553 presude za uvredu i klevetu a mnoge su izrečene protiv medija i novinara. Najveće odštete su dobijali političari, između 300.000 i 400.00 dinara.[362] U januaru 2013. godine je obustavljeno više postupaka i doneto više oslobađajućih presuda po tužbama za klevetu, a pokušaje tužilaca da se kleveta prekvalifikuje u uvredu sudovi su u mnogim slučajevima odbijali. Takođe su tokom 2013. godine neke tužbe bile odbijene ili poništene. Za povredu časti i ugleda, osuđene su beogradske *E novine*, dnevnik *Danas,* književnik Svetislav Basara.

Najproblematičnija presuda medijima u 2013. je ona izrečena apatinskom nedeljniku *Novi glas komune* i radio stanicama *Dunav* i *Apatin*. Roditelji studentkinje M.N, koja je izvršila samoubistvo, tužili su ove medije zbog navodno neistinitog izveštavanja. Viši sud u Somboru je, u prvom stepenu, odbio tužbe a Apelacioni sud u Novom Sadu ih je prihvatio i kaznio nedeljnik sa milion dinara plus 200. 000 dinara za sudske troškove, *Radio Dunav* sa 400.000 i *Radio Apatin* sa 200.000 dinara. Ovu, najveću kaznu izrečenu jednom lokalnom mediju, Apelacioni sud u Novom Sadu je izrekao i pored toga što je konstatovano da je izveštavanje bilo istinito, što je potvrdio Savet za štampu. U obrazloženju se ističe da je povređeno pravo na privatnost, čega u tužbi nema, a sud je konstatovao da nije postojao opravdani interes javnosti da sazna za tragičnu pogibiju.[363]

---

357 *Danas*, 11. decembar, str. 7.

358 *ANEM* Pravni monitoring medijske scene u Srbiji, januar-februar, str. 4; *Danas*, 15. i 16. januar, str. 3 i 7, *Politika*, 16. januar, str. 5.

359 *Blic*, 17. januar, str. 5.

360 Osnovno javno tužilaštvo u Nišu je u septembru podiglo optužni predlog protiv tri lica osumnjičena za ove pretnje (*Politika*, 4. septembar, str. 9).

361 Podaci o ovim napadima nalaze se u arhivi Beogradskog centra.

362 *Večernje novosti*, 26. jul, str. 5.

363 *Večernje novosti*, 25. jul, str. 4, *Politika*, 31. jul, str. 7 i 10. oktobar, str. 7 i *NIN*, 5. septembar, str. 4.

9.4. Neprofesionalno ponašanje medija i novinara

Pored autocenzure i netransparentnog vlasništva, sve je uočljiviji problem tzv. tabloida koji nekažnjeno sprovode hajke protiv ljudi, objavljuju neproverene informacije i često su sredstvo u borbi protiv opozicionih političara ili javnih ličnosti koje ne podržavaju vladajuće stranke. Zabrinutost zbog ovakvog razvoja događaja je, pored domaćih profesionalnih organizacija i asocijacija, izrazila i Evropska komisija navodeći da „...izazivaju zabrinutost izveštaji o orkestriranim medijskim kampanjama u određenim tabloidima protiv opozicionih stranaka, koalicionih partnera ili nezavisnih tela, kao i iznošenje detalja iz istrage ili najavljivanja hapšenja, zasnovana na anonimnim izvorima iz policije i tužilaštva".[364] Tabloidi se koriste i za obračune unutar vladajuće koalicije. Nastavljena je praksa da tabloidi objavljuju dokumenta i informacije iz policije ili službi bezbednosti.[365] I dalje se najviše krše pretpostavka nevinosti, zaštita privatnosti, pravila o zaštiti identiteta maloletnika i njihovoj zaštiti od pornografskih i ostalih neprimerenih sadržaja, kao i zabrana diskriminacije.

Dnevni list *Kurir* je ceo septembar vodio kampanju protiv direktora policije Milorada Veljovića i još nekih policijskih funkcionera, optužujući ih za veze sa organizovanim kriminalom i tajkunima i uticaj na političare, pozivajući se uglavnom na anonimne izvore ili ne objavljujući izvor informacija, ali je objavio kompletnu krivičnu prijavu kao specijalni dodatak.[366] Slična kampanja vođena je mesecima protiv donedavnog gradonačelnika Beograda i predsednika opozicione Demokratske stranke, Dragana Đilasa,[367] a njoj se pridružio i vlasnik *TV Pink* Željko Mitrović koji je paralelno napao i dnevnik *Blic* i *NUNS*[368] zbog izveštavanja o saobraćajnoj nesreći koju je izazvao Mitrovićev sin i u kojoj je jedna devojka poginula. Početkom avgusta konačno se oglasila i RRA i početkom avgusta izrekla upozorenje *TV Pink* zbog kršenja zakona i profesionalnog kodeksa i zapretila privremenim pa i trajnim oduzimanjem dozvole za emitovanje.

Sudbina osmogodišnje teško bolesne devojčice Tijane Ognjanović, koja je umrla u toku lečenja, za koje su građani prikupili velika sredstva pretvorena je u višednevnu kampanju u kojoj su njeni roditelji optuživani da su novac potrošili ili da žele da ga zadrže.[369] Po završetku ostavinskog postupka ispostavilo se da je na računima ove porodice ostalo preko 1,6 miliona evra i da je novac trošen samo za lečenje i sahranu i da će roditelji sav preostali novac dati u humanitarne svrhe. Novinar Du-

364 Na ovu pojavu upozoreno je i u godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije, http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html. Vidi takođe *Danas*, 18. oktobar, str. 2.

365 Jedan od eklatantnijih primera svakako je objavljivanje fotografija iz operacije praćenja poznatog narko bosa: http://www.kurir-info.rs/skandalozno-veljovic-i-osmani-zajedno-u-toaletu-foto-galerija-clanak-988041.

366 *Kurir* od 4. do 27. septembra, str. 3-6.

367 *Kurir*, 17. oktobar, str. 3.

368 *Kurir*, 16, 19,20, 22 i 25 jun, str. 9, 6, 6, 5, 6; *Večernje novosti*, 14. i 22. jun. str. 5 i *Politika*, 22. jun, 7, 8 i 18. avgust, str. 6, 5, 8 i 8.

369 *Kurir*, 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 14, 27 i 28. novembar, str. 10, 8, 10, 8, 8, 10, 6, 8, 11 i 8.

šan Mašić objavio je na internet stranici *B92* otvoreno pismo novinarki *Kurira,* Sanji Ilić, povodom članaka o porodici Ognjanović, međutim tekst je ubrzo sklonjen sa internet sajta što je izazvalo veliki broj komentara o pojavama autocenzure u medijima.[370] Osnivač i glavni urednik informativnog programa *B92*, Veran Matić, izvinio se zbog ovog gesta uz komentar da se to ne bi desilo da je on bio u zemlji.[371]

Neprofesionalno ponašanje i kršenje profesionalnih i etičkih standarda je najčešće u rialiti TV programima i njihovim odjecima u štampanim medijima.[372] U rialiti programima prisutne su pedofilija, psovke, fizički obračuni i govor mržnje. RRA je u aprilu uvela pojačani nadzor nad rialiti programima i zatražila od *TV Pink* da obustavi emitovanje emisije „Preljubnici" i da emitovanje druge, slične emisije, „Trenutak istine", pomeri na kasne večernje sate, što je ovaj emiter i učinio.[373]

Komisija za žalbe Saveta za štampu,[374] nezavisnog regulatornog tela, koja rešava po žalbama održala je ove godine deset sednica i donela jedan broj odluka o tome da je prekršen Kodeks novinara mada nije rešavala o velikom broju žalbi. Razlog je verovatno u tome što Komisija ne može sâma da pokrene postupak već samo postupa po žalbama koje su joj upućene.[375] U Izveštaju ANEM javnost je obaveštena da Komisija više nema novca za rad jer je Ambasada Norveške u Srbiji prestala da finansira rad ovog tela, pa preti opasnost od gašenja iako Komisija dobija sve brojnije i ozbiljnije žalbe na način izveštavanja u Srbiji.[376]

Zabrinjavajuća je pojava da pojedini mediji šire govor mržnje o čemu je govorila i Vesna Marjanović, predsednica Skupštinskog odbora za kulturu i medije. Ona je takođe ukazala na negativne pojave u programskim šemama većine medija istakavši da televizije sa nacionalnom frekvencijom malo vremena posvećuju kulturi, navodeći da je Prvi program *RTS* u devet meseci emitovao samo 0,15 odsto kulturnog sadržaja, Drugi program *RTS* 5,47 odsto, dok *TV Prva* i *TV Pink* uopšte nisu emitovale kulturni program.[377]

---

370 http://www.mojevijesti.ba/novost/176715/Tekst-upucen-novinarki-Kurira-skinut-sa-portala-u-Srbiji

371 http://www.021.rs/Info/Srbija/Veran-Matic-se-javno-izvinio-zbog-cenzure-Masicevog-pisma.html

372 Po istraživanju agencije Faktor plus i dnevnika *Politika* iz aprila, 38 odsto ispitanika stalno prati rialiti programe, a 43 odsto povremeno. Tekstove o tim emisija stalno čita 30, a povremeno 36 odsto ispitanih. Istovremeno, gotovo polovini ispitanika (47 odsto) se dopadaju ovi programi, dok četvrtina ispitanika o njima nema stav, *Politika*, 30. april, str. 6.

373 *ANEM*, Pravni monitoring medijske scene u Srbiji, april, str. 11. Vidi takođe *Večernje novosti*, 1. jun, str. 15.

374 Više o radu Saveta za štampu vidi na http://www.savetzastampu.rs.

375 Većina žalbi odnosila se na tekstove objavljene u dnevnim novinama *Kurir*, *Blic, Informer* i *Alo*.

376 Prema rečima Tamare Skroza, članice Komisije i novinarke nedeljnika *Vreme*, Komisija za žalbe aktivno radi od jeseni 2011. godine i do sada je primila 104 žalbe: 15 su podnele institucije ili udruženja, 5 političari, 7 mediji jedni protiv drugih, a ostatak građani i građanke. Donete su 53 odluke, a u 29 slučajeva odlučeno je da je bilo kršenja Kodeksa novinara Srbije. Ostatak žalbi nije ispunjavao uslove za rešavanje. Sve odluke Komisije vidi na http://www.savetzastampu.rs.

377 Zajednička sednica Odbora Skupštine Srbije za kulturu i informisanje i Potkomiteta Parlamentarne skupštine Saveta Evrope za medije i informisanje. Vidi više na http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1438018/Stefanovi%C4%87:+Ozakoniti+nezavisan+polo%C5%BEaj+RTS-a.html.

Konstataciju da mediji nisu u funkciji istinitog informisanja građana potvrđuje i istraživanje sprovedeno u oktobru i novembru u organizaciji Medijske koalicije u kome je učestvovalo oko 2.500 srednjoškolaca. Ono je pokazalo da su mladi nezadovoljni kvalitetom medija i da ocenjuju da u Srbiji nema nezavisnih medija. Najuticajniji mediji za njih su Internet, društvene mreže i televizija a najređe se informišu preko radija i nedeljnika.[378]

10. Sloboda mirnog okupljanja

10.1. Opšte

Sloboda mirnog okupljanja garantovana je najvažnijim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima koji obavezuju i Srbiju. Ovo pravo ima svoje mesto i u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, gde je vrlo uopšteno predviđeno članom 20. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 11) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima podrobnije regulišu ovo pravo (čl. 21).

Pravo na slobodu mirnog okupljanja regulisano je u Ustavu Republike Srbije u članu 54, koji predviđa da je mirno okupljanje građana slobodno i da okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže odobrenju, ni prijavljivanju. Zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju se državnom organu. Ustav garantuje slobodu okupljanja samo u odnosu na mirna okupljanja, što je u skladu s međunarodnim standardima. Međutim, Ustav propisuje da je mirno okupljanje *građana* slobodno, odnosno ovo pravo ne garantuje strancima ni licima bez državljanstva. EKLJP i PGP garantuju „svakom" (EKLJP), odnosno „priznaju" ovo pravo na opšti način, bez ograničavanja u pogledu lica kojima se pravo priznaje (PGP). EKLJP sadrži odvojenu odredbu kojom se dozvoljava ograničavanje aktivnosti stranaca,[379] ali samo u pogledu političkih aktivnosti, i ovom odredbom bi se mogla opravdati zabrana da stranci organizuju politički skup. Ipak, okupljanja ne moraju biti politička, pa ni isključivanje stranaca iz uživanja prava na slobodu okupljanja na opšti način, kako je to učinjeno u Ustavu, nije opravdano. Takođe, EKLJP ne pominje ograničenje prava lica bez državljanstva. Treba ipak napomenuti da je u svim do sada rešenim predmetima po ustavnoj žalbi koja se odnosila na pravo na slobodu okupljanja Ustavni sud Srbije istakao da se član 11 EKLJP po svojoj suštini ne razlikuje od člana 54 Ustava, što može da znači da bi Ustavni sud tumačio pravo iz ovih članova u skladu sa standardima koje je ustanovio Evropski sud za ljudska prava, pa bi ga priznao i strancima ukoliko se ne radi o političkim skupovima. Ipak,

378 Vidi na http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/istrazivanje-mladi-nezadovoljni-medijima_445650.html.

379 Član 16 EKLJP – Ograničenja političke aktivnosti stranaca: Nijedna odredba članova 10, 11 i 14 ne sme se tumačiti tako da sprečava Visoke strane ugovornice da ograničavaju političku delatnost stranaca.

pred Ustavnim sudom do sad nije bilo predmeta gde je isticana povreda prava na slobodu okupljanja zbog toga što je sazivač skupa bio stranac, te se ne može sa sigurnošću tvrditi kakav bi bio stav Suda po tom pitanju.

U pogledu obaveze prijavljivanja skupa, Ustav predviđa da za okupljanja u zatvorenom takva obaveza ne postoji. S druge strane, za sve vrste okupljanja na otvorenom Ustav predviđa da se prijavljuju državnom organu, u skladu sa zakonom. Iz ovakve formulacije nije do kraja jasno da li svaki skup na otvorenom mora da se prijavi ili je zakonom moguće odrediti slučajeve kad takva obaveza ne postoji. Ovo drugo tumačenje svakako je poželjno jer, iako važeći zakon ne predviđa izuzetke od obaveze prijavljivanja, postoji mogućnost da novi zakon postupak prijave reguliše na liberalniji način, koji bi bio više u skladu s međunarodnim standardima.

Poslednji stav člana 54 Ustava, kojim se određuju uslovi koji moraju biti ispunjeni za ograničavanje slobode okupljanja, u skladu je sa međunarodnim standardima. Ustavom je izričito predviđeno da ograničenje slobode okupljanja mora biti predviđeno zakonom i neophodno (čl. 54), a članom 20 je propisano da svako ograničenje ljudskih prava sme biti samo onog obima koji je neophodan da se „ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava". Članom 54 predviđena su četiri razloga zbog kojih je dozvoljeno ograničiti slobodu okupljanja – zaštita javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije. Dakle, nijedan drugi osnov osim ovih pomenutih ne može opravdati ograničenje slobode okupljanja jer je lista data u Ustavu iscrpna. Naravno, veliko je pitanje kako se u praksi tumače ovi osnovi, odnosno šta se sve može pod njih podvesti, jer su oni dosta široko postavljeni.

10.2. Zakon o okupljanju građana

Pravo na slobodu mirnog okupljanja u Republici Srbiji regulisano je Zakonom o okupljanju građana,[380] koji je usvojen još 1992. godine. Zakon je u međuvremenu nekoliko puta menjan, ali su i pored toga rešenja u njemu zastarela i u velikoj meri nesaglasna s međunarodnim standardima, pa čak i s relevantnom ustavnom odredbom. Za vreme mandata prethodne Vlade osnovana je radna grupa s ciljem da donese preporuke za upodobljavanje zakonskog okvira međunarodnim standardima. Takođe je zatraženo i mišljenje od OEBS/ODIHR i Venecijanske komisije o postojećem zakonu.[381] Radna grupa je još 2010. godine završila rad i usvojila preporuke, u kojima je uzeto u obzir i mišljenje OEBS/ODIHR i Venecijanske komisije. Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao ministarstvo nadležno za ovu oblast, sačinilo je nacrt novog zakona, o kome, međutim, još nije bilo javne rasprave. Nacrt sadrži neka poboljšanja u odnosu na važeći zakon, ali neka ozbiljno kritikovana rešenja iz važećeg zakona nisu izmenjena, a uz to ima i novih rešenja koja zaslužuju

380 *Sl. glasnik RS,* 51/92, 53/93, 67/93 i 48/94; *Sl. list SRJ,* 21/01; i odluka SUS*, Sl. glasnik RS,* 101/05 – dr. zakon.

381 http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)031-e.pdf.

kritiku.[382] Ipak, kako se radi samo o nacrtu, treba imati u vidu da ima prostora za izmene i ostaje mogućnost da se kroz javnu raspravu predviđena rešenja unaprede.

Ustavni sud je u maju 2013. godine, saglasno članu 168, st. 1 Ustava po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak ocene ustavnosti Zakona o okupljanju građana.[383] Razlozi zbog kojih je Ustavni sud pokrenuo ovaj postupak jesu pre svega nedostaci u Zakonu u pogledu predviđenih pravnih lekova, za koje je u postupcima po ustavnim žalbama već utvrđeno da nisu delotvorni. Ustavni sud, takođe, smatra da treba ispitati da li su zakonski osnovi za ograničenje slobode okupljanja, koji su šire postavljeni od onih koje Ustav propisuje, u saglasnosti sa Ustavom. Ustavni sud, pored odredbe člana 11, st. 3 Zakona, kojom je propisano da žalba izjavljena protiv prvostepenog rešenja o zabrani javnog skupa ne odlaže izvršenje, vidi kao sporno i postavljanje i propisivanje, u više zakonskih odredaba, rokova u kojima nadležni organ najkasnije mora da odluči o eventualnoj zabrani prijavljenog javnog skupa, pa čak i roka u kome se javni skup najkasnije mora prijaviti, jer od propisivanja ovih rokova direktno zavisi delotvornost zaštite zajemčene slobode. Prema Ustavnom sudu sporne su i odredbe Zakona kojima se određuje prostor na kome se javni skup ne može održati, kao i prepuštanje jedinicama lokalne samouprave da, na osnovu najopštije Zakonom predviđenih kriterijuma, svojim aktima određuju prostor na kome je dozvoljeno okupljanje građana. Postavlja se i načelno pitanje da li zakonodavac, polazeći od odredbe člana 20, st. 1 Ustava,[384] može da propiše bilo koji razlog za zabranu javnog skupa, a da ga nije izričito doveo u neposrednu vezu sa Ustavom utvrđenim razlozima iz kojih je dopušteno ograničenje slobode okupljanja.

Na sve nedostatke u Zakonu, Beogradski centar za ljudska prava je tokom prethodnih godina ukazivao u svojim godišnjim izveštajima o stanju ljudskih prava u Srbiji.

Zakon iz 1992, koji je još uvek na snazi, ne sadrži preciznu definiciju okupljanja, već samo navodi da se okupljanjem građana, u smislu ovog zakona, smatra sazivanje i održavanje zbora ili drugog skupa na za to primerenom prostoru.

Kao što se vidi, zakon ne precizira da se pod okupljanjima u smislu zakona podrazumevaju samo ona okupljanja koja se održavaju u cilju izražavanja zajedničkih uverenja i ciljeva, što su okupljanja zaštićena međunarodnim pravom ljudskih prava. Usled toga dolazi do zabune da li npr. sportski događaji ili događaji komercijalnog tipa spadaju u okvir zakonodavstva o slobodi mirnog okupljanja.

Nacrt novog zakona sadrži član posvećen definiciji okupljanja, i određuje da je u smislu zakona okupljanje „svako organizovano okupljanje više od 10 lica,

382 Nacrt zakona je detaljno analiziran u *Izveštaj 2012*, II.9.

383 Rešenje Ustavnog suda o pokretanju postupka I Uz 204/2013 od 30. maja 2013.

384 Ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčeno prava. Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može se smanjivati. Pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, svi državni organi, a naročito sudovi, dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. (čl. 20 Ustava).

koje se održava radi javnog izražavanja, ostvarivanja i promovisanja političkih, socijalnih i nacionalnih uverenja i ciljeva, kao i drugi oblici okupljanja". Pod drugim oblicima okupljanja podrazumevaju se javne priredbe, odnosno „okupljanja kojima je svrha ostvarivanje državnih, verskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa". Uključivanje ovakvih „oblika okupljanja" u zakon kojim se reguliše sloboda okupljanja nije opravdano, jer okupljanje u smislu međunarodno garantovanog prava na slobodu okupljanja ponekad može zahtevati veću toleranciju od nekih drugih manifestacija na kojima se okuplja veći broj ljudi, pošto se slobodom okupljanja štite fundamentalne demokratske vrednosti, dok na primer jedna sportska manifestacija nema takav značaj za društvo. Zbog toga, na primer, policija može da ima veću slobodu kad procenjuje da li će dopustiti prisustvo navijača na utakmici nego kad procenjuje da li će dozvoliti neki skup koji prenosi političku poruku. Ipak, ovako određujući okupljanja, Nacrt stavlja sve vrste manifestacija u istu ravan.

10.2.1. Mesto održavanja okupljanja

Među spornim odredbama Zakona svakako su one kojima se određuje koji je prostor „primeren" za javni skup. Zakon taj prostor definiše kao onaj koji je pristupačan i pogodan za okupljanje lica čiji broj i identitet nisu unapred određeni i na kome okupljanje građana ne dovodi do ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine. Zakon takođe predviđa da se javni skup može održati i na prostoru na kome se odvija javni saobraćaj prevoznim sredstvima, ali kad je moguće dodatnim merama obezbediti privremenu izmenu režima saobraćaja, zaštitu zdravlja i bezbednost ljudi i imovine.

Dakle, zakon zabranjuje okupljanje na mestima na kojima se „ometa javni saobraćaj". Osnov za ovakvo ograničenje ne postoji ni u Ustavu, ni u međunarodnim standardima, i neprihvatljivo je da zakon sadrži takvu odredbu. Zakon, doduše, u narednom stavu omogućava da se skupovi održe i na mestima gde se odvija saobraćaj, ali za to postavlja dodatne uslove (u ovom i drugim članovima zakona), koji se mogu smatrati preteranim i koji neopravdano ograničavaju slobodu mirnog okupljanja.

Odredba koja se odnosi na zabranu održavanja skupova na mestu na kom se time ometa javni saobraćaj je jedna od najspornijih i najviše kritikovanih odredaba Zakona, i poražavajuće je da Nacrt predviđa gotovo istovetnu odredbu, uz praktično jedinu razliku što ne predviđa izričito da će troškove promene režima saobraćaja snositi organizator.

Još jedno značajno ograničenje u pogledu mesta na kom se može održavati okupljanje predviđeno je u st. 4, člana 2 Zakona, kojim se zabranjuje održavanje javnog skupa u blizini Savezne skupštine i Narodne skupštine Republike Srbije[385] neposredno pre i u vreme njihovog zasedanja.

385 U međuvremenu, usled promena političkih prilika u zemlji, Savezna skupština više ne postoji, ali se ista zgrada koristi za sednice Narodne skupštine Republike Srbije.

Iako na prvi pogled može delovati da odrednica „neposredno pre i u vreme njihovog zasedanja" ukazuje na kratak vremenski okvir u kome je zabranjeno okupljanje na ovim mestima, „zasedanje" zapravo jeste čitav period u kome Narodna skupština zaseda i koji može potrajati nedeljama. Uostalom, učesnicima okupljanja i jeste najvažnije da se pred Skupštinom okupe baš kada su poslanici u njoj, kako bi političkim činiocima preneli svoju poruku. Pored toga, nigde se ne precizira šta se smatra mestom „u blizini" Skupštine, što otvara dodatni prostor za arbitrernost. Nacrt ne predviđa ograničenje u pogledu okupljanja pred Narodnom skupštinom.

Pomenute uopštene zabrane za okupljanja na pojedinim mestima kakve poznaje Zakon o okupljanju građana nisu u skladu niti s Ustavom, niti s međunarodnim standardima. Može se zamisliti da u nekoj situaciji postoje razlozi koji daju osnov da se zabrani određeno okupljanje pred Skupštinom, na primer radi zaštite nacionalne bezbednosti. Ipak, postojanje tog osnova i neophodnost da se okupljanje zabrani moraju se procenjivati u svakom konkretnom slučaju.

Zakon takođe predviđa da će opštine i gradovi odrediti koji prostori se smatraju primerenim za okupljanje. Ne postoji, međutim, nikakav razlog da se odrede samo pojedina mesta kao podobna za okupljanje, već se mora ostaviti organizatorima da sami izaberu gde će održati okupljanje, a na vlastima je da u konkretnom slučaju procene da li je neki od osnova za ograničenje primenljiv, i da li je ograničenje neophodno. Pored toga, Ustav i međunarodni instrumenti dozvoljavaju ograničenja slobode okupljanja samo na osnovu zakona. Odredbom kojom se lokalnim vlastima ostavlja diskreciono pravo da odrede mesta pogodna za okupljanja građana, na mala vrata se uvodi mogućnost ograničavanja slobode okupljanja kroz administrativne akte lokalnih samouprava. Ova odredba, ipak, ne postoji u Nacrtu, što je dobrodošla promena, a biće i predmet ocene ustavnosti u postupku pred Ustavnim sudom, pokrenutom u maju 2013. godine

Javni skupovi se mogu održavati na jednom mestu ili mogu biti u pokretu, što je u skladu s međunarodnim standardima. Ipak, Zakon nepotrebno ograničava skupove u pokretu tako što propisuje da se skupovi koji se održavaju na prostoru na kome se odvija javni saobraćaj mogu odvijati samo neprekinutim kretanjem. Ovakvo rešenje olakšava posao policiji i nadležnima za izmenu saobraćaja, ali to svakako nije dovoljan osnov da se na takav način ograniči pravo na slobodu okupljanja. Nacrt je, opravdano, ukinuo i ovo rešenje.

10.2.2. Prijava skupa

Prijava služi da se vlasti obaveste o održavanju skupa, a organizator ne mora da čeka da po podnošenju prijave dobije odobrenje za okupljanje, što znači da u Srbiji postoji sistem obaveštenja, a ne dozvole. Ovakvo rešenje u skladu je s međunarodnim standardima. Takođe, i rokovi za podnošenje prijave su prihvatljivi – skup u mestu mora da se prijavi najkasnije 48 sati pre održavanja, a skup u pokretu najkasnije pet dana pre održavanja. Treba imati u vidu da ukoliko je rok previše kratak, teško može da se zamisli da će sudska odluka povodom žalbe na eventualno rešenje o zabrani skupa moći da se donese na vreme da se skup održi u planiranom terminu,

pa rokovi za prijavu ne mogu biti previše kratki. Ipak, teško je odrediti pravu meru, kako se ni sloboda okupljanja ne bi ograničila nerazumno dugim rokovima za prijavu, a s druge strane, kako bi bilo vremena da sud na vreme poništi eventualno ograničenje, ako ono nije opravdano. Nacrt je rokove pomerio, pa se prema njemu okupljanje u mestu mora najaviti najmanje pet, a okupljanje u pokretu najmanje sedam dana pre datuma održavanja. Ipak, prema tome kako su rokovi za postupanje suda utvrđeni, „nedostaje" 24h kako bi se osiguralo da konačna odluka suda bude doneta do planiranog vremena okupljanja.

Prema važećem zakonskom rešenju, prijava se podnosi Ministarstvu unutrašnjih poslova, a kopija prijave dostavlja se i nadležnom organu opštine, odnosno grada, koji je zadužen za komunalne usluge u vezi sa održavanjem skupa. Problem je što zakonom nije jasno utvrđeno kojim službama i sa kakvim zahtevom organizator treba da se javi, kao i kako negativan odgovor ovih službi utiče na održavanje skupa. Pribavljanje potrebne dokumentacije nekad može da prouzrokuje značajne troškove, čime se ograničava pravo na slobodu mirnog okupljanja. Organizatori Parade ponosa redovno su proteklih godina prikupljali obimnu dokumentaciju u cilju dobijanja dozvole za održavanje skupa, što pored toga što zahteva veliku organizaciju i vreme, nosi sa sobom i značajne troškove.

Isti slučaj bio je i ove godine. Organizatori Parade ponosa su prilikom organizacije skupa bili obavešteni da je za održavanje skupa potreban i niz drugih saglasnosti i odobrenja od strane javnih preduzeća i organa grada Beograda i opštine Savski venac.[386] Prikupljanje ove dokumentacije je trajalo mesecima a potrebne odluke su izdate tek u avgustu 2013. Organizator Parade ponosa je bio i u obavezi da nadležnim organima (Gradska opština Savski venac, JKP Zelenilo Beograd, policijska stanica Savski venac) dostavi i elaborat bine čije je postavljanje predviđeno u parku Manjež, kao i detaljne informacije o pravnom licu koje će na skupu obavljati redarske poslove. Od organizatora Parade ponosa je bilo takođe traženo da uplate kauciju zbog troškova koji će nastati izmenom režima javnog saobraćaja, budući da je Parada ponosa planirana kao skup u pokretu. Organizator Parade ponosa je i u 2011. i 2012. godini bio izložen komplikovanoj i dugotrajnoj proceduri dobijanja dozvola za održavanje skupa. Ovakve obaveze, međutim, nisu bile nametnute drugim organizatorima skupova u pokretu u 2012. godini.[387] U 2013. godini je skup u pokretu Srpske radikalne stranke povodom desetogodišnjice od dobrovoljnog odlaska Vojislava Šešelja u Haški tribunal i skup u pokretu „Stop navijačkim žrtvama" koji je organizovalo udruženje navijačkih grupa, održan samo uz prijavu nadležnoj policijskoj upravi.[388] Ovakva praksa ukazuje na nejednak tretman organizatora sku-

386 Primera radi: Odobrenje gradske opštine Savski venac za organizovanje skupa na teritoriji opštine, Odobrenje gradskog Sekretarijata za saobraćaj za održavanje skupa u pokretu, Odobrenje od JKP Gradsko zelenilo za održavanje skupa na gradskoj zelenoj površini, Zahtev JKP Gradska čistoća da se uklone kontejneri i sl.

387 Podatak dobijen na osnovu monitoringa slobode okupljanja u kome je učestvovao Beogradski centar za ljudska prava, a koje je realizovano 2012. godine u okviru projekta Misije OEBS u Srbiji.

388 Vidi *Analiza administrativnih procedura za prijavu skupa,* Inicijativa mladih za ljudska prava, dostupno na http://rs.yihr.org/rs/article/1045/.

pova od strane nadležnih organa koja je u potpunosti neosnovana i može predstavljati ozbiljno ograničenje slobode okupljanja zasnovano na diskriminaciji.

Zakon ne traži od organizatora da nabave različita odobrenja od komunalnih organa, ali se to u praksi traži na osnovu propisa lokalnih samouprava, čime se dolazi u situaciju da komunalni organi nekada praktično odlučuju o održavanju okupljanja.

Nacrt predviđa samo obavezu da se prijava podnese Ministarstvu unutrašnjih poslova, dok ne pominje sada postojeću obavezu podnošenja kopije prijave lokalnim samoupravama. Ipak, ni sadašnji zakon ne predviđa obavezu pribavljanja odobrenja od lokalnih organa, već samo da se tim organima dostavi kopija prijave, tako da je verovatno da će se praksa pribavljanja odobrenja od organa lokalnih samouprava nastaviti i dalje, u skladu s lokalnim propisima, iako za to nema osnova ni u sadašnjem zakonu, ni u nacrtu novog zakona. Nažalost, nacrt ne čini ništa da zakonski uredi obaveze i ovlašćenja lokalnih organa vlasti u pogledu slobode okupljanja, iako je očigledno da na tom planu ima dosta problema.

Nacrt u pogledu prijave skupa dodatno opterećuje organizatora, jer propisuje da se prijava mora podneti „lično". Ovakvo rešenje nikako nije dobrodošlo, posebno imajući u vidu da je organizator već suviše opterećen, a pri tome se ne vidi razlog koji bi ovo dodatno opterećivanje opravdao.

Ukoliko se skup održava bez prethodne prijave, policija, prema Zakonu, treba takav skup da onemogući (čl. 14). Ovo nije u skladu s međunarodnim standardima, koji, iako prihvataju da sistem prijave u načelu može da postoji, zahtevaju takođe da postoje izuzeci za slučajeve kada je skup po svojoj prirodi takav da nije bilo moguće prijaviti ga na vreme. Za žaljenje je što i nacrt predviđa da će policija zabraniti, odnosno sprečiti ili prekinuti skup koji nije „blagovremeno ili uredno prijavljen".

Treba, međutim, istaći da se u praksi, neretko, dešava da skupovi ne budu prijavljeni, ili da prijava ne ispunjava sve zakonom propisane uslove, a da se ipak održe, uprkos tome što policija prema Zakonu ima obavezu da takav skup raspusti. Naravno, policija uvek, ako hoće, može po zakonu da zabrani takvo okupljanje. Upravo u tome i jeste problem. Iako je pohvalno s aspekta slobode okupljanja što se dozvoljavaju i spontana okupljanja, za ovakvo postupanje policija u stvari nema zakonski osnov (štaviše, postupa upravo suprotno zakonu kad neprijavljena okupljanja dozvoljava), a mogućnost da se pozove na zakon kako bi zabranila neki skup dok neki drugi skup u istim okolnostima dozvoljava otvara prostor za arbitrerno postupanje. Ponekad policija, tako, pokazuje možda čak i preteranu fleksibilnost, npr. obezbeđujući skup koji šalje diskriminatorske poruke. Tako je u novembru 2013. godine u Bogovađi, u opštini Lajkovac, organizovan protestni skup zbog tražilaca azila kojima nije bio obezbeđen smeštaj za azil u Centru za azil u Bogovađi, i koji su iz tog razloga boravili u šumi u Bogovađi. Prema mišljenju organizatora protestnog skupa, tražioci azila su stvarali bezbednosne probleme lokalnom stanovništvu. Protest je trajao jedan sat uz blokadu centralne seoske raskrsnice i okupio je oko 200 meštana Bogovađe, Donjeg Lajkovca i Vračevića.[389] To je bio jedini skup koji

389 „Bogovađa: protest zbog azilanata", *RTS,* 9. novembar, dostupno na http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1440497/Bogova%C4%91a,+protest+zbog+azilanata.html.

je prijavljen na teritoriji opštine Lajkovac u novembru, a u istom mesecu nijedan skup nije zabranjen.[390] Krajem novembra je, međutim, u istom mestu, organizovan protestni skup koji nije prijavljen a koji je prema izveštavanju medija trajao dva dana. Naime, meštani sela Vračevići su blokirali put od Bogovađe do sela Vračevići, onemogućavajući dopremanje hrane tražiocima azila.[391] Postavlja se pitanje zbog čega ovaj skup nije zabranjen ili prekinut, imajući u vidu da je usled njegovog održavanja došlo do ozbiljnog ugrožavanja prava drugih, što je Ustavom i međunarodnim dokumentima predviđen osnov za ograničavanje slobode okupljanja. Takođe, meštani Ušća i Skela kod Obrenovca su novembru 2013. godine protestovali i povodom najave Komesarijata za izbeglice i migracije da će tražioci azila biti smešteni u nekadašnju radničku baraku.[392] Protesti nisu bili prijavljeni nadležnoj policijskoj stanici u Obrenovcu.[393] Iako su učesnici protesta slali ksenofobične i diskriminatorske poruke, njegovo održavanje nije bilo zabranjeno ili prekinuto.

Još jedno opterećenje za organizatore sadržano je u odredbi kojom se predviđa da će se svaka izmena sadržine prijave (što znači i u slučaju kad se dostavlja organizatoru da je ispravi ili dopuni jer nije uredna) smatrati podnošenjem nove prijave, zbog čega bi moglo doći do toga da prijava, iako je inicijalno podneta na vreme, na kraju ne bude blagovremena jer je sadržala neke minimalne nedostatke. Nacrt predviđa da će u slučaju neuredne prijave nadležni organ, tj. policija, prijavu vratiti organizatoru da je dopuni u roku od 24h. Ne postoji odredba koja predviđa da će se rok računati od podnošenja dopunjene ili izmenjene prijave, što je poboljšanje u odnosu na postojeći tekst.

Od organizatora se zahteva da u prijavi navede i procenu broja učesnika. Zakon ne predviđa kakve su posledice u slučaju pogrešne procene. U Mišljenju OEBS/ODIHR i Venecijanske komisije istaknuto je da greška u proceni broja učesnika ne sme za sobom povlačiti nikakve posledice. Nacrt novog zakona ne menja postojeće rešenje – i dalje se traži od organizatora da u prijavi proceni broj učesnika, a posledice pogrešne procene se ne navode.

S obzirom na sve uslove koje za prijavu postavlja Zakon o okupljanju građana, postojeći sistem prijave u Srbiji može se oceniti kao preterano strog. Nacrt ne samo da ne doprinosi poboljšanju u ovom pogledu, nego je u nekim aspektima i zahtevniji. Pozitivan pomak u Nacrtu je odredba kojom se propisuje da nadležni organ jedinice lokalne samouprave može odrediti jedan prostor prikladan za okupljanje bez prethodne prijave. Međutim, lokalne samouprave nemaju obavezu to da

390 Podatak dobijen na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, odgovor MUP PU Valjevo br. 037-33/13 od 16.12.2013. godine.

391 „Meštani azilantima ne daju hranu", *Telegraf,* 28. novembar, dostupno na http://www.telegraf.rs/vesti/888591-mestani-ne-daju-da-se-azilantima-donese-hrana.

392 „Azilanti iz Bogovađe preseljeni u Obrenovac", *Blic online* 27.11.2013. dostupno na http://www.blic.rs/Vesti/Srbija/423092/Azilanti-iz-Bogovadje-preseljeni-u-Obrenovac.

393 Prema odgovoru MUP, PU za grad Beograd 01/1 br. 214.4-407/13 od 23.12.2013., na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, u Opštini Obrenovac je u novembru 2013. Prijavljeno 56 sportskih skupova i 22 ostala skupa (porodična veselja). U navedenom periodu nije doneto nijedno rešenje o zabrani održavanja javnog skupa.

učine, pa ukoliko one ne bi to učinile, ovo olakšanje za organizatore ne bi u praksi postojalo, iako bi zakon dozvoljavao tu mogućnost.

Nacrt, međutim, uvodi i jednu drugu obavezu, suprotnu ustavnoj odredbi o slobodi okupljanja, a to je obaveza da se čak i okupljanja u zatvorenom prijave ako njihovo održavanje zahteva „preduzimanje posebnih mera bezbednosti". Da podsetimo, Ustav izričito propisuje da okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže ni odobrenju ni prijavljivanju (čl. 54, st. 2).

10.3. Ograničenja slobode okupljanja

Zakonske odredbe koje se odnose na ograničenja slobode mirnog okupljanja u velikoj meri su u neskladu kako s međunarodnim standardima, tako i s Ustavom Srbije. Najpre, nigde u zakonu se ne pominje da ograničenja smeju da se nametnu samo ako su neophodna, a ni osnovi za ograničenje ne korespondiraju međunarodnim i ustavnim standardima. Zakon ne predviđa mogućnost da se primeni neka manje restriktivna mera, kao što je, na primer, promena mesta ili vremena održavanja skupa, već kao jedinu mogućnost predviđa zabranu skupa. Slično, kad je skup već u toku, trebalo bi da postoji mogućnost da nadležni organ preduzme sve potrebne radnje da uspostavi red na skupu (npr. tako što će udaljiti pojedinca ili grupu koja vrši nasilje), a da raspuštanje skupa bude samo krajnja mera. Na taj način uvažili bi se ne samo međunarodni standardi, već i odredba člana 20 Ustava.

Nacrt samo propisuje da se sloboda okupljanja može ograničiti „samo iz razloga propisanih ovim zakonom", što samo po sebi ne znači mnogo, posebno imajući u vidu da „razlozi propisani zakonom", to jest oni koje Nacrt predviđa, ne zadovoljavaju međunarodne i ustavne standarde.

Član 11 Zakona o javnim okupljanjima predviđa da policija može da zabrani održavanje javnog skupa ukoliko smatra da bi okupljanje dovelo do ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine ili ometanja javnog saobraćaja (čl. 11, st. 1). Poslednji razlog je u suprotnosti kako sa međunarodnim standardima, tako i sa Ustavom, i ne bi smeo da se nalazi u zakonu.

Pored ovih osnova za zabranu, Zakon predviđa da, kad se radi o skupu koji je usmeren na nasilno menjanje Ustavom utvrđenog poretka, narušavanje teritorijalne celokupnosti i nezavisnosti Republike Srbije, kršenje Ustavom zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina, izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne i verske netrpeljivosti i mržnje, policija privremeno može da zabrani skup (čl. 9). Razlika u odnosu na član 11 je što policija u ovom slučaju ima obavezu da najkasnije 12 sati pre početka skupa dostavi nadležnom sudu obrazložen zahtev za odlučivanje o trajnoj zabrani ovakvog skupa.

I u slučaju privremene, i u slučaju trajne zabrane, organizator se mora obavestiti o zabrani najkasnije 12 sati pre početka skupa.

Takođe, u okolnostima navedenim u članovima 9 i 11, ukoliko je okupljanje već u toku, policija će narediti organizatoru da prekine skup, a ako on to ne učini, policija će doneti rešenje o zabrani i sama rasturiti skup.

U napred pomenutom postupku ocene ustavnosti Zakona, Ustavni sud će posebno ceniti da li su ove odredbe Zakona u skladu sa članom 20 i članom 54 Ustava kojim su propisani dozvoljeni razlozi za ograničenje slobode okupljanja.

U 2013. godini je zabranjeno održavanje Parade ponosa. Iako je Ustavni sud već povodom dve ustavne žalbe ukazao na to da odluke koje imaju *post–hoc* karakter nisu delotvoran pravni lek, Ministarstvo unutrašnjih poslova je i ove godine ignorisalo taj stav i autoritet Ustavnog suda. Naime rešenje o zabrani Parade ponosa planirane za 28. septembar 2013. godine doneto je 27. septembra 2013. godine, iako je skup prijavljen još 5. oktobra 2012. godine. Donošenjem rešenja o zabrani skupa jedan dan pre njegovog održavanja čini nedelotvornim sve pravne lekove koje Zakon o okupljanju građana predviđa. Rešenje o zabrani, kao i prošlih godina, sadrži veoma paušalno obrazloženje u kome se samo navodi da su se stekli uslovi za zabranu, odnosno da na skupu može doći do ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine. Organizatori Parade su se početkom septembra 2013. sastali sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova i Kabineta ministra povodom obezbeđivanja skupa. Tokom sastanaka predstavnici državnih organa nisu dali konkretan odgovor kakva je bezbednosna procena skupa niti su organizatori Parade ponosa dobili konkretan odgovor na pitanje šta će policija uraditi povodom bezbednosnih procena. Po izveštajima medija, odluku o zabrani doneo je Biro za koordinaciju bezbednosnih službi, na sednici kojom je predsedavao potpredsednik Vlade Aleksandar Vučić, a kojoj je prisustvovao i premijer i ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić.[394] Dačić je odluku o zabrani obrazložio bezbednosnim procenama koje su „pokazale da bezbedno održavanje Prajda niko ne može da garantuje i da postoje ozbiljne pretnje za ugrožavanje javnog reda i mira."[395] Navedene bezbednosne procene nisu date na uvid organizatorima skupa u bilo kom obliku, niti su predočene javnosti. I u 2013. godini bile su planirane brojne kontrademonstracije, pa je policija zabranila sva javna okupljanja zakazana za 28.9.2013.[396] Ovom *generalnom* zabranom se zapravo izjednačavaju nasilna i nenasilna okupljanja građana. Zabrana svih skupova, uključujući i one čiji se učesnici ne slažu sa održavanjem Parade ponosa, čini mešanje države u slobodu okupljanja još nesrazmernijim. Inače, cela organizacija Parade ponosa je praćena brojnim diskriminatorskim izjavama državnih funkcionera i crkvenih velikodostojnika.[397] Premijer Dačić je ove godine otvoreno izjavio kako drugačija seksualna orijentacija nije „normalna" ili „prirodna": „to nije prirodno, i ako nije prirodno, ako je to manjina i

394 Nema Parade ponosa, *B92*, 27. septembar, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=09&dd=27&nav_category=12&nav_id=758688.

395 „Ovo nije poraz pred huliganima", *B92*, 27. septembar, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=09&dd=27&nav_category=12&nav_id=758824.

396 Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije takođe je zabranilo *Porodičnu šetnju* organizacije Dveri, šetnju Udruženja *Istinoljublje*, skup Obraza (inače, zabranjenog udruženja) „Molitveni hod".

397 „Irinej: Čega se pametan stidi...", *B92*, 26. septembar dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=09&dd=26&nav_category=12&nav_id=758101.

izuzetak, onda i oni moraju da vode računa da ne vređaju osećaje većine,"[398] te da „homoseksualci imaju ista prava kao i drugi građani, ali nemojte da mi pričate da je to normalno kad nije. Ako je to normalno, zašto smo onda izuzeci? Ne osećam mržnju prema njima, samo ne mogu da prihvatim da je to normalno. Ako to postoji u zemljama EU, ne znači da mi treba da podržimo tu pojavu."[399] Međutim, nije bilo na državnim zvaničnicima da ocenjuju celishodnost Parade ponosa, već je samo na učesnicima i organizatorima Parade bilo da odluče da li žele da rizikuju sopstvenu bezbednost zarad borbe za jednakost u srpskom društvu, dok je na državi bilo da ih zaštiti od tuđe mržnje i nasilja. Ovo je već četvrti slučaj zabrane Parade ponosa što ukazuje na sistemsku prirodu kršenja slobode okupljanja kada se radi o promovisanju stava koji većina ne odobrava. Revoltirani još jednom zabranom Parade ponosa, organizatori i potencijalni učesnici Parade ponosa su uveče 27. septembra organizovali protestnu šetnju ispred Vlade Republike Srbije, koja je protekla bez incidenata uz pratnju policije.[400] Ta činjenica pokazuje da je održavanje ovog skupa bilo zapravo sasvim moguće. Nijedno kontroverzno javno okupljanje ne može biti lišeno svakog rizika. Ako bi to bio test koji bi dozvoljavao ograničenje slobode okupljanja to bi značilo da bi se svako okupljanje moglo zabraniti samo zato što grupa nasilnika želi da ga spreči i zato što država nije u stanju da zaštiti učesnike skupa od svakog nasilja.[401] Zaštitnik građana je ocenio da odluka o zabrani Parade „tačno odražava stav onih koji su je doneli i koji oni imaju o ljudskim pravima –štitićemo ih, ali samo ako nam se sviđaju i ako nam to ne pravi probleme u biračkom telu."[402]

Tek posle zabrane Parade ponosa 2013. godine policija je podnela 18 krivičnih prijava protiv lica koja su pretila organizatorima Parade preko društvenih mreža.[403] Nadležni organi su, prema oceni Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, ipak zakazali u preduzimanju preventivnih mera koje bi omogućile održavanje Parade ponosa, tako što „nisu radili dovoljno na smanjenju homofobije i razvijanju duha

398 Dačić: „Gejevi nisu normalni, Isusa su predstavili kao homoseksualca", *Press*, 24. septembar, na http://www.pressonline.rs/info/politika/286997/dacic-gejevi-nisu-normalni-isusa-su-predstavili-kao-homoseksualca.html.

399 Dačić: „Nije normalno biti homoseksualac!", *Kurir*, 25. septembar, na http://www.kurir-info.rs/dacic-nije-normalno-biti-homoseksualac-clanak-1001325.

400 „Održana protestna Parada ponosa", *B92*, 27. septembar, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=09&dd=28&nav_category=12&nav_id=758871.

401 Kako je istaknuto u presudi u slučaju *Christians against Racism and Fascism protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* CtHR, App. No. 8440/78 (1980) Evropskog suda za ljudska prava, „[M]ogućnost nasilnih kontrademonstracija, ili mogućnost da se nasilni ekstremisti koji nisu članovi organizacije koja organizuje skup pridruže demonstracijama, ne mogu kao takve da ukinu ... pravo [na slobodu okupljanja]. Čak i kada postoji stvarna opasnost da će javni skup u pokretu dovesti do nereda usled događaja koji su van kontrole organizatora, takav skup u pokretu ne prestaje samim tim da spada u opseg člana 11 (1) Konvencije, već svako ograničenje nametnutog skupu mora da bude u skladu s odredbama st. 2 tog člana".

402 „Zabrana Parade nije opravdana", *B92*, 30. septembar, dostupno na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=09&dd=30&nav_category=12&nav_id=759803.

403 „Krivične prijave zbog pretnji organizatorima parade ponosa", *Blic*, dostupno na http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/409224/Krivicne-prijave-zbog-pretnji-organizatorima-Parade-ponosa.

tolerancije o čemu govore alarmantni podaci o količini mržnje prema LGBT populaciji koja postoji posebno kod mladih ljudi..."[404]

Republika Srbija je, dakle i u 2013. godini propustila da ispuni svoju pozitivnu obavezu da učesnike Parade ponosa zaštiti od trećih lica, pre svega pripadnika ekstremnih organizacija, koja su nasilno želela da spreče Paradu ponosa.[405]

Osnovi za zabranu navedeni u Nacrtu zakona u velikoj meri korespondiraju osnovima u postojećem zakonu. Više se ne pominje zaštita javnog morala kao osnov za zabranu (mada taj osnov postoji u Ustavu). Ometanje javnog saobraćaja se ne pominje u članu koji navodi osnove za zabranu, ali je praktično okupljanje ograničeno u ovom pogledu jer se u članu kojim se određuje prostor za okupljanje određuje da se ono može održati tamo gde se odvija javni saobraćaj „ako je dodatnim merama moguće osigurati privremenu izmenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja ljudi i bezbednost ljudi i imovine." Drugim rečima, ometanje javnog saobraćaja uzrokuje posredna ograničenja. Nacrt takođe predviđa i neke osnove kojih nema u važećem zakonu. Jedan osnov je prihvatljiv, jer predviđa da će se zabraniti okupljanje kada se kao organizator pojavljuje udruženje čiji je rad zabranjen. Međutim, Nacrt predviđa i da će se zabraniti okupljanje kada na zahtev nadležnog organa organizator blagovremeno ne preduzme naložene dodatne mere. Ovakvo rešenje nameće značajna opterećenja organizatorima, koji praktično prema međunarodnim standardima smeju samo da budu obavezani da se ponašaju mirno i (eventualno) da prijave skup, i kao sankciju za nepoštovanje predviđa najrigorozniju meru – zabranu, odnosno sprečavanje ili prekidanje skupa. Nacrt takođe predviđa da će policija prekinuti skup ako redari ne mogu da održe red i mir. Treba podsetiti da se organizatorima ovakve obaveze ne mogu nametati. Održavanje reda i mira u nadležnosti je policije. Čak i u slučaju da se pojedinci na skupu ponašaju nasilno, ne može se smatrati da je ceo skup nasilan. U svakom slučaju, kad postoje elementi nasilja, na policiji je da reaguje, a ne može odgovornost prebacivati na redare. Ako je nasilje takvo da se uklanjanjem pojedinaca sa skupa ne može otkloniti, tada policija može da rasturi skup.

10.4. Pravni lekovi

Na rešenje o trajnoj zabrani (čl. 11) moguća je žalba u upravnom postupku, a protiv konačnog rešenja se može voditi upravni spor. U slučaju privremene zabrane (čl. 9), kada sud donese svoje prvostepeno rešenje, po Zakonu o okupljanju građana

404 „Zabranjena Parada ponosa", *Politika*, 28. septembar, dostupno na http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/Parade-ponosa-u-Beogradu-nece-biti.lt.html.

405 U presudi Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Plattform Ärzte für das Leben protiv Austrije,* ECHR, App. No. 10126/82, odluka od 28.6.1988. istaknuto je da pravo da se održe kontrademonstracije ne može ići dotle da se onemogući pravo da se održe inicijalne demonstracije. Štaviše, ako kontrademonstracije upravo teže da onemoguće glavne demonstracije, dakle da spreče vršenje prava drugih lica, one se više ne mogu smatrati mirnim i u tom slučaju ne bi uživale zaštitu.

moguća je žalba na to rešenje. Zakon o okupljanju građana predviđa da odluku o zabrani donosi nadležni okružni sud, i da postoji pravo žalbe na prvostepeno rešenje suda. Zakon nije usklađen s novom organizacijom sudova, što je svakako neprihvatljivo. U novom sudskom sistemu, odluku o zabrani donosi Upravni sud. Upravni sud može rešenjem odbiti zahtev i poništiti rešenje o privremenoj zabrani, ili može izreći zabranu održavanja javnog skupa. Stranke mogu izjaviti žalbu u roku od 24 sata od dostavljanja rešenja. O žalbi odlučuje Vrhovni kasacioni sud Srbije u roku od 24 sata od prijema žalbe.

S obzirom da se organizator o zabrani obaveštava najkasnije 12 sati pre početka skupa, teško je zamisliti da bi pravosnažna odluka kojom se zabrana poništava i održavanje skupa dozvoljava mogla da bude doneta na vreme da se skup održi onda kada je planirano. Zbog toga je i Ustavni sud zaključio da je zaštita predviđena zakonom nedelotvorna.

Nacrt pitanje pravnih lekova rešava bitno drugačije. Najpre, ne postoji podela na privremenu i trajnu zabranu, već se sve zabrane tretiraju na isti način. Pored toga, Nacrt uvodi rokove za postupanje sudova u slučaju zabrane skupa, što je pohvalno. Rokovi su izrazito kratki, pa ostaje pitanje da li će u praksi biti i poštovani. Prema Nacrtu, policija može samo privremeno da zabrani skup, uz obavezu da najkasnije 48h pre najavljenog okupljanja dostavi nadležnom višem sudu obrazložen zahtev za odlučivanje o zabrani. Sud ima obavezu da odluku donese u roku od 24h, a stranke potom imaju rok od 24h sata da se žale. Ipak, i s ovako kratkim rokovima, drugostepena odluka neće biti doneta pre zakazanog vremena okupljanja – ako policija dostavi u krajnjem trenutku zahtev sudu, dakle 48 sati pre skupa, pa sud za 24h donese odluku, ostaje još 24h za žalbu, i taj rok ističe u trenutku kad je okupljanje trebalo da se održi. Drugostepeni sud takođe ima obavezu da odluči po žalbi u roku od 24h. Dakle, ukoliko bi policija zahtev sudu dostavila 72h pre zakazanog skupa, prema rokovima postavljenim u Nacrtu do planiranog vremena za održavanje skupa bila bi doneta i drugostepena odluka, tako da bi bilo dobro policiju obavezati da svoj zahtev dostavi 72h pre početka skupa, što bi trebalo da bude i izvodljivo, imajući u vidu da se prijava podnosi najkasnije dva dana pre tog roka, odnosno četiri dana pre tog roka u slučaju skupova u pokretu.

Praksa je pokazala da u pogledu delotvornosti pravnog leka može da se javi još jedan problem koji se odnosi na nepostupanje organa nadležnog da donese rešenje o zabrani. Naime, ukoliko nadležni organ predloži, na primer, da se skup „izmesti", jer na predloženom mestu ne dozvoljava da se održi, u tom slučaju nadležni organ ne donosi formalno nikakvo rešenje kojim ograničava pravo učesnika, jer rešenje o promeni mesta ne može da donese, pošto nema zakonski osnov, a rešenje o zabrani nije doneo. Tada ne postoji ni odluka nadležnog organa na koju bi organizator mogao da se žali. Upravo to se desilo 2009. godine kada je organizatorima najavljene Parade ponosa nadležni organ „preporučio izmeštanje" skupa, a *de facto* je skup bio zabranjen. Tim pitanjem bavio se i Ustavni sud u svojoj odluci po ustavnoj žalbi.

Odredbe Zakona kojima se uređuju pravni lekovi bili su upravo povod za Ustavni sud da po sopstvenoj inicijativi pokrene postupak ocene ustavnosti Zakona o okupljanju građana u 2013. godine.

10.5. Odgovornost organizatora i sankcije

Uz finansijske obaveze u slučaju da se okupljanje organizuje na mestu gde se odvija javni saobraćaj, organizator ima i druge obaveze. Pored toga što se od njega zahteva podnošenje prijave, organizator ima, prema zakonu, obavezu da „preduzme mere za održavanje reda na skupu, odnosno da organizuje redarsku službu". Kao što je gore već pomenuto, ovakve obaveze prevazilaze one koje su dopuštene međunarodnim standardima.

Nacrt ovu oblast reguliše tako što dodatno povećava već značajna opterećenja. Nigde se ne pominje izričito da će organizatori snositi troškove, ali nigde nije regulisano kako će se troškovi snositi. Nacrt uvodi objektivnu odgovornost organizatora za štetu koju počine učesnici na okupljanju. Takođe, uvode se brojne obaveze za organizatora – da vrši nadzor nad održavanjem okupljanja i usmerava rad redara, da preduzme potrebne mere radi obezbeđenja reda i mira, da preduzme mere da učesnici ne budu naoružani i ne pričine štetu, da osigura dovoljan broj redara, da preduzme odgovarajuće mere medicinske zaštite i zaštite od požara itd. Svi ovi zahtevi izuzetno su opterećujući za organizatore i mogu imati značajan odvraćajući efekat i tako negativno uticati na slobodu okupljanja, te se mogu smatrati neprihvatljivim, posebno imajući u vidu da prvenstvena obaveza za održavanje javnog reda i mira leži na policiji.

Važeći zakon predviđa vrlo rigorozne sankcije, uključujući i kaznu zatvora za organizatore skupova koji ne poštuju zakonska pravila, čak i ona koja se odnose na obavezu da se skup prijavi. Nacrtom kazna zatvora nije predviđena.

Važeći zakon ne govori ništa o obavezi države da zaštiti mirno okupljanje, iako problemi koje je ono do sada proizvodilo u praksi potvrđuju neophodnost da se nadležni organi izričito obavežu da mirnim demonstrantima pruže zaštitu i omoguće im da održe okupljanje koje treća lica nasilno pokušavaju da spreče ili najavljuju da će sprečiti. Nacrt ne donosi nikakve promene u ovom pogledu.

U važećem zakonu nije uopšte regulisano pitanje kontrademonstracija. S obzirom na njihov praktični značaj, odnosno na potrebu da se regulišu pitanja koja se u vezi s kontrademonstracijama postavljaju, odnosno kako rešiti situaciju kada dva sazivača žele da održe skup na istom mestu u isto vreme, ne bi bilo loše da zakon postavi neke smernice za regulisanje tog pitanja. Nacrt ovo pitanje reguliše na neprihvatljiv način, propisujući da će u slučaju da su podnete dve ili više prijava za okupljanje na istom mestu, prednost imati ona koja je prva podneta. Na ovaj način praktično se zabranjuju kontrademonstracije, što je svakako preterano. Čak i dosadašnja praksa pokazuje da je moguće bez incidenata održati više okupljanja u isto vreme na istom mestu, pa se zaista ne vidi potreba za ovako rigidnim rešenjem.[406]

406 Povodom procesa za rehabilitaciju Dragoljuba Mihailovića u junu su, tako, na malom prostoru ispred Višeg suda održana u isto vreme tri skupa – skup „Žena u crnom", skup „par-

10.6. Uloga policije

Kao što se iz prikaza Zakona može videti, u njemu su sadržana neka problematična rešenja, i Ministarstvo unutrašnjih poslova ima široka ovlašćenja da skupove zabrani. Međutim, iako se najčešće na ponašanje policije ne mogu uputiti zamerke, nije dobro da organima vlasti bude ostavljeno na volju da odluče kada će kako postupiti, a trenutno je, zahvaljujući neadekvatnim zakonskim rešenjima upravo tako, odnosno kad želi, policija može iz nekih formalnih razloga, koji nisu u skladu s međunarodnim standardima, da odluči da zabrani skup.

Usled toga, povremeno dolazi do problema, što je pre svega slučaj s Paradom ponosa, kada policija počinje da postupa rigidnije. S druge strane, kao što pokazuje pomenuti slučaj skupa u Bogovađi, policija nekad pokazuje možda i preteranu tolerantnost dozvoljavajući čak i okupljanja na kojima dolazi do ugrožavanja prava drugih ljudi.

10.7. Praksa Ustavnog suda u pogledu prava na slobodu okupljanja

Ustavni sud je do sada odlučivao u četiri predmeta u kojima su žalioci smatrali da im je sloboda okupljanja neosnovano ograničena. U tri predmeta je ustavna žalba usvojena dok je u jednom odbačena zbog nedostatka procesnih pretpostavki.[407] U trećem predmetu, povodom koga je usvojena ustavna žalba, Ustavni sud je doneo odluku 18. aprila 2013. godine.[408] Podnosilac ove ustavne žalbe je Udruženje „Parada ponosa Beograd" koje je bilo organizator Parade ponosa 2011. godine čiji je cilj bila promocija jednakosti i vidljivosti osoba drugačije seksualne orijentacije. Ovaj skup je zabranjen rešenjem Policijske stanice Savski venac.[409] U svojoj odluci Ustavni sud je ponovo potvrdio svoj stav o neefikasnosti pravnih lekova koji su organizatorima skupa, u skladu sa Zakonom o okupljanju građana, bili na raspolaganju. Naime, kako je skup bio zakazan za 2. oktobar a rešenje o zabrani doneto 30. septembra 2011. godine, pravni lekovi predviđeni Zakonom bi imali *post–hoc* dejstvo, odnosno ne bi mogli da obezbede blagovremenu, pa time i delotvornu zaštitu povređenog prava. Ustavni sud je ocenio da bez obzira što u konkretnom slučaju prikupljeni podaci ne pružaju pouzdan osnov za zaključak da je nadležni organ uprave doneo rešenje o zabrani skupa arbitrarno i proizvoljno, sama nemogućnost žalioca da delotvornim pravnim sredstvom, u postupku u kome će mu biti pružena sudska zaštita, traži preispitivanje odluke o zabrani skupa predstavlja povredu prava

tizana" i skup „četnika". Veliki broj policajaca obezbeđivao je skupove, i na njima nije bilo incidenata. Vidi http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=06&dd=22&nav_category=12&nav_id=620491.

407 Prva dva predmeta pred Ustavnim sudom su detaljnije opisana u *Izveštaju* 2012, I.9.2..

408 Odluka Už 5284/11 od 18. aprila.

409 Vidi *Izveštaj 2011*, I.4.10.3.

na sudsku zaštitu (čl. 22, st, 1 Ustava) i prava na pravno sredstvo (čl. 36, st. 2 Ustava), a posledično i povredu slobode mirnog okupljanja. Dakle, u ovom predmetu, Ustavni sud se nije upuštao u ocenu da li je u konkretnom slučaju bilo zakonito, legitimno, proporcionalno i neophodno u demokratskom društvu zabraniti održavanje Parade ponosa, već je zaključio da je sloboda mirnog okupljanja „posredno" povređena, na taj način što je organizatorima skupa uskraćeno pravo na delotvorni pravni lek. Ustavni sud je, takođe, mišljenja da u ovom slučaju nije došlo do povrede prava na slobodu okupljanja nečinjenjem državnih organa, odnosno propuštanjem MUP da spreči nasilje nad učesnicima Parade ponosa od strane trećih lica odnosno da spreče diskriminaciju protiv njih jer za tu tvrdnju, kako je Ustavni sud zaključio, nema dovoljno osnova budući da su pored zabrane Povorke ponosa zabranjeni i svi drugi skupovi koji su bili prijavljeni za isti dan. Iako je odluka Ustavnog suda pravno utemeljena i u velikoj meri logična, ipak bi (imajući u vidu ulogu koju Ustavni sud ima u unapređenju demokratije i vladavine prava) bilo značajno da je Ustavni sud cenio i da li je zabrana slobode okupljanja bila legitimna, proporcionalna i neophodna u demokratskom društvu, posebno iz razloga što je zabrana Parade ponosa postala gotovo sistematsko ograničenje slobode okupljanja u Republici Srbiji. Odluka Ustavnog suda koja bi to potvrdila bi svakako imala uticaja na buduće postupanje MUP i urušila bi kredibilitet homofobičnih izjava državnih funkcionera koje se mogu čuti u medijima uoči organizacije Parade ponosa. Odluka Ustavnog suda o suštini (ne) dozvoljenosti ograničenja slobode okupljanja bi svakako svojim autoritetom uticala na stvaranje klime tolerancije i razumevanja u društvu.

Povodom zabrane Parade ponosa 2012. godine, organizatori i učesnici skupa su takođe podneli ustavnu žalbu. Ustavni sud je, međutim, u 2013. godini doneo odluku kojom je odbacio žalbu[410] našavši da fizička lica, koja su je podnela, a koja su predstavnici Udruženja „Parada ponosa Beograd" i koja bi bila učesnici skupa da je on održan, nisu bila aktivno legitimisana u postupku, već je to bilo samo Udruženje „Parada ponosa Beograd" kao pravno lice koje je prijavilo održavanje skupa. U praksi Evropskog suda za ljudska prava po članu 11 Evropske konvencije aktivnu legitimaciju, odnosno status žrtve kršenja slobode okupljanja, imaju i fizička lica koja su učestvovala na skupu, ili bi na njemu učestvovala da je on održan.[411] Prava svih podnosilaca ustavne žalbe bila su neposredno ugrožena i stoga u ovom postupku nije bilo osnova za odbacivanje ustavne žalbe zbog neispunjenja procesnih pretpostavki.

U svakom od navedenih slučajeva u kojima je u meritumu odlučeno Ustavni sud se, prilikom tumačenja ustavnih odredbi o slobodi mirnog okupljanja, pozivao na praksu Evropskog suda za ljudska prava što je svakako za pohvalu. Ono što

410 Odluka Už 8463/2012 od 9. jula.

411 Vidi *Baczkowski i dr. protiv Poljske*, ECHR, App. No. 1543/06, presuda od 3. maja 2007; *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske,* ECHR, App. Nos. 29221/95; 29225/95, odluka od 29 juna 1998.; *Alekseyev protiv Rusije*, ECHR, App. Nos. 4916/07, 25924/08 i 14599/09, odluka od 21. oktobra 2010.

zabrinjava je da, i pored ovako utvrđenih stavova, praksa nadležnih organa nije izmenjena kako bi bila u skladu sa onim što je istakao Ustavni sud. Konkretno, u slučajevima kad zabranjuje skup, policija i dalje niti svoje odluke obrazlaže već samo parafrazira relevantni član, niti ih donosi blagovremeno, što je upravo ono što je Ustavni sud utvrdio da je nedozvoljeno.

11. Sloboda udruživanja

11.1. Opšte

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o ljudskim pravima garantuju svakom pojedincu pravo da se slobodno udruži sa drugim licima uključujući i pravo da osniva sindikate i učlanjuje se u njih. Oba međunarodna dokumenta dozvoljavaju državama potpisnicama da svojim zakonima posebno ograniče pravo na udruživanje članova oružanih snaga i policije, dok Evropska konvencija predviđa i mogućnost ograničenja ovog prava kada su u pitanju i pripadnici državne uprave.

Ustav Republike Srbije jemči slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog oblika udruživanja kao i slobodu da se ostane van svakog udruženja (čl. 55). Ustav propisuje da se udruženja osnivaju bez prethodne dozvole, upisom u odgovarajući registar, u skladu sa zakonom. Registar udruženja građana, odnosno nevladinih organizacija (Registar) vodi Agencija za privredne registre dok se političke stranke upisuju u registar koji vodi Ministarstvo pravde i državne uprave (Registar političkih stranaka).

Zakoni kojima se bliže uređuje ostvarivanje slobode udruživanja su Zakon o udruženjima[412] i Zakon o političim strankama.[413] Postupak upisa u registar udruženja detaljno je uređen Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre.[414]

11.2. Udruženja građana (nevladine organizacije)

Zakonom o udruženjima uređeno je osnivanje, pravni status, upis i brisanje iz Registra, članstvo, organi, statusne promene, prestanak rada i druga pitanja od značaja za rad udruženja građana, kao i status i delovanje stranih udruženja. Zakon definiše udruženje kao dobrovoljnu i nevladinu nedobitnu organizaciju, zasnovanu na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovanu radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom. Zakon se primenjuje supsidijarno, kao *lex generalis,* na

412 *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11– dr. zakoni.

413 *Sl. glasnik RS*, 36/09.

414 *Sl. glasnik RS*, 99/11.

ostala udruženja čije je delovanje uređeno posebnim zakonom (npr. verske zajednice, sindikalne organizacije, političke stranke itd.)

Udruženje građana mogu osnovati najmanje tri fizička ili pravna lica, s tim što bar jedan osnivač mora imati prebivalište na teritoriji Republike Srbije. Udruženje je slobodno i samostalno u ostvarivanju svojih ciljeva i ima pravni subjektivitet od momenta upisa u Registar. Na udruženja koja nisu upisana u Registar primenjuju se pravila o građanskom ortakluku. Dakle, upis u registar jeste *conditio sine qua non* za sticanje statusa pravnog lica ali ne i za dopuštenost rada udruženja.

Protiv rešenja Registratora može se izjaviti žalba Ministarstvu pravde i državne uprave. Protiv rešenja ministra se može voditi upravni spor. Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre kao pravni lek protiv pravnosnažne odluke Upravnog suda posebno predviđa zahtev za preispitivanje sudske odluke o kome odlučuje Vrhovni kasacioni sud. Zahtev za preispitivanje sudske odluke je vanredno pravno sredstvo koje je predviđeno Zakonom u upravnim sporovima (ZUS).[415] ZUS ne predviđa žalbu na presudu Upravnog suda ni zahtev za zaštitu zakonitosti, ali propisuje da su aktivno legitimisana lica za podnošenje zahteva za preispitivanje sudske odluke stranke iz upravnog spora[416] i nadležni javni tužilac.

Udruženja mogu obavljati i privrednu delatnost, ali nemaju pravo da ostvarenu dobit raspodeljuju svojim članovima i osnivačima.[417] Imovina udruženja se može koristiti jedino radi ostvarivanja ciljeva udruženja. Za slučaj prestanka udruženja kao primalac njegove imovine statutom se može odrediti samo domaće nedobitno pravno lice koje je osnovano radi ostvarivanja istih ili sličnih ciljeva. Ako se u trenutku prestanka udruženja ne može postupiti na način određen zakonom ili statutom, ili ako udruženje prestaje na osnovu odluke o zabrani rada, ili ako statutom nije određen način raspolaganja imovinom posle prestanka udruženja, imovina udruženja postaje imovina Republike Srbije, s tim što pravo korišćenja pripada jedinici lokalne samouprave na čijoj je teritoriji bilo sedište udruženja.

Zakon predviđa da se u budžetu Republike Srbije obezbeđuju sredstva za podsticanje programa[418] ili nedostajući deo sredstava za finansiranje programa koji realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa. Ova sredstva se dodeljuju

415 *Sl. glasnik RS*, 111/09.

416 Tužilac u upravnom sporu može biti nezadovoljna stranka iz upravnog postupka o čijim pravima i obavezama se u upravnom postupku rešavalo; javni tužilac, ako je upravnim aktom povređen zakon na štetu javnog interesa; javni pravobranilac, kad je upravnim aktom povređen zakon na štetu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, Autonomne Pokrajine i lokalne samouprave (čl. 11 ZUS). Tuženi u upravnom sporu je organ čiji se akt ili ćutanje osporava (čl. 12 ZUS).

417 Ukoliko udruženja obavljaju privrednu delatnost u obimu koji nije potreban za ostvarivanje ciljeva udruženja kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 50 do 500 hiljada dinara (čl. 73, st. 1, tač. 2).

418 Pod programom od javnog interesa naročito se smatraju programi u oblasti: socijalne zaštite, boračko-invalidske zaštite, zaštite lica sa invaliditetom, društvene brige o deci, zaštite interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije i izbeglica, podsticanje nataliteta, pomoći starima, zdravstvene zaštite, zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, zaštite životne sredine, održivog razvoja, zaštite životinja, zaštite potrošača, bor-

na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave takođe mogu udruženjima dodeliti sredstva iz svojih budžeta. Udruženja koja se finansiraju na ovaj način imaju obavezu da najmanje jednom godišnje učine javnosti dostupan izveštaj o svom radu i o obimu i načinu sticanja i korišćenja sredstava i taj izveštaj dostavljaju donatoru (čl. 38). Zakon propisuje da Vlada bliže uređuje kriterijume za dodelu sredstava, postupak dodele kao i način i postupak vraćanja sredstava ukoliko se ne koriste u skladu sa ciljem zbog koga su odobrena. Uredbom Vlade iz aprila 2010. godine[419] osnovana je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, čiji su osnovni ciljevi delovanja uključivanje organizacija civilnog društva (udruženja građana) u stalni dijalog sa institucijama Vlade i podsticanje stalne i otvorene saradnje između udruženja građana i organa državne uprave. Vlada je 2012. usvojila Uredbu o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranja programa od javnog interesa koja realizuju udruženja[420] a koja bi trebalo da poveća transparentnost izdvajanja sredstava iz budžeta i onemogući malverzacije do kojih je dolazilo usled postojanja pravne praznine.

Prema Zakonu o budžetu za 2013. godinu planirana sredstva za nevladine organizacije na ekonomskoj klasifikaciji 481 su iznosila 150.960.000 dinara, što je neuporedivo manje u odnosu na prošlu godinu kada su ova sredstva iznosila 7.846.427.575 dinara. Informacija o isplaćenim sredstvima u 2013. godini biće dostupna javnosti tek po usvajanju Zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije koji će biti usvojen tek posle 15. jula 2014. godine.[421] O utrošenim sredstvima iz budžeta Republike Srbije u 2012. godini Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je izradila izveštaj koji Vlada do 25. decembra 2013. godine još uvek nije usvojila.[422] Analizom prikupljenih podataka Kancelarija je utvrdila da se izdvajanja za organizacije civilnog društva vrše i sa drugih ekonomskih klasifikacija.

Zakonom o udruženjima je propisano da fizička i pravna lica koja daju priloge i poklone udruženjima mogu biti oslobođena od poreza. Zakon o porezu na dobit pravnih lica[423] propisuje da se izdaci pravnih lica za zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske, zaštitu čovekove sredine i sportske namene, kao i davanja učinjena ustanovama socijalne zaštite osnovanim u skladu sa zakonom koji uređuje socijalnu zaštitu, priznaju kao rashod u iznosu najviše do 3,5% od ukupnog prihoda (čl. 15).[424] Ovi izdaci se priznaju kao rashod samo ako su izvršeni licima registro-

be protiv korupcije, kao i humanitarni programi i drugi programi u kojima udruženje isključivo i neposredno sledi javne potrebe.

419 *Sl. glasnik RS*, 26/10.

420 *Sl. glasnik RS,* 8/12.

421 Dopis Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom 022 broj 96-00-0001/2013-1 od 11.12.2013.

422 Podatak dobijen u telefonskom razgovoru sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim sektorom.

423 *Sl. glsnik RS*, 25/01 i 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11 i 119/12.

424 Visina priznatih rashoda utiče na visinu oporezive dobiti preduzeća, tako što se oporeziva dobit utvrđuje u poreskom bilansu usklađivanjem dobiti preduzeća, iskazane u skladu sa načinom priznavanja, merenja i procenjivanja prihoda i rashoda.

vanim za te namene, koja navedena davanja isključivo koriste za obavljanje napred navedenih delatnosti. Međutim, u poreske zakone još uvek nisu unete odgovarajuće odredbe koje bi omogućile poreske olakšice po ovom osnovu, odnosno direktno umanjenje poreza ukoliko privredni subjekt donira sredstva udruženju građana. Organizacije civilnog društva su podnele amandmane[425] na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica. U 2013. godini izvršene su izmene i dopune Zakona o porezu na dobit pravnih lica ali one nisu uključile i amandmane organizacija civilnog društva kojima je predloženo proširivanje namena koje mogu da finansiraju preduzeća uz dobijanje poreskih olakšica, tako što će te namene obuhvatati i promovisanje i zaštitu ljudskih prava, promovisanje demokratskih vrednosti, borbu protiv korupcije, evropske integracije, ravnopravnost polova itd.

11.3. Ograničenje i zabrana rada udruženja

Sloboda udruživanja nije apsolutno pravo te se tako može ograničiti ukoliko je ograničenje propisano zakonom, ima legitimni cilj i neophodno je u demokratskom društvu u interesu nacionalne ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih (čl. 11, st. 2 EKLJP). PGP u članu 22, st. 2 propisuje da se sloboda udruživanja može ograničiti u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, javnog poretka, ili zaštite javnog zdravlja ili morala, ili prava i sloboda drugih lica. Ustav predviđa da Ustavni sud može zabraniti samo ona udruženja čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i izazivanje nacionalne, verske i rasne mržnje. Zakon o udruženjima propisuje još i da se udruženje može zabraniti ako su mu ciljevi i delovanje usmereni na narušavanje teritorijalne celovitosti Republike Srbije ili na podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti zasnovane na rasnoj, nacionalnoj, verskoj ili drugoj pripadnosti ili opredeljenju, kao i polu, rodu, fizičkim, psihičkim ili drugim karakteristikama ili sposobnostima.

Zakon o udruženjima dakle uvodi novi osnov za zabranu koji ne poznaju međunarodni dokumenti, a to je narušavanje teritorijalnog integriteta dok sa druge strane precizira značenje osnova za zabranu „zaštita prava i sloboda drugih". Međutim, narušavanje teritorijalne celovitosti, ne mora nužno da se podvede pod osnov zabrane „u interesu nacionalne bezbednosti". Ako je delovanje udruženja mirno i ako se udruženje kroz nenasilne političke aktivnosti zalaže za npr. širu autonomiju pokrajina i gradova, onda „narušavanje teritorijalne celovitosti" nije legitiman i dovoljan razlog za zabranu rada udruženja. Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje udruživanje radi vršenja diskriminacije, odnosno delovanje organizacija ili grupa koje je usmereno na kršenje ustavom, pravilima međunarodnog prava i zakonom zajamčenih sloboda i prava ili na izazivanje nacionalne, rasne, verske i druge

425 Građanske inicijative, Evropski centar za neprofitno pravo i Balkanski fond za lokalne inicijative. Vidi *Debata o izmenama zakona koji otežavaju rad NVO*, dostupno na http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=6027&sectionId=1.

mržnje, razdora ili netrpeljivosti (čl. 10) čime se takođe razrađuje osnov zabrane „zaštita sloboda i prava drugih".

Takođe, Zakon o udruženjima predviđa i da se odluka o zabrani udruženja može zasnivati na radnjama članova udruženja, ako postoji veza između tih radnji i delovanja udruženja ili njegovih ciljeva, ako se radnje zasnivaju na organizovanoj volji članova i ako se prema okolnostima slučaja može smatrati da je udruženje tolerisalo radnje svojih članova (čl. 50, st. 2). Ustav i Zakon o udruženjima zabranjuju, *ex constitutio* odnosno *ex lege* tajna i paravojna udruženja.

Zakon o udruženjima zabranjuje javnu upotrebu vizuelnih oznaka i simbola udruženja koje je zabranjeno (čl. 50, st. 5). Zakon, međutim, u poglavlju u kome propisuje kaznene odredbe, ne predviđa nikakvu kaznu za nepoštovanje ove zabrane. Udruženje „Otačastveni pokret obraz" koje je Ustavni sud zabranio u 2012. godini[426] i dalje ističe svoje simbole. Na javnim skupovima se i dalje koriste vizuelne oznake ovog udruženja. Iznenađujuće je da se simboli zabranjenog udruženja nesmetano ističu i ispred zgrade Palate pravde u Beogradu.[427] Beogradskom centru za ljudska prava, međutim, nije poznato da li su povodom toga pokrenuti bilo kakvi postupci.

Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja[428] dodatno zabranjuje delovanje organizacija koje u svojim programima i statutima afirmišu neonacističke i fašističke ideje. Zakon predviđa da će protiv udruženja, koje zastupa neonacističke i fašističke ciljeve i ne poštuje zabrane predviđene Zakonom, biti pokrenut postupak za brisanje iz registra (čl. 2, st. 2). Dakle, Zakon ne uvodi nov osnov za zabranu udruženja, već osnov za pokretanje postupka za brisanje iz registra. Imajući u vidu to da organizacije koje zastupaju ovakve ideje uglavnom nisu registrovane i često deluju kao tajna udruženja, kakvo je primera radi udruženje „Combat 18", ovakva zakonska sankcija je gotovo apsurdna. Ukoliko neonacističke ili fašističke ideje propagira član registrovanog udruženja, udruženje će biti prekršajno kažnjeno novčanom kaznom, s tim što Zakon ne zahteva da je to lice postupalo u konkretnom slučaju u svojstvu člana, niti je neophodno da je udruženje njegove postupke podržalo, odobrilo ili tolerisalo. Ovako propisano, automatsko kažnjavanje udruženja za aktivnosti članova može da ugrozi slobodu udruživanja jer udruženja ne mogu da kontrolišu niti da imaju uvid u sve postupke svih svojih članova. Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije[429] propisuje da države članice osuđuju svaku propagandu i sve organizacije koje su vođene idejama ili teorijama zasnovanim na superiornosti neke rase ili grupe lica izvesne boje ili izvesnog etničkog porekla ili koje žele da opravdaju ili podrže svaki oblik rasne mržnje ili diskriminacije i obavezuje države da proglase za nezakonite i da zabrane

426 Odluka Ustavnog suda VII U 249/2009, *Sl. glasnik RS*, 69/12.

427 Fotografija dostupna na http://www.obraz.rs/odlozeno-sudjenje-clanovima-obraza-2/.

428 *Sl. glasnik RS*, 41/09.

429 *Sl. list SFRJ*, 31/67.

organizacije i aktivnosti organizovane propagande i svaku drugu vrstu propagandne aktivnosti koje podstiču na rasnu diskriminaciju i koje je pomažu, kao i da proglase da je učešće u ovim organizacijama ili u njihovim aktivnostima zakonom kažnjivo delo (čl. 4, st. 1). Donošenjem i primenom ovog zakona Republika Srbije postupa u skladu sa obavezama koje je preuzela ratifikacijom Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Međutim, Zakon je potrebno dodatno precizirati kada je u pitanju prekršajno kažnjavanje udruženja i neophodno je da Zakon definiše pojam „neonacistička i fašistička ideja i obeležje". Takođe Zakon zabranjuje „bilo kakvo delovanje neonacističkih i fašističkih udruženja" i ne zahteva da je prethodno Ustavni sud okvalifikovao udruženja kao takva i zabranio njihov rad ili da je Agencija za privredne registre odbila zahtev za registraciju takvih udruženja, što ostavlja dosta prostora za arbitrarno postupanje prekršajnih sudova.

I pored relativno dobrog zakonskog okvira, koji ima potencijala da predupredi propagiranje neonacističkih i fašističkih ideja, u Republici Srbiji postoje udruženja čiji je cilj delovanja upravo usmeren na raspirivanje nacionalne, rasne, verske i druge mržnje i netrpeljivosti ili tim delovanjem teže da ograniče prava i slobode drugih. Tako je organizacija „Srbski Obraz" nesmetano, na javnim mestima, organizovala peticiju protiv „LGBT propagande" koja je čak javno dostupna i na internet stranici ovog udruženja.[430] I druga „patriotska" udruženja najavljuju prikupljanje potpisa za donošenje zakona o zabrani LGBT propagande.[431] Tokom predizborne kampanje u Opštini Voždovac udruženje „SNP Naši" su lepili plakate antisemitskog sadržaja.[432] Ministar pravde i državne uprave je takvu kampanju javno kritikovao i pozvao nadležne organe da otkriju ko stoji iza nje[433] ali je izjavio da postoji verovatnoća da iza ove akcije stoji jedna parlamentarna stranka koja je nadležnim organima ponudila pomoć da svojim saznanjima doprinese pronalaženju „fašističkog obeležavanja neistomišljenika".[434] Jednostavnom pretragom internet stranice udruženja „SNP Naši" se može pronaći podatak o tome da je upravo ovo udruženje organizator antisemitske akcije na Voždovcu, te nije jasno zbog čega se u javnosti mistifikuje ovakva kampanja. Smatramo da je neophodno nedvosmisleno saopštiti javnosti ko sprovodi ovakve kampanje i protiv odgovornih lica pokrenuti krivične postupke.

Postupak za zabranu rada udruženja pokreće se na predlog Vlade, Republičkog javnog tužioca, ministarstva nadležnog za poslove uprave, ministarstva nadležnog za oblast u kojoj se ostvaruju ciljevi udruženja ili Registratora – Agencije za privredne registre.

430 Dostupno na http://www.obraz.rs/potpisite-peticiju/.

431 *Nova srpska politička misao 8.10.2013.*, dostupno na http://www.nspm.rs/hronika/patriotske-organizacije-najava-peticije-za-za-donosenje-zakona-o-zabrani-lgbt-propagande-maloletnicima.html?alphabet=l

432 Dostupno na http://nasisrbija.org/index.php/2013/12/24/ja-sam-ivan-ivanovic-izazivac-verske-rasne-i-nacionalne-mrznje/.

433 „Ko stoji iza hitlerovkse kampanje", *B92* 29. novembar http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=29&nav_category=11&nav_id=783354.

434 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=29&nav_id=783440.

Zakon o udruženjima predviđa da se postupak za zabranu rada udruženja može pokrenuti i voditi i u odnosu na udruženja koja nemaju status pravnog lica, odnosno nisu upisana u Registar (čl. 51, st. 2). Ustavni sud je 2011. godine zabranio organizaciju „Nacionalni stroj", utvrdivši svojom odlukom da je to udruženje tajno i da je stoga njegovo delovanje zabranjeno, zabranivši istom odlukom upis tog udruženja u registar.[435] U svojoj odluci, Ustavni sud se vodio time da su formalni nedostaci posledica svesne namere osnivača da deluju po principu tajne organizacije, upravo iz razloga što je njihovo delovanje usmereno na ostvarivanje zabranjenih ciljeva, te se tako nadležnim državnim organima otežava da prema samoj organizaciji i njenim članovima preduzmu adekvatne mere i izreknu sankcije. U decembru 2011. godine Zakon o ustavnom sudu je dopunjen članom 81a koji propisuje da kada je predlogom tražena zabrana tajnog ili paravojnog udruženja, Ustavni sud će svojom odlukom utvrditi da je delovanje takvog udruženja zabranjeno. Istim članom je predviđeno da Ustavni sud može utvrditi mere koje je potrebno sprovesti da bi se sprečilo delovanje tajnog ili paravojnog udruženja. Nije međutim jasno kako je moguće da u Srbiji još od 1995. postoji neofašistička organizacija „Krv i čast",[436] koja svakako nije registrovana, a protiv koje nije pokrenut postupak za zabranu njenog delovanja. Takođe, u 2003. godini osnovana je i borbena divizija ove organizacije „Combat 18" (broj osamnaest predstavlja prvo i osmo slovo u abecedi, odnosno inicijale Adolfa Hitlera).[437] Ni protiv ove organizacije nije podnet predlog za njenu zabranu, a javnosti nije poznato da li su protiv pripadnika ove organizacije pokrenuti krivični postupci zbog zagovaranja rasne, verske i nacionalne mržnje i netrpeljivosti.

Ustavni sud je u 2012. godini doneo Odluku o zabrani rada udruženja „Otačastveni pokret obraz"[438] u „Otačastveni pokret obraz" i naložio brisanje iz Registra, ali se nije upuštao u ocenu osnovanosti predloga RJT da Ustavni sud zabrani sva buduća udruženja i grupe koje žele da nastave aktivnosti Udruženja kako bi se sprečilo da aktivisti ovog udruženja zaobiđu odluku o zabrani i registruju neka nova udruženja koja bi imala isti cilj i čije bi aktivnosti govorile o kontinuitetu sa aktivnostima „Obraza". Čini se da je bilo neophodno da Ustavni sud izrekne i ovakvu meru imajući u vidu da je „Otačastveni pokret obraz" nastavio sa delovanjem ali pod drugim imenom, kao „Srbski obraz".[439]Evidentno je da „novi" Obraz zapravo jeste organizacija koja je zabranjena, budući da i nova organizacija ima istog pred-

435 Više o tome vidi u *Izveštaj 2011,* I 4.11.3.

436 Ova organizacija pripada neonacističkoj *Blood and Honour* mreži koja je osnovana u Velikoj Britaniji 1989. sa ciljem da propagira superiornost bele rase i da poziva na borbu za rasni nacionalizam uz upotrebu nacističkih simbola. Ustavni sud Savezne Republike Nemačke je zabranio *Blood and Honour* još 2000. godine Program udruženja „Krv i čast" koje deluje u Srbiji je dostupan na http://www.youtube.com/watch?v=NfmafGr_a6o

437 „Neonacisti formiraju borbene odrede", *Blic online*, 4. novembar. http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/417302/Neonacisti-formiraju-borbene-odrede.

438 Odluka Ustavnog suda VII U 249/09, *Sl. glasnik RS*, 69/12.

439 Dostupno na http://www.obraz.rs/.

sednika i koristi iste simbole a ciljevi za koje se zalaže ovo udruženje su modifikovani jedino utoliko što isključuju one nedopuštene ciljeve na koje je ukazao Ustavni sud. Na taj način su osnivači i članovi ovog udruženja praktično zaobišli zabranu koju je izrekao Ustavni sud.

11.4. Udruživanje stranaca

Zakon o udruženjima dozvoljava da stranci budu osnivači domaćih udruženja, s tim što barem jedan osnivač mora da ima prebivalište odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije. Zakon reguliše i statusna pitanja stranih udruženja u Srbiji. Prema Zakonu, strano udruženje je udruženje sa sedištem u drugoj državi, osnovano po propisima te države radi ostvarivanja nekog zajedničkog ili opšteg interesa ili cilja, a čije delovanje nije usmereno na sticanje dobiti. Strano udruženje može da obavlja delatnost u Srbiji ako osnuje predstavništvo koje se upisuje u posebni registar Agencije za privredne registre.

Predstavništvo stranog udruženja ima pravo da deluje slobodno na teritoriji Republike Srbije, ako njegovi ciljevi i delovanje nisu u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije, zakonom, međunarodnim ugovorima koje je zaključila Republika Srbija i drugim propisima. O zabrani rada stranog udruženja odlučuje Ustavni sud na predlog istih onih ovlašćenih predlagača koji mogu tražiti zabranu domaćeg udruženja.

11.5. Udruživanje javnih službenika i bezbednosnih snaga

Ustav zabranjuje sudijama Ustavnog suda, sudijama redovnih sudova, javnim tužiocima, Zaštitniku građana, pripadnicima policije i pripadnicima oružanih snaga članstvo u političkim strankama. Zakon o policiji dozvoljava policijskim službenicima sindikalno, profesionalno i drugo organizovanje i delovanje ali sadrži zabranu stranačkog organizovanja i političkog delovanja u samom ministarstvu (čl. 134). Zakon o sudijama i Zakon o javnom tužilaštvu dozvoljavaju sudijama, javnim tužiocima i njihovim zamenicima pravo da se u tom svojstvu udružuju radi zaštite svojih interesa kao i da preduzimaju mere radi zaštite svoje samostalnosti (javni tužioci i zamenici), odnosno svoje nezavisnosti i samostalnosti (sudije). Zakon o vojsci Republike Srbije garantuje pravo na sindikalno organizovanje profesionalnim pripadnicima vojske (čl. 14, st. 3). Međutim, pored toga što je vojnim licima zabranjeno članstvo u političkoj stranci zabranjeno im je i da prisustvuju političkim skupovima u uniformi i svaku drugu političku aktivnost izuzev korišćenja aktivnog biračkog prava (čl. 14, st. 1). S obzirom da Ustav Srbije u članu 55, st. 5 izričito zabranjuje određenim državnim službenicima da budu članovi političkih organizacija, a da takve odredbe nema kada su u pitanju sindikati, ispravno je tumačenje prema kojem je ovim kategorijama državnih službenika Ustavom garantovano pravo na sindikalno udruživanje.

11.6. Položaj udruženja građana i pojedinaca koji se bave zaštitom ljudskih prava

Tokom 2013. godine stanje branitelja ljudskih prava nije se znatnije izmenilo u odnosu na prethodne godine. Još uvek su prisutni izolovani incidenti i napadi na braniteljke i branitelje ljudskih prava. Branitelji se i dalje u tabloidnim medijima predstavljaju u skladu sa ranije usvojenim stereotipima, a na udaru su najviše bile žene braniteljke ljudskih prava. Pretnje su upućivane Aidi Ćorović[440] i putem medija i preko telefona, dok je svaki napis u elektronskim medijima gde se pominje Aida Ćorović praćen ogromnim brojem uvredljivih komentara i pretnji. Zbog svega navedenog joj je krajem 2013. godine dodeljeno i policijsko obezbeđenje. Slične pretnje i napisi su bili usmereni i protiv Semihe Kačar, Jelene Milić, Biljane Srbljanović, i drugih.

Posebno izdvajamo seriju negativnih tekstova protiv Sonje Biserko u *Novostima* i drugim listovima, a povodom najave njenog svedočenja u predmetu koji je pred Međunarodnim sudom pravde u Hagu protiv Srbije pokrenula Republika Hrvatska. Tekstovi su podsećali na one viđene devedesetih godina, uz pozivanje na izdaju, a praćeni su komentarima koji su sadržali pretnje i uvrede.[441]

Pretnje su zabeležene i protiv aktivista koji se bave zaštitom prava LGBT osoba. Poruke „znamo gde živite, znamo gde spavate" su ispisivane na vratima stana u kome živi Boban Stojanović, što se s pravom može smatrati otvorenom pretnjom. Ovakvim činom, ujedno se stavlja do znanja da je podatak o njegovom prebivalištu javno dostupan.

Pojedini sudski slučajevi protiv branitelja[442] i oni koje su pokrenuli branitelji ljudskih prava[443] traju preterano dugo. Tako, npr. povodom spiskova organizacija, pojedinaca i medija za koje se tvrdilo da su izdajnici, a koje su pravile ekstremističke organizacije u 2012. godini[444] protiv organizacije „Naši" je pravni tim *B92* podneo krivičnu prijavu, a tužilaštvo dalo nalog da se uzmu izjave od onih koji su se našli na ovoj listi. Izjave u MUP davali su predstavnici „Žena u crnom", Komite-

440 http://sandzakpress.net/a-ko-ce-kazniti-aidu-corovic-za-islamofobiju.

441 http://www.blic.rs/Vesti/Politika/425885/Zastitnik-gradjana-osudio-napade-na-Sonju-Biserko

442 Dveri su podnele prijavu protiv Borke Pavićević 2009. godine zbog njenih navoda u emisiji „Stanje nacije". Komitet pravnika za ljudska prava je zastupao u postupku koji je okončan decembra 2013. godine i to nastupanjem apsolutne zastarelosti. Vidi YUCOM 2013, Izveštaj o radu, str. 21 http://www.yucom.org.rs/upload/YUCOM_GI_2013_web.pdf.

Postupak protiv N. M. zbog diskriminacije pokrenut 2011. godine. Tokom 2013. odlukom Apelacionog suda ukinuto je ranije rešenje i predmet vraćen prvostepenom sudu na ponovno suđenje. Vidi YUCOM 2013, izveštaj o radu, str. 18. http://www.yucom.org.rs/upload/YUCOM_GI_2013_web.pdf

443 Nakon četiri godine u Prvom osnovnom sudu u Beogradu počelo je suđenje za naknadu štete zbog zabrane konferencije za štampu GSA od strane rukovodstva beogradskog kongresnog Centra Sava koja je trebalo da se održi u jednoj od sala SC 26. februara 2009. godine. Videti: http://gsa.org.rs/2013/09/posle-vise-od-cetiri-i-po-godine-pocelo-sudjenje-za-zabranu-konferencije-gsa-u-sava-centru-sudija-odlozila-glavnu-raspravu/#more

444 Videti: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=11&dd=13&nav_category=12&nav_id=659778

ta pravnika za ljudska prava i drugi. Iako su ove izjave davane tokom aprila i maja 2013. godine, još uvek nema informacija o statusu ovog predmeta.

Skupovi koji su organizovani od strane branitelja ljudskih prava i organizacija za zaštitu ljudskih prava, prvenstveno „Žene u crnom" i tokom 2013. godine su bili ocenjeni kao skupovi visokog rizika. Njih je obezbeđivao veliki broj pripadnika MUP dok su se često tom prilikom okupljale i desničarske organizacije uzvikujući parole, pretnje i slično.

Savet za rodnu ravnopravnost Zaštitnika građana osudio je decembra 2013. učestale napade na branitelje i braniteljke ljudskih prava, izdvajajući pojedine incidente.[445] Slična ocena data je i u Izveštaju EK za Srbiju,[446] u kome se navodi da su „Romi, žene, osobe sa invaliditetom i seksualne manjine i dalje grupe koje su u Srbiji najizloženije diskriminaciji i koje su često izložene govoru mržnje i pretnjama, kao i da je potrebno posebnu pažnju posvetiti zaštiti medija, branitelja ljudskih prava i drugih ranjivih grupa, među kojima su Romi i LGBT osobe, od pretnji i napada radikalnih grupa".

12. Politički život

12.1. Opšte

Osim prava da bira, PGP i EKPS priznaju i pravo građana da budu birani.[447] PGP priznaje i pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da budu primljeni, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje. Ova prava mogu se ograničiti, ali ovaj međunarodni ugovor zahteva da nije reč o neosnovanim ograničenjima, a prema praksi Evropskog suda pravo građana da budu birani može biti podvrgnuto kvalifikacionim zahtevima, ako oni nisu diskriminatorni.[448]

Ustav Srbije proklamuje narodnu suverenost i opšte i jednako biračko pravo (čl. 2 i 52). Građanin koji je navršio 18 godina života i ima poslovnu sposobnost ima pravo da bira i da bude biran u državne organe (čl. 52, st. 1) i garantuje i pravo građana da „pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije" (čl. 53).

Zakonom o političkim strankama[449] propisano je da politička stranka stiče pravni status i može početi sa radom nakon upisa u Registar političkih stranaka (čl. 5). U Registar političkih stranaka kao 95. stranka u Srbiji upisana je Demokratska

445 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/3129-2013-12-25-14-02-47.

446 Videti: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf.

447 Smatra se da je ovo pravo implicitno priznato članom 3, Protokola br. 1. *Blackstone's Human Rights Digest,* London 2001, str. 336.

448 *Gitonas protiv Grčke*, ECHR, App. Nos. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95, 27755/95 (1997); *Fryske Nasjonale Partij protiv Holandije*, ECmHR, App. No. 11100/84 (1985) i *Tanase protiv Moldavije*, App. No. 7/08 (2010).

449 *Sl. glasnik RS*, 36/09.

levica Srbije – stranka nacionalne manjine Grka. Trenutno su registrovane 52 stranke nacionalnih manjina.[450]

12.2. Izborno pravo

Prema Ustavu Srbije izborno pravo ima svaki punoletan, poslovno sposoban, državljanin Republike Srbije sa prebivalištem u Republici Srbiji. Izbori su slobodni i neposredni a glasanje je tajno i lično (čl. 52). Faktička mogućnost da se glasa i bude biran zavisi od upisa u birački spisak. Lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti nisu na biračkom spisku. Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku[451] stvorena je jedinstvena evidencija državljana Republike Srbije sa biračkim pravom koja je prvi put nakon uvođenja višestranačja korišćena u Srbiji na izborima 2012. godine. Vođenje jedinstvenog biračkog spiska prema novom Zakonu o ministarstvima je u nadležnosti Ministarstva pravde i državne uprave.[452]

12.3. Izborni postupak

Izborni postupak je bliže regulisan Zakonom o izboru narodnih poslanika (ZINP),[453] Zakonom o lokalnim izborima (ZLI),[454] Zakonom o izboru predsednika Republike,[455] i Odlukom o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine (OIPV).[456]

---

450 Romska nacionalna manjina ima sedam političkih stranaka: Demokratska unija Roma, Romska demokratska stranka, Demokratska levica Roma, Romska partija Srđana Pajina koja se nalazi u vladajućoj koaliciji, Ujedinjena partija Roma, Romska stranka jedinstvo, Unija Roma Srbije. Interese mađarske nacionalne manjine zastupaju Demokratska stranka vojvođanskih Mađara čiji je predsednik Andraš Agošton, Pokret mađarske nade Balinta Laslsa, Savez vojvođanskih Mađara Ištvana Pastora, Građanski savez Mađara čiji je predsednik Laslo Ras Sabo, Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara Čonke Aron i Stranka mađarskog jedinstva Zoltana Smieška. Stranke albanske nacionalne manjine su Partija za demokratsko delovanje Rize Halimija, Demokratska partija Albanaca Ragmija Mustafe, Demokratska unija doline, Demokratska unija Albanaca, Pokret za demokratski progres i Demokratska partija. Vlašku nacionalnu manjinu u političkom životu zastupaju četiri stranke (Vlaška demokratska stranka Srbije, „Srbija na istoku", Vlaška demokratska stranka i Nijedan od ponuđenih odgovora) čiji je predsednik narodni poslanik Nikola Tulimirović. Interese hrvatske nacionalne manjine zastupaju Demokratski savez Hrvata u Vojvodini i Demokratska zajednica Hrvata. Crnogorce, Makedonce i Gorane zastupa po jedna stranka: Crnogorska partija, Demokratska partija Makedonaca i Građanska inicijativa Orhana Dragaša. Po dve političke stranke zastupaju Rusine, Slovake, i Rumune, a po tri Bunjevce i Bugare. Kad je reč o bošnjačkim političkim strankama, većina ih je formirana 2000. godine, čak osam, a 2012. godine je osnovana Bošnjačka narodna stranka čiji je predsednik koalicioni partner SNS Mujo Muković. Najstarija bošnjačka stranka u Srbiji je Sandžačka demokratska partija (1990), a za njom slede Stranka demokratske akcije Sandžaka (1996), Bošnjačko demokratska stranka Sandžaka Esada Džudževića (1996) i Narodni pokret Sandžaka (1999).

451 *Sl. glasnik RS*, 104/09 i 99/11.

452 *Sl. glasnik RS*, 72/12.

453 *Sl. glasnik RS*, 35/00, 57/03, 72/03, 18/04, 101/05, 85/05, 104/09 i 6/11.

454 *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 i 54/11.

455 *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09.

456 *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.

Osim u zakonima o izborima, važna pravila o izbornom postupku nalaze se u aktima izbornih komisija, koje se staraju o zakonitom sprovođenju izbora, jedinstvenoj primeni izbornog zakona i izboru članova biračkih odbora (tela koja neposredno sprovode izbore). One donose uputstva za rad ostalih izbornih komisija (ako ih ima)[457] i biračkih odbora. RIK u prvom stepenu odlučuje o prigovoru protiv odluke, radnje ili propusta biračkih odbora (čl. 95, st. 2 ZINP). Prema izbornim zakonima, organi za sprovođenje izbora su samostalni i nezavisni u svom radu. Međutim, sporne su odredbe koje predviđaju da su organi za sprovođenje izbora odgovorni za svoj rad organu koji ih je imenovao (čl. 28, st. 2 ZINP i čl. 11, st. 3 ZLI). Kako članove opštinskih izbornih komisija imenuje skupština opštine, to je u praksi, u nekim slučajevima, učešće političkih stranaka u opštinskim komisijama protumačeno kao članstvo na osnovu političke ravnoteže u opštinskim skupštinama, što je u izbornim komisijama dovelo do odlučivanja po političkoj liniji.

Izborna komisija utvrđuje ukupan broja glasova koji je dobila svaka izborna lista i srazmerno broju dobijenih glasova, na osnovu D'Ontovog sistema, utvrđuje broj mandata koji pripada svakoj listi. Parlamentarni i lokalni izbori odvijaju se po čistom proporcionalnom sistemu. Prema izbornim pravilima koja važe na teritoriji APV u Skupštini AP Vojvodine bira se 60 poslanika po proporcionalnom izbornom sistemu i 60 poslanika po dvokružnom, većinskom sistemu u 60 jednomandatnih izbornih jedinica. Izborna lista po proporcionalnom izbornom sistemu mora da prikupi 6 hiljada potpisa za političke partije i 3 hiljade potpisa za izborne liste manjinskih partija, za kandidaturu u jednomandatnim izbornim jedinicama potrebno je prikupiti 200 potpisa.[458]

U raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5 odsto glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izbornoj jedinici. Republika Srbija je jedna izborna jedinica. Zakon o političkim strankama stranku nacionalne manjine definiše kao stranku čije je delovanje posebno usmereno na „predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima, uređeno osnivačkim aktom, programom i statutom političke stranke" (čl. 3). Stranku nacionalne manjine može osnovati 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Srbije (čl. 9), što je 10 puta manji broj od broja građana neophodnog za osnivanje stranke koja nije stranka nacionalne manjine. Takođe, za stranke nacionalnih manjina ne važi takozvani izborni prag, što znači da učestvu-

457 Republička izborna komisija i biračke odbori su organi nadležni za sprovođenje republičkih parlamentarnih izbora, dok su za sprovođenje lokalnih izbora nadležni izborna komisija jedinice lokalne samouprave i biračke odbori (vidi čl. 28–38 ZINP i čl. 11–17 ZLI), a nadležni za sprovođenje predsedničkih izbora su sva tri organa: Republička izborna komisija, izborne komisije jedinica lokalne samouprave i biračke odbori (čl. 5 Zakona o izboru predsednika Republike).

458 Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu APV, *Službeni list APV*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09, 23/10 i 1/12.

ju u raspodeli mandata i kada osvoje manje od 5% glasova od broja birača koji su glasali. Paradoksalno je međutim da je partijama nacionalnih manjina potrebno da prikupe i overe 10.000[459] potpisa koji daju podršku izbornoj listi, što je identičan broj koji je potreban i drugim partijama, te ovo dodatno obesmišljava ideju preferencijalnog tretmana, budući da je za jedan mandat stranke manjina potrebno oko 15.000 glasova koristeći se prirodnim pragom.

12.4. Učešće stranaka u zakonodavnoj vlasti

Prema rezultatima izbora 2012. godine u radu Narodne skupštine učestvuju poslanici sa 11 izbornih lista. Izborna lista „Pokrenimo Srbiju – Tomislav Nikolić" predstavljena je sa 73 poslanika, Lista „Izbor za bolji život –Boris Tadić" sa 67 poslanika, lista „Ivica Dačić – SPS, PUPS, JS" sa 44. Izborna lista „Demokratska stranka Srbije – Vojislav Koštunica" ima 21 poslanika, a lista „Čedomir Jovanović – Preokret" 19, dok lista „Ujedinjeni regioni Srbije – Mlađen Dinkić" ima 16 poslanika. Manjinska stranka Mađara (lista „Savez vojvođanskih Mađara") učestvuje u zakonodavnoj vlasti sa pet narodnih poslanika. lista „Stranka demokratske akcije Sandžaka – Sulejman Ugljanin" sa 2 poslanika. po jednog poslanika ima lista „Sve zajedno: BDZ, GSM, DZH, DZVM, Slovačka stranka – Emir Ćulafić" i lista „Nijedan od ponuđenih odgovora", a makedonska, hrvatska i romska manjinska stranka imaju po jednog narodnog poslanika. Na republičkim parlamentarnim izborima se kandidovala Koalicija Albanaca Preševske doline koju čini sedam manjinskih stranaka Albanaca. Ova koalicija je dobila jedan mandat u Narodnoj skupštini te tako albansku nacionalnu manjinu u Narodnoj skupštini predstavlja Riza Halimi, kao samostalni narodni poslanik. Bošnjaci učestvuju u izvršnoj vlasti – Vladi sa dva predstavnika: Rasim Ljajić (predsednik Sandžačke demokratske partije) je potpredsednik Vlade i ministar spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija i Sulejman Ugljanin (predsednik Stranke demokratske akcija Sandžaka) je ministar bez portfelja.

12.5. Uticaj partija na vlasti

Iako bi političke stranke trebalo da budu samo jedan od mehanizama delovanja u javnom prostoru, čini se da se opšti interesi i dalje zapostavlja i da je u delovanju političkih partija dominantan parcijalni, stranački interes. Jedno od predizbornih obećanja koje je dominiralo u kampanjama svih stranaka, pa i partija koje su danas na vlasti, bila je depolitizacija i ukidanje velikog broja agencija u kojima su se uglavnom zapošljavali partijski kadrovi. Međutim, ni ove godine ta obećanja nisu ispunjena. Tako je npr. prema nekim podacima Vlada je od svog formiranja do marta 2013. godine na visoke državne funkcije postavila 148 ljudi i raspisala svega

459 Ustavni sud obustavio je aprila 2008. Uputstvo Republičke izborne komisije od 18. marta po kojoj je za podnošenje manjinske liste potrebno prikupiti 3.000 potpisa http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=04&dd=09&nav_category=418&nav_id=293145.

12 konkursa.[460] Partijska pripadnost prepoznata je kao nužnost pri zapošljavanju i na lokalnom nivou među običnim građanima.[461]

Član 5, st. 4 Ustava određuje da političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi. Zabrinjava činjenica da građani Srbije nemaju poverenje u političke stranke o čemu svedoči istraživanje sprovedeno u maju 2013. godine.[462] Političke partije u Srbiji nemaju razvijenu demokratiju unutar same stranke, a godinama su na čelu partija isti lideri. Retke su partije u kojima je u okviru političke partije razvijena debata o ciljevima i programu koje zastupaju, a u većini se bezpogovorno slede stavovi čelnika stranke. Budući da je uticaj političkih partija na društveni život u Srbiji presudan to može da slabi demokratske procese u društvu i istovremeno umanjuje legitimitet svih kolektivnih političkih institucija. Kada je reč o poverenju građana u institucije istraživanja govore da su na prvim mestima crkva i verske ustanove, vojska i predsednik republike.[463]

Najzastupljenije političke teme u 2013. godini bile su: normalizacija odnosa sa Kosovom, borba protiv korupcije i evropske integracije. Predsednik Vlade, Ivica Dačić, vodio je pregovore u Briselu sa kosovskom delegacijom, a borbu protiv korupcije preuzeo je prvi potpredsednik Vlade Aleksandar Vučić. Predstavnici Evropske unije pozitivno ocenjuju ove poteze Vlade, što je konačno i potvrđeno dobijanjem datuma za pregovore sa EU, što je opipljiv uspeh ove Vlade u 2013. godini. U javnosti u Srbiji takođe preovladava mišljenje da je otvaranje pregovora veoma važno, ali i predstavnici EU i javnost u Srbiji imaju zamerke kada je reč o borbi protiv korupcije. I jedni i drugi primećuju da postoji negativan trend da se hapšenja najavljuju u medijima. Majkl Devenport, ambasador EU u Srbiji, izjavio je da je za uspešnu borbu protiv korupcije neophodno da se slučajevi korupcije nađu i pred sudijama i tužiocima, a ne samo na naslovnim stranama novina.[464] Utisak je jednog dela javnosti u Srbiji da se ova borba koristi za povećanje rejtinga najjače stranke u vladajućoj koaliciji i njenog lidera koji je i koordinator Biroa za koordinaciju bezbednosnih službi, a u Vladi je zadužen za borbu protiv korupcije.[465] Iako je za borbu protiv korupcije preduslov politička volja da se ona sprovede, što partije na vlasti prihvataju, ona ne sme da se svede na samo jedan organ ili jednog čoveka koji se time bavi, pošto je korupcija veoma duboko zahvatila srpsko društvo i njeno iskorenjivanje će biti dug proces koji ne sme da zavisi isključivo od političke volje. Neophodno je da se uspostavi instutucionalna borba protiv korupcije, da svi državni organi rade svoj deo posla i da ne budu pod pritiskom ili uticajem partija na vlasti.

460 „Oni se zapošljavaju bez konkursa", *Blic*, 3. mart, str 2 i Saopštenje za javnost Transparentnost Srbija od 27. februara. „Problem sa postavljanjem službenika na položaju i depolitizacija države".

461 Istraživanja Fond centar za demokratiju, u okviru projekta Zaustavimo korupciju koja ugrožava dostojanstven rad.

462 Izveštaj o istraživanju javnog mnenja „Odnos građana prema Narodnoj skupštini Republike Srbije", maj 2013 UNDP.

463 Isto stanovište zauzeo je i *Transparency International* povodom objavljivanja regionalnog izveštaja „Kupovina uticaja: Novac i izbori na Balkanu „, saopštenje od 25. juna.

464 Izvor: http://mondo.rs/a621491/Info/Srbija/Devenport-Uhapsene-pred-sud-a-ne-u-novine.html.

465 Vidi Radio Slobodna Evropa na: http://www.slobodnaevropa.org/content/most-na-cemu-se-zasniva-vuciceva-moc/25045386.html.

12.6. Odnosi u vladajućoj koaliciji i opozicija

U koaliciji koja je formirala Vladu posle izbora u maju 2012. godine postoji neprirodan odnos snaga jer manjinski partner u Vladi, Socijalistička partija Srbije (SPS) ima mesto premijera dok Srpska napredna stranka (SNS) ima veću podršku i predstavlja većinu u Narodnoj skupštini. Zbog znatno veće popularnosti SNS od učinka na predašnjim izborima, ta stranka je imala nadmoć nad SPS. Gotovo od samog početka mandata ove Vlade govori se o prevremenim izborima, koji su i raspisani krajem januara 2014. godine mada nije jasno koji su razlozi za raspisivanje prevremenih parlamentarnih izbora jer su stranke na vlasti tvrdile da Vlada radi dobro i da ima podršku građana.[466]

Vlada Srbije je u 2013. godini pretrpela rekonstrukciju. Rekonstrukcija je najavljena u proleće, da bi se tek u septembru formirala nova, rekonstruisana Vlada. Kao što je i bilo očekivano SNS je izašao kao pobednik dok je SPS smanjio svoj uticaj na Vladu, a URS je ispao iz koalicije. U Vladu su dovedene nestranačke ličnosti Lazar Krstić i Saša Radulović koje će, kako se ispostavilo, preuzeti na sebe teret bolnih ekonomskih, privrednih i finansijskih reformi. Nova rekonstruisana vlada ima 18 ministarstava i tri ministra bez portfelja.[467] Vodeći se rodnom politikom treba reći da se na čelu ministarstava u rekonstruisanoj vladi nalaze samo dve žene.[468] Kako se navodi u izveštaju organizacija okupljenih oko Kuće ljudskih prava i demokratije procentualno broj žena smanjio se sa 26% na 15%, što je odstupanje od načela ravnomerne zastupljenosti polova i predstavlja korak unazad u već dostignutim standardima.[469]

Opozicija je tokom 2013. godine bila veoma slaba iz mnogo razloga. Jedan je činjenica da najjača opoziciona stranka, Demokratska stranka, prolazi kroz veoma težak period konsolidacije posle gubitka vlasti. Rad stranke opterećivale su uzajamne optužbe članova Demokratske stranke, medijska blokada i hapšenja članova ove stranke zbog optužbi da su učestvovali u koruptivnim radnjama ili imali materijalne koristi u procesima privatizacije. Hapšenja su najavljivana u tabloidima čime se rušio ugled stranke u javnosti. Stranku je uzdrmala i odluka Glavnog odbora stranke da poslanici koji su bili ministri u prethodnoj vladi treba da vrate mandate.[470] Dušan Petrović, bivši ministar poljoprivrede, odbio je da vrati posla-

466 Premijer Ivica Dačić je u decembru izjavio da vanredni parlamentarni izbori nisu tema i da Vlada Srbije dobro funkcioniše. *Blic*, 22. decembar, str. 4.

467 Za rekonstruisanu vladu glasalo je 134 poslanika Narodne Skupštine. http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=09&dd=02&nav_id=749158, Zakon o izmenama i dopunama zakona o ministarstvima, Sl glasnik 72/12 izglasan 29. avgusta 2013.

468 Vidi sastav rekonstruisane vlade: http://www.srbija.gov.rs/vlada/sastav.php.

469 Vidi viđe na: www.kucaljudskihprava.rs. Primera radi, u prvoj Vladi Mirka Cvetkovića (2008-2011) bilo je pet žena (18%), dok je u drugoj (2011-2012) bilo 3 (14%).

470 Dragan Đilas, je posle izbora za predsednika Demokratske stranke pozvao bivše ministre, a sadašnje poslanike Narodne skupštine da vrate poslanički mandat, a ovakav poziv pravdan je time da su bivši ministri između ostalog odgovorni za loš rezultat koji je Demokratska stranka postigla na ovogodišnjim izborima.

nički mandat i formirao poslaničku grupu Zajedno za Srbiju.[471] Vuk Jeremić, bivši ministar spoljnih poslova, koji je do septembra 2013. godine boravio u Njujorku na mestu predsedavajućeg Generalne skupštine UN, takođe je odbio da ispuni odluku Glavnog odbora i podneo Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke Demokratske stranke da ga isključi iz stranke. Ustavni sud se proglasio nenadležnim i obrazložio da odluka Demokratske stranke nema karakter opšteg pravnog akta, već je interni propis partije koji nije pravno obavezujući i da ova odluka može da predstavlja samo instrukcije članovima ove stranke koji su izabrani za poslanike u parlamentu.[472]

Drugo, jedan broj manjih stranaka posle izbora ušao je u vlast sa vladajućom koalicijom SNS-SPS što je dodatno oslabilo opoziciju. Razlog je i činjenica da su partije na vlasti preuzele programe većine opozicionih stranaka koji se zasnivaju na evropskim integracijama Srbije. Opozicione stranke nemaju isti stav prema strankama na vlasti, naprotiv, ima se utisak da jačaju razlike unutar građanske političke scene između onih koji blagonaklono gledaju na postupke vlasti i onih koji u načinu njihovog vladanja vide veliku opasnost po demokratiju u Srbiji.

Jedina parlamentarna stranka koja je dosledno ostala na stanovištu da integracija Srbije ne donosi korist građanima Srbije i da ona treba da vodi politiku neutralnosti je Demokratska stranka Srbije (DSS) Vojislava Koštunice.

12.7. Izbori u 2013. godini

Krajem godine održani su lokalni izbori na Kosovu na kojima su učestvovale i partije kosovskih Srba. Atmosfera straha i nesigurnosti bila je prisutna na ovim izborima. Od aprila kada je potpisan Briselski sporazum pa do izbora na Kosovu u novembru i decembru, još uvek nije formirana Zajednica srpskih opština, a u Kosovskoj Mitrovici se izbori ponavljaju. Ostaje da se vidi kako će se taj proces privesti kraju jer od toga zavise odnosi sa EU.

Uz pripremanje izbora na Kosovu održani su i izbori u više opština u Srbiji: u Zaječaru, Kosjeriću, Odžacima, Srbobranu, Varvarinu, Kostolcu, Zemunu, Voždovcu i dr. Gotovo u svim opštinama su prijavljeni slučajevi nasilja, zastrašivanja birača i kupovine glasova o kojima su se u međusobnim optužbama isticali partijski funkcioneri. Tako je, na primer, pred lokalne izbore u Vrbasu Demokratska stranka (DS) optužila aktiviste SNS za otmicu i prebijanje njenog aktiviste, a predsednik Vlade AP Vojvodine i potpredsednik DS Bojan Pajtić je izjavio da je SNS u mesta u kojim su izbori održavani dovela organizovane grupe „batinaša" koje su nasiljem zastrašivale birače. Ovakve optužbe na račun SNS prethodno su iznosili i članovi drugih stranaka, naročito u Zaječaru. Treba dodati da su zabeleženi i napadi na novinare koji su pratili izbore, i to u opštini Odžacima, gde su ispred jednog biračkog mesta napadnuti novinari i snimatelji *TV B92* i *TV Prva* koji su snimali nasilje do kojeg je došlo ispred jednog biračkog mesta.

471 http://www.novimagazin.rs/vesti/petrovic-danas-formiramo-poslanicki-klub-zajedno-za-srbiju

472 http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:430743-Ustavni-sud-odbio-Jeremica.

Stiče se utisak da tužilaštva ne reaguju na navode u medijima koji su nakon svih izbora brojni.[473] Organizacija Transparetnost Srbija tragom medijskih napisa i zakonske obaveze tražila je podatke od osnovnog tužilaštva u Požarevcu da li je podneta krivična prijava zbog krivičnog dela „davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem" ili za bilo koje delo koje se goni po službenoj dužnosti i dobilo odgovor da *„*nakon uvida u elektronske upisnike ovog tužilaštva proizilazi da isto nije postupalo po navodima u medijima o davanju poklona biračima povodom izbora u opštini Kostolac u decembru 2013*"*.[474]

U 2013. godini došlo je i do velikih promena u sastavu rukovodstava lokalnih samouprava iako nije bilo izbora. Naime u Novom Sadu napravljena je nova vladajuća većina na čelu sa Milošem Vučevićem iz SNS, dok je gradonačelniku Beograda Draganu Đilasu izglasano nepoverenje 24. septembra i Beogradom do izbora 16. marta 2014. godine upravlja privremeni organ. Privremeni organ je Odlukom Vlade imenovan 18. novembra.[475]

Ovakav trend praktično znači poništavanje izborne volje građana i ogroman uticaj centralne vlasti na politički život na lokalu. Zato bi se moralo pristupiti uređivanju izbornih zakona na način koji bi obezbedio da se izbori na lokalnom nivou ne odvijaju istovremeno kada i izbori za Narodnu skupštinu jer bi se samo tako omogućilo da se dosledno poštuje izborna volja građana.

12.8. Finansiranje političkih aktivnosti

Finansiranje kampanje uređeno je Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti[476] i Pravilnikom o evidencijama priloga i imovine, godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkog subjekta.[477] Pored toga pravila finansiranja i kontrole finansiranja su uređena i Krivičnim zakonikom, Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji,[478] medijskim zakonima (Zakonu o oglašavanju,[479] Zakonu o radiodifuziji,[480] i Zakonu o javnom informisanju[481]) i

473 http://eizbori.com/da-li-je-ovo-kupovina-glasova-sasa-mirkovic-vodi-sve-koji-dodu-u-sns-na-koncert-ace-lukasa/.

http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/367823/U-toku-glasanje-na-Vozdovcu-u-Odzacima-i-Kostolcu. http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/424363/Srpski-izborni-kokosinjac-Za-glas-nude-kokosku-i-jaja.

474 Član 156 Krivičnog zakonika RS.

475 Za predsednika Privremenog organa imenovan je Siniša Mali, za sekretara Goran Vesić, za članove Andreja Mladenović, Nebojša Čović i Nikola Nikodijević Vidi više na: http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1575817.

476 *Sl. glasnik RS*, 43/11. Više o Zakonu vidi u *Izveštaj 2011*, II.7.

477 *Sl. glasnik RS,* 72/11 i 25/12

478 *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09 i 121/12.

479 *Sl. glasnik RS*, 79/05.

480 *Sl. glasnik RS*, 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 – dr. zakon, 62/06, 85/2006, 86/06 – ispr. i 41/09.

481 *Sl. glasnik RS*, 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 – odluka US i 41/11 – odluka US.

budžetskim zakonima (Zakonom o budžetskom sistemu[482] i Zakonu o računovodstvu i reviziji[483]). Budući da su raspisani vanredni parlamentarni izbori i izbori u Beogradu za mart 2014. godine, čini se neophodnim prikaz zbirnih efekata koje je dala primena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koji je prvi put testiran na izborima održanim u maju 2012. godine.[484]

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije koja je usvojena tokom 2013. godine u delu koji se odnosi na političke aktivnosti pruža opis stanja koji se odnosi na ovaj zakon.[485] Organ zadužen za kontrolu finansiranja političkih stranaka je Agencija za borbu protiv korupcije. Glavni zaključci nadgledanja izborne kampanje koje je objavila Transparentnost Srbija, za izbore održane 2012. godine, je da su najveći prihodi kampanja došli iz budžeta, odnosno da je iznos finansiranja iz budžeta udvostručen u odnosu na prethodnu izbornu kampanju. Pored ovoga, sledeći najzastupljeniji izvor prihoda bili su krediti od banaka i to oko 30%, što je otvorilo pitanje vraćanja ovih kredita.

Prema mišljenju Transparetnosti Srbija izbori koji su sprovedeni 2012. godine pokazali su da je zakonodavni okvir unapredio praksu postupanja političkih subjekata. Uporedo sa navedenim poboljšanjem, zapaženi su i različiti oblici ozbiljnih kršenja zakona. Naime, neke partije ne poštuju formalne zahteve kada popunjavaju izveštaje, ne dostavljaju izveštaje o troškovima kampanje za lokalne izbore, ne navode pojedine promotivne troškove i ne daju informacije o prilozima koje dobijaju za kampanju. Uzrok tome treba tražiti u zakonskim odredbama o kreditima i preduzetim obavezama, te javnost ima samo delimična saznanja o krajnjim izvorima finansiranja.[486]

Nakon imenovanja nove direktorke Agencija je ubrzala postupak kontrole i podnela prekršajne prijave protiv političkih partija koje nisu podnele izveštaje o prihodima i troškovima kampanje u decembru 2012. godine,[487] ali je preliminarni izveštaj Agencije predstavljen tek u maju 2013. godine.[488] Ukupni prijavljeni priho-

482 *Sl. glasnik RS*, 54/09, 73/10, 101/10, 101/11 i 93/12.

483 *Sl. glasnik RS*, 46/06, 111/09 i 99/11-dr. zakon.

484 U maju 2012. godine u Srbiji su održani izbori na svim nivoima, republičkom, pokrajinskom i lokalnom.

485 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine (*Sl glasnik RS,* 57/13), [..] u praksi se pokazalo da pojedina zakonska rešenja imaju nedostatke, naročito u pogledu obaveza lica koja su u vezi sa političkim subjektima, korišćenja javnih resursa, kao i obaveza organa nadležnih za kontrolu finansiranja političkih subjekata. Do današnjeg dana nije izvršena ni jedna eksterna revizija političkih subjekata, jer oni nisu bili predviđeni zakonom kao obavezni subjekti revizije Državne revizorske institucije (u daljem tekstu DRI). Dodatnu poteškoću u ovoj oblasti predstavlja nedostatak potrebnih kapaciteta organa nadležnih za kontrolu finansiranja [...]

486 Beogradski centar za ljudska prava je već ukazivao na ovu opasnost. Vidi *Izveštaj 2012*, II.12.6.

487 Listu onih koji nisu dostavili izveštaj videti na http://www.acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/800-borba-2012.html.

488 *Transparentnost finansiranje izbornih kampanja*, Transparentnost Srbija, 2013, str. 6.

di svih političkih subjekata za sve nivoe izbora iznosili su 3.109.834.700,00 dinara, od čega prihodi iz javnih izvora iznose 1.916.251.944,00 dinara, odnosno 61,6%, dok su prijavljeni rashodi u iznosu od 3.576.057.932,00 dinara.[489]

Osim što će sasvim sigurno usporiti rad izvršnih i zakonodavnih organa tokom izborne kampanje i pregovora o novom sastavu Vlade, vanredni izbori doneće troškove od oko 802.400.000,00 dinara za finansiranje političkih aktivnosti koji će biti izdvojeni iz budžetske rezerve. Na ovaj iznos treba dodati dodatna sredstva koja moraju biti izdvojena za kontrolu izborne kampanje koju sprovodi Agencija za borbu protiv korupcije od najmanje 8.024.000,00 dinara i još najmanje toliko za kontrolu izbora u Beogradu, Negotinu i Pećincima. Približno jednako su veliki (između pola milijarde i milijardu dinara) i troškovi koji se odnose na sprovođenje izbornog procesa.[490] Agenciji za borbu protiv korupcije za troškove izborne kampanje za predstojeće izbore za odbornike grada Beograda, Negotina i Pećinca odobreno je 16.278.216,00 dinara, dok je za poslove kontrole troškova vanrednih izbora Agencija podnela zahtev za iznos od 22.892.040,00 dinara.[491] Procena Republičke izborne komisije je da će vanredni parlamentarni izbori Srbiju koštati 146.000.000,00 dinara.[492] Razlike u raspoloživim resursima koji su dostupni različitim političkim subjektima predstavljaju skrivene troškove kampanje o kojima treba voditi posebnu kontrolu i pojačati sankcije ukoliko takvo ponašanje političkih subjekata bude primećeno.

13. Pravo na azil[493]

13.1. Opšte

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima prvi je međunarodni dokument u kom se pominje pravo svakog čoveka da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja. Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbeglica iz 1967,[494] sadrži niz prava i obaveza koji proističu iz prava na priznanje statusa

489 Vidi više Izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije, str. 18, dostupan na:http://www.acas.rs/images/stories/Prvi_izvestaj_o_kontroli_finansiranja_politickih_subjekata_-_izborne_kampanje_2012__preciscen_tekst.pdf.

490 Saopštenje Transparentnost Srbija, Vidljivi i nevidljivi troškovi izbora od 28.1.2013. godine, dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=404%3Avidljivi-i-nevidljivi-trokovi-izbora&catid=34%3Afacebook-naslovi&lang=sr.

491 Izjava direktorke Agencije za borbu protiv korupcije, dostupna na: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/babic-cilj-procesuiranje-prekrsaja-u-kampanji_457953.html.

492 http://www.rtv.co.rs/sr_lat/politika/izbori-ce-kostati-oko-1-14-milijardi-dinara_457354.html.

493 Vidi više u *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013,* Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2014.

494 Srbija je ratifikovala i brojne druge međunarodne ugovore koji su na direktan ili posredan način od značaja za pitanja azila, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja,

izbeglice. Izbeglicom se prema Konvenciji smatra lice koje, bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ima i koje ne želi ili, zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstva a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mesto boravka usled takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati (čl. 1 A (2)).

Prema Ustavu stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji (čl. 57, st. 1). Zakon o azilu[495] podrobnije uređuje postupak za dobijanje azila u našoj zemlji i ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena subsidijarna zaštita. Zakon pored prava na azil koje obuhvata pravo na utočište i pravo na subsidijarnu (humanitarnu) zaštitu, obuhvata i privremenu zaštitu koja se pruža u slučaju masovnog priliva lica kada nije moguće sprovesti individualne postupke za odobravanje azila.[496]

Načela iz glave II Zakona o azilu propisuju proceduralne garancije koje se primenjuju u postupku razmatranja zahteva za azil – načelo neposrednosti, načelo informisanja, načelo poverljivosti i besplatne pravne pomoći kao i načelo besplatnog prevođenja. Tražilac azila ima pravo na besplatnu pravnu pomoć i zastupanje od strane UNHCR i nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama (čl. 10). Besplatnu pravnu pomoć tokom 2013. godine pružale su dve NVO: Beogradski centar za ljudska prava[497] i Centar za zaštitu i pomoć tražilaca azila (APC).[498] Načelo besplatnog prevođenja (čl. 11) na jezik države porekla, odnosno na jezik koji razume, dosledno se poštuje zahvaljujući sredstvima UNHCR, dok se iz budžeta Srbije još uvek ne izdvajaju nikakva sredstva za tu namenu.[499] Iako garantovano članom 14 Zakona, načelo rodne ravnopravnosti prema kom svaki tražilac azila ima pravo da bude saslušan od strane osobe istog pola, odnosno uz pomoć prevodioca ili tumača istog pola se po pravilu ne poštuje. Ne može se, međutim, reći da je nepoštovanje ovog načela nužno protivzakonito, s obzirom da Zakon jasno propisuje da se od ovog načela može odstupiti kada nije moguće obezbediti službenika istog pola ili je to skopčano sa nesrazmernim teškoćama za organ koji vodi postupak za dobijanje azila. Utisak je, ipak, da je ova „ne-

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, Konvencija UN o pravima deteta i dr.

495 *Sl. glasnik RS,* 109/07.

496 Vidi više u D. Dobrković, *Pravo na azil – pravni okvir u Republici Srbiji, Komentar Zakona o azilu Srbije*, Beogradski centar za ljudska prava, 2008, dostupno na: http://azil.rs/doc/komentar_zakona_o_azilu_bcljp.pdf.

497 Beogradski centar za ljudska prava je bio izvršni partner UNHCR tokom 2012. i 2013. godine. Vidi više na www.azil.rs.

498 Vidi više na www.apc-cza.org.

499 *Srbija zemlja azila,* str. 18.

mogućnost" u velikoj meri prouzrokovana kadrovskom politikom samih nadležnih službi. Naime, prevodioci koje upošljava MUP uvek su za pojedine jezike muškarci, iako postoje adekvatni prevodioci ženskog pola, a među službenicima Kancelarije za azil ima pripadnika oba pola, ali se prilikom raspodele predmeta ne vodi računa o ovom načelu.[500]

Podaci o licu koje traži azil, do kojih se dođe tokom postupka azila, predstavljaju službenu tajnu i mogu biti dostupni samo zakonom ovlašćenim licima (čl. 18).[501]

13.2. Pristup teritoriji Republike Srbije i postupku za dobijanje azila

Pristup postupku azila se ostvaruje tako što stranac može, prilikom granične kontrole ili unutar teritorije Republike Srbije usmenim ili pismenim putem da izrazi nameru da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom. Izražena namera za traženje azila će biti evidentirana, stranac će biti upućen u Kancelariju za azil, odnosno u Centar za azil, gde je dužan da se javi u roku od 72 sata. Povremeno se potvrde o izraženoj nameri za traženje azila ne izdaju blagovremeno, što tražioce azila koji najčešće kod sebe nemaju nikakva identifikaciona dokumenta izlaže riziku od deportacije, i ograničava im pristup smeštaju.[502]

Zakon o azilu izričito predviđa i pravo lica koje traži azil na kontakt s ovlašćenim službenicima UNHCR u svim fazama postupka azila (čl. 12), ali osobe koje traže azil na aerodromu u Beogradu nemaju u praksi mogućnost kontakta s UNHCR. Tokom 2013. godine samo dva lica su imala pristup postupku azila na Aerodromu Beograd. [503]

Rad službenika granične policije koji stupaju u kontakt s iregularnim migrantima, odnosno način na koji granični organi ispunjavaju svoju obavezu da tražiocima azila omoguće pristup redovnom postupku za dobijanje azila morao bi biti podvrgnut nezavisnom monitoringu, koji bi mogle da obavljaju nevladine organizacije, kao što je već praksa u državama u regionu.[504]

U skladu s Konvencijom o statusu izbeglica (čl. 31) i Zakonom o azilu (čl. 8) osobe koje traže azil ne bi trebalo da budu sankcionisane za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji, pod uslovom da bez odlaganja podnesu zahtev za dobijanje

500 Na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2012. godine.

501 Podaci o tražiocima azila ne smeju se otkriti državi porekla lica koje traži azil, osim ako ga po okončanju postupka i odbijanju zahteva za azil treba prinudno vratiti u zemlju porekla.

502 Vidi više u *Pravo na utočište 2013 i Izveštaj jun-oktobar 2013.*

503 Podatak dobijen 28. januara 2014. od Biroa za informacije od javnog značaja pri Kabinetu ministra unutrašnjih poslova. Prema saznanjima Beogradskog centra za ljudska prava samo jednoj osobi je tokom 2013. godine dozvoljen pristup teritoriji nakon što je izrazila nameru međunarodnoj zoni na Aerodromu Beograd.

504 Vidi više o monitoringu granica u Centralnoj Evropi na http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/monitoring-the-border.html; više o monitoringu granica u Hrvatskoj vidi na http://www.mup.hr/main.aspx?id=79225.

azila i da pruže valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak. Namera osoba koje traže azil može se prepoznati u postupku pred prekršajnim sudijom, koji bi tada mogao da obustavi postupak i uputi ih da podnesu zahtev za azil.[505]

U prekršajnom postupku se ne angažuje uvek sudski tumač što onemogućava okrivljenog da prati tok prekršajnog postupka, te stoga predstavlja apsolutno bitnu povredu odredaba prekršajnog postupka, koja ne može biti otklonjena pošto stranci, kojima nije obezbeđen tumač, nisu ni upoznati sa pravom na žalbu. Povredom ovog načela derogira se i načelo utvrđivanja istine u postupku.[506] Sudijama prekršajnih sudova bi trebalo obezbediti obuku o pravu azila, kako bi bili u mogućnosti da prepoznaju nameru osoba da traže azil, te kako bi reagovali na odgovarajući način u slučajevima kada takvu nameru prepoznaju.

Kancelarija za azil omogućava registraciju, odnosno podnošenje zahteva za azil po pravilu samo onim osobama koje se nalaze u centrima za azil ili su dobili saglasnost da borave u privatnom smeštaju koji sami plaćaju, i isključivo oni uživaju neometan pristup proceduri za dobijanje azila.[507] Osobama koje su zbog nedostatka smeštajnih kapaciteta bez skloništa i borave na otvorenom, uskraćeno je pravo na pristup postupku za dobijanje azila.

Stranci koji su dobili potvrdu o izraženoj nameri da zatraže azil i čekaju da se oslobodi mesto u nekom od centara, mogu biti deportovani iz Srbije ukoliko im se u roku od 72 sata ne obezbedi smeštaj. Po isteku roka od 72 sata, naime, stranac koji nema drugi osnov po kome bi mogao zakonito da boravi na teritoriji Srbije može biti prekršajno kažnjen i može mu biti naloženo udaljenje s teritorije Republike Srbije.[508] Prema saznanjima kojima raspolaže Beogradski centar, državni organi ne sprovode postupke deportacije prekršajno kažnjenih osoba, što je svakako ohrabrujuće, ali tražioci azila koji nisu uspeli da se smeste u centru za azil u zakonom predviđenom roku strahuju od masovnih deportacija autobusima na teritoriju Republike Makedonije koje navodno sprovodi policija.[509]

13.2.1. Prvostepeni postupak

Celokupan prvostepeni postupak i sve odluke povodom zahteva za azil i prestanka tog prava u nadležnosti su Kancelarije za azil. Postupak za dobijanje azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil na propisanom obrascu koji je moguće dobiti samo od ovlašćenog službenika Kancelarije za azil (čl. 25). U praksi, međutim,

505 Za primer dobre prakse vidi rešenje Prekršajnog suda u Preševu, od 11.3.2009, dostupno na: http://azil.rs/documents/category/odabrane-presude.

506 Vidi više u *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012,* Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2013.

507 Postupak za dobijanje azila počinje trenutkom podnošenja zahteva za azil, a ne trenutkom izražavanja namere.

508 Zakon o strancima (*Sl. glasnik RS,* 97/08) čl. 42 i 85.

509 Vidi više o deportacijama i udaljenju iregularnih migranata u *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012; Izveštaj jun-oktobar 2013.*

zahtev za azil se daje na zapisnik službenom licu.[510] Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil saslušava tražioce azila kako bi utvrdio sve činjenice od značaja za odlučivanje o zahtevu za azil, a posebno identitet, razloge na kojima se zasniva zahtev za azil, kretanje nakon napuštanja države porekla, kao i da li je osoba već tražila azil u nekoj drugoj državi (čl. 26).

Kancelarija za azil može doneti odluku kojom usvaja zahtev za azil i strancu priznaje pravo na utočište ili dodeljuje subsidijarnu zaštitu, ili odluku kojom odbija zahtev za azil i nalaže strancu da, ukoliko nema drugi osnov za boravak, u određenom roku napusti teritoriju Republike Srbije. U zakonom utvrđenim slučajevima Kancelarija za azil može doneti odluku da se postupak za davanje azila obustavi (čl. 27). Kancelarija za azil može, uz ispunjenje zakonom propisanih uslova, odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li osoba koja traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila (čl. 33).[511]

Strancu čiji zahtev za azil je odbijen ili odbačen, ili je odlučeno da se postupak obustavi, Kancelarija za azil najčešće određuje rok od tri dana za dobrovoljno napuštanje zemlje. Ovaj rok je neopravdano kratak jer se radi o osobama koje najčešće nemaju kod sebe putne isprave a ni novčana sredstva. Ako stranac u određenom roku ne napusti Srbiju, biće prinudno udaljen u skladu s odredbama Zakona o strancima, ali ovaj Zakon ne propisuje na koji način će biti regulisan status stranaca koji ne mogu biti prinudno udaljeni, a istekao je rok za smeštaj u Prihvatilištu za strance.[512]

Protiv prvostepenih odluka donetih u postupku azila, žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke (čl. 35).

Tokom 2013. godine službenici Kancelarije za azil nisu obavljali nikakve službene radnje (registraciju lica, podnošenje zahteva za azil) u privremenom centru u Vračevićima.[513]

13.2.2. Postupci po žalbi

Komisija za azil koja odlučuje u drugom stepenu po žalbama na odluke Kancelarije za azil, sastoji se od 9 članova koje imenuje Vlada na četiri godine. ZoA propisuje da Komisija donosi odluke većinom glasova (čl. 20), ali ne rok za njeno donošenje.[514] Od usvajanja Zakona o azilu Komisija za azil je u slučaju usvajanja žalbe uglavnom poništavala prvostepena rešenja i vraćala ih prvostepenom organu radi ispravke i dopune, i do sada nije donela nijednu meritornu odluku.[515]

Protiv odluke Komisije za azil moguće je pokrenuti postupak pred Upravnim sudom koji odluku o tužbi donosi u sudskom veću od trojice sudija. Do sada se

510 Na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2012. i 2013. godine.

511 Vidi više u II.12.2.3.

512 Vidi više u *Izveštaj jun-oktobar 2013.*

513 Vidi više u *Izveštaj januar– jun 2013.*

514 Shodno bi trebalo primeniti opšti rok od 60 dana propisan Zakonom o upravnom postupku (čl. 208).

515 Vidi više u *Izveštaj jun-oktobar 2013.*

Upravni sud pretežno ograničavao na ispitivanje proceduralne ispravnosti postupka za dobijanje azila.[516] Tužba Upravnom sudu po pravilu ne odlaže izvršenje upravnog akta protiv koga je podneta,[517] što je čini neefikasnim pravnim sredstvom u postupku azila, naime da bi se neko pravno sredstvo smatralo efikasnim u smislu dosadašnje jurisprudencije ESLJP, „suspenzivni efekat" žalbe mora biti automatski, odnosno ne sme zavisiti od diskrecione odluke domaćeg suda u pojedinačnom slučaju.[518] Evropska komisija je ukazala na potrebu za obukom sudija Upravnog suda u oblasti azila.[519]

13.2.3. Primena koncepta sigurne treće zemlje i kršenje zabrane vraćanja

Osim zabrane *non refoulement* iz Konvencije o statusu izbeglica (čl. 33),[520] nadležne organe obavezuje i zabrana proterivanja i vraćanja osobe protiv njegove volje na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova iz člana 6 ZoA.

Prema Zakonu, država može, između ostalog, odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li osoba koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila koristeći se konceptima sigurne treće zemlje i sigurne države porekla (čl. 2 i 33). Od suštinskog je značaja da se u svim ovim slučajevima država uveri da zaštita koju tražilac azila može uživati u drugoj državi jeste zaista i delotvorna, i u svakom slučaju se licu koji traži azil mora pružiti mogućnost da opovrgava navode o sigurnosti te druge države u njegovom ili njenom slučaju.

Praktično od početka primene ZoA, nadležni organi sistematski zloupotrebljavaju pravilo sigurne zemlje primenjujući skoro po automatizmu[521] Odluku Vlade Republike

---

516 Tokom 2011, 2012. i 2013. godine Upravni sud nije doneo nijednu presudu kojom je usvojio tužbeni zahtev. Odabrane odluke upravnog suda dostupne su na: http://azil.rs/documents/category/odabrane-presude.

517 Član 23 Zakona o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, 111/09.

518 Vidi više u N. Mole, C. Meredith, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 2010, str. 118-121; *Izveštaj januar-jun 2013; Izveštaj jun-oktobar 2013.*

519 *Izveštaj EK za 2013.,* videti više na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf.

520 Zabrana proterivanja (*non-refoulement*) podrazumeva zabranu prebacivanja lica u državu gde njemu ili njoj preti stvarna opasnost od ozbiljnog kršenja ljudskih prava, ili od daljeg prebacivanja u treću državu gde bi to lice bilo izloženo istim takvim pretnjama. Poštovanje principa *non-refoulement* obuhvata i obavezu države da učini sve što je njenoj moći da spreči da tražilac azila bude vraćen u zemlju porekla bez supstancijalnog ispitivanja zahteva za azil – tzv. direktni *refoulement,* kao i premeštanje tražioca azila u treću zemlju, koja će ga zatim poslati dalje, u mesto gde strahuje od progona – tzv. indirektni *refoulement*.

521 Tokom 2011. godine Kancelarija za azil je odlučila o 55 zahteva za azil, ali je samo u dva slučaja zahtev meritorno razmatran, dok je tokom 2012. godine odbačeno 64 zahteva, i usvojila 3 meritorne odluke. Vidi više u *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012.*

Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država.[522] Prema tumačenju organa koji odlučuju o zahtevima za azil, da bi zahtev bio meritorno razmatran, tražilac azila bi u Srbiju trebalo da dođe legalno s vizom u važećem pasošu ili s teritorije neke od zemalja koja Odlukom Vlade nije proglašena sigurnom.

Upravni sud je u svojim odlukama potvrdio zakonitost prakse automatske primene Odluke o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, iako prethodno nije utvrđeno od strane prvostepenog ili drugostepenog organa da li je treća zemlja zaista sigurna za tražioca azila. U svojim odlukama Upravni sud konstatuje da je drugostepeni organ ispravno primenio zakon kada je odbio žalbu kao neosnovanu iz razloga što je u prvostepenom postupku utvrđeno da je tražilac azila prošao kroz sigurne treće zemlje.[523]

Kako su države s kojima se Srbija graniči, tj. one preko kojih skoro svi tražioci azila stižu u Srbiju, proglašene sigurnim, ovo je nemoguć uslov koji obesmišljava ceo postupak za ostvarivanje prava na azil u Republici Srbiji.

Problematično je, pre svega, usvojeno rešenje prema kome se pojam sigurne treće države zasniva na jednostranoj odluci Vlade, koja je doneta 2009. godine i koja od tada nije revidirana. Prilikom sastavljanja liste Vlada nije pribavila prethodne garantije da se u zemljama koje proglašava za sigurne zahtevi za azil ispituju u efikasnom i pravičnom postupku, već se rukovodila isključivo kriterijumima da li je država članica Konvencije iz 1951, da li je na snazi bezvizni režim sa Srbijom i uzimajući u obzir jedino mišljenje Ministarstva spoljnih poslova.[524] Odluku kojom se određuju sigurne treće zemlje trebalo bi periodično preispitivati imajući u vidu društvenu situaciju i stepen zaštite prava tražilaca azila u pojedinim državama, odnosno uzimajući u obzir stavove Evropskog suda za ljudska prava,[525] mišljenja UNHCR i izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija, kao što su Savet Evrope[526] ili međunarodne nevladine organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite izbeglica i tražilaca azila. Evropska unija je takođe ukazala da bi Srbija trebalo da uskladi kriterijume za određivanje liste sigurnih trećih zemalja sa *aquis*.[527]

---

522 *Sl. glasnik RS*, 67/09. Beogradski centar za ljudska prava je podneo inicijativu za ocenu saglasnosti ove Odluke sa članom 57 Ustava, članom 33 Konvencije o statusu izbeglica i sa članom 3 EKLJP, odnosno da obustavi primenu Odluke i izvršenja svih pojedinačnih akata koji su doneti primenom Odluke, do donošenja konačne odluke o ovoj inicijativi. Ustavni sud je odbacio inicijativu smatrajući da se ne radi o odluci opšteg pravnog karaktera, te da kao takva ne podleže normativnoj kontroli. IUo– 218/2012, od 24.4.2013, tekst odluke i komentar vidi u *Izveštaj januar-jun 2013.*

523 Vidi više u *Izveštaj januar– jun 2013.*

524 *Serbia Revisited,* str. 7.

525 Npr. sigurnom je proglašena Grčka koja se ne smatra sigurnom trećom zemljom nakon odluke u predmetu *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, ECtHR, App. No. 30696/09 (2011).

526 Tako npr. Belorusija je spornom Odlukom proglašena za sigurnu državu porekla iako je 1997. godine suspendovana iz članstva u Savetu Evrope zbog niskih standarda zaštite ljudskih prava, dok u međuvremenu se situacija u ovoj zemlji dodatno pogoršavala, vidi npr. Parlamentarna skupština Saveta Evrope, *The situation in Belarus,* AS/Pol (2012) 29, od *3.* oktobra 2012.

527 *Izveštaj EK za 2013.,* videti više na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf.

Odredbe ZoA bi trebalo tumačiti tako da činjenica da je neka zemlja proglašena za sigurnu Odlukom o sigurnim trećim zemljama, predstavlja oborivu pretpostavku, odnosno organ koji odlučuje u postupku azila ne sme da se zadrži samo na pretpostavci da će se prema podnosiocu zahteva u trećoj zemlji postupati u skladu sa standardima Konvencije o statusu izbeglica, već mora da utvrdi na koji način vlasti sigurne treće zemlje primenjuju svoje propise.[528] Prilikom donošenja odluke organi koji odlučuju o zahtevu za azil bi u obzir morali da uzmu sve relevantne izvore poput izveštaja UNHCR, nevladinih organizacija, ili odluke međunarodnih sudskih tela za zaštitu ljudskih prava, na prvom mestu Evropskog suda za ljudska prava. Ovaj stav zauzeo je i Ustavni sud Srbije koji, iako još uvek nije utvrdio povredu *non-refoulement* načela ni u jednom slučaju, ističe da zabrana proterivanja i druge relevantne odredbe Zakona o azilu „upućuju na zaključak da se lista sigurnih trećih država, pored ostalog, formira i na osnovu izveštaja i zaključaka Kancelarije Visokog komesarijata za izbeglice. Takođe, ovaj sud ocenjuje da izveštaji te organizacije doprinose korigovanju postupanja nadležnih organa Republike Srbije u primeni Zakona o azilu, u tom smislu da se zahtev za azil neće odbaciti iako osoba dolazi iz sigurne treće države koja je na listi Vlade, ukoliko ta država postupak azila primenjuje na način suprotan Konvenciji."[529] Uprkos ovom stanovištu Ustavni sud Srbije je pokazao veliko nepoznavanje ove pravne oblasti i u dve odluke, sa kontradiktornim obrazloženjem, potvrdio zakonitost načina koji koncept sigurne treće zemlje primenjuju nadležni državni organi koji odlučuju o zahtevima za azil.[530]

13.2.4. Statistike i opšta ocena

Od 1. januara do 31. decembra 2013, ukupno 5065 osoba je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji. U istom periodu registrovana su 742 tražilaca azila i podneto je 153 zahteva za azil. Tokom ove godine saslušano je 19 podnosilaca zahteva za azil i Kancelarija za azil je donela 8 rešenja kojima su odbačeni zahtevi za azil, 4 odluke o dodeljivanju zaštite i 176 zaključaka o obustavi postupka, 5 odbijenih zahteva. Tokom 2013. godine Komisiji za azil je podneto 19 žalbi, 10 je odbijeno, 2 su usvojene, dok o 4 nije bilo odlučeno do kraja godine. Povodom 3 žalbe zbog ćutanja uprave, prvostepenom organu je naloženo postupanje. [531]

Na osnovu prikupljenih podataka, analize pravnih propisa i njihove primene u praksi, opšti utisak je da je sistem azila u Srbiji neefikasan. Zakonom garantovana prava su iluzorna jer se zahtevi tražilaca azila ne ispituju blagovremeno ni meritorno. Upravo neefikasnost postupka za odlučivanje o zahtevima za azil podstiče

528 Vidi *M. S. S. protiv Belgije i Grčke,* ECHR, App. No. 30696/09 (2011).

529 Odluka u predmetu Už–1286/2012, od 29.3.2012, dostupna na: http://www.azil.rs/documents/category/odabrane-presude.

530 Odluke u predmetima Už–5331/12, od 24.12.2012. i Už-3548/13 od 19.9.2013. dostupno na: http://www.azil.rs/documents/category/odabrane-presude.

531 Podatak dobijen od Biroa za informacije od javnog značaja MUP Srbije januara 2014. godine.

tražioce azila da Srbiju doživljavaju kao zemlju tranzita,[532] iz koje će nelegalno ući na teritoriju EU.[533] U praksi se ne poštuje zabrana vraćanja tražilaca azila u treće zemlje usled formalističkog i mehaničkog primenjivanja rigidnih pravnih normi, čime se omogućava lančani *refolement* odnosno vraćanje tražilaca azila do teritorija trećih država gde postoji stvarna opasnost da budu izloženi progonu, nečovečnom postupanju i drugim teškim oblicima kršenja ljudskih prava.[534] Visoki Komesarijat za izbeglice UN je upozorio da s obzirom na trenutno stanje u sistemu azila, Srbiju ne bi trebalo smatrati sigurnom trećom zemljom i pozvao države članice Konvencije da tražioce azila ne vraćaju u Srbiju po tom osnovu.[535]

13.3. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita

Ova prava regulisana su glavom VI Zakona, u kojoj su odredbe koje se odnose na pravo na boravak, smeštaj, osnovne životne uslove, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje. Ipak, i ovde se mogu uočiti određeni nedostaci, među kojima je najznačajniji što se određena prava garantuju osobama kojima je priznato pravo na utočište, ali ne i onima kojima je odobrena supsidijarna zaštita.[536]

13.3.1. Smeštaj

Ustanove za smeštaj tražilaca azila, do donošenja konačne odluke o njihovom zahtevu, su centar za azil u Banji Koviljači i privremeni centri za smeštaj koji su se tokom 2013. godine nalazili u Bogovađi,[537] Vračevićima,[538] Obrenovcu i Sjenici. Obezbeđivanje smeštaja je u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije i finansira se iz budžeta Republike Srbije. Podzakonskim aktima su podrobnije uređena pojedina pitanja od značaja za rad ovih centara.[539] Prilikom smeštaja prednost se daje

532 Saopštenje Beogradskog centra za ljudska prava povodom smeštaja za tražioce azila, 28.11.2013, dostupno na: http://azil.rs/news/view/saopstenje-beogradskog-centra-za-ljudska-prava-povodom-smestaja-za-trazioce-azila.

533 Izveštaj EK za 2013, videti više na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf.

534 Vidi slične ocene u *Srbija kao zemlja azila* i *Serbia as a Safe Third Country*.

535 *Srbija zemlja azila*, para. 4.

536 Vidi više u *Izveštaj 2011,* I.4.16.2.5.

537 Odlukom Vlade Republike Srbije 05 br. 02-3732/11 dečije odmaralište Crvenog krsta Srbije stavljeno je u funkciju Centra za azil.

538 Vlada Srbije je na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije donela zaključak da otvori privremeni smeštaj za lica koja izraze nameru da traže azil, a koja zbog nedostatka kapaciteta ne mogu da se smeste u postojeći centar u Bogovađi, Zaključak Vlade 05 broj 019-340/13 od 24. januara 2013. godine.

539 Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil (*Sl. glasnik RS*, 93/08); Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, 31/08); Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil (*Sl. glasnik RS*, 44/08); Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija

porodicama sa decom i osobama sa zdravstvenim problemima. Objekti u Banji Koviljači, Bogovađi i Obrenovcu su otvorenog tipa i uslovi smeštaja su zadovoljavajući.

Kapacitet ovih centara ne zadovoljava sadašnje potrebe i do 200 osoba je boravilo na otvorenom u okolini centra u Bogovađi tokom 2013. godine.[540]Oni su bili prinuđeni da spavaju na zemlji, bez zaklona od atmosferskih padavina, a neznatan broj njih je kao zaklon koristio najlonske šatore i napuštene drvene barake, te su uslovi života u kojima su ova lica boravila, u izveštaju NPM iz oktobra 2013. okarakterisani kao nehumani i ponižavajući.[541]

Početkom 2013. godine Komesarijat za izbeglice i migracije sklopio je ugovor sa vlasnikom privatnog objekta – kuće u izgradnji i pomoćnih zgrada u selu Vračevići, u blizini Bogovađe, koji je postao privremeni centar za tražioce azila. Za smeštaj u uslovima koji ne ispunjavaju osnovne zahteve dostojanstvenog i humanog smeštaja izdvojeno je čak više od 450 hiljada dinara za period od 25. januara do kraja marta 2013. godine. Ugovorom koji je Komesarijat sklopio s vlasnicima kuće takođe je bila predviđena obaveza zakupodavca da obezbedi ogrev i posteljinu koja se menja jedanput nedeljno, upotrebu sanitarnog čvora na 20 tražilaca azila, trpezariju koju može da koristi 30 tražilaca azila istovremeno, korišćenje električne energije, vode i interneta (čl. 4). Ove ugovorne obaveze nisu ispunjene. Najveći broj lica koja su smeštena u ovom objektu, zapravo i nisu bili tražioci azila, odnosno nisu imali potvrdu o izraženoj nameri za tražioce azila.[542] Za prvih šest meseci ove godine, prema proceni Beogradskog centar za ljudska prava zasnovanoj na saznanjima prikupljenim tokom terenskih poseta ovom objektu i od nevladine organizacije YUCOM, da je u objektu u Vračevićima boravilo je preko 500 ljudi, odnosno dnevno je boravilo u proseku od 50 do 85 lica.[543]

Početkom decembra 2013. privremeni smeštaj u Sjenici je organizovan u sali za svečanosti hotela u privatnom hotelu „Berlin."[544] U hotelu u Obrenovcu, u kome su takođe privremeno smešteni tražioci azila od početka decembra 2013. uslovi smeštaja su zadovoljavajući.[545]

Vlada Republike Srbije svojom odlukom dala je Komesarijatu za izbeglice na korišćenje kasarnu blizu Mladenovca u selu Mala Vrbica, koja je trebalo da bude renovirana za potrebe smeštaja tražilaca azila.[546] Iako su budžetska sredstva za trajno

o licima smeštenim u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, 31/08); Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, 31/08).

540 Na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2013. godine.

541 Zaštitnik građana, del. br. 71–59/ 13, oktobar 2013.

542 Vidi više u *Izveštaj januar– jun 2013.*

543 Vidi više u *Izveštaj jun-oktobar 2013.*

544 Podaci dobijeni iz kancelarije UNHCR u Beogradu.

545 Na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2013. godine.

546 *Izazovi prisilnih migracija,* str. 29.

rešenje smeštaja tražilaca azila data Komesarijatu za izbeglice još 2011. godine,[547] nema najave da će uskoro početi izgradnja ovog objekta.

13.3.2. Integracija

Zakon o azilu predviđa uopštenu obavezu Republike Srbije da u okviru svojih mogućnosti obezbedi uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogući naturalizaciju izbeglica (čl. 46). Zakon o upravljanju migracijama[548] ustanovio je nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita (čl. 15 i 16), međutim Komesarijat još uvek nije podneo Vladi predlog načina integracije, odnosno uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište. Za sada ništa nije učinjeno na stvaranju uslova za integraciju, nisu izdvojena budžetska sredstva za tu namenu.[549] Tokom 2013. jedna osoba koja je uživala status izbeglice i koja je živela sa ostalim tražiocima azila u centru za azil, napustila je Srbiju ilegalno, jer joj tokom više meseci nisu pružni nikakvi izgledi za integraciju.[550]

13.4. Maloletni tražioci azila bez pratnje[551]

U skladu sa međunarodnim standardima, Zakon o azilu utvrđuje načelo posebne brige o tražiocima azila sa posebnim potrebama među kojima su i maloletnici i deca odvojena od roditelja ili staratelja (čl. 15). U Srbiji nema posebnih normi ili usvojenih protokola za potvrđivanje starosti tražioca azila.[552] Kada se tražilac azila izjasni kao maloletno lice, MUP kontaktira mesno nadležni centar za socijalni rad, koji mu određuje privremenog staratelja. U pratnji staratelja maloletno lice se sprovodi u Zavod za vaspitanje dece i omladine „Vasa Stajić" u Beogradu i Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu, u kojima se nalaze posebne radne jedinice zatvorenog tipa za brigu o maloletnim tražiocima azila. U zavodima im se određuje novi staratelj i daje im se mogućnost da se izjasne da li žele azil u Srbiji, ukoliko ne zatraže azil vraćaju se na granicu zemlje iz koje su došli na teritoriju Srbije.[553] Maloletni stranci bez pratnje koji zatraže azil se potom upućuju u centre u Banji Koviljači i Bogovađi, gde borave tokom trajanja postupka za dobijanje azila.

---

547 *Izveštaj 2011,* II.4.6.

548 *Sl. glasnik RS,* 107/12.

549 Dopis Komesarijata za izbeglice i migracije od 5.2.2014.

550 Na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2013. godine

551 Maloletnik bez pratnje je stranac koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema ili je nakon ulaska u nju, ostao bez pratnje roditelja ili staratelja (čl. 2 ZoA).

552 *Serbia As A Safe Third Country,* str. 10.

553 Vidi više u *Izveštaj: Položaj tražioca azila u Srbiji (januar – jun 2012)*, dostupan na: http://azil.rs/doc/izvestaj_januar_jun_2012_BCHR.pdf.

Centar za socijalni rad, u skladu s načelom zastupanja maloletnika bez pratnje (čl. 16), pre podnošenja zahteva za azil određuje staratelja. Preporučljivo bi bilo da se maloletnicima odredi staratelj koji će biti posebno obučen za rad s maloletnim migrantima bez pratnje. Staratelj mora prisustvovati saslušanju maloletnika bez pratnje, i ova odredba se u praksi dosledno poštuje.

14. Pravo na rad

14.1. Opšte

Srbija je članica Međunarodne organizacije rada i ratifikovala je veliki broj konvencija usvojenih pod okriljem ove organizacije,[554] među kojima su i Konvencija br. 122 o politici zapošljavanja[555] i Konvencija br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja,[556] Konvencija br. 100 o jednakosti plata i nagrađivanja za jednak rad, kao i mnoge druge.

Prema dosadašnjoj praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava (KESK), pravo na rad ne podrazumeva pravo pojedinca da mu se obezbedi posao koji želi, već obavezu države da preduzima potrebne korake kako bi postigla punu zaposlenost.[557] Pravo na rad podrazumeva pravo na zaposlenje, pravo slobode izbora rada, odnosno zabranu prinudnog rada[558] i zabranu samovoljnog otpuštanja.

Ustav Republike Srbije garantuje pravo na rad i pravo na slobodan izbor zanimanja (čl. 60). On takođe propisuje da svako ima pravo na pravične i povoljne uslove rada, kao i da su svima pod jednakim uslovima dostupna sva radna mesta, ali ne sadrži odredbu kojom se državi nameće obaveza da obezbeđuje uslove u kojima svako može da živi od svog rada, a dostojanstven život od sopstvenog rada predstavlja i osnovnu svrhu prava na rad.[559]

Oblast radnog prava regulisana je prvenstveno Zakonom o radu (ZOR)[560] i Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.[561] Opštim kolektivnim ugovorom[562] detaljnije su uređeni odnosi između poslodavca i zaposlenih. Opšti kolektivni ugovor je prestao da važi maja 2011. godine, što zapravo znači da

554 Do sada je usvojeno 75 Konvencija MOR-a. Više na: www.ilo.org.

555 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori i drugi sporazumi)*, 34/71.

556 *Sl. list FNRJ (Međunarodni ugovori i drugi sporazumi)*, 3/61.

557 Vidi Opšti komentar br. 18 o pravu na rad prema PESK, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava (2005), dok. UN E/C.12/GC/18.

558 Više o zabrani prinudnog rada vidi u II.3.5.

559 Član 4 ESP jemči pravo na pravičnu naknadu. Vidi *Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights,* str. 44–48 i st. 1 Opšteg komentara br. 18.

560 *Sl. glasnik RS,* 24/05 i 61/05 i 54/09.

561 *Sl. glasnik RS,* 36/09 i 88/10.

562 *Sl. glasnik RS*, 50/08, 104/08 – Aneks I i 8/09 – Aneks II.

se od 18. maja 2011. godine u ostvarivanju prava, obaveza i odgovornosti iz radnog odnosa primenjuje Zakon o radu, drugi propisi, poseban kolektivni ugovor u grani, odnosno delatnosti u kojoj posluje poslodavac (ako je zaključen), opšti akt (kolektivni ugovor kod poslodavca ili pravilnik o radu), odnosno ugovor o radu.

U maju 2011. godine doneta je Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020.[563] Osnovni cilj politike zapošljavanja je da se uspostavi efikasan, stabilan i održiv trend rasta zaposlenosti i da se politika zapošljavanja i indikatori tržišta rada potpuno usklade s praksom zemalja EU. U strategiji se predviđa da zaposlenost sa sadašnjih 45,5% poraste na 66%.

14.2. Zaposlenost u Srbiji

Prema Republičkom zavodu za statistiku (RZS) stopa nezaposlenosti, koja predstavlja učešće nezaposlenih u ukupnom broju aktivnih stanovnika u Republici Srbiji iznosila je u oktobru 2013. godine 20,1%, i to 19,4% za muško i 21,2% za žensko stanovništvo. Stopa nezaposlenosti u beogradskom regionu iznosila je 16,7%, a u AP Vojvodini 23,1%. U Regionu Šumadije i Zapadne Srbije stopa nezaposlenosti iznosila je 18,6%, dok je u Regionu Južne i Istočne Srbije iznosila 22,0%. Stopa nezaposlenosti u oktobru 2013. godine manja je za 4 procentna poena u odnosu na april 2013. godine, kada je beležila stopu od 26,7 odsto dok stopa zaposlenosti beleži porast od 2,8 procentna poena.

Stopa zaposlenosti predstavlja procenat zaposlenih u ukupnom stanovništvu starom 15 i više godina, i u oktobru 2013. iznosila je 39,1%. Od toga je stopa zaposlenosti za muškarce iznosila 46,2%, a za žene 32,5%. Najveća stopa zaposlenosti bila je u regionu Šumadije i Zapadne Srbije 41,1%, zatim u Regionu Južne i Istočne Srbije, gde je iznosila 39,3%. U beogradskom regionu iznosila je 38,8%, a u Regionu Vojvodine stopa zaposlenosti iznosila je 37,3%. S obzirom na veliki broj lica koja nisu formalno zaposlena računa se i stopa neformalne zaposlenosti,[564] koja je u oktobru 2013. godine veća za 2,1 procentna poena u odnosu na april 2013. godine, dok je za 2,4 procentna poena veća nego u oktobru prethodne godine. [565]

14.3. Radno zakonodavstvo

Već nekoliko godina govori se o potrebi donošenja novog zakona koji bi regulisao oblast radnog prava. Do stupanja na snagu novog Zakona o radu u 2013. godini nije došlo, ali se na njemu intenzivno radilo poslednjih meseci ove godine, tako

563 *Sl. glasnik RS,* 37/11.

564 Stopa neformalne zaposlenosti predstavlja procenat lica koja rade bez formalnog ugovora o radu u ukupnom broju zaposlenih. Ova kategorija obuhvata zaposlene u neregistrovanoj firmi, zaposlene u registrovanoj firmi, ali bez formalnog ugovora o radu i bez socijalnog i penzionog osiguranja, kao i neplaćene pomažuće članove domaćinstva.

565 Saopštenje RZS od 30.12.2013. godine, dostupno na http://webrzs.stat.gov.rs.

da je izrađen nacrt novog zakona koji je iznet na javnu raspravu. Javna rasprava o Nacrtu zakona o radu sprovodila se u periodu od decembra 2013. godine do početka januara 2014. godine, a organizovana je za predstavnike državnih organa, javnih službi, privredne subjekte, sindikate, udruženja poslodavaca, stručnu javnost i druge zainteresovane učesnike. Nacrt izmena Zakona o radu, o kojem je završena javna rasprava, povučen je iz procedure 20. januara 2014. godine na sastanku Socijalno-ekonomskog saveta. Umesto toga, formiraće se nova radna grupa koja će pripremati predloge izmena zakona u 2014. godini.

Prema obrazloženju predlagača[566] potreba za unapređenjem radnopravnih instituta, potpunijom zaštitom prava zaposlenih i za usklađivanjem Zakona o radu sa međunarodnim standardima, pre svega sa propisima Evropske unije, zahtevala je da se pristupi izmenama i dopunama Zakona o radu iz 2005. godine.[567] Predlagač je takođe naveo da je neophodno detaljnije precizirati zakonske odredbe koje su se u praksi različito tumačile i primenjivale od strane poslodavca i dovodile do pravne nesigurnosti. Jedan od ciljeva ovih izmena i dopuna Zakona o radu je i obezbeđivanje pravnog okvira za podsticanje zapošljavanja, a posebna pažnja posvećena je teže zapošljivim kategorijama nezaposlenih. Nove odredbe bi prema predlagaču zakona dovele do fleksibilnijeg regulisanja odnosa između poslodavaca i zaposlenih, u skladu sa međunarodnim standardima, uz obezbeđivanje zaštite zaposlenih kao slabije strane u ugovornom odnosu. Predložene su i izmene koje se odnose na vršenje nadzora, ovlašćenja inspekcije rada i kaznene odredbe.

Nacrt zakona je predviđao i nove odredbe o uslovima rada i zapošljavanja. Predviđao je da ugovor o radu nije obavezno potpisati ranije nego se to može učiniti na sam dan kada se zasniva radni odnos a takođe i manje administracije pri zapošljavanju i otpuštanju radnika. Rok trajanja radnog odnosa na određeno vreme povećan je sa 12 na 36 meseci, dužina prekovremenog rada ograničena je na osam časova nedeljno, a prvi deo godišnjeg odmora prema predlogu može da se koristi u trajanju od dve nedelje, suspenzija radnika može da traje najduže 15, umesto dosadašnjih tri dana a predstavnik sindikata može da dobije otkaz i nakon šest meseci po prestanku obavljanja sindikalne funkcije, a ne posle godinu dana kao što je to predviđeno važećim zakonom. Skraćen je broj dana za plaćenog odsustva na pet, umesto ranijih sedam. Kada je reč o položaju porodilja nacrt je predviđao da zaposlena žena može, na lični zahtev, da se vrati na posao i pre isteka porodiljskog, ali tada ima pravo na pola radnog vremena, novi poslodavac u staroj firmi mora da poštuje kolektivni ugovor najkraće šest meseci, umesto godinu dana.

Odredbe o otpremnini, koje su bile predmet oštrih kritika poslodavaca, nacrt je drugačije regulisao, predvidela je da je poslodavac obavezan da zaposlenom koji je višak isplati otpremninu samo za period proveden kod poslednjeg poslodavca, a

566 Nacrt Novog zakona o radu pripremljen je u Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalne politike, sa predlozima i sugestijama Ministarstva privrede u Beogradu, 21. oktobra 2013. godine, dostupan na sajtu www.nezavisnost.org.

567 *Vreme*, 9. januar 2014, str. 16.

ne za sve godine rada. Nacrt je predvideo i nove oblike zapošljavanja, kao što je npr. „rad u paru", odnosno podela radnog vremena od osam sati na dva radnika, tako što bi oni radili po četiri sata i za to primali po pola plate. Bilo je još predloga, koji su u velikoj meri menjali dosadašnje propise iz oblasti rada i zapošljavanja, ali, kako smo već rekli, nacrt je povučen iz procedure pa će najverovatnije pretrpeti promene u narednoj fazi pregovaranja. Pošto je Vvlada podnela ostavku u januaru 2014. godine i raspisani izbori na republičkom nivou veliko je pitanje kada će se nastaviti pregovori o izmenama važećeg Zakona o radu iako je njegova izmena neophodna ako država zaista kreće u ozbiljnu reformu.[568]

U Izveštaju Evropske komisije[569] navedeno je da se od Srbije očekuje veća fleksibilizacija tržišta rada i dodatno zalaganje u ovoj oblasti. Pohvaljena je činjenica da je usvojen nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2013. godinu i što je preko 2.000 nezaposlenih Roma učestvovalo u merama predviđenim u Nacionalnom akcionom planu za 2012. godinu. S druge strane Evropska komisija primećuje da je iznos od 0,1% BDP za aktivne mere tržišta rada u 2013. godini predviđen u republičkom budžetu mali da bi mogla da se obezbedi adekvatna obuhvaćenost nezaposlenih lica na osnovu utvrđenih potreba. Zato se konstatuje da treba uložiti dodatne napore da bi se obezbedila bolja usmerenost i veća efikasnost mera tržišta rada i formulisao strateški pristup zapošljavanju, posebno u situaciji ograničenih finansijskih sredstava, sve veće nezaposlenosti i sve lošijeg ekonomskog rasta. U izveštaju se takođe navodi da nije bilo napretka u pogledu priprema za Evropski socijalni fond.

14.4. Pravo na pomoć prilikom zapošljavanja i za slučaj nezaposlenosti

Oblast zapošljavanja detaljno je uređena Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.[570] Poslove zapošljavanja obavlja Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ), koja od 2010. godine ima sedište u Kragujevcu. Ona je u obavezi da svoje usluge traženja zaposlenja pruža besplatno zainteresovanim nezaposlenim licima. Nezaposlena lica mogu da se obrate za pomoć u traženju zaposlenja i privatnim agencijama za zapošljavanje. Troškovi usluga privatnih agencija padaju isključivo na teret poslodavca. Nacionalna služba je dužna da u roku od 24 časa od kada sazna za otvaranje radnog mesta objavi oglas o otvorenom radnom mestu. Kod definisanja lica koja traže zaposlenje, pored postojećih kategorija (nezaposlena lica) uvedena je i nova kategorija, lica koja traže promenu zaposlenja. Ova kategorija odnosi se na lica koja se ne mogu podvesti pod nezaposlene jer za to ne postoji zakonski osnov (učenici, studenti, penzioneri). Na ovaj način je omogućeno da navedena lica koriste usluge NSZ.

568 Nacrt Novog zakona o radu, dostupan na http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/181213/181213-vest5.html.

569 Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu, dostupan na www.seio.gov.rs.

570 *Sl. glasnik RS,* 36/09 i 88/10.

Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje nalaze se 759.372 lica, što je za 1,1 odsto više nego prethodne godine. Od toga 395.985 je žena. Tokom 2013. godine, zaposleno je 214, 461 lice, dok posao traži po prvi put 264.665 lica.[571] Koliko se teško dolazi do radnog mesta, uviđaju i poslodavci i sindikati, ali zauzimaju različite stavove. U Uniji poslodavaca Srbije kao ključni razlog visoke nezaposlenosti vide u Zakonu o radu koji je za njih restriktivne prirode, ali i brojne druge zakone koji koče investitore na srpskom tržištu. S druge strane, sindikati krivicu prebacuju na poslodavce za koje smatraju da svojim poslovanjem utiču da se sve više radnika nalazi u sivoj ekonomiji, kao i da utiču na snižavanje cene rada.[572]

Ukupan broj zaposlenih (uključujući i sivu ekonomiju) je 2,2 miliona građana, ili 45 odsto radno aktivnog stanovništva, a na svakih sto stanovnika Srbije ima 24 zaposlenih, 24 penzionera i 10 nezaposlenih. Veoma zabrinjavajući podatak je da više od polovine mladih nema posao. Prosek čekanja na posao je i do dve godine, a poslodavci navode da im zapošljavanje mladih bez iskustva predstavlja veći trošak. Većina lica prijavljenih u Nacionalnoj službi za zapošljavanje želi posao u javnom sektoru, dok istovremeno poslodavci navode da su im mladi bez iskustva trošak. Glavni problem za to je neusklađenost obrazovnog sistema sa potrebama tržišta rada. Primetno je da većina mladih tek po završetku obrazovanja, počinje da se bavi traženjem posla. I pored toga što većina mladih poseduje znanje koje stiče na fakultetu ili u srednjoj školi, poslodavci ističu da im nedostaju komunikacijske veštine, upravljanje vremenom i poznavanje stranih jezika. Istraživanje je pokazalo da je 10 odsto onih koji traže posao bez osnovne škole, 15 odsto bez srednje škole, dok je 60 odsto mladih sa završenom srednjom školom.[573]

Članom 33 Zakona predviđeno je da osoba koja traži zaposlenje ima obavezu da nakon 12 meseci traganja za zaposlenjem prihvati i zaposlenje na nižem nivou od stečenog stručnog zvanja ali u okviru istog zanimanja i uzimajući u obzir stečeno radno iskustvo i prilike na tržištu rada, što je u skladu sa praksom međunarodnih tela za nadzor poštovanja ekonomskih i socijalnih prava.

Zakon sadrži izuzetno važnu odredbu koja se tiče prava na novčanu naknadu u slučaju nezaposlenosti, a za davanje ove naknade nadležna je Nacionalna služba za zapošljavanje. Novčana naknada koja se daje nezaposlenim licima proteže se na period od najduže 12 meseci, a izuzetno 24 meseca za lica kojima nedostaje u dve godine do ostvarivanja penzije (čl. 72). Takođe i visina novčane naknade je redukovana u rasponu od 80–160% minimalne zarade.

Ustavni sud Srbije je 2012. godine rešavao o žalbi jednog od 1.858 radnika fabrike Magnohrom iz Kraljeva. Podnosiocu žalbe je otkazan ugovor o radu zbog prestanka potreba za radom, pa je upućen da se u roku od 30 dana od prestanka

571 Podaci preuzeti iž mesečnog statističkog biltena NSZ, dostupno na http://www.nsz.gov.rs/.

572 *Blic*, 17 oktobar, str. 5.

573 Istraživanje Unije poslodavaca dostupno na http://www.poslodavci.org.rs/images/pages/brosura_bolji_uslovi_za_zaposljavanje_mladih.pdf. Slične podatke izneli su i predstavnici Nacionalne službe za zapošljavanje.

radnog odnosa javi Nacionalnoj službi za zapošljavanje – filijala u Kraljevu radi ostvarivanja svih prava po osnovu Zakona o zapošljavanju i osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Međutim, na vratima Nacionalne službe za zapošljavanje bilo je istaknuto zvanično obaveštenje koje je potpisao direktor filijale da pravo na novčanu nadoknadu imaju samo lica kojima je do penzije ostalo manje od dve godine. Ova informacija objavljena je i emitovana više puta u sredstvima javnog informisanja. Podnosilac ustavne žalbe obratio se Osnovnom a zatim i Višem sudu u Kraljevu navodeći da smatra da je bio doveden u zabludu zbog informacije Nacionalne službe, da ima pravo na novčanu nadoknadu u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i da to nije uslovljeno rokovima, prijemom otpremnine ili neke druge opcije iz socijanog programa. Stav osnovnog, ali i višeg suda, koji je odlučivao po žalbi, bio je da je podnosilac ustavne žalbe mogao da angažuje advokata kao vid pravne pomoći prilikom prijavljivanja i podnošenja zahteva za novčanu nadoknadu. Činjenica da je Nacionalna služba dovela u zabludu korisnike svojih usluga tako što je pogrešno informisala preko sredstava javnog informisanja i preko svojih oglasnih tabli, po mišljenju oba suda nije predstavljala povredu prava podnosioca tužbe.

Rešavajući po žalbi Ustavni sud je zauzeo suprotan stav i utvrdio da je Nacionalna služba svojim pogrešnim tumačenjem odredaba Zakona o radu i zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti podnosicu *de facto* uskratila pravo koje mu pripada za slučaj nezaposlenosti. Po mišljenju Suda, Nacionalna služba za zapošljavanje je organizacija koja vrši javna ovlaščenja i dužna je da daje pravne savete i pruža stručnu pomoć nezaposlenim licima.[574] Ova odluka ima za posledicu da se svi predmeti slučaja Magnohrom vođeni tokom 2013. godine reše u korist oštećenih radnika. Samo u prvih devet meseci 2013. godine podneto je preko 40 zahteva za ponavljanje postupka pred osnovim sudom u Kraljevu.

Istraživanje Fonda za razvoj ekonomske nauke uz finansijsku podršku USAID[575] pokazalo je da gotovo trećina firmi u Srbiji, čak 28 odsto, posluje u sivoj ekonomiji. Najviše ih je u građevinarstvu, poljoprivredi, ugostiteljstvu i saobraćaju ali i među preduzetnicima i novoosnovanim firmama. Istraživanje je pokazalo da se 31 odsto bruto društvenog proizvoda stvori u sivoj zoni, što je najveći procenat u regionu, posle Bugarske. Izmene Zakona o radu mogle bi da doprinesu da se smanji procenat rada na crno. Važeći Zakon o radu omogućava manipulaciju sa prijavljivanjem radnika što često sprečava inspekcije rada na suzbijanju angažovanja lica bez ugovora o radu. Jedno od mogućih rešenja bilo bi uvođenje obaveze poslodavaca da kod nadležne organizacione jedinice Nacionalne službe za zapošljavanje ili kod nadležnog organa opštinske uprave registruje ugovor o radu pre stupanja zaposlenog na rad, ali i da se ugovor o radu i prijava na obavezno socijalno osiguranje čuvaju u poslovnoj prostoriji poslodavca.[576]

574 Odluka Ustavnog Suda Už-3778/11, 29. mart 2012. godine.

575 *Siva ekonomija u Srbiji*, Fond za razvoj ekonomske nauke, mart 2013, dostupno na http://www.fren.org.rs.

576 Predlozi izmena članova 32 i 33 ZOR koje predlaže Centar za demokratiju, vidi na http://www.politickiforum.org/tribina_stampa.php?naredba=stampa_teksta&id=646.

U nacrt novog Zakona o radu, dodat je novi član, 33a po kojem bi poslodvac bio obavezan da ugovor o radu ili ugovor o drugom obliku radnog angažovanja i prijavu na obavezno socijalno osiguranje drži u sedištu ili drugoj poslovnoj prostoriji poslodavca, u zavisnosti od toga gde zaposleni radi. Izmene Zakona o radu morale bi da prate i izmene seta poreskih zakona. Pored promena zakonodavnog okvira neophodno je da inspekcije rada i poreske inspekcije rade mnogo efikasnije.

14.5. Prava radnika u vezi s prestankom radnog odnosa

Prema članu 179 ZOR poslodavac može da otkaže ugovor o radu usled postojanja opravdanih razloga koji se odnose na radnu sposobnost zaposlenog (ako zaposleni ne ostvaruje rezultate rada, ako nema potrebna znanja i sposobnosti za obavljanje poslova na kojima radi) i njegovo ponašanje (ako zaposleni svojom krivicom učini povredu radne obaveze utvrđene ugovorom o radu, ako ne poštuje radnu disciplinu, odnosno ako je njegovo ponašanje takvo da ne može da nastavi rad kod poslodavca, ako učini krivično delo na radu ili u vezi sa radom, u slučaju nedolaska na posao po isteku roka od 15 dana od dana isticanja roka za neplaćeno odsustvo ili mirovanje radnog odnosa, ako zloupotrebi bolovanje). Nacrt zakona o radu, od koga se odustalo, predlagao je novo rešenje po kome u slučaju otkaza ugovora o radu od strane poslodavca, po osnovu zloupotreba bolovanja, teret dokazivanja postojanja zloupotreba bolovanja bude na poslodavcu.

Do prestanka radnog odnosa može doći i usled nastajanja okolnosti koje se odnose na potrebe poslodavca (ako usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena prestane potreba za obavljanjem određenog posla, tzv. tehnološki višak). Važeći Zakon o radu propisuje i da osnov za otpuštanje radnika može predstavljati i njegovo odbijanje da pristane na premeštaj na drugi odgovarajući posao zbog potreba organizacije i procesa rada, premeštaj na drugo mesto rada kao i premeštaj na odgovarajuće mesto kod drugog poslodavca. Pod odgovarajućim radnim mestom Zakon podrazumeva posao za čije se obavljanje zahteva ista vrsta i stepen stručne spreme koji su utvrđeni ugovorom o radu. Pored toga, radni odnos protiv volje zaposlenog može prestati i ukoliko se on ne složi sa promenama ugovora o radu u delu koji se tiče zarada. U slučaju prihvatanja promenjenih uslova rada, zaposleni zadržava pravo osporavanja zakonitosti ovog ugovora (čl. 172, st. 4). Svoje pravo zaposleni ostvaruje u parničnom postupku.

Poslodavac nema pravo da otpusti zaposlenog bez prethodnog upozorenja ili ukoliko je u mogućnosti da mu obezbedi obavljanje drugih poslova, odnosno prekvalifikaciju. Članom 183, tač. 4, zabranjeno je diskriminatorno postupanje prilikom otkaza, uključujući tu i zabranu otkaza zbog političkih uverenja, što je u skladu sa praksom Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava (KESK).[577] U slučaju nezakonitog otkaza zaposleni uživa sudsku zaštitu, kao i pravo na naknadu štete.

577 Vidi *Završne napomene u izveštaju Nemačke*, doc. UN E/C.12/1993/17, st. 8.

Zakon sadrži i odredbe o zabrani otkaza pojedinim kategorijama zaposlenih i to za vreme trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta. U ovu kategoriju Zakon stavlja i predstavnike zaposlenih za vreme obavljanja funkcije i godinu dana po prestanku funkcije, ako predstavnik zaposlenih postupa u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu. Ovo je u skladu sa principima slobode sindikalnog delovanja Komiteta i Konvencijom MOR br. 135 o radničkim predstavnicima.

Poslednja izmena ZOR iz 2013. ogleda se u dodavanju potpuno novog stava kojim se zabranjuje davanje otkaza trudnicama, ženama na porodiljskom odsustvu i zaposlenima koji koriste odsustvo sa rada radi nege deteta. Ovakvo rešenje je sasvim prihvatljivo i na zadovoljavajući način sprečava diskriminaciju po osnovu pola i roditeljstva.

Nacrt novog zakona o radu predviđao je stav koji se tiče tereta dokazivanja u slučaju otkaza ugovora o radu a kada su u pitanju predstavnici zaposlenih. Teret dokazivanja da otkaz ugovora o radu, osnosno stavljanje u nepovoljan položaj predstavnika zaposlenih, nije posledica njegovog statusa ili aktivnosti je prema ovom predlogu na poslodovacu. To je u potpunosti prihvatljivo rešenje, s obzirom na prirodu radnog odnosa i postojanja pravne subordinacije na strani poslodavca kao jače strane.

Takođe je predviđeno da zaposleni kome je radni odnos prestao ima pravo da traži potvrdu koja sadrži datum zasnivanja i prestanka radnog odnosa, opis poslova na kojima je zaposleni radio. Na zahtev zaposlenog poslodavac može dati i ocenu njegovog ponašanja i rezultata rada. Ovo je u skladu sa Konvencijom MOR 158 i Preporukom 166, a koje se odnosi na pravo zaposlenog čiji je radni odnos prestao na inicijativu poslodavca.

Niz odredbi važećeg zakona posvećen je prestanku radnog odnosa protiv volje zaposlenih: usled viška zaposlenih zbog tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena u okviru preduzeća. Poslodavac je dužan da donese program rešavanja viška zaposlenih u kojem će naročito navesti: razloge prestanka potrebe za radom zaposlenih, mogućnost prekvalifikacije, dokvalifikacije, premeštaj kod drugog poslodavca ili na drugo radno mesto, sredstva za rešavanje socijalno – ekonomskog položaja zaposlenih kao i rok u kojem će ugovor o radu biti otkazan. Poslodavac je dužan da pre otkaza ugovora o radu zaposlenom isplati otpremninu, a propisan je i njen minimalni iznos.

Važeći Zakon o stečaju[578] predviđa da se potraživanja zaposlenih prema preduzeću u stečaju dodatno obezbede prebacivanjem zaposlenih iz drugog isplatnog reda u prvi isplatni red. Pored toga, iznos dugovanja koji se isplaćuje zaposlenima u stečajnom postupku uvećan je za pripadajuće kamate jer se računaju od dana dospeća do dana otvaranja stečajnog postupka. Zakon takođe uzima u obzir i neisplaćene obaveze po osnovu privatnog penzijskog i invalidskog osiguranja.

Vlada Srbije je usvojila Predlog zakona o privatizaciji i Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o stečaju, u decembru 2013. god.[579] Predlog no-

578 *Sl. glasnik RS,* 104/09.

579 Nacrt zakona dostupan je na sajtu ministrastva privrede http://www.privreda.gov.rs/ i na www.parlament.gov.rs.

vog Zakona o stečaju uvodi institut automatskog stečaja, osnivanje Organizacije za nadzor stečajnih postupaka i Komore stečajnih upravnika, umesto Agencije za licenciranje. Predviđeno je da Komora izdaje, obnavlja i oduzima licence za rad i vodi imenik stečajnih upravnika. Organizacija za nadzor treba da zastupa državne poverioce u postupcima stečaja i restruktuiranja, može da podnose plan reorganizacije za stečajne dužnike u većinskoj državnoj ili društvenoj svojini.

Po prvi put se reguliše stečaj povezanih firmi tako što se za ovaj stečaj imenuje jedan stečajni upravnik, obrazuje jedna stečajna masa i jedan plan reorganizacije; načelo ravnomernog namirenja poverilaca primenjuje se na sve poverioce povezanih firmi, a međusobna potraživanja povezanih firmi poništavaju.

Izmenama Zakona o stečaju se predviđa i obezbeđivanje uslova za isplatu minimalnih zarada sa kamatom i doprinosima za penzijsko i invalidsko osiguranje za zaposlene i bivše zaposlene u firmama u stečaju. U obrazloženju radne verzije izmene zakona navodi se da je to korak ka obezbeđenju garantovane isplate ovih potraživanja, nakon kojeg bi trebalo da ih otkupi Tranzicioni fond.

Zaštitnik građana je u oktobru izdao saopštenje povodom kršenja prava radnika preduzeća u restruktuiranju i ogromnog broja radnika kojima poslodavci godinama ne uplaćuju doprinose za zdravstveno i penzijsko osiguranje. U saopštenju je istaknuto da pojedini poslodavci godinama krše zakon, dok državni organi koji treba da osiguraju njegovo poštovanje čekaju političko rešenje zbog čega ispaštaju radnici i njihove porodice.[580] Zaštitnik građana godinama ukazuje na ovaj problem u svojim godišnjim izveštajima koje dostavlja Narodnoj skupštini. On ističe da je država garant ostvarivanja prava propisanih zakonima i da se njihovim nepoštovanjem krše prava radnika ali takođe i savesnih poslodavaca koji poštuju zakon i zbog toga imaju veće troškove od konkurenata na tržištu. Zaštitnik građana je pružio punu podršku ministru privrede Saši Raduloviću za plan da se stope doprinosa snize kako bi postale ekonomski izdržive za sve poslodavce i istovremeno uvede apsolutna disciplina u njihovom plaćanju.

Zabrinjavajući je podatak o kome govore neke analize da je zbog loše sprovedene privatizacije, niskih cena za koje su se prodavale fabrike i sumnjivih poslovnih aranžmana bez posla od početka privatizacije 2001. godine do danas ostalo 800.000 ljudi.[581] Najviše su pogođeni gradovi u kojima je većina stanovnika bila zaposlena u velikim fabrikama i privrednim sistemima koji su prestali da rade. S gašenjem fabrika nestala su i radna mesta a gradovi dovedeni u ekonomski kolaps. Tranzicija je radnicima donela materijalnu i drugu nesigurnost, gubitak posla i nemogućnosti zadovoljavanja osnovnih životnih potreba.[582]

---

580 Saopštenje ZG del. broj 26474, od 19.9.2013 povodom restrukturiranja preduzeća Industrija mašina i traktora i Industrije motora Rakovica.

581 *Danas*, 10. novembar, str. 4.

582 Prema istraživanju 3.163 preduzeća je ponuđeno na prodaju, 2.365 ugovora o prodaji je potpisano, 680 ugovora o prodaji je raskinuto, 2,6 milijardi evra je prodajna cena, 1,07 milijardi evra

14.6. Nadzor nad poštovanjem prava na rad i prava iz rada

U slučaju da zaposleni smatra da mu je neko pravo na osnovu radnog odnosa uskraćeno ili povređeno, može se obratiti inspekciji rada koja vrši nadzor nad primenom ZOR (čl. 268–272 ZOR), pokrenuti spor pred nadležnim sudom (čl. 195 ZOR) ili može, zajedno sa poslodavcem, da iznese sporna pitanja pred arbitražu (čl. 194 ZOR). Na rešavanje individualnih i kolektivnih radnih sporova primenjuju se i odredbe Zakona o mirnom rešavanju sporova.[583]

Nadzor nad sprovođenjem odredaba zakona ima inspekcija rada ali pored ove inspekcije postoje i druge koje se bave nadzorom u oblastima koje imaju direktne posledice po položaj zaposlenih. Iako je u cilju povećanja efikasnosti zaštite na radu i sprečavanja zloupotreba ugovora o radu, a naročito prikrivanja postojanja takvih ugovora neophodno što pre usvojiti Zakon o inspekciji rada, tokom 2013. godine to se nije desilo. Mada je kompletna reforma inspekcijskog sistema sasvim izvesna, sporan je model reforme. Jedna od dilema je da li 33 inspektorata koji trenutno postoje objediniti u generalni inspektorat ili ih ostaviti u okviru ministarstava i informaciono ih povezati. I strani i domaći investitori tvrde da sadašnji sistem unosi neizvesnost u poslovanje zbog velikog broja propisa, preplitanja nadležnosti inspektorata, neujednačenog izricanja kazni i činjenice da niko ne kontroliše kompanije u „sivoj zoni".[584]

Na skupu koji su organizovali Privredna komora Srbije (PKS) i Fond za demokratiju, savetnica u Republičkoj agenciji za mirno rešavanje radnih sporova Olga Kićanović rekla je da u cilju smanjenje neformalnog rada i sive ekonomije mora da se obavi usaglašavanje svih zakonskih okvira kako bi zakoni bili primenjivi u praksi. Tokom sastanaka koji su organizovani u septembru sa predstavnicima države, privrede, civilnog sektora[585] i akademske zajednice zaključeno je da mora da se unapredi rad inspekcije rada i uvede obaveza evidentiranja ugovora o radu u javnoj službi kako bi se sprečio „rad na crno". Takođe je potrebno koordinisati ili integrisati rad inspekcija, povećati broj inspektora ili smanjiti broj propisa koji oni kontrolišu, obezbediti autoritet institucije i zaštitu nezavisnosti inspektora kako ne bi trpeli pritiske sa strane.

Radni sporovi pred domaćim sudovima mogu da potraju i do deset godina, a broj radnih sporova iz godine u godinu raste. Iako je u većini slučajeva pred Evropskim sudom za ljudska prava u kojima je tužena država Srbija povređeno pravo na pravično suđenje i pravo na suđenje u razumnom roku, veliki broj predstavki po pravnoj prirodi je iz oblasti ekonomskih i socijalnih prava.

---

su bile obavezne investicije, 267,7 miliona evra je vrednost obaveznog socijalnog programa, *Danas*, 10. novembar, str. 4.

583 *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.

584 Preuzeto sa http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/5674-srbiji-potreban-novi-zakon-o-inspekcijama.

585 Na sastancima tokom septembra, oktobra i novembra 2013. godine, učestvovali su i predstavnici Beogradskog centar za ljudska prava.

Predmet koji je tokom 2012. i 2013. godine bio u centru medijske i stručne javnosti, koji se odnosi na isplatu dnevnica rezervistima nije dobio epilog pred Evropskim sudom ni tokom 2013. godine. Svih trideset podnosilaca predstavke Evropskom sudu[586] bili su mobilisani u vreme NATO intervencije. Na osnovu zakona su imali pravo na dnevnice u periodu od marta do juna 1999. godine. Posle demobilizacije Vlada Srbije je odbila da izvrši ovu obavezu pa su rezervisti organizovali seriju javnih protesta. Posle dužih pregovora, Vlada je 11. januara 2008. godine prihvatila da nekim rezervistima isplati deo dnevnica ali uglavnom onima sa prebivalištem u sedam opština koje se smatraju „nerazvijenim". Podnosioci predstavke koji nisu imali prebivalište u ovim opštinama podneli su tužbe parničnom sudu navodeći da je u pitanju diskriminacija i zahtevali isplatu dnevnica. Oštećeni rezervisti su iskoristili i poslednji pravni lek i obratili se Ustavnom sudu koji je takođe odbio njihove zahteve. Pozivajući se na član 1, Protokola 1 (zaštita imovine), član 14 (zabrana diskriminacije) i Protokol 12 (opšta zabrana diskriminacije), obratili su se Evropskom sudu za ljudska prava koji je u avgustu 2012. godine doneo presudu po kojoj je država povredila ove članove jer nije bilo „objektivnog i opravdanog objašnjenja" da podnosioci predstavke budu drugačije tretirani samo na osnovu prebivališta. Sud je takođe izneo stav da su u pitanju dnevnice, a ne socijalna pomoć, i da je reagovanje Vlade Srbije bilo proizvoljno pošto rezervisti iz sedam „nerazvijenih" opština nisu imali obavezu da dokazuju svoje slabo imovinsko stanje. Vlada Srbije je zatražila da se predmet uputi Velikom veću što je usvojeno, pa je maja 2013. godine održano zasedanje Velikog veća. Zastupnik RS je osporio navode podnosilaca predstavke o tome da su spiskovi koje je Vlada dostavila falsifikovani i ponudio da dostavi overene kopije dokumenta kao garanciju da su spiskovi originalni. Ostaje da se vidi kakva će biti presuda Velikog veća.[587]

15. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada

15.1. Pravična zarada i jednaka nagrada za rad

Srbija je potpisnica konvencija MOR o minimalnim platama i jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage, ali još uvek nije ratifikovala Konvenciju MOR br. 26 o mehanizmima za utvrđivanje minimalne zarade i Konvenciju MOR br. 99 o mehanizmima za utvrđivanje minimalne zarade u poljoprivredi.

Ustavom je garantovano pravo zaposlenog na pravičnu naknadu za rad (čl. 60, st. 4). Ustav ne sadrži izričitu odredbu o jednakoj nagradi za rad iste vrednosti.

586 *Vučković i drugi protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 17153/11 (2012), dostupno na http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc

587 Sažetak celog slučaja Vučković protiv Srbije dostupan je na http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/lt/news/vesti/zasedanje-velikog-veca-u-vezi-sa-dnevnicama-rezervista-koji-su-bili-angazovani-u-jugoslovenskoj-vojsci-1999.-godine..html.

Zakon o radu propisuje da se odgovarajuća zarada utvrđuje u skladu sa zakonom, opštim aktom ili ugovorom o radu, kao i da se zaposlenom garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti pod pretnjom ništavosti ugovora o radu kojim se krši ovo načelo. Pod radom iste vrednosti ZOR podrazumeva rad za koji se zahteva isti stepen stručne spreme, ista radna sposobnost, odgovornost i fizički i intelektualni rad.

Radi obezbeđivanja materijalne i socijalne sigurnosti zaposlenih, zakonom je predviđeno pravo zaposlenih na minimalnu zaradu. Minimalna zarada utvrđuje se odlukom Socijalno-ekonomskog saveta osnovanog za teritoriju Srbije (čl. 112 ZOR). Odlukom Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije iz aprila 2013. godine utvrđen je iznos minimalne zarade. Minimalna zarada u periodu od marta 2013. godine do decembra 2013. godine iznosiće RSD 115,00 neto po radnom času.[588]

Zakonom o radu propisano je da se za prekovremeni rad zarada mora uvećati za najmanje 26% od osnovice. Isti procenat uvećanja zarade propisan je i za rad noću i u smenama, u slučaju da takav rad nije vrednovan u ugovoru o radu. Zakon takođe propisuje progresivno godišnje uvećanje zarade od 0,4% za svaku godinu provedenu na radu (čl. 54). Poslodavac nema zakonsku obavezu da vodi evidenciju o prekovremenom radu, tako da je kontrola inspekcije rada u velikoj meri otežana upravo zbog toga što poslodavci u većini slučajeva ne donose odluku o prekovremenom radu niti su uveli evidencije o zaposlenima koji rade prekovremeno. Inspektoru rada teško je da utvrdi činjenice o prekovremenom radu i da li je poslodavac zaposlenom isplatio uvećanu zaradu. U praksi se često dešava da zaposleni dok su u radnom odnosu ne prijavljuju povrede prava na rad zbog straha od gubitka posla, već to čine tek kada prestane radni odnos.[589]

Zakonom o radu je omogućeno da poslodavac usled prekida rada, odnosno smanjenja obima posla, uz prethodnu saglasnost ministra, uputi zaposlenog na odsustvo duže od 45 radnih dana uz odgovarajuću naknadu zarade najmanje u visini 60% prosečne zarade u prethodna tri meseca, s tim da naknada ne može biti manja od minimalne zarade utvrđene, za vreme prekida rada, odnosno smanjenja obima rada (čl. 116 ZOR).

Veliki broj poslodavaca ne isplaćuje zarade ni doprinose svojim zaposlenima. Poslednjim izmenama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju[590] brišu se svi dugovi za penzijsko osiguranje stariji od 10 godina. Država više neće moći da povezuje staž radnicima za koje poslodavac nije godinama uplaćivao doprinose za penziono osiguranje, a čije su firme u međuvremenu bankrotirale ili su u stečaju, jer po poslednjim propisima o poreskom postupku i poreskoj administraciji dugovi za PIO posle 10 godina zastarevaju. Svi radnici koji imaju prekid u stažu pre ili kasnije morali bi sami da plate sebi doprinose, jer su im firme bankrotirale ili su u stečaju

588 http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/minimalnazarada.html.

589 Vidi više na http://www.crnonabelo.com/category /licna-iskustva/.

590 *Sl. glasnik RS*, br. 34/03, 64/04 – odluka USRS, 84/04 – dr. zakon, 85/05, 101/05 – dr. zakon, 63/06 – odluka USRS, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62013 i 108/13).

duže od godinu dana. Iako te obaveze zastarevaju, to ne znači da oko 180.000 radnika, za koje se zna da nemaju povezan staž, mogu u penziju. Svi oni koji imaju prekid u stažu moći će da se penzionišu, s tim što će dobijati po dve trećine penzije, dok će treća odlaziti za namirenje neuplaćenih doprinosa. Poslodavci će morati da predaju pojedinačnu poresku prijavu za svakog radnika na osnovu koje će mu se od plate odbijati deo za doprinose, uplatio ih poslodavac ili ne. Radnici će ubuduće svakog meseca sami moći da proveravaju da li su im uplaćeni doprinosi, što do sada nije bio slučaj, već su o tome mogli da se informišu samo jednom godišnje. Poslodavci Fondu PIO duguju oko 143 milijarde dinara po osnovu neuplaćenih doprinosa. Samo u 2012. godini poslodavci nisu uplatili doprinos za oko 90.000 radnika, a podneto je tek 8.000 prekršajnih prijava.[591]

Zaštitnik građana je povodom izmena pomenutog zakona saopštio da radnici kojima poslodavac nije uplaćivao doprinose za PIO, a od tada je prošlo 10 godina, praktično neće imati pravo čak ni da tuže poslodavca za neisplaćene doprinose, a u penzijskom fondu neće moći da ostvare pravo na punu penziju. Najnovijim setom poreskih zakona država je usvojila predlog o zastarevanju poreza i doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje čime je praktično zaštitila poslodavce koji su se oglušili o zakon, oštetili i radnike i budžet. Umesto da ih natera da ovu grešku isprave makar na sudu, država ih je novim zakonom oslobodila svake odgovornosti, pa i mogućeg utuživanja na sudu.[592]

Socijalno–ekonomski savet je na predlog Saveza samostalnih sindikata podneo inicijativu za izmenu Krivičnog zakona Ministarstvu rada i socijalne politike, čime bi se solventni poslodavci koji ne isplaćuju zarade svojim zaposlenima krivično kažnjavali za neisplaćivanje zarade.[593] U toku 2013. godine nije došlo do usvajanja predloženih izmena krivičnog zakona, ali u nacrtu zakona o radu u kaznenim odredbama predlaže se uvođenje novih dela kao što su neisplaćivanje zarade u propisanim rokovima, nedostavljanje primerka ugovora o radu zaposlenom, propisivanje kazne poslodavca ako zaposlenom ne omogući uvid u opšte akte poslodavca. Predlaže se i povećanje raspona novčanih kazni.

15.2. Pravo na odmor, razonodu i ograničeno radno vreme

Srbija je ratifikovala skoro sve konvencije MOR koje se odnose na nedeljne odmore i plaćeno odsustvo, ali je otkazala Konvenciju MOR br. 52 o plaćenom godišnjem odmoru i Konvenciju MOR br. 101 o plaćenom godišnjem odmoru u poljoprivredi. Srbija nikada nije ratifikovala Konvenciju MOR br. 30 o radnom vremenu u trgovini i kancelarijskim poslovima i Konvenciju MOR br. 47 o dužini radne nedelje od 40 radnih sati.

591 Saopštenje preuzeto sa sajta Privredne komore, dostupno na http://www.kombeg.org.rs/aktivnosti/c_eko/Detaljnije.aspx?veza=8903

592 Izjava Zaštitnika građana u dnevnom listu *Politika*, 16. jun.

593 http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/362623/Ko-zaradjuje-a-ne-isplacuje-plate-mogao-bi-u-zatvor.

Ustav Srbije u članu 60, st. 4 izričito garantuje pravo na ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor i plaćeni godišnji odmor. Prema Zakonu o radu, radna nedelja traje pet radnih dana (čl. 55), a puno radno vreme iznosi 40 časova nedeljno (čl. 50). Međutim, u slučajevima preraspodele radnog vremena, zaposleni može raditi i do 60 sati nedeljno (čl. 57, st. 3). Preraspodela radnog vremena se ne smatra prekovremenim radom (čl. 58). Ovakvo rešenje je u skladu sa praksom Evropskog komiteta za ekonomska i socijalna prava koji ne dozvoljava radnu nedelju koja traje duže od 60 sati u izuzetnim okolnostima.[594]

Zaposleni po zakonu ima pravo na odmor u toku dnevnog rada, nedeljni i godišnji odmor, kao i na plaćeno i neplaćeno odsustvo u skladu sa zakonom. Ova prava se zaposlenom ne mogu uskraćivati. Odredbe ZOR o plaćenom odmoru su u skladu sa minimalnim evropskim i UN standardima. Prema evropskim standardima, zaposleni takođe imaju pravo na plaćeno odsustvo tokom državnih praznika (čl. 2.2 ESP) kao i na najmanje duplo veću zaradu u slučaju obavljanja rada tokom državnog praznika.[595] Prema ZOR, zarada u slučaju rada na državni praznik mora biti uvećana za najmanje 110% od osnovice (čl. 108).

15.3. Zaštita na radu

Srbija je ratifikovala sve najvažnije konvencije MOR koje se odnose na zaštitu na radu i obeštećenje u slučaju nesrećnih slučajeva ili profesionalnih oboljenja, zdravstvenu zaštitu i službu medicine rada. Najvažnije su dve konvencije MOR: Konvencija MOR br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu[596] i Konvencija MOR br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu.[597] ESP u članu 3 posebno jemči pravo na bezbedne i zdrave radne uslove.[598] Ratifikacija i efikasna primena Konvencije MOR br. 167 je od posebnog značaja, jer je građevinarstvo do sada bila izrazito problematična oblast u Srbiji kada je u pitanju primena propisa o zaštiti na radu.[599]

Član 60, st. 4 Ustava Srbije garantuje pravo svakoga na bezbedne i zdrave uslove rada i pravo na zaštitu na radu, dok se stavom 5 garantuje posebna zaštita na radu žena, mladih i osoba s invaliditetom.

Prema Zakonu o radu, zaposleni ima pravo na bezbednost i zaštitu zdravlja na radu. Zakon u članu 80, st. 2 ustanovljava obavezu zaposlenog da poštuje propise o bezbednosti i zaštiti života i zdravlja na radu kako ne bi ugrozio svoju bezbednost

594 *Zaključci XIV–2, Holandija*, str. 535–536.

595 *Zaključci XVIII–1, Hrvatska*, str. 116.

596 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

597 *Ibid.*

598 Vidi *Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights*, str. 35–43.

599 Broj povreda na radu je izuzetno visok u oblasti industrije i građevine, gde je procenat povreda sa smrtnim ishodom 37%, dok je u oblasti sive ekonomije 22%. Vidi više u*: Decent work in the Republic of Serbia, putting equality in the heart of EU integration*, Centar za demokratiju, 2011, str. 7.

i zdravlje, kao i bezbednost i zdravlje zaposlenih i drugih lica. Pri Ministarstvu rada i socijalne politike formirana je Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, u čijem ovlašćenju je da sprovodi i nadgleda stanje bezbednosti i zdravlje na radu, vrši nadzor nad radom poslodavaca, prikuplja i anlazira podatke povreda na radu, organizuje savetovanje, profesionalnu obuku za poslodavce i informiše javnost o stanju u oblasti zdravlja i povredama na radu.

Donošenjem Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu[600] izvršeno je usaglašavanje sa ratifikovanim konvencijama MOR i osnovnom Direktivom 89/391/EEZ, kao i posebnim direktivama koje proističu iz osnovne, tako da su prihvaćene sve smernice pomenutih direktiva u meri i obliku prilagođene domaćim uslovima. Pored Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, propisi koji utiču na aspekte bezbednosti i zdravlja na radu su Zakon o radu, Zakon o zdravstvenoj zaštiti,[601] Zakon o zdravstvenom osiguranju,[602] Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju[603] i drugi zakoni, a zakonodavni okvir sistema bezbednosti i zdravlja na radu zaokružuju podzakonski akti.[604]

Inspekcijski nadzor nad primenom zakona, drugih propisa o merama i normativima zaštite na radu, tehničkim merama koje se odnose na zaštitu na radu, akata preduzeća i kolektivnih ugovora vrši ministarstvo nadležno za poslove rada preko inspektora rada (čl. 60). Propisane su i kazne za nepoštovanje odredaba Zakona o zaštiti na radu i nepoštovanja normativa, standarda, pravilnika i uputstava.[605]

U Republici Srbiji zaposleni u slučaju povrede na radu ili profesionalnog oboljenja ostvaruju svoja prava u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju i Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Međutim, naknadu štete (materijalne i nematerijalne) zaposleni ostvaruje putem tužbe u građanskoj parnici. Ta vrste zaštite se deklarativno odnosi i na radnike koji rade na crno, i koji bi u slučaju povrede na radu imali mogućnost da se obrate inspekciji rada radi ostvarivanja radno-pravnog statusa, prava iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, ali takvih slučajeva gotova da nema u praksi.

Vlada Republike Srbije je u 2013. godini donela novu Strategiju bezbednosti i zdravlja na radu za period 2013–2017.[606] I kao što je najavljeno u Upravi za bezbednost i zdravlje na radu, strategija se oslanja na strategiju bezbednosti i zdravlja na radu u EU. Pored toga, strategija svoje uporište nalazi u Zakonu o bezbednosti i zaštiti na radu, konvencijama MOR, direktivama EU kroz poštovanje ključnih principa promovisanih ovim dokumentima i Zakonu o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje, na kojima se danas zasniva sistem bezbednosti i zdravlja na radu.

600 *Sl. glasnik RS*, 101/05.

601 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 88/10 i 99/10. i 57/11.

602 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 i 57/11.

603 *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 5/09, 107/09 i 101/10.

604 http://kvalitet.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=82.

605 Glava XI Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu (*Sl. glasnik RS*, 101/05).

606 Saopštenje sa sednice Vlade RS održane 14 novembra 2013.

Pored principa iz prethodne strategije (prevencija, uključivanje svih zainteresovanih, odgovornost, ostvarljivost ciljeva), novom strategijom uvodi se novi princip koji se tiče promocije ove oblasti, odnosno promene svesti kod celokupne javnosti o važnosti primene mera bezbednosti i zdravlja na radu kroz organizaciju različitih promotivnih aktivnosti. Zanimljivo je da je strategija predvidela i uključivanje bezbednosti i zdravlja na radu u školski obrazovni sistem (osnovno i srednje obrazovanje), uvođenje jedinstvenog registra povreda na radu i profesionalnih oboljenja, kontinuiranu edukaciju stručnih i odgovornih lica za bezbednost i zdravlje na radu i drugih i promociju kulture prevencije i primera dobre prakse u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.

Udruženje poslodavaca i tri reprezentativna sindikata su takođe uključeni u proces unapređenja uslova u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Na nivou Unije poslodavaca Srbije formirano je radno telo za pitanja bezbednosti i zdravlja na radu, a poseban deo stručne službe Unije bavi se pitanjima bezbednosti i zdravlja na radu. U Savezu samostalnih sindikata Srbije formiran je poseban stručni tim za bezbednost i zdravlje na radu, a granski sindikati formirali su posebna radna tela za bezbednost i zdravlje na radu. Ujedinjeni granski sindikati „Nezavisnost" kroz delovanje Programskog odbora za zaštitu životne i radne sredine, rade na kontinuiranom unapređivanju bezbednosti i zdravlja na radu. Konfederacija slobodnih sindikata, organizovana po granskom i regionalnom principu, angažovala se preko svojih članica da svaki kolektivni ugovor kod poslodavca neizostavno sadrži poglavlje u kome je definisana oblast bezbednosti i zdravlja na radu.[607]

Podaci Inspekcije rada za zaštitu na radu, koja deluje u okviru Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike pokazuju da je u 2012. godini[608] evidentirano 6.765 slučajeva povreda na radu, što je, u poređenju sa prethodnim izveštajem, za 3.482 manje.[609] Strategija teži da se u ovom periodu broj povreda smanji za 5%, u odnosu na evidenciju povreda na radu koju vodi Inspektorat za rad.[610]

Od ukupno 6.771 izveštaja o povredama na radu i profesionalnim oboljenjima koje su poslodavci dostavili Upravi za bezbednost i zdravlje na radu u toku 2012. godine, 6.765 izveštaja se odnosi na povrede na radu, a 6 na profesionalna oboljenja. Najveći broj povreda čine lake povrede, ukupno 5.930, zatim teške povrede, kojih je bilo 829, dok je smrtnih povreda bilo u šest slučajeva. Ukoliko se uporede slučajevi povreda na radu prema pretežnim delatnostima, ne računajući one koje su se dogodile pri dolasku i odlasku sa posla, ubedljivo najveći broj teških i smrtnih povreda je u oblasti industrije i rudarstva (35.32%), pri čemu su mašine najveći izvori povreda, a najmanji broj povreda evidentiran je u oblasti ugostiteljstva i turizma (0.61%). Kao najčešći uzrok povreda na radu ističe se neprimenjivanje

607 Strategija bezbednosti i zdravlja na radu, poglavlje – Institucionalni okvir.

608 Izveštaj Inspekcije rada RS za 2013. godinu nije dostupan pa koristimo podatke za 2012. godinu jer se podaci objavljuju sa zakašnjenjem.

609 Strategija bezbednosti i zdravlja na radu, poglavlje Opis stanja.

610 Strategija bezbednosti i zdravlja na radu, poglavlje Opšti cilj.

posebnih pravila bezbednosti na radu (23,43% slučajeva), zatim izvođenje radnih operacija na način suprotan pravilima odnosno merama bezbednosti na radu (19,17%) i zamoru zaposlenih zbog teškog i prekovremenog rada i nedovoljnog odmora (13,23%). Muškarci čine 67,11% od ukupnog broja povređenih.[611]

Kako je istaknuto u godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2013. godinu,[612] proces usaglašavanja sa EU direktivama o bezbednosti i zdravlju na radu je napredovao, a u decembru 2013. godine je izvršeno i dodatno usaglašavanje sa preostalim EU direktivama o elektromagnetnim talasima i optičkoj radijaciji.

15.4. Sloboda sindikalnog organizovanja

Sloboda sindikalnog organizovanja jedina je sindikalna sloboda garantovana u sva četiri opšta instrumenta za zaštitu ljudskih prava koje je Srbija ratifikovala – PGP (čl. 22), EKPS (čl. 11), PESK (čl. 8) i ESP (čl. 5 i 6). Ova sloboda podrazumeva pravo da se osniva sindikat i da mu se po slobodnoj volji pristupi, pravo da se osnivaju udruženja, nacionalni i međunarodni savezi sindikata, kao i pravo samostalnog delovanja sindikata bez mešanja države. Srbija je potpisnica Konvencije MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, Konvencije MOR br. 11 o pravima udruživanja i koaliranja poljoprivrednih radnika,[613] Konvencije MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja[614] i Konvencije MOR br. 135 o radničkim predstavnicima. Revidirana Evropska socijalna povelja[615] koju je Srbija ratifikovala 2009. godine, u članu 5 ističe pravo na organizovanje radnika i poslodavaca koje podrazumeva pravo da stvaraju lokalne, nacionalne i međunarodne organizacije za zaštitu svojih ekonomskih i socijalnih interesa.

Članom 55 Ustava garantovana je sloboda sindikalnog udruživanja. Sindikati se osnivaju bez prethodnog odobrenja uz upis u registar kod nadležnog državnog organa u skladu sa zakonom, dok je Ustavni sud jedini koji može zabraniti rad bilo kog udruženja, pa i sindikata, i to u slučajevima izričito sadržanim u st. 4 člana 55. Način ostvarivanja slobode sindikalnog organizovanja detaljnije je uređen Zakonom o radu, zakonima koji regulišu materiju udruživanja građana i podzakonskim aktima. Zakon o radu definiše sindikat kao samostalnu, demokratsku i nezavisnu organizaciju zaposlenih u koju se oni dobrovoljno udružuju radi zastupanja, predstavljanja, unapređenja i zaštite svojih profesionalnih, radnih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih pojedinačnih i kolektivnih interesa (čl. 6). Član 206 istog Zakona garantuje zaposlenima slobodu sindikalnog organizovanja. Sindikati se osnivaju bez

611 Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, Izveštaj o radu za 2012. godinu.

612 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2013. godinu, dostupan na http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

613 *Sl. novine* Kraljevine Jugoslavije, 44–XVI/30.

614 *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 11/58.

615 Zakon o potvrđivanju revidirane Evropske socijalne povelje (*Sl. glasnik RS*, 42/09).

odobrenja uz upis u registar. Registar vodi ministarstvo nadležno za poslove rada. Postupak registracije sindikata uređen Pravilnikom o upisu sindikata u registar.[616] Prema članu 7 Pravilnika, organizacija će se brisati iz registra, između ostalog, i na osnovu pravnosnažne odluke o zabrani rada sindikata (čl. 7, t. 2 Pravilnika).[617] Odluku o zabrani rada bilo koje vrste udruženja prema Zakonu o udruženjima može doneti isključivo Ustavni sud (čl. 50, st. 1).[618]

15.5. Pravo na štrajk

Pravo na štrajk garantovano je članom 61 Ustava Srbije. Štrajk se sprovodi u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, dok može biti ograničen isključivo zakonom i u skladu s prirodom ili vrstom delatnosti.

Zakonom o štrajku[619] pravo na štrajk je ograničeno obavezom štrajkačkog odbora i zaposlenih koji u štrajku učestvuju da štrajk organizuju i vode na način kojim se ne ugrožava bezbednost lica i imovine i zdravlje ljudi, onemogućava nanošenje neposredne materijalne štete i omogućava nastavak rada po okončanju štrajka. Osim tog opšteg ograničenja ustanovljen je i poseban režim štrajka „u delatnostima od javnog interesa ili u delatnostima čiji bi prekid rada zbog prirode posla mogao da ugrozi život i zdravlje ljudi ili da nanese štetu velikih razmera" (čl. 9, st. 1). [620]

Nacrt novog zakona o štrajku, koji je pripremilo Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike još 2011. godine, stavljen je na javnu raspravu tek 12. jula 2013. godine i trebalo bi da se nađe pred parlamentom u toku 2014. godine. Nacrt donosi niz izmena, koje imaju za cilj da usklade ovu oblast sa Ustavom i drugim zakonima, ali i da odgovori na zahteve Evropske komisije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Nakon oštrih kritika tokom 2012. godine da je rad na zakonu bio netransparentan i da nije bio dostupan stručnoj javnosti, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike organizovalo je javne rasprave tokom jula 2013. godine pa se u raspravu o Nacrtu zakona uključilo oko 200 zainteresovanih subjekata (sindikati, udruženja poslodavaca, državni organi, javne službe, privredni subjekti, poslaničke grupe i stručna javnost).

---

616 *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.

617 Članom 4 Konvencije MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava izričito je zabranjeno raspuštanje i suspenzija rada sindikalne organizacije odlukom upravnih vlasti. Prema Komitetu MOR za slobodu udruživanja, ovo je najekstremniji vid mešanja javnih vlasti u nezavisan rad sindikalnih organizacija.

618 Usvajanjem Zakona o udruženjima ukinute su ranije odredbe koje su omogućavale da odluku o zabrani rada sindikalnih organizacija donosi *opštinski organ uprave* nadležan za unutrašnje poslove.

619 *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon, 103/12 – odluka Ustavnog suda

620 Detaljnije o pravu na štrajk možete videti u *Izveštaj 2011*, I.4.11.

Tokom javnih rasprava veliki broj sugestija i predloga je prihvaćen – preciziran je pojam štrajka, precizirano je da zaposleni ne sme biti izložen pretnji ili prinudi u cilju sprečavanja učestvovanja u štrajku ili primoravanja da učestvuje u štrajku, precizirano je načelo zaštite imovine, definisano je detaljnije kome se dostavlja odluka o stupanju u štrajk za teritoriju jedinice teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, utvrđeno je da se štrajk može održavati i na drugom mestu ali na način propisan Zakonom o okupljanju građana, napravljen je veći raspon u kaznenim odredbama u pogledu visine kazni tako da u zavisnosti od težine prekršaja može da se dosudi odgovarajuća kazna, precizirano je pod kojim uslovima može da se zaključi sporazum sa poslodavcem o isplati naknadne zarade za vreme štrajka, definisana je jasna uloga inspekcije i njihova ovlašćenja u slučaju nadzora, itd.

Najčešće primedbe na Nacrt zakona iznete u toku javne rasprave su da zakon o štrajku treba da definiše sve delatnosti u kojima se utvrđuje minimum procesa rada, i da ako nema kolektivnog ugovora minimum utvrđuje poslodavac, a da zakon propiše najviši procenat zaposlenih koji moraju da nastave da rade (predlozi su 20% i 30% zaposlenih). Istaknuto je i da bi trebalo da se ukine nadležnost Agencije za mirno rešavanje radnih poslova u utvrđivanju minimuma procesa rada, da zaposleni imaju pravo na zaradu za vreme štrajka, da se ukine pojam *imovina* u načelu zaštite imovine za vreme štrajka već da zaštitu za vreme štrajka uživaju sredstva za rad, oprema i materijal, kao i da se uvede „*lokaut*" odnosno mogućnost da poslodavac zatvori preduzeće u vreme štrajka. Ove primedbe nisu prihvaćene jer se smatralo da bi one suštinski menjale model utvrđivanja minimuma procesa rada.[621]

16. Pravo na socijalno obezbeđenje

16.1. Opšte

Ustav Republike Srbije u članu 69 propisuje da „građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva". Venecijanska komisija dala je komentar u svom Mišljenju o Ustavu Srbije da se ovim aktom socijalna zaštita ne obezbeđuje generalno već samo građanima i porodicama.[622]

Ustav garantuje i prava zaposlenih i njihovih porodica na socijalno obezbeđenje i osiguranje, pravo na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, kao i pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti. Određenim kategorijama garantuje se pravo na posebnu socijalnu zaštitu. Ustavna je obaveza

621 Izveštaj o javnoj raspravi, dostupno na: http://www.minrzs.gov.rs/latinica/javna-rasprava-zakon-o-strajku.php.

622 Vidi Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007) 004, 19. mart 2007, st. 41.

države da organizuje fondove za različite vidove socijalnog osiguranja. Članom 70 Ustava posebno se garantuje pravo na penzijsko osiguranje.

Socijalno osiguranje obuhvata penzijsko, invalidsko, zdravstveno i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. U Srbiji postoji više zakona koji regulišu oblast socijalnog osiguranja.

Socijalno osiguranje za slučaj starosti i invalidnosti regulisano je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju.[623] Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima.[624] Obavezno osiguranje obuhvata sve zaposlene, lica koja samostalno obavljaju delatnost i poljoprivrednike, a njime se obezbeđuju prava osiguranika za slučaj starosti, invalidnosti, smrti i telesnog oštećenja prouzrokovanog povredom na radu ili profesionalnom bolešću.

Pored obaveznog, postoji i mogućnost dobrovoljnog osiguranja za lica koja nisu obavezno osigurana pod uslovima, u obimu i na način predviđen posebnim zakonom (čl. 16 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju). Istovremeno, dobrovoljnim osiguranjem, osiguranici koji su osigurani obaveznim osiguranjem mogu obezbediti sebi i članovima svoje porodice veći obim ili drugu vrstu prava, od onih koja su predviđena ovim zakonom. Zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima otklonjena je dilema da li je moguće zaključivati ugovore između poslodavca i penzionog fonda, a u korist trećih lica, odnosno zaposlenih (tzv. penzioni plan).

Izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju[625] iz 2010. godine, pooštreni su uslovi za odlazak u penziju, dok će se postojeće granice podizati postepeno sve do 2023. godine.[626]

Evropska komisija je u svom izveštaju o napretku Srbije[627] u oblasti socijalne zaštite konstatovala da je deficit penzijskog fonda i dalje veliki, uprkos ograničenju za indeksaciju penzija. U odsustvu potrebnih sredstava za isplatu penzija, budžetski transferi su i dalje najveća pojedinačna stavka na strani rashoda. Zbog nedovoljno razvijenih mehanizama sprovođenja propisa i kontrole, sveukupna održivost penzijskog fonda i fonda za zdravstveno osiguranje još uvek je izložena riziku. Konstatovano je da je Srbija nastavila sa izradom statistike i prikupljanjem podataka koji su neophodni za praćenje socijalne inkluzije i uspostavila je integrisani statistički sistem socijalne zaštite, u skladu sa praksom EU. U februaru je uvedena unapređena baza podataka, koja obuhvata pokazatelje na republičkom i lokalnom nivou. Zaključak Evropske komisije je da su potrebne sveobuhvatne reforme da bi se povratila održivost socijalnog sistema.

623 *Sl. glasnik RS*, 64/04, 84/04, 85/05, 5/09, 107/09 i 34/03 i 101/10.

624 *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.

625 *Sl. glasnik RS*, 101/10.

626 Više o uslovima za odlazak u penziju po novim zakonskim rešenjima možete pogledati na http://www.pio.rs/images/dokumenta/Penzije/uslovi%20za%20penziju-tabela-lat.pdf.

627 Izveštaj Evropske komisije za 2013. godinu, str. 43, dostupan na http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf.

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon o socijalnoj zaštiti[628] marta 2011. godine. Zakon predviđa mogućnost da organe socijalne zaštite pored organa države, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave mogu osnivati i druga fizička i pravna lica koja ispunjavaju zakonom propisane uslove (čl. 17), čime se afirmiše pluralizam pružalaca usluga socijalne zaštite. Lokalne samouprave mogu osnivati centre za socijalni rad, a Republika i pokrajina zavode za socijalnu zaštitu.

Prava koja se ostvaruju po osnovu socijalne zaštite su pravo na materijalno obezbeđenje, dodatak za pomoć i negu drugog lica, pomoć za osposobljavanje za rad, pomoć u kući, dnevni boravak, smeštaj u ustanovu ili smeštaj u drugu porodicu, usluge socijalnog rada, oprema korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu i jednokratna pomoć.

Zakon nabraja vrste materijalne podrške, između ostalog i dodatak za pomoć i negu drugog lica i uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica (čl. 79). Pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica ima lice kome je zbog telesnog ili senzornog oštećenja, intelektualnih poteškoća ili promena u zdravstvenom stanju neophodna pomoć i nega drugog lica u ostvarivanju osnovnih životnih aktivnosti (čl. 92, st. 1). Zakonom je predviđeno uspostavljanje komore socijalne zaštite kao nezavisne, neprofitne i profesionalne organizacije zaposlenih u socijalnoj zaštiti, licenciranje stručnih radnika i pružalaca usluga, uvodi institut javnih nabavki usluga, uspostavi nova formulacija funkcije kontrole, stručnog nadzora i inspekcije. Takođe su Zakonom predviđeni namenski transferi iz budžeta Republike Srbije za finansiranje usluga u zajednici u nadležnosti lokalnih samouprava (čl. 206 i 207).

Januara 2013. godine formirana je Komora socijalne zaštite kao nezavisna, neprofitna i profesionalna organizacija zaposlenih stručnih saradnika u oblasti socijalne zaštiti u Srbiji.[629] Osnovna delatnost Komore je licenciranje stručnih radnika u oblasti socijalne zaštite, donošenje Kodeksa profesionalne etike i uspostavljanje standarda koji se primenjuju u praksi. Najznačajniji zadatak u delu poverenih poslova je licenciranje stručnih radnika i uspostavljanje Registra izdatih licenci i Registra članova Komore. Od početka primene Pravilnika o licenciranju stručnih radnika, odnosno od maja 2013. godine u Registru izdatih licenci upisano je 2.635.

Svakako je pohvalno što se u protekle tri godine radilo i na kreiranju baze podataka o uslugama socijalne zaštite i na jačanju kapaciteta lokalnih samouprava u ovoj oblasti. Naime, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, u saradnji sa UNICEF-om Srbija i Ministarstvom rada, zapošljavanja i socijalne politike sproveo je krajem 2012. godine mapiranje usluga socijalne zaštite. Cilj ovog mapiranja bio je prvenstveno da se prikupe podaci o postojećim vaninstitucionalnim uslugama socijalne zaštite u mandatu lokalnih samouprava. Kroz proces mapiranja načinjen je napor da se snime sve postojeće usluge socijalne zaštite u Srbiji sa aspekta dostupnosti, efikasnosti i kvaliteta, bez obzira na to da li se finansiraju iz lokalnog ili republičkog budžeta ili donatorskih projekata i bez obzira na to koji sektor pruža usluge.

628 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

629 Više o Komori socijalne zaštite dostupno na http://www.komorasz.rs/O_nama.html.

Podaci o uslugama socijalne zaštite su prikupljani za period 2011. i 2012. godine, na teritoriji cele Srbije, u svih 145 jedinica lokalne samouprave (za Beograd i Niš na nivou grada) i kompletna baza usluga, broja korisnika usluga, kao i ljudskih i finansijskih kapaciteta lokalnih samouprava (usmerenih na pružanje usluga iz oblasti socijalne zaštite iz njihove nadležnosti), biće tokom 2014. godine dostupni na sajtu Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.[630]

U izveštaju Evropske komisije u oblasti socijalne inkluzije, konstatovano je da su podzakonski akti koje predviđa Zakon o socijalnoj zaštiti usvojeni u maju 2013. godine i da su u aprilu usvojene izmene i dopune Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom obuhvata oko 6.500 ljudi i predviđa konkretne mere za zapošljavanje i profesionalni razvoj. Precizirano je i da se broj primalaca socijalne pomoći u 2013. godini povećao.

16.2. Pravo na zaštitu porodice

Pored PESK, Srbija je potpisnica Konvencije o pravima deteta, Fakultativnog protokola uz nju o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji, Konvencije MOR br. 3 o zapošljavanju žena pre i posle porođaja, Konvencije MOR br. 16 o obaveznom lekarskom pregledu dece i mladića pre zaposlenja na brodovima, Konvencije MOR br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija, revidirane Konvencije MOR br. 89 o noćnom radu žena u industriji, revidirane Konvencije MOR br. 90 o noćnom radu dece u industriji, revidirane Konvencije MOR br. 103 o zaštiti materinstva, Konvencije MOR br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, Konvencije MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama) i Konvencije MOR br. 182 o najgorim oblicima dečijeg rada. Ratifikacijom ESP koja predviđa posebnu zaštitu dece i omladine (čl. 7), pravo zaposlene žene na zaštitu materinstva određivanjem zakonskog minimuma u pogledu obaveza poslodavaca prema trudnicama (čl. 8), obavezu države da omogući poboljšanje ekonomske, pravne i socijalne zaštite porodice putem zakonskih socijalnih i porodičnih povlastica (čl. 16) i preduzimanje koraka kako bi se omogućila zaštitu dece i omladine od zlostavljanja i nasilja i neometano obrazovanje, kao i pomoć mladima bez porodične podrške (čl. 17), Srbija se obavezala na ispunjenje i ovih obaveza.

Ustav Srbije u članu 66 garantuje posebnu zaštitu porodice, majki, samohranih roditelja i deteta. Naročito se garantuje zaštita trudnica pre i posle porođaja, kao i posebna zaštita dece bez roditeljskog staranja i dece koja imaju fizički invaliditet ili mentalne smetnje. Ustav zabranjuje i dečiji rad u odnosu na sve maloletnike mlađe od 15 godina, dok starijim maloletnicima zabranjuje rad na poslovima koji

630 Podaci preuzeti iz 17 Biltena o socijalnom uključivanju, oktobar 2013. Dostupno na http://www.inkluzija.gov.rs.

mogu negativno uticati na njihovo zdravlje ili moral. Članom 64 Ustava posebno se uređuju prava deteta.

Zakon o radu izostavlja posebnu zaštitu žena na radu, osim u slučaju trudnoće, što je u skladu s tendencijama evropskih zemalja u izjednačavanju položaja muškaraca i žena na radu, mada Srbija nije otkazala relevantne konvencije MOR.[631]

Osnovno pravo koje pripada zaposlenoj ženi u vezi sa trudnoćom i porođajem jeste pravo na porodiljsko odsustvo. Zakon o radu predviđa da žena za vreme trudnoće ili sa detetom do tri godine ne može da radi duže od punog radnog vremena, odnosno noću. Izuzetno, žena sa detetom starijim od dve godine može da radi noću ali samo na osnovu svog pismenog zahteva. Ovo pravilo primenjuje se i prema muškom roditelju ukoliko majka ovo pravo ne koristi. Takođe, samohrani roditelj s detetom do sedam godina ili detetom koje ima težak invaliditet može da radi duže od punog radnog vremena ili noću samo na osnovu svog pismenog zahteva (čl. 68 ZOR).

Jedan od roditelja deteta kojem je neophodna posebna nega ima pravo da odsustvuje sa rada, ili da radi s polovinom radnog vremena, u kom slučaju ima pravo na zaradu za vreme za koje radi, kao i pravo na naknadu zarade za drugu polovinu radnog vremena, najduže do navršenih 5 godina života deteta (čl. 96 ZOR). Predviđeno je i pravo da jedan roditelj može odsustvovati s rada dok dete ne navrši tri godine života. Za to vreme tom licu prava i obaveze po osnovu rada miruju (čl. 100, st. 2 ZOR).

Zakonom je u izvesnoj meri garantovana sigurnost radnog odnosa žene za vreme trudnoće, porodiljskog odsustva i korišćenja prava na dodatno odsustvo (kao i muškarcu koji se koristi pravom na odsustvo s rada radi nege i posebne nege deteta). ZOR sadrži najširu zaštitu zaposlenih po osnovu korišćenja navedenih prava, time što obavezuje poslodavca da ne može zaposlenom otkazati ugovor o radu dok se koristi navedenim pravima (čl. 187, st. 1). Jedini izuzetak tiče se zaposlenih na određeno vreme ukoliko im u toku korišćenja ovih prava istekne ugovor o radu.

Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja[632] stupio je na snagu 4. decembra 2013. godine. Svrha ovog zakona od deset članova je da se deci, trudnicama i porodiljama omogući pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu, bez obzira na osnov po kome su osigurani, ukoliko ova prava ne mogu da ostvare po osnovu obaveznog zdravstvenog osiguranja. Iako je namera zakonodavca bila u suštini ispravna, neki članovi zakona ostaju sporni. Tako se, na primer, u članu 5[633] propisuje obaveza lekara specijalista da obaveste RFZO o

631 Naime, sve države članice Evropske unije izuzev Slovenije otkazale su revidiranu Konvenciju br. 89 o noćnom radu žena u industriji nakon što im je to posredno sugerisao Evropski sud pravde (vidi presude: *Stoeckel*C–345/89 i *Levy* C–158/91). Pored toga, neke evropske zemlje otkazale su i Konvenciju br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija (Velika Britanija, Holandija, Finska, Švedska, Irska i Luksemburg), a Danska, Norveška, Letonija, Litvanija i Kipar je nikada nisu ni potpisali.

632 *Sl. glasnik RS,* 104/13.

633 Član 5 Zakona propisuje da je lekar specijalista ginekologije i akušerstva dužan da odmah po utvrđenoj trudnoći, odnosno po izvršenom prekidu trudnoće, trudnice koja ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa ovim zakonom, o tome obavesti Republički fond. Zdravstvena

prestanku trudnoće, kao i da ženi koja namerno prekine trudnoću prestaje pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu. Obaveštavanje RFZO o prekidu trudnoće i mrtvorođenoj deci izazvalo je veoma burne reakcije javnosti, jer bi se ovakvim postupanjem otvorile mogućnosti za povredu prava na zaštitu podataka o ličnosti.

Odredbama Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja se, pored državnih, obavezuju i privatne zdravstvene ustanove da šalju podatke o prekinutim trudnoćama za kategoriju žena koje su osiguranje dobile po ovom zakonu.[634]

Povodom spekulacija koje su se pojavile u javnosti a koje se tiču novog zakona i njegove upotrebe za formiranje registara i baza podataka o ženama koje su izvršile pobačaj,[635] Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti smatra da Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ostavlja mogućnost da se podaci o zdravstvenom stanju čak i „naročito osetljivih podataka" izuzetno mogu obrađivati i bez pristanka ako je to predviđeno nekim zakonom. Imajući to u vidu, Poverenik je izjavio da s formalno-pravnog stanovišta odredbe Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja nisu suprotne ni Ustavu ni Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. On je ukazao na to da je jedina svrha ovakve obrade podataka utvrđivanje prestanka prava po osnovu posebnog oblika zdravstvenog osiguranja, te se kao takva ne odnosi na sve trudnice i porodilje već samo na žene koje ostvaruju pravo po ovom posebnom zakonu. Isto tako, obrada podataka van utvrđene svrhe je nedopuštena i nadležni moraju da obezbede da ovi podaci budu dostupni samo minimalnom krugu lica. Obrada podataka u druge svrhe, a naročito formiranje registara i baza podataka o ženama koje su izvršile pobačaj i slično, bili bi potpuno nezakoniti i predstavljali bi prekršaj kažnjiv po zakonu, a verovatno i krivično delo. Poverenik je zaključio da Vlada Srbije kasni gotovo pet godina sa donošenjem Uredbe o zaštiti naročito osetljivih podataka i pozvao na ispunjavanje ove zakonske obaveze.[636]

Prema Zakonu o finansijskoj podršci porodicama sa decom[637] roditeljski dodatak ostvaruje majka samo za prvo, drugo, treće i četvrto dete pod uslovom da je državljanin Republike Srbije, da ima prebivalište u Republici Srbiji i da ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu preko RZZO. Za svu ostalu decu nije moguće ostvariti pravo na novčanu pomoć, sem izuzetno ako u sledećem porođaju rodi dvoje ili više dece (uz posebno rešenje ministarstva nadležnog za socijalna pitanja). Međutim i

---

ustanova u kojoj je porodilja rodila mrtvo dete, dužna je da odmah po porođaju o tome obavesti Republički fond. U slučaju iz st. 2 ovog člana, porodilja ima pravo na zdravstvenu zaštitu u periodu od tri meseca posle porođaja, u skladu s ovim zakonom.

634 http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/425193/Babic-Ne-pravi-se-nikakav-registar-zena-koje-su-abortirale

635 Pogledati više na http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/rfzo_licni_podaci_o_abortusu_neophodni_zbog_sprecavanja_zloupotreba.55.html?news_id=272240.

636 Saopštenje Poverenika dostupno na http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja/1714-obrada-podataka-o-licnosti-trudnica-i-porodilja.html.

637 *Sl. glasnik RS*, 16/02, 115/05 i 107/09.

dalje ostaje otvoreno pitanje minimalnog iznosa dečijeg dodatka, kao vida pomoći najugroženijem stanovništvu, jer su sva dosadašnja istraživanja pokazala da Republika Srbija nedovoljno izdvaja za socijalnu pomoć, da je obuhvat siromašnih nizak, te da su iznosi pomoći nedovoljni.[638]

Zakonom o lečenju neplodnosti postupcima biomedicinski potpomognutog oplođenja[639] je utvrđeno da se načelo medicinske opravdanosti biomedicinski potpomognute oplodnje ostvaruje u slučaju kada lečenje neplodnosti drugim postupcima nije moguće ili ima značajno manje šanse za uspeh, ako to ne dovodi do neprihvatljivog rizika po zdravlje, život i bezbednost majke, odnosno deteta.

Međutim, pojedina rešenja ne odgovaraju modernim tendencijama jer danas porodice nisu samo majka, otac i deca, nego i samohrani očevi i samohrane majke. Premda Zakon o lečenju neplodnosti omogućava ženama koje nisu u zajednici sa muškarcem da steknu potomstvo veštačkim putem, on to čini uvođenjem posebnih kriterijuma za njih (čl. 26, st. 3). Precizira se da pravo na lečenje neplodnosti izuzetno ima žena koja živi sama, uz sporazumnu saglasnost ministra nadležnog za poslove zdravlja i ministra nadležnog za porodične odnose i ako za to postoje naročito opravdani razlozi. Na ovaj način se diskriminišu žene bez muškog partnera koje žele da imaju decu.

638 *Prvi Nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*, Vlada Republike Srbije, mart 2011, str. 187.

639 *Sl. glasnik RS*, 72/09.

III
POLOŽAJ MANJINA

1. Nacionalne manjine i manjinska prava

1.1. Opšte

Republika Srbija je ratifikovala najvažnije međunarodne dokumente u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina među kojima su Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina (Okvirna konvencija), Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima i Pakt o građanskim i političim pravima koji u članu 27 garantuje prava manjina. Ovi dokumenti, međutim, sadrže samo norme koje su programskog karaktera i kojima se definišu ciljevi koje države treba da dosegnu. Odredbe sadržane u ovim instrumentima se teško mogu neposredno primenjivati. Stoga se do realizacije ciljeva postavljenih u međunarodnim dokumentima dolazi pre svega putem usvajanja odgovarajućih zakona i mera politike Vlade. Srbija je u martu 2013. godine podnela treći periodični izveštaj Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu s obavezom iz člana 25 Okvirne konvencije.[1] Krajem novembra 2013. godine Savetodavni komitet Saveta Evrope je usvojio mišljenje o izveštaju koje će biti dostavljeno nadležnim organima Srbije početkom 2014. godine.[2]

Ustav Republike Srbije sadrži niz odredaba kojima se štite kolektivna i individualna prava pripadnika nacionalnih manjina (glava II, treći deo). Ustavne odredbe o nacionalnim manjinama u velikoj meri prate odredbe iz Okvirne konvencije. Postoje pojedine odredbe u Ustavu koje, međutim, zaslužuju kritiku, ne zbog toga što su u suprotnosti s odredbama međunarodnog prava, već zbog neprikladnog tretiranja društvene stvarnosti u Srbiji. Naime, Ustav definiše Republiku Srbiju kao državu srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive (čl. 1) čime se daje primat većinskom stanovništvu u odnosu na nacionalne manjine, S druge strane, Ustav donekle koriguje etničko određenje države tako što propisuje da suverenost potiče od

---

1 Treći periodični izveštaj dostavljen Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu sa članom 25 Okvirne konvencije, dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Serbia_sr.pdf.

2 Podatak dobijen u mejl prepisci sa Nikola Markes, *Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.*

građana (čl. 2 st. 1). Pred Ustavnim sudom je u 2013. godini proglašen neustavnim član Statuta AP Vojvodine koji propisuje da su „u AP Vojvodini Srbi, Mađari, Slovenci, Hrvati, Crnogorci, Rumuni, Romi, Bunjevci, Rusini i Makedonci, kao i druge, brojčano manje nacionalne zajednice koje u njoj žive, ravnopravni u ostvarivanju svojih prava".[3] Razlog za ovakvo rezonovanje Ustavni sud je našao u tome da je uređivanje pitanja nacionalne ravnopravnosti prerogativ državne vlasti i da je stoga u suprotnosti s Ustavom utvrđenom suštinom autonomne pokrajine da se autonomna pokrajina „svojim najvišim pravnim aktom pojavljuje kao garant nacionalne ravnopravnosti". Ustavni sud ukazuje „da je svojevrstan ustavnopravni *nonsens* davati pripadnicima konstitutivnog naroda u sopstvenoj, unitarnoj državi, (koja je prema članu 1 Ustava država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive), svojstvo „pripadnika nacionalne zajednice". Ovim stavom je, dakle, Ustavni sud samo potvrdio etničko određenje države iz člana 1 Ustava.

Pošto nijedan od međunarodnih dokumenata ne daje definiciju pojma nacionalna manjina formulacija tog pojma prepuštena je volji zakonodavca država potpisnica. Definicija je sadržana u Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (Zakon o zaštiti manjina).[4] Zakon pruža zaštitu svakoj grupi *državljana* koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna i ako predstavlja manjinu na teritoriji Srbije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom Srbije i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju. Prema zakonskoj formulaciji, manjinama se mogu smatrati samo državljani Republike Srbije, čime se u nepovoljan položaj stavljaju apatridi i lica (u najvećem broju Romi) koja na teritoriji Republike Srbije ne mogu da ostvare pravo na pravnu ličnost.[5] Iako je u Drugom mišljenju Savetodavnog komiteta SE za primenu Okvirne konvencije preporučeno da se iz zakonske definicije nacionalne manjine isključi državljanstvo, Republika Srbija nije još uvek postupila po toj preporuci, navodeći u svom periodičnom izveštaju podnetom 2013. godine da će se nedostaci definicije nacionalne manjine prevazići u prvom redu liberalnijim rešenjima za sticanje državljanstva.[6]

U Ustav nije inkorporirana odredba Okvirne konvencije koja propisuje da će u vršenju prava i sloboda koja proizlaze iz principa ugrađenih u konvenciju, svaki pripadnik nacionalne manjine poštovati nacionalne zakone i prava drugih, posebno većine ili drugih nacionalnih manjina (čl. 20). Zabrana zloupotrebe prava nacionalnih manjina propisana je, međutim, Zakonom o zaštiti manjina koji predviđa da je zabranjena zloupotreba koja je uperena na nasilno rušenje ustavnog poretka,

3 Odluka Ustavnog suda IUz 27/11 od 3.10.2013. str. 79-81.

4 *Sl. glasnik SRJ*, 11/02.

5 Vidi više u *Izveštaj 2011*, II.3 i 4.5.

6 Treći periodični izveštaj dostavljen Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu sa članom 25 Okvirne konvencije, str. 34.

narušavanje teritorijalnog integriteta, kršenje zajemčenih ljudskih prava i sloboda i izazivanje rasne, verske i nacionalne mržnje i netrpeljivosti (čl. 7, st. 1). Isto tako, prava garantovana Zakonom o zaštiti manjina se ne smeju koristiti radi isupunjenja ciljeva koji su suprotni načelima međunarodnog prava ili su upereni protiv javne bezbednosti, morala ili zdravlja ljudi (čl. 7, st. 2).

Prava nacionalnih manjina su sadržana i u bilateralnim sporazumima koje je Republika Srbija zaključila sa Makedonijom,[7] Hrvatskom,[8] Rumunijom[9] i Mađarskom.[10] U tekstu ovih dokumenata, koji su deklarativnog karaktera, potvrđuju se ustavne i zakonske obaveze koje Republika Srbija ima prema nacionalnim manjinama. U sporazumu sa Mađarskom je posebno predviđeno da će države ugovornice uložiti napore da nacionalnim manjinama, odnosno crkvenim zajednicama nacionalnih manjina i njihovim organizacijama, vrate konfiskovanu ili na drugi način oduzetu imovinu. Bilateralni sporazumi predviđaju i osnivanje međuvladinih mešovitih komisija koje imaju mandat da prate primenu ovih ugovora.[11]

1.2. Nacionalni sastav Republike Srbije

Nacionalni sastav stanovništva Republike Srbije prema popisu stanovništva, domaćinstva i stanova iz 2011. godine objavljen je 29. novembra u izveštaju Republičkog zavoda za statistiku.[12] U popisu je primenjen koncept *uobičajenog stanovništva* prema kome se lice smatra stanovnikom onog mesta gde provodi najveći deo svog vremena nezavisno od toga gde ima prijavljeno prebivalište. Prema popisu, 83,32 % stanovništva čine Srbi, 0,08% Albanci,[13] 2,02% Bošnjaci, 0,26% Bugari, 0,23 % Bunjevci, 0,49% Vlasi, 0,11% Goranci, 0,32% Jugosloveni, 3,53% Mađari, 0,32% Makedonci, 0,31% Muslimani, 0,06% Nemci, 2,05% Romi, 0,41% Rumuni, 0,05% Rusi, 0,20% Rusini, 0,73% Slovaci, 0,06% Slovenci, 0,07% Ukrajinci, 0,81% Hrvati, 0,54% Crnogorci, 0,24% ostali, nije se izjasnilo 2,23%, regionalnu pripadnost izražava 0,43%, a nepoznato je 1,14%. Podaci o nacionalnom sastavu

7 *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, 6/05.

8 *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori,* 3/05.

9 *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori,* 14/04.

10 *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori,* 14/04.

11 Do oktobra 2013. godine je Međuvladina mešovita komisija sa Mađarskom održala četiri sednice. Međuvladin Mešoviti odbor sa Hrvatskom sastao se pet puta, a poslednja sednica održana je u Beogradu i Šidu 19. i 20. septembra 2011. godine. Međuvladina mešovita komisija sa Rumunijom održala je dve sednice. Do sada jedino nisu održavane sednice komisije sa Makedonijom, iako su obe države formirale svoje delegacije koje treba da učestvuju u njenom radu. Nakon formiranja Vlade Republike Srbije u julu 2012. godine, imenovani su novi predsednici srpskog dela Međuvladine mešovite komisije sa Rumunijom i međuvladinog Mešovitog odbora sa Hrvatskom. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yu/vesti-l/379-gordana-goveradica-o-radu-meduvladinih-mesovitih-tela.

12 Dostupno na http://media.popis2011.stat.rs/2012/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf.

13 Većina Albanaca iz Preševa, Bujanovca i Medveđe je bojkotovala popis, vidi *Izveštaj 2011,* II.4.2.1.

stanovništva su važni za razumevanje kulturoloških raznolikosti i položaja etničkih grupa u društvu kao i za definisanje politike i strategije za unapređenje položaja pripadnika etničkih grupa.

Albanci na jugu Srbije su bojkotovali popis stanovništva 2011. godine.[14] Predsednik Koordinacionog tela Vlade za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđu najavio je u septembru 2013. godine vanredni popis stanovništva u ovim opštinama koji bi trebalo da se održi u 2014. godini. On je istakao da „loš popis i neodgovarajući broj stanovnika ima za posledicu da je Nacionalni savet Albanaca prethodno dobio oko 18,5 miliona dinara, a sada 13.5 miliona dinara, jer se taj novac deli na osnovu broja stanovnika. To je iskorišćeno da se kaže kako Srbi diskriminišu Albance". Riza Halimi, predsednik Partije za demokratsko delovanje, kritikuje najavu vanrednog popisa stanovništva u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa i smatra da je Vlada dužna da ozbiljno pristupi rešavanju teških i osetljivih problema Albanaca na jugu.[15] Održavanjem vanrednog popisa Vlada, prema mišljenju Rize Halimija samo prolongira rešavanje problema Albanaca na jugu Srbije.[16] On smatra da bi se novim vanrednim popisom stvorila nerealna slika o broju Albanaca koji žive na jugu Srbije jer je, prema njegovom mišljenju, Ministarstvo unutrašnjih poslova izbrisalo iz evidencije Albance koji su posle rata bili primorani da se udalje u pravcu Kosova.

1.3. Zabrana diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina

Ustav zabranjuje diskriminaciju pripadnika nacionalnih manjina i garantuje ravnopravnost pred zakonom. Zabrana diskriminacije je obezbeđena i Zakonom o zaštiti manjina, Zakonom o zabrani diskriminacije, Statutom AP Vojvodine (čl. 20), Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (čl. 44) i Zakonom o radu (čl. 18). Ustav dozvoljava mere afirmativne akcije kako bi se postigla puna ravnopravnost između većinskog stanovništva i pripadnika nacionalnih manjina ali samo ako su te mere usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života pripadnika nacionalnih manjina koji ih posebno pogađaju. Okvirna konvencija (čl. 4) i Zakon o zaštiti manjina (čl. 4) ne zahtevaju ove dodatne uslove kako bi mere afirmativne akcije bile dozvoljene već je samo neophodno da se one sprovode radi postizanja pune i efektivne ravnopravnosti. Uskraćivanje „prava čoveka i građanina" po osnovu nacionalne pripadnosti predstavlja krivično delo prema članu 128 Krivičnog zakonika (KZ) za čiji osnovni oblik je propisana kazna zatvora do tri godine. Ukoliko ovo delo izvrši službeno lice u vršenju službene dužnosti, kazniće se zatvorom od tri meseca do pet godina (član 128, st. 2 KZ).

Zabrana izazivanja i podsticanja rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti je ustavnog ranga (čl. 49 Ustava). Izazivanje

14 Više o tome vidi u *Izveštaj, 2011*, II.4.2.1.

15 *Danas*, 18. septembar, str. 51.

16 *Beograd namerava da briše sa evidencije Albance sa Doline*, 16. septembar, dostupno na http://www.titulli.com/2013/09/16/halimi-beograd-namerava-da-brise-sa-evidencije-albance-sa-doline/.

nacionalne, verske i druge mržnje i netrpeljivosti je inkriminisano u članu 317 Krivičnog zakonika.[17] Istraživajući praksu i kaznenu politiku u vezi sa članom 317 KZ, Beogradski centar za ljudska prava je došao do zaključka da sudska praksa nije ujednačena u pogledu tumačenja elemenata bića ovog krivičnog dela, posebno kada su u pitanju radnja i posledica krivičnog dela.[18]

U 2013. godini Apelacioni sud u Kragujevcu je u jednoj presudi zauzeo stav da je za postojanje osnovnog oblika ovog krivičnog dela dovoljno da neko izaziva ili raspiruje nacionalnu, rasnu ili versku mržnju, a nije neophodno da je radnja izvršenja ovog krivičnog dela proizvela mržnju i netrpeljivost niti je za izvršenje dela potrebna bilo kakva organizacija. Za postojanje ovog krivičnog dela je od značaja da li radnja izvršenja može objektivno da izazove mržnju i netrpeljivost.[19] Isti stav je zauzeo i Apelacioni sud u Novom Sadu.[20] Ovakvo tumačenje je ispravno, budući da je nastupanje posledice u vidu nereda, nasilja ili drugih teških posledica za zajednički život naroda predstavlja kvalifikovani oblik ovog krivičnog dela iz stava 3, člana 317. Za krivicu je potreban direktan ili eventualni umišljaj.[21] Međutim, u jednoj presudi Apelacionog suda u Novom Sadu, sud smatra da je za izvršenje ovog dela ipak potreban direktan umišljaj odnosno namera učinioca da svojom radnjom izazove nacionalnu netrpeljivost.[22] Takođe, prema mišljenju istraživača Beogradskog centra za ljudska prava, kvalifikovani oblik ovog krivičnog dela se ne može izvršiti u idealnom sticaju sa krivičnim delom nasilničko ponašanje iz člana 344 Krivičnog zakonika[23] jer kvalifikovani oblik konzumira delo nasilničko ponašanje, tako što biće krivičnog dela nasilničko ponašanje predstavlja samo način izvršenja dela izazivanje nacionalne, rasne, verske i druge mržnje i netrpeljivosti iz stavova 2 i 3, člana 317 KZ. Viši sud u Zrenjaninu, međutim, nije tog mišljenja.[24] Viši sud u Beogradu je u jednoj presudi dao *interesantno* tumačenje člana 317 Krivičnog

17 Ko izaziva ili raspiruje nacionalnu, rasnu ili versku mržnju ili netrpeljivost među narodnima ili etničkim zajednicama koje žive u Srbiji, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina (st. 1) Ako je ovo delo učinjeno prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili verskih simbola, oštećenjem tuđe stvari, skrnavljenjem spomenika, spomen–obeležja ili grobova učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina (st. 2). Ko delo iz st. 1 i 2 ovog člana vrši zloupotrebom položaja ili ovlašćenja ili ako je usled tih dela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posledica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etničkih grupa koje žive u Srbiji, kazniće se za delo iz st. 1 zatvorom od jedne do osam godina, a za delo iz st. 2 zatvorom od dve do deset godina (st. 3).

18 Vidi *Izveštaj 2012,* I.6.2.3.

19 Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu Kž-1178/13 od 9.9.2013, str. 12.

20 Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu Kž-1812/13, od 14.5.2013, str. 3.

21 Presuda Višeg suda u Novom Pazaru k 315/10 od 22.4.2013, str. 4

22 Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu Kž-374/13, od 11.7.2013, str. 3.

23 Ko grubim vređanjem ili zlostavljanjem drugog, vršenjem nasilja prema drugom, izazivanjem tuče ili drskim ili bezobzirnim ponašanjem značajnije ugrožava spokojstvo građana ili teže remeti javni red i mir, kazniće se zatvorom do tri godine (st. 1). Ako je delo iz st. 1 ovog člana izvršeno u grupi ili je pri izvršenju dela nekom licu nanesena laka telesna povreda ili je došlo do teškog ponižavanja građana, učinilac će se kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina (st. 2).

24 Presuda Višeg suda u Zrenjaninu 3 K-42/12 od 12.07.2012.

zakona navodeći da elementi bića ovog krivičnog dela nisu ostvareni ukoliko je radnja krivičnog dela upravljena prema pojedincu, a ne prema narodu, jer zaštitni objekat ovog dela nije pojedinac već ustavno uređenje i bezbednost Republike Srbije.[25] Ovakav stav je, prema mišljenju istraživača Beogradskog centra za ljudska prava, pogrešan jer je i radnja upravljena prema pojedincu objektivno podobna da izazove nacionalnu i versku mržnju i netrpeljivost u određenoj sredini i u određenom kontekstu. Sudska praksa, dakle, još uvek nije ujednačena u pogledu definicije zaštitnog objekta krivičnog dela iz člana 317 KZ.[26] Sudovi su u 2013. godini za izvršenje osnovnog oblika ovog krivičnog dela izricali najčešće uslovnu osudu. Međutim, u onim slučajevima kada ja krivično delo izvršeno u multietničkim sredinama, sudovi su neretko izricali kaznu zatvora.

U Trećem periodičnom izveštaju koji je Srbija u 2013. godini dostavila Generalnom sekretaru Saveta Evrope u vezi sa primenom Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, navedeno je da je prema evidenciji Ministarstva unutrašnjih poslova u periodu od 2007. do marta 2012. godine evidentirano ukupno 1.411 incidenata koji u najširem smislu mogu da budu od značaja za međunacionalne odnose.[27] Od ukupnog broja incidenata podnete su krivične prijave za 503 krivična dela, kao i 197 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, dok je u ostalim slučajevima utvrđeno da nema elemenata krivičnog dela ili prekršaja. Od ukupno 503 krivična dela „rasvetljena" su 303 ili 60,2%, zbog čega su krivične prijave podnete protiv 457 lica (347 lica srpske nacionalnosti, 34 Mađara, 30 Muslimana, 18 Roma, 6 Slovaka, 7 Albanaca, 6 Hrvata, po 2 Bošnjaka i lica rumunske nacionalnosti i po jedno lice nemačke, turske, crnogorske, makedonske i vlaške nacionalnosti).[28]

U selu Gakovo kod Sombora, nepoznati vandali su u martu 2012. godine oštetili spomen ploču postavljenu na masovnoj grobnici Nemaca stradalih u logorima tokom Drugog svetskog rata. Prema saznanjima Beogradskog centra, počinioci ni do kraja 2013. godine nisu pronađeni. [29]

U februaru 2013. godine napadnuta je grupa mladih u Subotici, navodno zbog toga što su govorili mađarski jezik.[30] Posebno su problematični i učestali napadi u

25 Presuda Višeg suda u Beogradu K-794/13 od 13.11.2013.

26 Beogradski centar za ljudska prava je i u *Izveštaju 2012* ukazivao na neujednačenost sudske prakse u ovom pitanju.

27 U strukturi incidenata su: fizički napadi – 117 (preko 60% su usmereni na Rome), tuče između lica različite nacionalnosti – 33, anonimne pretnje – 31, verbalni sukobi – 212, oštećenje verskih objekata – 232, oštećenja i skrnavljenja groblja i spomen obeležja – 41, oštećenja objekata u vlasništvu lica, albanske, goranske i turske nacionalnosti – 81, oštećenja objekata Roma – 23, ispisivanje parola, grafita i crtanje simbola – 580, ostali slučajevi – 29.

28 U Trećem periodičnom izveštaju koji je Republika Srbija podnela Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu sa članom 25 Okvirne konvencije nije navedeno koji broj pravnosnažnih presuda je donet za ova krivična i prekršajna dela, već se u Izveštaju koristi samo termin „rasvetljeno delo". Smatramo da je ovaj termin neadekvatan i neprecizan jer ne daje realnu sliku o broju pravnosnažnih osuđujućih i oslobađajućih presuda.

29 Podatak dobijen u telefonskom razgovoru sa predsednikom Udruženja Nemaca *Gerhard*.

30 „Novi incident u Subotici"*, Vajdasag Ma online* 17. februar, dostupno na http://www.vajma.info/cikk/szerbkiadas/2545/Novi-incident-u-Subotici.html

Temerinu, Bečeju i Novom Sadu. Vicepremijer Mađarske je u saopštenju za javnost izrazio zabrinutost zbog tuča i grafita sa uvredljivim sadržajem za pripadnike mađarske manjine u Srbiji. U cilju smanjenja broja ovakvih incidenata koji mogu ozbiljno da ugroze međunacionalne odnose, ministar unutrašnjih poslova, Ivica Dačić i predsednik Skupštine Vojvodine Ištvan Pastor su se dogovorili da se u Vojvodini pojačaju mere bezbednosti tako što će se pored pripadnika policije po potrebi angažovati i žandarmerija.[31]

Nepoznati počinioci su takođe u februaru 2013. godine pokidali tablu sa Slovačkog kulturnog centra u Novom Sadu što je Nacionalni savet Slovaka oštro osudio. Prema saznanjima Nacionalnog saveta Slovaka, počinioci još uvek nisu pronađeni.[32]

1.4. Ravnopravno učešće u javnim poslovima i političkom životu

Ustav propisuje da pripadnici nacionalnih manjina, pod uslovima kao ostali građani, imaju pravo da učestvuju u javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije, kao i da mora da se vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina prilikom zapošljavanja u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave. Zakon o zaštiti manjina propisuje da se prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući i policiju, mora voditi računa o nacionalnom sastavu stanovništva (čl. 21). Ne postoje, međutim, evidencije o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Iako se čini da vođenje takvih evidencija ne bi bilo u skladu sa slobodom izražavanja nacionalne pripadnosti koju jemče Okvirna konvencija, Ustav i Zakon o zaštiti manjina, Republika Srbija bi ipak imala obavezu da pokuša da sakupi i evidentira ove podatke, posebno iz razloga što se evidencije o nacionalnom sastavu stanovništva već vode za druge potrebe (npr. radi utvrđivanja da li se ostvaruje pravo na službenu upotrebu manjinskih jezika). Kako je Republički zavod za statistiku prikupio podatke o nacionalnoj pripadnosti građana u svemu u skladu sa zakonom (uz pouku da građani nisu dužni da se izjašnjavaju o nacionalnoj pripadnosti) prilikom popisa stanovništva, ta evidencija bi mogla da se koristi za utvrđivanje zastupljenosti nacionalnih manjina u javnim poslovima i političkom životu. Ta evidencija bi mogla i da ukaže na to da li je potrebno uvesti mere afirmativne akcije radi ostvarivanja pune ravnopravnosti u učešću u javnim poslovima i političkom životu.

U Trećem periodičnom izveštaju o primeni Okvirne konvencije, Republika Srbija je navela da se u Centralnoj kadrovskoj evidenciju o državnim službenicima i nameštenicima u organima državne uprave i službama Vlade, koja se vodi kao informatička baza podataka, ne nalaze podaci o nacionalnoj pripadnosti državnih službenika, s obzirom na to da ne postoji zakonski osnov za prikupljanje ovih podataka, tako da

31 Portal Autonomija 16.2.2013. dostupno na http://www.autonomija.info/dacic-i-pastor-o-merama-za-podizanje-bezbednosti-u-vojvodini.html.

32 Informacija je dobijena u telefonskom razgovoru sa predstavnikom Nacionalnog saveta Slovaka.

nije moguće izložiti podatke o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnoj upravi.[33] Zaštitnik građana je još 2010. godine uputio Vladi inicijativu za izmene i dopune Zakona o državnim službenicima, kako bi se uredilo ostvarivanje Ustavom zagarantovanog prava nacionalnih manjina na učešće u javnom životu, tako što bi se zakonima propisao način vođenja evidencija o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih i uredila druga potrebna pitanja. Vlada još uvek nije obavestila Zaštitnika građana o prihvatanju inicijative niti razlozima da se ona ne prihvati.[34]

U Izveštaju je takođe navedeno da je Visoki savet sudstva prilikom izbora sudija 2010. godine vodio računa o nacionalnom sastavu stanovništva područja suda za koji se sudije biraju.[35] Nacionalni saveti manjina, međutim, u svojim prilozima u istom Izveštaju ističu da su mnoge sudije koje su pripadnici nacionalnih manjina upravo razrešene prilikom ovog izbora sudija.

Tomislav Žigmanov, direktor Zavoda za kulturu Hrvata u Vojvodini, kritikovao je položaj hrvatske manjine. On ističe da su Hrvati najmanje zastupljeni u telima državne uprave i da među manjinskim političarima vlada bojazan da govore o aktuelnim političkim temama (npr. nigde se nije mogao čuti stav neke manjinske stranke o statusu Kosova) i da to negativno utiče na razvoj demokratije u Srbiji.[36]

1.5. Pravo na očuvanje posebnosti/identiteta

Ustav garantuje pripadnicima nacionalnih manjina pravo na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti, na upotrebu svojih simbola na javnim mestima, na korišćenje svog jezika i pisma, da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku, na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina, na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova, da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime, da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku, na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja, na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom (čl. 79).[37]

---

33 Treći periodični izveštaj dostavljen Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu sa članom 25 Okvirne konvencije, str. 310.

34 *Ibid.*, str. 330.

35 Od stupanja na sudijsku funkciju 1. januara 2010. godine, broj pripadnika nacionalnih manjina na sudijskoj funkciji je sledeći: Albanaca – 6; Bošnjaka – 34; Bugara – 8; Bunjevaca – 5; Vlaha – 3; Goranaca – 2; Mađara – 42; Muslimana – 5; Roma – 1; Rumuna – 10; Rusina – 5; Slovaka – 8; Hrvata – 6 i Crnogoraca – 15.

36 *Danas*, 24-25. avgust, str. 17.

37 Pripadnici nacionalne manjine imaju pravo: na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti; na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; na korišćenje svog jezika i pisma; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih

1.5.1. Pravo na negovanje kulture i tradicije

Ustav garantuje nacionalnim manjinama pravo na osnivanje prosvetnih i kulturnih udruženja koja se finansiraju na načelu dobrovoljnosti. Zakon o zaštiti manjina propisuje da bi država trebalo da im finansijski pomaže u skladu sa svojim mogućnostima i da bi trebalo da obezbedi sadržaje u oblasti kulture na jezicima nacionalnih manjina u programima radija i televizije javnih servisa. Institucije u oblasti kulture čiji je osnivač država imaju obavezu da obezbede predstavljanje i zaštitu kulturno–istorijskog nasleđa manjina sa svoje teritorije uz obavezno uključivanje predstavnika saveta nacionalnih manjina u odlučivanje o načinu predstavljanja kulturno–istorijskog nasleđa nacionalnih manjina (čl. 12).

Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (ZNSNM)[38] predviđa mogućnost da nacionalni savet osniva ustanove kulture radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalne manjine i mogućnost prenošenja osnivačkih prava ovih ustanova kulture čiji su osnivači Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave na nacionalne savete (čl. 16) kao i osnivačkih prava drugih ustanova kulture ukoliko su one od posebnog značaja za nacionalnu manjinu (čl. 24). Prenos osnivačkih prava se ostvaruje zaključivanjem ugovora o prenosu osnivačkih prava između osnivača ovih ustanova i nacionalnih saveta. Pred Ustavnim sudom je u toku postupak za ocenu ustavnosti člana 24. Ukoliko Ustavni sud odluči da je član 24 neustavan, postaće neizvesna sudbina već zaključenih ugovora o prenosu osnivačkih prava.

Zakon takođe predviđa da nacionalni savet ima pravo na učešće u upravljanju ustanovama kulture za koje smatra da su od posebnog značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine (čl. 17). U praksi, međutim, problem predstavlja nepostojanje propisanih kriterijuma na osnovu kojih nacionalni savet može određenu ustanovu da proglasi za ustanovu od posebnog značaja što stvara mogućnost zloupotrebe ovog prava i može doprineti stvaranju političke klime u kojoj bi se otežano ostvarivala prava nacionalnih manjina. Pored toga, član 17, st. 2 ZNSNM predviđa da više nacionalnih saveta može jednu ustanovu da proglasi ustanovom od posebnog značaja i da u tom slučaju svaka nacionalna manjina ima pravo na imenovanje po jednog člana upravnog odbora, dok Zakon o kulturi[39] propisuje da u tom slučaju nacionalni saveti sporazumno imenuju jednog člana upravnog odbora (čl. 42, st. 3). Ova zakonska neusklađenost stvara neujednačeno postupanje u praksi.[40]

---

pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku; na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja; na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom.

38 *Sl. glasnik RS*, 72/09.

39 *Ibid.*

40 Vidi *Ostvarivanje prava nacionalnih manjina – sprovođenje preporuka nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava u Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava 2013, str. 12–15.

Povodom nacionalnog praznika „Dan zastave" kojim se obeležava nezavisnost Albanije u novembru 2013. godine, na zgradi Skupštine opštine Preševo, pored zastave Srbije, istaknuta je i albanska zastava a napisano je i „Vratite nam spomenik"[41] Ovaj događaj je izazvao burne reakcije, a predsednik Koordinacionog tela za jug Zoran Stanković smatra da će od sledeće godine umesto albanske zastave Albanci sa juga Srbije moći samo da ističu obeležja u skladu sa Zakonom o nacionalnim manjinama.[42] Potpredsednik Opštine Preševo Skender Destani, je istakao da je proslava ovog praznika istovremeno i jedna vrsta protesta, jer Vlada Srbije godinama ne rešava probleme albanske nacionalne manjine u tri opštine na jugu Srbije.[43] Protest je održan ispred zgrade Opštine Preševo i albanski lideri su premijeru Ivici Dačiću i potpredsedniku Vlade Aleksandru Vučiću uputili pismo u kome konstatuju da je besmisleno nastaviti započeti dijalog. U pismu se ukazuje i na nezadovoljstvo novom mrežom sudova za ovu oblast i podseća da je u martu 2013. godine pokrenut novi politički proces koji ima za cilj poboljšanje položaja Albanaca na jugu Srbije, ali da on nije dao željene rezultate.

Šest političkih partija Albanaca sa juga Srbije organizovalo je protesni skup u Bujanovcu zbog postavljanja spomenika poginulim pripadnicima Žandarmerije u opštini Lučane gde većinu stanovništva čine Albanci. Ovaj čin je doživljen kao provokacija[44] imajući u vidu da je u istom periodu uklonjen spomenik Oslobodilačke vojske Preševa, Bujanovca i Medveđe, koji je bio postavljen ispred zgrade Opštine Preševo. Na jugu Srbije ima bar 20 spomenika koji su sporni kako za Srbe tako i za Albance.[45] Postavljanjem ovakvih spomenika samo se stvaraju tenzije između albanskog i srpskog stanovništva, koje je već opterećeno konfliktnom prošlošću.

Na predlog Nacionalnog saveta Bošnjaka (BNV u tehničkom mandatu) u Novom Pazaru je 4. avgusta 2012, na dan obeležavanja godine bošnjačkog kulturnog nasleđa, postavljena spomen ploča kontroverznoj istorijskoj ličnosti Aćifu Hadžiahmetoviću. U noći između 3. i 4. marta 2013. ploča je prefarbana plavom bojom a Bošnjačko nacionalno vijeće je pozvalo nadležne organe da otkriju počinioce skrnavljenja table.[46] Do kraja 2013. godine nepoznati počinioci nisu pronađeni.[47]

41 Početkom 2013. iz Preševa je uklonjen spomenik sa ispisanim imenima 27 poginulih pripadnika takozvane Oslobodilačke vojske Preševa, Bujanovca i Medveđe (OVPBM), koja se nasilnim sredstvima zalagala za otcepljenje Preševske doline od Srbije.

42 Stanković je naveo u saopštenju da „... zastava može da ima osnovu zemlje, u konkretnom slučaju Albanije, ali njena površina mora u trideset procenata da se razlikuje od površine zastave Albanije. To je standard, to su međunarodni propisi koji važe svuda, pa će važiti i u Srbiji. Za ovaj 28. novembar je kasno da albanska nacionalna zajednica dobije svoje obeležje, pošto nemaju predlog za zastavu nacionalnih manjina, ali nadam se da će to biti učinjeno naredne godine, Upotreba zastave nije u Stankovićevoj nadležnosti*, Danas* 19. septembar, dostupno nahttp://www.danas.rs/danasrs/drustvo/upotreba_zastave_nije_u_stankovicevoj_nadleznosti.55.html?news_id=267948.

43 „Dan albanske zastave u Preševu", *RTS online*, 28. novembar, dostupno na http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1456501/Dan+albanske+zastave+u+Pre%C5%A1evu.html

44 *Politika*, 2. februar, str. 5.

45 „Preševo: Spomenici uzroci novih tenzija", 23. januar. *Radio Slobodna Evropa online*, dostupno na http://www.slobodnaevropa.org/content/presevo-spomenici-uzroci-novih-tenzija/24881844.html.

46 *Blic* 5. mart, str. 15.

47 Informacija je dobijena u telefonskom razgovoru sa predstavnikom Bošnjačkog nacionalnog vijeća.

1.5.2. Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti

Okvirna konvencija predviđa da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da bude tretiran kao takav ili ne i da zbog toga neće doći u nepovoljan položaj (čl. 3). Ova sloboda je ustavna kategorija, a zaštićena je i Zakonom o zaštiti manjina (čl. 5) Takođe, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti predviđa da su podaci koji se odnose na nacionalnu pripadnost, rasu, jezik i veroispovest naročito osetljivi podaci koji se mogu obrađivati na osnovu slobodno datog pristanka lica o kome je reč. Povreda slobode izražavanja nacionalne pripadnosti predstavlja krivično delo (čl. 130 Krivičnog zakonika).

U Republici Srbiji još uvek postoje pokušaji osporavanja pojedinih nacionalnih manjina i nametanja identiteta pripadnicima manjina čije je postojanje identifikovano na popisu stanovništva 2002. i 2011. godine. Još uvek su prisutne rasprave između Bunjevaca i Hrvata,[48] kao i Vlaha i Rumuna.[49] U sva tri izveštaja o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Republika Srbija je zauzela stav da državne vlasti ne smeju da ulaze u rasprave o nacionalnom identitetu pojedinih nacionalnih manjina i da bi bilo kakvo podržavanje aktivnosti jedne ili druge manjinske zajednice značilo nametanje nacionalnog identiteta manjinama. Ipak, Republika Srbija je dužna da prizna status nacionalnih manjina u skladu sa definicijom nacionalne manjine koja je sadržana u članu 2 Zakona o nacionalnim manjinama.

1.5.3. Upotreba jezika

Pravo na jezički identitet, kao osnovno kolektivno pravo nacionalnih manjina, zaštićeno je Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima koja, između ostalog, obavezuje zemlje članice da (pod određenim uslovima) obezbede da pravosudni i administrativni organi kao i javne službe komuniciraju sa pripadnicima nacionalnih manjina na njihovom jeziku. Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima propisuje alternativne mere koje država potpisnica treba da preduzme u obrazovnom sistemu radi zaštite manjinskih jezika. Te mere se odnose na sve nivoe obrazovanja (predškolsko, osnovno, srednje, tehničko, specijalističko, univerzitetsko i obrazovanje odraslih) a podrazumevaju da države omoguće obrazovanje na jeziku manjine u potpunosti ili u značajnom delu ili pak da uvedu kao nastavni predmet izučavanje jezika nacionalne manjine odnosno da omoguće uslove za studiranje ovih jezika kao predmeta na univerzitetima i višim školama. (čl. 8).

Takođe, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima obavezuje države da obezbede osposobljavanje nastavnika potrebnih da sprovode nastavu na manjinskim jezicima. Protokol br. 1 uz EKLJP propisuje da niko ne može biti lišen prava na obrazovanje i da u vršenju svojih funkcija u oblasti obrazovanja i nastave

48 „Bunjevci u Subotici: Hrvati čine sve da nas asimiluju”, *Novosti online*, 22. mart, dostupno na http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:425663-Bunjevci-u-Subotici-Hrvati-cine-sve-da-nas-asimiluju.

49 Vidi više u *Izveštaj 2012*, I.6.2.5.

država poštuje pravo roditelja da obezbede obrazovanje i nastavu koji su u skladu sa njihovim verskim i filozofskim uverenjima (čl. 2). Ovaj član, dakle, ne propisuje da je država obavezna da poštuje preferencije roditelja u pogledu jezika na kome se odvija nastava niti se jezičke preferencije mogu podvesti pod pojam „verska i filozofska uverenja". Iako se čini da bi pravo na obrazovanje bilo besmisleno ukoliko ne bi podrazumevalo pravo na obrazovanje na nacionalnom jeziku, tumačenje člana 2 Protokola br. 1 ne podrazumeva da država ima obavezu da o svom trošku obezbedi obrazovanje na jeziku nacionalne manjine, niti član 2 garantuje roditeljima i deci pravo da zahtevaju da se nastava odvija na jeziku po njihovom izboru.[50] Pravo na obrazovanje garantuje licima koja su pod jurisdikcijom države potpisnice Protokola br. 1 da koriste kapacitete za obrazovanje kojima država raspolaže u određeno vreme.[51] Čak i ako se pravo na obrazovanje tumači u vezi sa zabranom diskriminacije iz člana 14 EKLJP, to ne znači da svako ima pravo na obrazovanje na svom jeziku, jer bi to dovelo do apsurdnih rezultata.[52] Da bi pravo na obrazovanje bilo efektivno neophodno je i da država zvanično prizna studije koje su se odvijale na drugom jeziku, koji nije u službenoj upotrebi.

U Republici Srbiji je prema Ustavu u službenoj upotrebi srpski jezik i ćirilično pismo, a službena upotreba drugih jezika i pisama se uređuje Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisama[53] (ZSUJP) koji predviđa da opštine utvrđuju svojim statutom kad su i jezici manjina u službenoj upotrebi na njihovoj teritoriji. Garanti ostvarenja ovog prava su pre svega gradovi i opštine, jer se pravo na službenu upotrebu jezika konkretno realizuje pre svega u ustanovama lokalne zajednice. Prema Zakonu o zaštiti nacionalnih manjina, u ravnopravnu službenu upotrebu uvodi se jezik i pismo nacionalne manjine, ukoliko procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. Nacionalni saveti nacionalnih manjina predlažu uvođenje jezika i pisma nacionalne manjine kao službenog jezika u jedinici lokalne samouprave.

Statut AP Vojvodine je predviđao da su u organima i organizacijama AP Vojvodine u službenoj upotrebi, pored srpskog jezika i ćiriličnog pisma, mađarski, slovački, hrvatski, rumunski i rusinski jezik i njihova pisma (čl. 26). Odlukom Ustavnog suda od 5. decembra 2013. godine, ova odredba je proglašena neustavnom.[54] Ustavni sud je ocenio da je ovaj član neustavan jer ovo pitanje ne može biti uređeno opštim aktom AP Vojvodine, imajući u vidu da Ustav Republike Srbije propisuje da se službena upotreba drugih jezika, osim srpskog, uređuje zakonom.

Ustav Republike Srbije propisuje pravo pripadnika nacionalne manjine da na svom jeziku koriste svoje ime i prezime (čl. 37, st. 3). Pored ovog prava, Zakon

50 Vidi slučaj pred Evropskim sudom za ljudska prava, *Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium protiv Belgije*, ECtHR, App. Nos. 1474/62; 167 7/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, odluka Suda od 23.7.1968.

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*

53 *Sl. glasnik RS*, 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 i 30/10.

54 Odluka Ustavnog suda IUo 360/09 od 5.12.2013.

o zaštiti nacionalnih manjina garantuje i upisivanje ovih ličnih imena u sve javne isprave, službene evidencije i zbirke ličnih podataka prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine (čl. 9). Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama propisuje da službena upotreba jezika i pisma podrazumeva i izdavanje javnih isprava, vođenje službenih evidencija i zbirki ličnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvatanje isprava na tim jezicima kao punovažnih (čl. 11).

Povodom preporuke Zaštitnika građana i Pokrajinskog ombudsmana, upućene Ministarstvu pravde i državne uprave iz 2011. godine, Ministarstvo je ispravilo i dopunilo Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga koje je počelo da se primenjuje 20. aprila 2011. godine i poslalo instrukcije matičnim službama kako da sprovode Uputstvo.[55] U 2013. godini istraživačkom timu Beogradskog centra za ljudska prava je, prilikom monitoring posete Ministarstvu pravde i državne uprave, predočeno da Upravnom inspektoratu koji je nadležan za praćenje propisa u oblasti matičnih službi nije bilo pritužbi na rad matičnih službi ali da je ipak teško uspostaviti jednoobraznu praksu posle višegodišnjeg različitog postupanja matičnih službi. Tim Beogradskog centra za ljudska prava nije mogao, međutim, da utvrdi, da li se dosledno sprovodi instrukcija Ministarstva koja se odnosi na neposrednu komunikaciju matičnih službi sa strankama, a koja predviđa obavezu poučavanja građana o načinu na koji mogu ostvariti pravo na upis ličnog imena u matične knjige na jeziku i prema pravopisu te manjine. Takođe, prilikom terenskih poseta lokalnih samouprava, istraživačima Beogradskog centra za ljudska prava je skrenuta pažnja da se u manjim prigradskim mestima nedovoljno poštuje praksa dvojezičnog upisa.[56]

Zaštitnik građana i Pokrajinski ombudsman su 2011. godine uputili preporuku Ministarstvu unutrašnjih poslova da se u svim policijskim upravama/stanicama istakne obaveštenje o pravu na upis u ličnu kartu imena i prezimena pripadnika nacionalne manjine na jeziku i pismu nacionale manjine i o načinu ostvarivanja tog prava. Ministarstvo je postupilo po ovoj preporuci i poslalo dopis svim policijskim upravama da je neophodno da pripadnici nacionalnih manjina budu obavešteni o načinu ostvarivanja svog prava na izdavanje lične karte sa ličnim imenom na jeziku nacionalne manjine. Istraživački tim Beogradskog centra za ljudska prava je u monitoring poseti Ministarstvu došao do saznanja da nakon upućivanja dopisa svim policijskim upravama od strane Ministarstva, nije bilo pritužbi i da je u postupcima interne kontrole utvrđeno da se sprovodi dopis Ministarstva, osim u Policijskoj stanici Medveđa, prema kojoj nije izvršena unutrašnja kontrola, iako je ta policijska stanica bila navedena u obrazloženju Preporuke Zaštitnika građana i Pokrajinskog ombudsmana. Takođe, istraživači Beogradskog centra za ljudska prava su prilikom posete Policijske stanice Bujanovac dobili informaciju o tome da postoji istaknuto obaveštenje u toj policijskoj stanici, ali da je sklonjeno zbog tehničkih radova.

55 Vidi više u *Izveštaj 2012*, I.6.2.11.

56 Vidi *Ostvarivanje prava nacionalnih manjina – sprovođenje preporuka nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava u Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava 2013, str. 53–54.

Sektor za informatičke poslove i razvoj elektronske Uprave Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice vodi bazu podataka o službenoj upotrebi jezika i pisma na teritoriji AP Vojvodine. Baza sadrži i podatke o nacionalnoj strukturi stanovništva svake opštine i grada, podatke o upravnim postupcima na jezicima nacionalnih manjina, podatke o visini finansijskih sredstava koje je Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice dodelio opštini i gradu putem konkursa za unapređenje višejezičnosti na teritoriji AP Vojvodine.

Crnogorska partija je uputila otvoreno pismo državnom vrhu i Zaštitniku građana zbog zastoja u uvođenju crnogorskog jezika kao službenog jezika u opštini Vrbas.[57] U ovoj opštini crnogorska manjina čini 17,5% stanovnika. Međutim, do momenta sastavljana ovog izveštaja, crnogorski, kao službeni jezik, još uvek nije uveden u Vrbasu. Crnogorski je uveden kao službeni jezik jedino u opštini Mali Iđoš.

Nezavisno od toga da li je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave, Zakon o matičnim knjigama[58] propisuje da se imena pripadnika nacionalnih manjina upisuju u matične knjige prema jeziku i pravopisu nacionalne manjine. Nastava za pripadnike nacionalnih manjina se odvija na maternjem jeziku, a izuzetno dvojezično ili na srpskom jeziku, što garantuje Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (čl. 9, st. 2). Međutim, ove zakonske odredbe se ne sprovode uvek u praksi.

Vlada Republike Srbije i Bošnjačko nacionalno vijeće u tehničkom mandatu (BNV) započeli su uvođenje nastave na bosanskom jeziku u Sandžaku bez ozbiljne javne rasprave i bez dovoljno pripreme, što je rezultiralo haosom koji se ogleda u oprečnim instrukcijama Ministarstva prosvete i BNV, u potpuno banalizovanom procesu dodele sertifikata nastavnicima, odsustvu materijalnih uslova za rad, nepostojanju adekvatnih udžbenika i brojnim drugim problemima. Bošnjačko nacionalno vijeće odučilo je da tuži sve one koji ne učestvuju u projektu uvođenja ovog jezika u učionice osnovnih i srednjih škola. Protiv direktora nekoliko škola u Raškoj oblasti podnete su krivične prijave[59] jer im se stavlja na teret da su zloupotrebili svoj službeni položaj tako što su uskratili pravo učenicima da uče na svom maternjem jeziku.[60] U mnogim školama, uključujući gimnaziju u Novom Pazaru, nastava na bosanskom jeziku nije ni počela. Ovakav model školovanja može ozbiljno da ugrozi kvalitet obrazovanja i da stvori etničku distancu između učenika, koji u Sandžaku zapravo govore istim jezikom. Pored toga, postavlja se pitanje da li BNV ima legitimna ovlašćenja da bira po kom modelu će se primeniti pravo na obrazovanje

57 *Naslovi.net.* 24. mart, dostupno na http://www.naslovi.net/2013-03-24/akter/crnogorska-partija-trazi-uvodjenje-jezika-u-vrbasu/5091939.

58 *Sl. glasnik RS,* 20/09.

59 U članu 129 Krivičnog zakonika je propisano da će se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine kazniti svako ko suprotno propisima o upotrebi jezika i pisma naroda ili pripadnika manjinskih nacionalnih i etničkih zajednica ili ko uskrati ili ograniči građaninu da pri ostvarivanju svojih prava ili pri obraćanju organima ili organizacijama upotrebi jezik ili pismo kojim se služi.

60 „Na sud zbog bosanskog jezika", 8. oktobar, *Večernje novosti online.*

na bosanskom jeziku u Srbiji, budući da je to veće jednostranačko i u tehničkom mandatu.

1.5.4. Pravo na potpuno i nepristrasno informisanje na jeziku nacionalne manjine

Pravo na potpuno i nepristrasno informisanje pripadnika nacionalnih manjina je ustavna kategorija a posebno je garantovano i Zakonom o zaštiti manjina koji propisuje da će država u programima radija i televizije javnog servisa obezbediti informativne, kulturne i obrazovne sadržaje na jeziku nacionalne manjine i da može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina (čl. 17). Ustavni sud je na sednici održanoj 3. oktobra 2013. godine utvrdio da je deo ovog člana "može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina" neustavan.[61] Ustavni sud je mišljenja da neustavni deo teksta Zakona prema članu 10, st. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima predstavlja nelegitimno mešanje vlasti u ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, koje nije neophodno u demokratskom društvu. Ovim članom su, naime, bili omogućeni neravnopravni uslovi učešća na medijskom tržištu, tako što su u povoljniji položaj stavljeni mediji čiji je osnivač država, odnosno državi je bilo dato ekskluzivno pravo da osniva medije koji bi emitovali programe na jezicima nacionalnih manjina.

Prema Zakonu o javnom informisanju (čl. 17), Republika, Autonomna Pokrajina i lokalna samouprava se obavezuju da obezbede deo sredstava ili druge uslove za rad javnih glasila na jezicima nacionalnih manjina. Većina medija na jezicima nacionalnih manjina u multietničkim opštinama nije u privatnom vlasništvu, već se finansira sredstvima gradova i opština, odnosno njihovi osnivači su gradovi i opštine. U 2011. godini usvojena je Strategija razvoja sistema javnog informisanja koja definiše da manjinska javna glasila mogu postojati kao komercijalna, kao glasila civilnog društva i kao glasila nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Iako strategija predviđa da će Republika Srbija i AP Vojvodina pomoći konkursnim sufinansiranjem najkvalitetnije projekte koji doprinose informisanju na jezicima nacionalnih manjina, javna glasila čiji su osnivači nacionalni saveti nacionalnih manjina *ne mogu da učestvuju na konkursima za projektno finansiranje na republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou.* Osnovno opredeljenje sadržano u Strategiji jeste da država ne bude vlasnik javnih glasila ni neposredno ni posredno, dok država može biti osnivač nacionalnih, pokrajinskih i lokalnih medija. Ipak, u slučaju privatizacije medija, postoji opasnost da novi vlasnik potpuno prestane sa informisanjem na jeziku manjina, posebno ako je medij kupio iz drugih razloga (zbog vlasništva na zemljištu i zgradama, na primer, a ne da bio vršio delatnost informisanja). Strategiju razvoja sistema javnog informisanja je 2012. godine u svom mišljenju kritikovao Zaštitnik građana.[62]

61 Odluka Ustavnog suda I Uz-27/2011 od 3.10.2013.

62 Mišljenje Zaštitnika građana od 20. juna 2012. godine.

I pored brojnih ustavnih i zakonskih garancija, većina manjina ipak ne izdaje časopise na maternjem jeziku, televizijske i radio stanice se često gase. To je bio slučaj i sa časopisom *Romano nevipe* koji je izdavao Nacionalni savet romske nacionalne manjine i *RTV Nišava* na kojoj se emitovao program i na romskom jeziku.[63]

U decembru 2013. godine udruženje građana „Centar za afirmaciju Aškalija" je gradonačelniku Novog Sada uputilo pismo u kom je navedeno da Uprava grada Novi Sad već četiri godine ne finansira projekte u oblasti kulture i javnog informisanja Aškalija. I pored toga što je gradonačelniku prošle godine na to skrenuta pažnja, Grad Novi Sad, prema mišljenju ovog udruženja nije ništa učinio da se ovakvi projekti podrže. U pismu se napominje da Aškalije nemaju svoja sredstva javnog informisanje niti obrazovanje na svom jeziku.[64]

1.6. Nacionalni saveti

Nacionalni saveti su *sui generis* pravna lica koja vrše veoma značajna javna ovlašćenja radi ostvarivanja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma.[65] Nacionalni saveti su uvedeni Zakonom o zaštiti manjina, a njihova ovlašćenja i način izbora su detaljnije regulisani Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (ZNSNM).[66] Prema važećim propisima, međutim, koncept ZNSNM je prilagođen potrebama i mogućnostima nacionalnih manjina koje su brojnije, bolje organizovane, koncentrisane na jednom području, sa političkim strankama koje su uticajne i zastupljene u organima vlasti na svim nivoima. Ostale manjine, zbog razjedinjenosti, teritorijalne rasutosti, nedostatka kapaciteta, odsustva finansijske ili tehničke podrške koriste skoro neznatan deo mogućnosti koje Zakon pruža. ZNSNM na veoma uopšten način rešava osnovna pitanja unutrašnje organizacije nacionalnih saveta. Zakonom je predviđeno da nacionalni savet mora da ima predsednika, koji predstavlja i zastupa Savet, izvršni organ i odbore za obrazovanje, kulturu, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma. Zakonom nije definisano da li nacionalni savet može da ima i odbore za druge tematske oblasti koje u širem smislu spadaju u korpus prava manjina, npr. odbor koji bi se bavio ravnomernom zastupljenošću manjina u javnom životu. Praksa ipak ukazuje da ovakvi odbori mogu da se osnivaju, iako to Zakon eksplicitno ne predviđa.[67]

Prema ZNSNM, nacionalni saveti učestvuju u raspodeli budžetskih sredstava za nacionalne manjine koja se dodeljuju javnim konkursom za finansiranje programa i projekata iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma.

63 *Danas*, 10-11. avgust, str. 20.

64 Saopštenje za javnost udruženja građana „Centar za afirmaciju Aškalija" od 11. decembra.

65 O nadležnostima i načinu izbora nacionalnih saveta vidi *Izveštaj 2011,* II 4.13.6

66 *Sl. glasnik RS*, 72/09.

67 Nacionalni savet romske nacionalne manjine je, na primer, formirao i Odbor za stanovanje, Odbor za zapošljavanje, Odbor za zdravstvo. Nacionalni savet je planirao da formira 19 odbora, ali do sada nije bio u mogućnosti da to ostvari.

U 2013. godini je pokrenut postupak za ocenu ustavnosti ZNSNM i to u delu Zakona kojim se reguliše nadležnost nacionalnih saveta. Ustavni sud još uvek nije doneo odluku o ovom pitanju. Ministarstvo pravde i državne uprave je 25. novembra pokrenulo javnu raspravu o predlogu izmena i dopuna ZNSNM. Tekst predloga predviđa izmene i dopune samo dela Zakona kojim se reguliše izbor nacionalnih saveta, kako bi se obezbedila veća sigurnost izbornog procesa. Iako Zakon sadrži i druge nedostatke i neusklađenosti sa drugim propisima (npr. Zakon o kulturi) Ministarstvo je, ipak, zauzelo stav da se do odluke Ustavnog suda ne raspravlja o izmenama odredaba kojima su uređene nadležnosti nacionalnih saveta. Ipak, Zakon o ustavnom sudu predviđa mogućnost da donosilac opšteg akta uputi zahtev Ustavnom sudu da zastane sa postupkom ocene ustavnosti i da u određenom roku otkloni sporne odredbe Zakona, te bi, imajući u vidu sve troškove koji prate proces izmene i dopune Zakona, bilo ekonomičnije i efikasnije izvršiti sve neophodne izmene i dopune u jednom postupku. Pored toga, ukoliko se Zakon izmeni samo u delu koji se odnosi na izbore nacionalnih saveta, a Ustavni sud u skorije vreme ne donese odluku o oceni ustavnosti odredaba koje se odnose na nadležnost nacionalnih saveta, postoji bojazan da ni nacionalni saveti koji budu bili izabrani u 2014. godini, kada je predviđeno da se održe izbori za nacionalne savete, neće biti u potpunosti funkcionalni u oblasti ostvarivanja prava manjina na samoupravu u kulturi, obrazovanju i informisanju.

Savet Republike Srbije za nacionalne manjine koji treba da prati ostvarivanje prava nacionalnih manjina osnovan je Uredbom Vlade 2009. godine. Od održavanja konstitutivne sednice, Savet, međutim, nije održao više nijednu sednicu.[68] U Srbiji je registrovano ukupno 19 nacionalnih saveta i Savez jevrejskih opština. Ministarstvo pravde i državne uprave vodi registar nacionalnih saveta.

Nacionalni saveti su imali priliku da u Izveštaj koji je Republika Srbija podnela Generalnom sekretaru Saveta Evrope o primeni Okvirne konvencije unesu i svoje priloge i preporuke. Izveštaj ne sadrži priloge svih registrovanih nacionalnih saveta.

Nacionalni savet Bunjevaca je u svom prilogu izrazio nezadovoljstvo povodom nezastupljenosti Bunjevaca u organima javne vlasti i predložio je izmene Zakona o izborima kako bi se taj nedostatak otklonio. Ovaj nacionalni savet ističe da je diskriminisan u postupku dodele sredstava za finansiranje konkursa od značaja za rad nacionalnog saveta. Naime Uredba, koju su pre dve godine doneli Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i upravu i lokalnu samoupravu predviđa određeni sistem bodovanja, prema kome se boduju one ustanove koje bunjevačka nacionalna manjina nema niti ih može osnovati bez podrške države. Bunjevci, takođe ukazuju na netransparentnost konkursa lokalnih samouprava za dodelu sredstava za finansiranje projekata od značaja za nacionalne manjine i traže uvođenje afirmativne akcije kako bi bili u mogućnosti da ostvare svoja prava. U oblasti obrazovanja, Nacionalni savet Bunjevaca ukazuje na to da sam snosi troškove obuke nastavnika

68 Ovu činjenicu navode nacionalni saveti nacionalnih manjina u svojim prilozima uz Periodični izveštaj Republike Srbije o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

i nastave bunjevačkog govora s elementima nacionalne kulture koji se pohađa u 13 škola u Subotici i Somboru i da taj trošak ne finansira Ministarstvo obrazovanja. Takođe, u mnogim školama se ne sprovodi anketiranje učenika o tome da li žele da pohađaju ovu nastavu. Bunjevcima nisu obezbeđeni materijalno–tehnički uslovi za ravnopravan položaj u informativnom prostoru, te su predložili da im se obezbedi radio redakcija u Subotici i Somboru. Bunjevici su ukazali na nepostojanje verske službe na bunjevačkom jeziku i na to da bi Republika Srbija trebalo da obezbedi uslove za standardizaciju bunjevačkog jezika.

Savez jevrejskih opština je u prilogu istakao da država ne ulaže dovoljno napora radi primene i poštovanja donetih propisa. Savez je istakao i da se ne sprovode delotvorne i blagovremene istrage za krivična dela koja su antisemitskog karaktera.[69] Prema mišljenju Saveza jevrejskih opština, država ne izdvaja dovoljno sredstava za finansiranje projekata jevrejske zajednice, dok je zastupljenost jevrejske zajednice u javnom medijskom prostoru zadovoljavajuća. Uključivanje relevantnih državnih institucija po svim pitanjima vezanim za razvijanje i negovanje jezika jevrejske zajednice je na veoma skromnom nivou. Stalni kursevi hebrejskog jezika, nabavka udžbenika i obuka nastavnika finansiraju se iz autonomnih prihoda jevrejske zajednice.

Nacionalni savet Mađara kao najveći problem u prilogu ističe teškoće oko delimičnog preuzimanja osnivačkih prava u ustanovama kulture i obrazovanja jer pojedine jedinice lokalne samouprave nisu donele opšte akti kojima se vrši prenos osnivačkih prava. Pored toga, postoje i problemi oko finansiranja rada nacionalnog saveta imajući u vidu da neke jedinice lokalne samouprave još uvek nisu predvidele u svojim budžetima sredstva za nacionalne savete, kako to predviđa ZNSNM.

Nacionalni savet makedonske nacionalne manjine u prilogu navodi da je neophodno izvršiti izmene i dopune ZNSNM i uskladiti ga sa drugim propisima. Takođe, u Republici Srbiji, prema mišljenju ovog nacionalnog saveta, postoji razlika u ostvarivanju prava na obrazovanje na jeziku nacionalne manjine koja se pravi između tradicionalnih i novonastalih nacionalnih manjina. Dok tradicionalne nacionalne manjine imaju kompletno obrazovanje na svojim jezicima, pripadnici makedonske nacionalne manjine imaju teškoće da svojim pripadnicima obezbede učenje makedonskog jezika. Učenje makedonskog jezika sa elementima makedonske kulture u školama tretira se kao fakultativan umesto kao izborni predmet. Poseban problem predstavlja nostrifikacija diploma stečenih u Makedoniji. U pogledu informisanja na makedonskom jeziku, Makedonski nacionalni savet ističe da osim povremenih priloga, javni servis Radio–televizija Srbije ne obezbeđuje emitovanje čitavih emisija

69 Predmet broj K-345/05, pred Višim sudom u Beogradu.

Po krivičnoj prijavi protiv: prof. Živojina Savića – autora publikacije *Sveto pismo – jevrejsko ogledalo*, dr Ratibora Đurđevića-autora predgovora *Judejci neprijatelji čovečanstva* u navedenoj publikaciji i glavnog i odgovornog urednika Aleksandra Tasića, IK Ihtus Hrišćanska knjiga iz Beograda. (postupak pokrenut 1991).

na makedonskom jeziku. Nacionalni savet Makedonaca ocenjuje da je ova nacionalna manjina tek simbolično zastupljena u organima javne vlast. Takođe, ocenjen je kao loš sistem bodovanja za dodelu budžetskih sredstava radi finansiranja projekata nacionalnih saveta jer taj sistem favorizuje one manjine koje su osnovale ustanove koje se boduju, dok druge manjine, koje nisu u mogućnosti da osnivaju ustanove, imaju mnogo manje šanse da finansiraju svoje projekte iz budžeta. Oni Makedonci koji su rođeni u Makedoniji imaju i teškoće u nabavljanju izvoda iz matične knjige rođenih, i Makedonski nacionalni savet je mišljenja da bi službe jedinica lokalne samouprave trebalo službenim putem da traže od makedonskih organa dostavljanje ovih dokumenata, budući da su oni od značaja za ostvarivanje brojnih statusnih prava pripadnika makedonske nacionalne manjine.

Odbor za kulturu Nacionalnog saveta rumunske nacionalne manjine smatra da su ZNSNM precizno definisana ovlašćenja Saveta u oblasti kulture i ističe da se sredstva za rad Zavoda za kulturu vojvođanskih Rumuna obezbeđuju iz budžeta AP Vojvodina, ali da, generalno gledano, stanje kulturnih objekata nije na zadovoljavajućem nivou. Pripadnici rumunske nacionalne manjine u prilogu navode da još nemaju pristup sredstvima informisanja u Timočkoj krajini. U pogledu informisanja na rumunskom jeziku, Nacionalni savet Rumuna smatra da najveći problem predstavlja regulisanje javnog servisa budući da Zakon o radiodifuziji „ne prepoznaje" instituciju nacionalnog saveta. Posledica toga je da nacionalni saveti nisu „prepoznati" ni u statutima javnih servisa Vojvodine i Srbije, što bi stvorilo veću pravnu sigurnost u ostvarivanju prava nacionalnih manjina na informisanje na svom jeziku. U pogledu štampanih medija, Nacionalni savet Rumuna ističe da novine i publikacije na rumunskom jeziku izdaju gotovo sve jedinice lokalne samouprave, ali da ova glasila najvećim delom finansira Nacionalni savet Rumuna, što nije dovoljno. Iako je rumunski jezik u službenoj upotrebi u devet optšina, Nacionalni savet smatra da Rumuni ne mogu da koriste u dovoljnoj meri svoj maternji jezik u komunikaciji sa državnim službenicima u jedinicama lokalne samouprave, u sudskim i upravnim postupcima, a izdavanje dvojezičnih dokumenata je veoma retko. Nacionalni savet Rumuna je još 2003. godine utvrdio 38 tradicionalnih naziva mesta na rumunskom jeziku od kojih su ispisana svega 22 mesta. Postoje i znatni problemi u oblasti obrazovanja na rumunskom jeziku, štampa udžbenika kasni, a deficitaran kadar koji predaje na rumunskom jeziku stipendira Rumunski nacionalni savet. Za učenike koji su se deklarisali kao Rumuni, a pohađaju nastavu na srpskom jeziku, uveden je kao izborni predmet „maternji jezik sa elementima nacionalne kulture". Iako su svi nacionalni saveti tražili od Ministarstva prosvete i nauke da se ovaj predmet uvede kao obavezni, a ne kao izborni, Ministarstvo do sada nije izašlo u susret njihovom zahtevu. Prema mišljenju nacionalnog saveta Rumuna, ovoj nacionalnoj manjini nije omogućeno učestvovanje u zakonodavnim telima na svim nivoima. Prema Zakonu o crkvama i verskim zajednicama, Rumunska pravoslavna crkva nije svrstana i red tradicionalnih crkava, što Nacionalni savet Rumuna percipira kao pogrešno jer se tako onemogućava da Rumunska pravoslavna crkva bude uključena u nastavu veronauke.

Nacionalni savet Hrvata u prilogu kao najveće probleme u oblasti ostvarivanja manjinskih prava ističe nepostojanje jednakih merila za sve nacionalne savete prilikom raspodele budžetskih sredstava. Savet se posebno osvrće na činjenicu da i republički i organi jedinica lokalne samouprave ne poštuju mišljenje Saveta o raspodeli sredstava, dok pokrajinska uprava ovo mišljenje poštuje. Hrvatski jezik je u službenoj upotrebi u tri grada i tri opštine i na tom polju Nacionalni savet primećuje pomak. Nacionalni savet Hrvata smatra de je ova manjina u neravnopravnom položaju u odnosu na po brojnosti slične nacionalne manjine u pogledu ostvarivanja prava na informisanje na svom jeziku i postoji bojazan da će se privatizacijom radio stanica čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, pogoršati položaj hrvatske nacionalne manjine. Iako se nastava na hrvatskom jeziku sprovodi već deset godina učenici još uvek koriste udžbenike koji se uvoze iz Republike Hrvatske. Hrvatsko nacionalno veće je pokušalo da kontaktira Nacionalno prosvetno veće u cilju prevazilaženja tog nedostatka, ali je taj pokušaj ostao bez odgovora.

Stavovi češke nacionalne manjine o položaju ove manjine u Republici Srbiji izneti u prilogu uz Treći periodični izveštaj su uglavnom pozitivni. Nacionalni savet Čeha je jedini nacionalni savet koji ima sedište u prostorijama jedinice lokalne samouprave. Ipak, Nacionalni savet češke nacionalne manjine susreo se sa problemom smanjenih davanja od strane nekadašnjeg Ministarstva za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i od strane Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice, što je donekle izmenilo planirane aktivnosti. Pored toga Nacionalni savet Čeha je više puta ukazivao na nemogućnost redovnog informisanja putem elektronskih medija (radio) na češkom jeziku, iako je Zakon o nacionalnim savetima predvideo mogućnost osnivanja sopstvenih medija, jer se takva mogućnost kosi sa odredbama Zakona o radiodifuziji.

Još uvek postoje problemi oko toga koji bošnjački nacionalni savet ima legitimitet. Interese pripadnika bošnjačke nacionalne manjine zastupaju dva nacionalna saveta, jedan u tehničkom mandatu i drugi koji nije priznat.

1.7. Zabrana nasilne asimilacije

Ustav zabranjuje nasilnu asimilaciju (čl. 78). Zakon o zaštiti manjina pored zabrane asimilacije (čl. 5, st. 3), zabranjuje i mere kojima se menja odnos stanovništva u oblastima gde žive nacionalne manjine, a koje otežavaju ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina (čl. 22). Zakon o zaštiti manjina u članu 23 propisuje da pripadnik nacionalne manjine i nacionalni savet mogu podneti tužbu za naknadu štete u cilju zaštite svojih prava, zakon posebno ovlašćuje nacionalne savete da mogu da podnesu ustavnu žalbu (u svoje ime ili u ime pripadnika nacionalne manjine).

Prema ZNSNM nacionalni saveti pokreću postupak pred Ustavnim sudom, Zaštitnikom građana, Pokrajinskim ombudsmanom i drugim nadležnim organima kada procene da je došlo do povrede Ustavom i zakonom garantovanih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina (čl. 10).

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama propisuje da u okviru svog delokruga, ministarstva nadležna za poslove u oblasti uprave, saobraćaja, urbanizma i stambeno-komunalnih poslova, prosvete, kulture i zdravstva vrše nadzor nad sprovođenjem Zakona (čl. 22). Nacionalni saveti nacionalnih manjina predlažu nadležnim organima vršenje nadzora nad službenom upotrebom jezika i pisma (čl. 22 ZNSNM).

1.8. Zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina pred nezavisnim telima

Zaštitnik građana je u aprilu 2013. godine uputio preporuke Gradu Novom Pazaru i opštinama Priboj, Sjenica, Prijepolje po pritužbama Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine, kako bi se obezbedila dosledna primena zakona i ostvarivanje prava na finansiranje delatnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina iz sredstava lokalnog budžeta. Prema navodima BNV Tutin je jedina opština koja je ispunila svoje zakonom utvrđene obaveze. Ove lokalne samouprave nisu postupile u skladu sa ZNSNM iako su ispunjeni zakonom propisani uslovi, pa nisu odlukama o budžetu obezbedile sredstva i nisu donele odluke kojima se ta sredstva raspoređuju za finansiranje delatnosti Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine. Zaštitnik građana je u svojim preporukama zaključio da su posledice nepostupanja ovih jedinica lokalne samouprave kršenje prava nacionalnih saveta i građana pripadnika bošnjačke nacionalne manjine, posebno imajući u vidu da je zakonom utvrđeno da nacionalni saveti sredstvima koja su stekli u skladu sa zakonom, finansiraju i sufinansiraju, među ostalim i rad ustanova, fondacija, privrednih društava, programa i projekata u oblasti obrazovanja, kulture, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma nacionalne manjine koji su od značaja za očuvanje etno-kulturnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina.[70]

Prava pripadnika nacionalnih manjina se prema mišljenju Zaštitnika građana ne ostvaruju na način koji je u najboljem interesu pripadnika nacionalnih manjina ni u opštinama gde one čine većinsko stanovništvo. U vezi s ostvarivanjem prava na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina Zaštitnik građana je uputio preporuke lokalnim vlastima u Novom Pazaru, Sjenici, Tutinu i Prijepolju i utvrdio da lokalne vlasti nisu obezbedile da imena organa koja vrše javna ovlašćenja, naziv jedinice lokalne samouprave, nazivi naseljenih mesta, trgova i ulica kao i drugi toponimi budu ispisani i na jeziku bošnjačke nacionalne manjine, saglasno odredbama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama iako je statutima tih lokalnih samouprava u službenu upotrebu uveden bosanski jezik.

Tim Beogradskog centra za ljudska prava tokom februara pratio je sprovođenje ovih preporuka i zaključio je da je BNV još 5. februara 2010. godine usvojilo Odluku o utvrđivanju tradicionalnih naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta i drugih geografskih naziva na bosanskom jeziku na području Novog Pazara, Tutina, Sjenice i Prijepolja, i da po istoj još nije postupljeno što se ne može opravdati nedostatkom finansijskih sredstava kao što je to bio slučaj u odgovorima koje su organi

70 Iz preporuke Zaštitnika građana, br 16-330/13 od 2. aprila.

jedinica lokalnih samouprava upućivali Zaštitniku građana. Članom 21 ZSUJP propisano je da sredstva potrebna za ostvarivanje službene upotrebe jezika i pisma obezbeđuju organi, odnosno organizacije u kojima se ostvaruju prava i obaveze utvrđeni zakonom, a period od tri godine je dovoljan da se po odluci postupi.[71]

Pokrajinski ombudsman je u periodu od 1. januara do 31. oktobra 2013. godine primio 45 predstavki građana i 5 predstavki podnetih od strane nacionalnih saveta nacionalnih manjina zbog kršenja prava pripadnika nacionalnih manjina. Pokrajinski ombudsman je pokrenuo sedam postupaka po sopstvenoj inicijativi na osnovu neposrednih saznanja ili informacija dobijenih iz sredstava javnog informisanja. Predstavke koje su građani uputili Pokrajinskom ombudsmanu pre svega su se odnosile na žalbe da organi uprave na različitim nivoima vlasti nepostupanjem povređuju pravo na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine, pravo na slobodan izbor ličnog imena, ili su se žalili na raspodelu budžetskih sredstava za (su)finansiranje projekata u kulturi i netransparentnost konkursa za dodelu tih sredstava ili pak da organi jedinice lokalne samouprave ili javnih preduzeća pri zapošljavanju ne vode računa o nacionalnoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina zbog čega je otežana komunikacija sa njima i korišćenje njihovih usluga. Postupci su najčešće obustavljani jer je organ u toku postupka u najvećem broju slučajeva uklonio nepravilnosti na koju je predstavkom ukazano. Nacionalni saveti koji su se obraćali Pokrajinskom ombudsmanu su: hrvatski, slovački, rumunski i nemački. Predstavke su se odnosile na povredu prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina, probleme u vezi sa obezbeđivanjem udžbenika na jezicima nacionalnih manjina i u vezi sa sprovođenjem konkursa za prijem u radni odnos u obrazovno-vaspitnim ustanovama u kojima se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine.[72]

Kancelarija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti je u 2013. godini objavila trinaest mišljenja i preporuka na osnovu pritužbi zbog diskriminacije po nacionalnoj osnovi. Pritužbe su se odnosile na diskriminaciju na osnovu nacionalne pripadnosti u pogledu pružanja usluga, rada i zapošljavanja, ali i ove godine je upućen veći broj preporuka u pogledu diskriminacije dece pripadnika romske nacionalne manjine.[73]

2. Položaj Roma

2.1. Opšte

Položaj romske zajednice je i dalje veoma nepovoljan. Sva istraživanja pokazuju da Romi spadaju u jednu od najugroženiju kategoriju stanovnika u Srbiji. U 2013. godini zabeležene su aktivnosti koje su imale za cilj upotpunjavanje institucionalnog i političkog okvira od značaja za status romske nacionalne zajednice u Srbiji.

71 *Ostvarivanje prava nacionalnih manjina, Sprovođenje preporuka nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava u Srbiji*, Beograd 2013.

72 Odgovor Pokrajinskog ombudsmana na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja – VII-ОМ-Д-28/3013/7.

73 Videti više u III.2.

Zaključkom iz juna 2013. godine Vlada Republike Srbije, sa godinu i po dana zakašnjenja, usvojila je trogodišnji Akcioni plan[74] za sprovođenje Strategije za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji.[75] Paradoksalno, ovaj ključni operativni dokument Vlade retroaktivno se odnosi i na 2012. godinu (budući da je prethodni Akcioni plan bio na snazi do kraja 2011. godine) i primenjuje se do 1. januara 2015. godine. Akcionim planom se utvrđuju mere, institucije nadležne za njihovo sprovođenje, rokovi i projektovani troškovi i izvori finansiranja. Na prvi pogled, dva segmenta Akcionog plana se posebno ističu – utvrđeni rokovi i izvori finansiranja. Naime, rok za sprovođenje svih mera je isti – kraj 2014. godine što ukazuje da ministarstva i druge nadležne institucije nemaju jasan plan o prioritetima i redosledu sprovođenja mera kako bi se načinile konkretne i osetne promene u položaju Roma. Drugo, Vlada se u najvećoj meri oslanja na strane izvore finansiranja (donacije i krediti), dok su manja sredstva opredeljenja iz budžeta. Štaviše, za većinu mera nisu predviđena nikakva sredstva. Ovo posebno zabrinjava u delu Akcionog plana koji se odnosi na stanovanje, a koji zahteva najveća ulaganja, gde je udeo budžetskih sredstava oko 4% od projektovanih troškova, dok za sprovođenje mere izgradnje nedostajuće infrastrukture u naseljima (mera 2.4.2. b) nije predviđen ni jedan jedini dinar bilo budžetskih, bilo donatorskih sredstava.

Krajem maja 2013. godine Vlada je oformila Savet za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade uključivanja Roma[76] (Savet) sa zadatkom da priprema predloge javnih politika za poboljšanje položaja romske populacije i prati njihovu realizaciju, daje mišljenja o planiranim budžetskim sredstvima, analizira efekte preduzetih mera, prati sprovođenje Dekade uključivanja Roma u Republici Srbiji i dr. Podsećanja radi, isto telo je osnovano 2008. godine na period od četiri godine, kao inter-ministarski savet kojim je predsedavao tadašnji potpredsednik Vlade, a za članove su imenovani državni sekretari, savetnici i pomoćnici ministara, kao i predstavnici romskog civilnog sektora i Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine (NSRNM). Danas, ovim vladinim telom predsedava romski narodni poslanik, učešće i tehničku podršku pruža Kancelarija za ljudska i manjinska prava, dok samom odlukom o formiranju Saveta nije precizirano koji rang predstavnika ministarstava ulazi u sastav Saveta. Pored predstavnika izvršne vlasti, za članove Saveta su imenovani i romski predstavnici civilnog sektora, medija, pojedinih jedinica lokalne samouprave i predstavnik NSRNM. Koalicija romskih udruženja građana „Liga Roma" negativno je ocenila ove izmene smatrajući da je većina predstavnika nevladinih organizacija u Savetu postavljena po političkoj osnovi sa predsednikom koji nema adekvatan uticaj na rad resornih ministarstava budući da dolazi iz redova zakonodavne vlasti.[77]

74 Zaključak je objavljen u *Sl. glasnik RS*, 53/13. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/Akcioni%20plan%20za%20sprovodjenje%20strategije%20za%20unapredjenje%20polozaja%20Roma.pdf

75 Strategija za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, 27/09.

76 Odluka o obrazovanju Saveta za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade uključivanja Roma, *Sl. glasnik RS*, 46/13, stupila na snagu 1. juna 2013.

77 SKRUG „Liga Roma", Centar za prava manjina, YUROM Centar, Romski ženski centar „Bibija", „Praćenje sprovođenja romskih politika na nacionalnom i lokalnom nivou u Republici Srbiji", Beograd, decembar 2013, str. 118.

Uprkos postojanju programa stažiranja za mlade Rome i Romkinje, koji sprovodi Kancelarija za ljudska i manjinska prava u saradnji sa Misijom OEBS u Srbiji, a u cilju ostvarivanja ravnomerne zastupljenosti nacionalnih manjina u javnoj upravi, broj zaposlenih Roma u javnoj administraciji i dalje ostaje zanemarljivo mali.[78]

Od izuzetne važnosti za ostvarivanje kolektivnih prava romske nacionalne manjine jeste usvajanje odluke[79] o standardizaciji romskog jezika od strane Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine, ali kakvi će praktični dometi ova odluke biti za ostvarivanje prava na upotrebu jezika, informisanje, obrazovanje i negovanje romskog jezika, tek ostaje da se pokaže.

2.2. Diskriminacija Roma

Novousvojena Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije[80] za period od 2013. do 2018. godine na više mesta ističe izloženost romske zajednice u Srbiji, a pogotovu njenih najranjivijih pripadnika – dece, žena, interno raseljenih lica, pravno nevidljivih lica – različitim oblicima diskriminacije, prevashodno verbalnim i fizičkim napadima, oštećenju objekata i segregaciji. Stoga, Strategija u delu koji se odnosi na nacionalne manjine, zasebno analizira položaj Roma (odeljak 4.2.2.3), sadrži posebne mere (mere 4.2.4 tačke 10–13) i ciljeve (odeljak 4.2.5.4) koji se odnose na romsku nacionalnu manjinu.

Svakako najznačajniji doprinose u prevenciji i zaštiti od diskriminacije daje kancelarija Poverenice za zaštitu ravnopravnosti. Na internet prezentaciji službe Poverenice nisu dostupni podaci o broju podnetih pritužbi tokom 2013. godine i osnovu prituživanja, već samo informacije o broju rešenih predmeta. U 2013. godini Poverenica je postupila u ukupno 13 predmeta po pritužbama zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti.[81] Od osam slučajeva koji su se odnosili na diskriminaciju Roma, u šest predmeta Poverenica je utvrdila povredu odredaba o zabrani diskriminacije. Osim što je reč o relativno malom broju predmeta, posebno zabrinjava činjenica da je samo u jednom predmetu pritužilac bio i direktno oštećeno lice romske nacionalnosti, dok je u preostalih sedam predmeta nevladina organizacija pokrenula postupak pred Poverenicom. Ovo ukazuje na još uvek nedovoljnu upoznatost Roma na koji način i kome da se direktno obrate u slučaju da su izloženi diskriminatornom postupanju.

Najveći broj rešenih predmeta pred kancelarijom Poverenice koji su se odnosili na diskriminaciju pripadnika romske zajednice, ticao se povrede jednakosti

78 *Ibid.*, str. 119.

79 Odluka o standardizaciji romskog jezika br. 493-09/13 od 30.09.2013., Nacionalni savet romske nacionalne manjine Srbije.

80 *Sl. glasnik RS*, 60/13.

81 Poređenja radi, u 2012. godini postupano je po devet pritužbi, a tokom 2011. godine po 20 pritužbi koje su se odnosile na diskriminaciju zbog nacionalne pripadnosti, videti na www.ravnopravnost.gov.rs; pristupljeno 20. januara 2014.

romske dece i učenika u oblasti obrazovanja (pet predmeta). Diskriminacije romske dece u obrazovanju je posebno istaknuta u izveštaju Poverenice o položaju dece gde je navedeno da „deca romske nacionalnosti i deca sa smetnjama u razvoju i invaliditetom najčešće su diskriminisana u predškolskim ustanovama i školama, a do diskriminacije je najčešće dolazilo jer vaspitno-obrazovne ustanove nisu preduzele blagovremene i adekvatne preventivne mere, a izostajala je i adekvatna reakcija odgovornih lica u situacijama kada je do diskriminacije već došlo. [D]eca romske nacionalnosti daleko češće su žrtve diskriminatornog vršnjačkog postupanja, u odnosu na drugu decu."[82]

Jedan od razloga zbog čega institucije sistema obrazovanja, a pre svega prosvetna inspekcija, nemaju kapaciteta da same prepoznaju i sankcionišu slučajeve diskriminacije proizlazi iz činjenice da ni u 2013. godini, četiri godine od usvajanja Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,[83] Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije propisalo bliže kriterijume za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, učenika ili trećeg lica u ustanovi shodno članu 44, st. 4 ovog zakona.[84]

2.3. Uslovi za obrazovanje romske dece

Kada je reč o (kršenju) jednakosti i dostupnosti kvalitetnog obrazovanja, nesumnjivo je da je usvajanjem „krovnog" Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja Republika Srbija pokrenula bitne i veoma neophodne sistemske promene, ali obećanje da će obrazovanje postati inkluzivno ostalo je neispunjeno za većinu romske dece i mladih u specijalizovanim ustanovama za učenike sa smetnjama u razvoju. Da bi opisao obim fenomena prezastupljenosti Roma u takvim školama, Evropski centar za prava Roma (*European Roma Rights Centre*) je u 2013. godini prikupio statističke informacije o zastupljenosti romskih učenika u „specijalnim školama". Kao dopuna ovom istraživanju, u deset gradova Srbije sprovedena je anketa u 128 domaćinstava u kojima su romska deca koja pohađaju „specijalne škole" da bi se kroz razgovor sa roditeljima i starateljima romskih učenika ustanovilo kako teče proces koji dovodi do toga da se romska deca upisuju u ovakve škole. Rezultati istraživanja dobijeni su na osnovu podataka iz 31 specijalne škole širom Srbije i ukazuju da, iako je broj romskih učenika u „specijalnim školama" smanjen, on je i dalje previsok. Jedan broj škola obuhvaćenih ovim istraživanjem ima alarmantno visok procenat romskih učenika, koji je tokom 2012/2013. školske godine dostizao i 73 odsto.[85]

---

82 *Poseban izveštaj o diskriminaciji dece*, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, novembar 2013, str. 29, dostupno na: http://praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Poseban%20izvestaj%20o%20diskriminaciji%20dece_sa%20koricama.pdf

83 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11 i 55/13.

84 Član 171 Zakona o osnovna sistema obrazovanja i vaspitanja propisuje da se podzakonski akti donose u roku od 3 godine od stupanja na snagu zakona.

85 Evropski centar za prava Roma, Prezastupljenost romske dece u „specijalnim školama" – konferencija za novinare, Medija centar, Beograd, 28. novembar, dostupno na: http://www.mc.rs/prezastupljenost-romske-dece-u-specijalnim-skolama-u-srbiji.4.html?eventId=9218#report.

2.4. Neki slučajevi etnički motivisanog nasilja i napada na Rome

Tokom 2013. godine evidentirano je više slučajeva nasilja nad Romima u Beogradu,[86] Pančevu,[87] Bečeju, Nišu[88] i Novom Sadu.

Mladi Ervin Bilicki (17) iz Bečeja tragično je nastradao kada je u noći 17. marta brutalno pretučen na ulici gde je izgubio svest i udavio se u bari vode. U svojstvu osumnjičenog uhapšeno je jedno maloletno lice (14) kome se sudi za krivično delo teške telesne povrede sa smrtnim ishodom.[89] Iako je inicijalno isključeno da se radi o međuetničkom nasilju, postoje indicije da je moguće da je napad bio rasno motivisan.[90]

Kontejnersko naselje u Resniku, u kome žive romske porodice iseljene iz naselja Belvil u Novom Beogradu, bilo je meta nekoliko uzastopnih napada. Prvi incident dogodio se u noći 28. avgusta oko 23h kada je grupa od najmanje 20 muškaraca, noseći kapuljače i naoružana šipkama, napala naselje za vreme privatne proslave. Tokom napada huligani su stanovnicima pretili i upućivali uvrede na rasnoj osnovi. Neki od muškaraca su ušli u naselje, bacali kamenje i na jednom od kontejnera metalnom šipkom slomili prozor ispod kog su spavala deca. Jedna osoba je pretrpela povrede kada je kroz prozor udarena metalnom šipkom. Tokom narednih noći napadači su nastavili da dolaze u naselje u grupama, pokušavajući da provociraju i zastraše stanovnike uz pretnje da će ih zapaliti. Stanovnici su svaki napad odmah prijavljivali policiji, a patrolna kola bi se pojavila u rasponu od četiri do deset minuta. Prilikom policijske intervencije tokom noći u subotu 31. avgusta četvorica napadača (uključujući jednog maloletnika) su uhvaćena. Iz straha za sopstvenu i bezbednost svoje dece, romske porodice su organizovale noćnu stražu u naselju. Policija je poslala patrolna kola da dežuraju noću tek nakon šest dana konstantnih napada, i to nakon intervencije nevladinih organizacija.[91] Povodom ovih napada, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti izdala je upozorenje u kome je pozvala sve

86 Videti još i „Beograd: Napadnuti Romi na Beer Fest-u!", *Romske novine*, 21. avgust, dostupno na: http://romskenovine.wordpress.com/2013/08/21/beograd-napadnuti-romi-na-beer-fest-u/

87 „Pretučen mladić romske nacionalnosti, lekari mu se bore za život", *Telegraf*, 3. maj, dostupno na: http://www.telegraf.rs/vesti/682877-pancevo-pretucen-mladic-romske-nacionalnosti-lekari-mu-se-bore-za-zivot

88 Videti još i „Romski mladić pretučen na Badnje veče u Nišu", *Blic,* 7. januar, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/361495/Romski-mladic-pretucen-na-Badnje-vece-u-Nisu; „Ponovo oskrnavljen spomenik Šabanu Bajramoviću", Press Online, 27. mart, dostupno na: http://pressonline.rs/info/srbija/267187/ponovo-oskrnavljen-spomenik-sabanu-bajramovicu-.html

89 „Osumnjičeni za ubistvo Ervina Bilickog pao na poligrafu", *Blic*, 18. jun, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/388562/Osumnjiceni-za-ubistvo-Ervina-Bilickog-pao-na-poligrafu

90 „Svedočenje: Tinejdžer ubijen zato što je Rom", *Blic,* 9. april, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/376498/Svedocenje-Tinejdzer-ubijen-zato-sto-je-Rom

91 „Racist Attacks on Resettled Roma in Belgrade", European Roma Rights Centre, 10. septembar, dostupno na: http://www.errc.org/cms/upload/file/serbia-letter-of-concern-resnik-10-september-2013-serbian.pdf

nadležne da bez odlaganja preduzmu sve mere kako bi obezbedili miran život svim građanima i sprečili nasilje prema manjinama.[92] Ovo nije prvi put da je naselje izloženo rasno motivisanom nasilju. Pre raseljavanja porodica iz Belvila u aprilu 2012. godine, lokalno stanovništvo u Resniku je organizovalo nasilne proteste protiv odluke da se tu nasele romske porodice. Zbog toga, Romi su nekoliko meseci živeli pod stalnom policijskom zaštitom.[93]

U noći 30. jula 2013. godine oko 22 časova, u romsko naselje Beograd mala u Nišu uletelo je sedam do osam vozila, iz kojih su izleteli mladići i u vazduh ispalili nekoliko hitaca, a jedno maloletno lice je povređeno. Viši sud u Nišu saopštio je da se sumnja da je počinjeno krivično delo izazivanje opšte opasnosti i izazivanje rasne i verske mržnje i netrpeljivosti jer su upućivane uvrede na račun Roma. Smatra se da je ovom incidentu prethodila tuča u dvorištu obližnje srednje škole nekoliko dana ranije u kome su učestvovali i Romi, kojom prilikom su teže telesne povrede zadobili[94] podoficir 63. padobranske brigade iz Niša i jedan maloletnik, a još jedno maloletno lice je zadobilo lake telesne povrede.[95] Iako su nakon tuče protiv svih učesnika podnete krivične prijave, to nije sprečilo svojevrsnu kolektivnu odmazdu nad Romima u naselju Beograd mala. Ovaj incident osudila je i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti koja je apelovala na nadležne državne organe da utvrde povezanost ovih incidenata i otkriju i privedu pravdi sve počinioce ovih dela.[96]

U Novom Sadu grupa skinhedsa je 19. oktobra 2013. u Šafarikovoj ulici presrela romski par sa namerom da im otme dvogodišnje dete jer su smatrali da je dečak svetlije puti nego otac. Vikali su da su sigurno ukrali dete i da ih treba poslati u zatvor. Jedan od huligana se predstavio kao policajac, a onda su ponudili da „otkupe" dete. Uplašeni otac je pozvao policiju u pomoć, a huligani su se razbežali.[97]

Nasilje nad Romima se dogodilo i početkom novembra 2013. godine kada su u beogradskom prigradskom naselju Zemun polje organizovani antiromski protesti. Povod je bio pojava šuge u lokalnoj osnovnoj školi za šta su okrivljena romska deca, dok su zdravstvene službe potvrdile šugu samo kod tri romska učenika koja

92 Upozorenje povodom incidenata prema Romima u kontejnerskom naselju u Resniku, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, del. br. 021-02-52/2013-01 od 11. 9. 2013, dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/sr/upozorenja/upozorenje-povodom-incidenata-prema-romima-u-kontejnerskom-naselju-u-resniku.

93 „Racist Attacks on Resettled Roma in Belgrade", European Roma Rights Centre.

94 „Pucali i vređali u romskom naselju!", *Alo*, 31. jul, dostupno na: http://www.alo.rs/vesti/hronika/pucali-i-vredali-u-romskom-naselju/26341.

95 „Prebijen podoficir iz 63. padobranske!", *Alo*, 31. jul, dostupno na: http://www.alo.rs/vesti/hronika/prebijen-podoficir-iz-63-padobranske/26249.

96 Saopštenje povodom napada na romsko naselje u Nišu, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 1. avgust, dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/sr/saopštenja/saopštenje-povodom-napada-na-romsko-naselje-u-nišu.

97 „Skinhedsi hteli da Romu otmu dete jer je svetlije puti", *Blic*, 22. oktobar, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/414303/Skinhedsi-hteli-da-Romu-otmu-dete-jer-je-svetlije-puti.

su odmah izolovana do izlečenja[98] i apelovale da nema straha od epidemije.[99] Međutim, ovo nije odvratilo lokalne meštane da organizuju masovna okupljanja i proteste praćene rasističkim izjavama i pretnjama. Okupljeni su zahtevali od gradskih vlasti da spreče dalje doseljavanje Roma, ali i da isele Rome iz socijalnih stanova u naselju Kamendin, koji takođe pripadaju Zemun polju.[100] Inače, Romi čine tek oko četvrtinu korisnika socijalnih stanova u ovom naselju. Romske porodice su danima živele u strahu od fizičkog nasilja, a mnogi od njih nisu smela decu da pošalju u školu. Proteste su osudili Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana[101] i mnoge nevladine organizacije, a NVO Centar za prava manjina je podneo krivične prijave za učinjeno krivično delo izazivanje nacionalne, rasne, verske mržnje i netrpeljivosti protiv organizatora i učesnika protesta zbog povika „Nećemo Cigane, nećemo šugu!", „Cigani šugavi, izađite napolje!", „Koljite Cigane!" „Ubij, zakolji, da Cigan ne postoji!", „Pobićemo vas!", „Bežite iz Zemun polja!", „Iselićemo Cigane!", kao i protiv odgovornih lica novinskog lista *Večernje novosti* zbog objavljivanja rasističkog teksta i komentara čitalaca na svojoj veb stranici, kojima se širi mržnja prema Romima.[102]

3. Položaj osoba sa invaliditetom

3.1. Opšte

Srbija se ratifikacijom Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom i Opcionog protokola uz konvenciju obavezala da ispunjava standarde koje ova konvencija proklamuje.

U Srbiji se, po popisu stanovništva iz 2011. godine, 7,96% odnosno 571.780 stanovnika izjasnilo kao osoba sa invaliditetom od ukupno 7.186.862 stanovnika. Najveći procenat je onih koji imaju problema sa hodom, a najmanje osoba koje imaju probleme u komunikaciji. Prosečna starost osoba sa invaliditetom je 67 godina, a u

98 „Novi antiromski protest u Zemunu", *RTS*, 6. novembar, dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1438191/Novi+antiromski+protest+u+Zemunu.html

99 Identifikovano je ukupno 64 obolelih (uključujući troje učenika) od toga samo 5 porodica (39 lica) živi u komplesku socijalnih stanova u Kamendinu, dok su ostali naseljeni u neformalnom naselju u Zemun polju; videti „Nije lako biti Rom, a još teže je biti čovek" – *Minority News*, broj 6, novembar, dostupno na: http://www.minoritynews.rs/wp-content/uploads/2013/12/minority_news_6.pdf

100 „Beograd: Romi u Zemun Polju u strahu", *Radio Slobodna Evropa*, 7. novembar, dostupno na: http://www.slobodnaevropa.org/content/beograd-romi-u-zemun-polju-u-strahu-zbog-napada/25161548.html

101 *Ibid.*

102 „Sprečiti rasističko nasilje prema Romima", *Danas*, 9. novembar, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/srbija/beograd/spreciti_rasisticko_nasilje_nad_romima.39.html?news_id=270872

ukupnoj populaciji sa invaliditetom veće je učešće žena sa 58,2 %. Ovi podaci predstavljaju prvu zvaničnu statistiku o broju osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji.

Iako je proces deinstitucionalizacije prioritet u reformi sistema socijalne zaštite i jedan od ciljeva Strategije razvoja socijalne zaštite, on i dalje nije u potpunosti primenjen. Na žalost, sa postojećim spektrom socijalnih usluga u Srbiji, osobe sa invaliditetom ne mogu da postignu punu socijalnu integraciju.[103]

Među ključnim problemima sa kojima se skoro svakodnevno osobe sa invaliditetom suočavaju su ostvarivanje prava iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite. U istraživanju Centra za orijentaciju društva navodi se da čak 71,67% ispitanika nema pristup potrebnoj usluzi podrške, 41,67% ispitanika nema mogućnost uticaja na donošenje odluka i izbor usluge koju će dobiti, kao ni na njen kvalitet i obim. Usled toga veoma je ugrožen i princip dostojanstva, čak kod 28,33% ispitanika.[104]

3.2. Usluge socijalne zaštite

Zakon o socijalnoj zaštiti[105] uređuje oblast pružanja usluga socijalne zaštite osobama sa invaliditetom. Usluge predstavljaju aktivnosti kojima se pruža podrška i pomoć pojedincu i porodici kako bi se unapredio kvalitet života osoba sa invaliditetom i stvorile mogućnosti za samostalni život u društvu. Usluge socijalne zaštite treba pružati u neposrednom i najmanje restriktivnom okruženju, blagovremeno, kvalitetno, dostupno u ekonomskom, fizičkom i geografskom smislu uz zadovoljavanje individualizovanog pristupa i stručnost radnika.

Zakonom o socijalnoj zaštiti određeni su i pravilnici koji imaju za cilj njegovu implementaciju. Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite,[106] određuje sistem prijema korisnika, procene, određivanja stepena podrške, planiranje, internu evaluaciju, razvoj osoblja i dostupnost programa i usluga u zajednici. Sam pravilnik ne određuje bliže kriterijume za ostvarivanje prava na korišćenje socijalne zaštite, a odnos korisnika i pružaoca usluge nije bliže određen i ostaje na nivou koordinacije stručnog radnika. On je restriktivan u odnosu na članove porodičnog domaćinstva pošto oni ne mogu da budu personalni asistenti.

Pravilnik o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti[107] i Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite[108] usvojeni su 2013. godine i značajni su za

103 Više u Socijalni servisi (usluge) za osobe sa invaliditetom kao podrška jednakom socio-ekonomskom razvoju – Monitoring izveštaj 2012. Srbija, Centar za orijentaciju društva, 2012, str. 48. Dostupno na http://sr.cod.rs/images/COD_Monitoring-izvestaj-2012_Socijalni_servisi-2012.pdf

104 G. Lončar, R. Keravica, S. Vasic, *Nadgledaj svoja prava*, Centar za orijentaciju drustva, Beograd 2013.

105 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

106 *Sl. glasnik RS*, 42/13.

107 *Ibid.*

108 *Ibid.*

unapređenje cele oblasti pružanja socijalnih usluga. Cilj ovih zakona je da se sistem socijalne zaštite bolje implementira, a naredni period će pokazati njihovu efikasnost.

Sistem socijalnih usluga za osobe sa invaliditetom u Srbiji ostaje još uvek u velikoj meri institucionalizovan čemu doprinosi činjenica relativno ograničenog broja usluga zasnovanih u zajednici i usluga podrške na lokalnom nivou. Proces decentralizacije finansiranja i ovlašćenja (sa državnog nivoa na lokalne uprave) je započeo i neophodno je praćenje implementacije ovog procesa.

Brojne nedoslednosti se javljaju prilikom ostvarivanja prava prema propisima iz penzijskog i invalidskog osiguranja, posebno kada je reč o utvrđivanja prava na pomoć i negu drugog lica i utvrđivanja telesnog oštećenja. U postupku veštačenja obezbeđena je dvostepenost i shodno se primenjuju pravila opšteg upravnog postupka. Osobe sa invaliditetom su često u nemogućnosti da imaju uvid u medicinsku dokumentaciju odnosno u nalaze, ocene i mišljenja organa veštačenja, koji utvrđuje potrebu za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. Kada se žalbom osporava nalaz veštačenja postoji samo obaveza dostavljanja rešenja o ostvarivanju prava ali ne i prateća medicinska dokumentacija.

3.3. Zdravstvena zaštita

Osobama sa invaliditetom moralo bi da se garantuje pravo na ostvarivanje najvišeg mogućeg zdravstvenog standarda bez diskriminacije zasnovane na invaliditetu. Zakon o zdravstvenoj zaštiti[109] ne bavi se posebno osobama sa invaliditetom. Prava pacijenata propisana su Zakonom o pravima pacijenata[110] koji se takođe ne bavi posebno pravima osoba sa invaliditetom ali propisuje da pacijent ima pravo na dostupnu i kvalitetnu zdravstvenu zaštitu u skladu sa svojim zdravstvenim stanjem i zabranjuje diskriminaciju po različitim osnovama, ne zabranjujući posebno diskriminaciju osoba sa invaliditetom.

Zakon o zdravstvenom osiguranju[111] obuhvata osiguranje za slučaj bolesti i povrede van rada i osiguranje za slučaj povrede na radu ili profesionalne bolesti. Zakon određuje osobe koji zbog pripadnosti određenoj grupaciji stanovništva mogu biti izložena povećanom riziku a to su između ostalog i osobe sa invaliditetom po propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju kao i mentalno nedovoljno razvijena lica (čl. 22, st. 4). Pravo na zdravstvenu zaštitu takođe obuhvata medicinsku rehabilitaciju u slučaju bolesti i povrede, kao i proteze, ortoze i druga pomagala za kretanje, stajanje i sedenje, pomagala za vid, sluh, govor (medicinsko-tehnička pomagala). Zakonom je predviđeno i pravo na pratioca ukoliko osoba nije u mogućnosti da obavlja samostalno dnevne aktivnosti, uključujući slepa, slabovida, kao i gluva lica za vreme stacionarnog lečenja odnosno medicinske rehabilitacije, a da je to sa medicinske tačke

109 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09– dr.zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12 i 45/13 – dr. zakon.

110 *Sl. glasnik RS*, 45/13.

111 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US i 119/12.

gledišta neophodno (čl. 37). Republički fond određuje način korišćenja medicinske rehabilitacije u skladu sa Pravilnikom o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i o participaciji za 2013. godinu[112] koji zapravo određuje prava osiguranih lica na obezbeđivanje medicinsko-tehničkih pomagala, medicinsku rehabilitaciju u slučaju povrede i bolesti i dr.

Vrste indikacija, dužina trajanja, način i postupak upućivanja na medicinsku rehabilitaciju u specijalizovane zdravstvene ustanove uređeni su Pravilnikom o medicinskoj rehabilitaciji u stacionarnim zdravstvenim ustanovama specijalizovanim za rehabilitaciju.[113] Pravilnikom je utvrđena tačna lista uslova za korišćenje medicinske rehabilitacije u stacionarnim zdravstvenim ustanovama za rehabilitaciju i utvrđuje postupak po kome lekarska komisija daje konačnu ocenu opravdanosti na predlog izabranog lekara ili odgovarajuće zdravstvene ustanove. Obezbeđivanje medicinsko-tehničkih pomagala uređeno je Pravilnikom o medicinsko–tehničkim pomagalima koja se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja.[114] Vrstu pomagala, indikacije za propisivanje pomagala propisuje Republički fond za zdravstveno osiguranje prateći standarde, rok trajanja pomagala, način nabavke i održavanja.

3.4. Deinstitucionalizacija

Zakon o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama,[115] usvojen u maju 2013. godine određuje korisnike prava garantovanih ovim zakonom i obuhvata nedovoljno mentalno razvijene osobe, osobe sa poremećajima mentalnog zdravlja i osobe obolele od bolesti zavisnosti. Iako Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja[116] predviđa da službe mentalnog zdravlja treba da pruže savremeno, sveobuhvatno lečenje koje podrazumeva bio-psiho-socijalni pristup, i koje treba da se odvija u zajednici, što je moguće bliže porodici obolele osobe, ovaj princip nije dosledno sproveden u zakonu što su kritikovale i stručne organizacije.

Zaštitnik građana je u toku razmatranja nacrta zakona izneo mišljenje da problem socijalnog uključivanja osoba s mentalnim smetnjama ne bi bio predmet razmatranja rešenja Nacrta da postoje odgovarajući sistemi podrške predviđeni u drugim propisima ili efikasan sistem podrške razvijen u praksi. Takođe je istakao da sistem podrške kroz sistem socijalne zaštite, na osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti[117] ne pruža dovoljne garancije da je osobama s mentalnim smetnjama omogućeno društveno uključivanje, što pogoduje praksi njihovog zadržavanja u psihijatrijskim bolnicama.[118]

112 *Sl. glasnik RS*, 124/12.

113 *Sl. glasnik RS*, 47/08, 69/08, 81/10, 103/10, 15/11 i 48/12.

114 *Sl. glasnik RS*, 52/12, 62/12 – ispr., 73/12 – ispr., 1/13 i 7/13 – ispr.

115 *Sl. glasnik* RS, 45/13.

116 *Sl. glasnik RS*, 8/07.

117 Sl. glasnik RS, 24/11.

118 Mišljenje na na Nacrt Zakona o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama koje je Zaštitnik građana Republike Srbije uputio Ministarstvu 18. decembar 2012. godine, del. br. 32425. Dostupno na http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2011-12-11-11-34-45/2654-2012-12-20-08-51-16.

Zakon se sa medicinskog stanovištva oslanja na postojeće ustanove kao što su psihijatrijske bolnice i domovi zdravlja. Pravo na uslove lečenja u najmanje restriktivnoj okolini se ne razrađuje osim u načelnom stavu da se restriktivne metode koriste samo ukoliko su jedine efikasne, ali se ne predlažu druge opcije lečenja tako da prevencija, rehabilitacija i inkluzija nisu obuhvaćene ovim zakonom.

U Zakon nije unet ni predlog da je neophodno prisustvo advokata odmah po dovođenju lica u psihijatrijsku bolnicu radi zadržavanja. Ne sadrži ni odredbe o periodičnoj sudskoj proveri smeštaja, naročito kada je bez pristanka u ustanovu smešteno dete, što bi bilo saglasno Konvenciji o pravima deteta. Kontrola je svedena na obavezu psihijatrijske ustanove da dostavlja sudu redovne tromesečne izveštaje o zdravstvenom stanju lica sa mentalnim smetnjama zadržanog bez njegovog pristanka (na zahtev suda i češće), a nisu predviđeni ni mehanizami stručne kontrole i provere za zaštitu pacijenata od moguće zlopotrebe prilikom smeštaja u ustanovi. [119]

Prema odredbama Zakona o vanparničnom postupku (čl. 31–44), predviđeno je potpuno i delimično lišenje poslovne sposobnosti. Postupak za lišenje poslovne sposobnosti pokreće sud po službenoj dužnosti ili po predlogu organa starateljstva, bračnog druga, roditelja i drugih članova porodice sa kojima lice živi u zajedničkom domaćinstvu. Lice može i samo podneti predlog za lišenje poslovne sposobnosti, ukoliko je u stanju da shvati značenje i posledice ovog predloga.

Posledice potpunog i delimičnog lišenja poslovne sposobnosti se veoma razlikuju. Rešenjem o delimičnom lišenju poslovne sposobnosti, sud može odrediti vrstu poslova koje lice može da obavlja, pored poslova za koje je zakonom ovlašćeno. Potpuno lišenje poslovne sposobnosti znači da lice ne može obavljati samostalno pravne poslove, što potpuno isključuje svaku mogućnost odlučivanja i raspolaganja svojim pravima.

U Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije konstatuje se da je u postupku za oduzimanje poslovne sposobnosti čak u 93,93% slučajeva rešeno o potpunom oduzimanju poslovne sposobnosti, dok je u svega 6,08% slučajeva postupak okončan delimičnim lišenjem poslovne sposobnosti. Ova zabrinjavajuća statistika posredno može ukazati da se osobama sa invaliditetom ne pristupa sa pažnjom koja je neophodna kako bi se izbegle sve eventualne zloupotrebe i kršenja njihovih prava.[120] Veliki problem je praksa da se u postupku oduzimanja poslovne sposobnosti lice o kome se radi po pravilu ne saslušava.

3.5. Zapošljavanje

Uprkos izvesnim pozitivnim pomacima, nejednakost osoba sa invaliditetom u oblasti zapošljavanja i dalje je izražena.[121] Inicijalni izveštaj o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom[122] sadrži podatke Svetske banke koji ukazuju

119 Više o ovim odredbama u II.4.5.

120 Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije www.srbija.gov.rs

121 Poseban izveštaj o diskriminaciji osoba sa invaliditetom, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti u Srbiji, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Beograd 2013, str. 31.

122 Inicijalni izveštaj o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, Vlada Republike Srbije, Beograd 2012, str. 7.

da je u Srbiji zaposleno svega oko 13% osoba sa invaliditetom. Posebno zabrinjava podatak da je i od tog broja 10% zaposleno u nevladinom sektoru, u organizacijama osoba sa invaliditetom, a samo 1% u privredi i javnom sektoru, a da je nezaposlenost osoba sa invaliditetom 3 puta veća nego kod ostalog stanovništva.

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom[123] usvojen je 2009. godine Ovo je prvi zakon koji sveobuhvatno reguliše oblast zapošljavanja soba sa invaliditetom i on predviđa prvenstvo u zapošljavanju osoba sa invaliditetom na otvorenom tržištu rada nasuprot alternativnim modelima zapošljavanja. Pravilnikom o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja i održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom[124] propisuje se da organ veštačenja utvrđuje ocenu bolesti i oštećenja od uticaja na radnu sposobnost i tako ima diskreciono pravo da na osnovu vrlo neodređenog ili teško odredivog standarda osobi utvrdi status (3. stepen „bolesti i oštećenja") koji joj onemogućava da bude uključena u mere zapošljavanja ni pod opštim, ni pod posebnim uslovima.

Institut lišenja poslovne sposobnosti i produžetak roditeljskog prava onemogućavaju ostvarivanje radnih prava za osobe sa invaliditetom, čime su posebno pogođene osobe sa psihosocijalnim i intelektualnim invaliditetom.[125] Pravo na rad jedno je od prava koje osoba stiče sa 18 godina, a koje se može izgubiti oduzimanjem poslovne sposobnosti, čime se dolazi do pravnog izjednačavanja sa osobom ispod 14 godina.

Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze koji bliže uređuje obavezu zapošljavanja[126] relativizuje obavezu zapošljavanja propisivanjem da direktni i indirektni korisnici budžeta Republike Srbije obavezu zapošljavanja po kvotnom sistemu ispunjavaju na drugačiji način. Republika Srbija kao poslodavac obavezu izmiruje opredeljivanjem potrebnih sredstava u budžetu za svaku godinu. Ukidanjem faktičke obaveze državnih organa da zapošljavaju osobe sa invaliditetom po kvotnom sistemu država je preduzela meru suprotnu tački (g) stava 1. člana 27. Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom koja nalaže preduzimanje konkretnih mera radi zapošljavanja osoba sa invaliditetom u javnom sektoru. Ovaj podzakonski akt kritikovala je i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti navodeći da je ne samo suprotan zakonu koji sve poslodavce stavlja u jednak položaj, već šalje i veoma lošu poruku drugim poslodavcima i široj javnosti, jer država kao poslodavac, umesto da svojim primerom podstiče zapošljavanje osoba sa invaliditetom, u stvari koristi mogućnost da uplatom novčanih sredstava izbegne obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom u svim organima i ustanovama kojima se plate isplaćuju iz budžeta.

123 *Sl. glasnik RS,* 36/09 i 32/13.

124 *Sl. glasnik RS*, 36/10.

125 Odredbe koje omogućavaju lišavanje poslovne sposobnosti i produženje roditeljskog prava nalaze se u dva zakona i to u: Zakonu o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, 25/82 i 48/88 i *Sl. glasnik RS*, 46/95 – dr. zakon, 18/05 – dr. zakon, 85/12 i 45/2013 – dr. zakon), i Porodični zakon (*Sl. glasnik RS*, 18/05 i 72/11 – dr. zakon)

126 *Sl. glasnik RS*, 33/10 i 48/10 – ispr.

3.6. Obrazovanje

Srbija je zakonima i podzakonskim aktima odredila prava osoba sa invaliditetom u oblasti obrazovanja. U ovim propisima se poštuju principi nediskriminacije, inkluzije, poštovanja različitosti.[127] S druge strane, još uvek je veoma nizak nivo svesti vršnjaka, roditelja ostale dece, pa čak i nastavnika o potrebama dece sa invaliditetom.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja[128] stvara uslove da se kroz sistemsku i institucionalizovanu podršku omogući uspešno uključivanje svakog deteta u proces obrazovanja. Pravilnikom o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku[129] formirane su interresorsne komisije u čijoj je nadležnosti procena potreba za dodatnom podrškom koji na individualnom planu treba da obezbedi uslove za razvoj, učenje i ravnopravno učešće u životu zajednice. Prema Izveštaju o praćenju rezultata inkluzivnog obrazovanja po inkluzivnim principima u ustanovama obrazovnog sistema,[130] primećuje se da interresorna komisija prilikom propisivanja individualnih obrazovnih planova uglavnom daje slične i jednoobrazne preporuke, ne vodeći računa o konkretnim problemima na terenu, što nastavnike i drugo osoblje koje učestvuje u realizaciji plana dovodi u nerešive i teške situacije.

Posebni izveštaj Poverenice za ravnopravnost o diskriminaciji u položaju osoba sa invaliditetom u Srbiji iz 2013. godine, kao dva najveća problema u oblasti obrazovanja ističe poteškoće u sprovođenju inkluzivnog obrazovanja i neprilagođene udžbenike i nastavna sredstva za učenike odnosno studente sa različitim oblicima invaliditeta. Ključni problemi u obrazovanju osoba sa invaliditetom se odnose na proces inkluzivnog obrazovanja, koji je tek počeo da se primenjuje, udžbenici, nepristupačnost obrazovnih institucija kao i nerešeno pitanje prevoza do i od škole. Gotovo istovetna je i ocena stručne javnosti – implementacija inkluzivnog obrazovanja još uvek nije dala zadovoljavajuće rezultate. Procena većine nastavnika je da 16 sati obuke koje su pohađali nisu bili dovoljni da ih pripreme za probleme na koje svakodnevno nailaze. Većina škola još uvek nije zaposlila pedagoške asistente, ni personalne asistente, iako je za njihovo angažovanje odgovorno Ministarstvo prosvete i nauke, u većini plaćaju roditelji dece sa invaliditetom. Samo je nekoliko opština preuzelo tu obavezu na sebe.

Veliki je problem disparitet obrazovanja osoba sa invaliditetom i stvarnih potreba na tržištu rada. Važan je podatak da osobe sa invaliditetom stiču kvalifikacije

127 Za više informacija o zakonodavstvu u oblasti inkluzivnog obrazovanja vidi: I. Danilović, I. Lončar, G. Pavlović, *Monitoring zakona i politika u oblasti invalidnosti*, Centar za orijentaciju društva, Beograd 2013.

128 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11 i 55/13.

129 *Sl. glasnik RS,* 63/10.

130 S. Stefanović i dr, *Građansko društvo za inkluzivno obrazovanje – obrazovanje po meri dece, Izveštaj o rezultatima praćenja obrazovanja po inkluzivnim principima (inkluzivnog obrazovanja) u ustanovama obrazovnog sistema*, Društvo za razvoj dece i mladih, Otvoreni klub. http://www.velikimali.org/attachments/article/170/Izvestaj_o_rezultatima_pracenja_IO.pdf .

za zanimanja koja u praksi nisu utemeljena odnosno odavno ne postoji potreba za tim zanimanjima.[131]

Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima[132] propisuje da se za lica sa smetnjama u razvoju i invaliditetom udžbenici izdaju u skladu sa posebnim potrebama učenika, kako na srpskom, tako i na jezicima nacionalnih manjina (čl. 3). Za slepe i slabovide učenike nastavno sredstvo može da se izdaje na Brajevom pismu, u elektronskoj formi ili formatima koji su prilagođeni za slepe i slabovide. Udžbenici su i dalje neprilagođeni ili su prilagođeni jedino u specijalnim obrazovnim ustanovama, dok ih deca u inkluzivnom obrazovanju nemaju. Ne izdvajaju se gotovo nikakva novčana sredstva za izdavanje prilagođenih knjiga za učenike sa invaliditetom, a jedina biblioteka u Srbiji za osobe sa oštećenjem vida „Dr Milan Budimir" je pred zatvaranjem jer od Ministarstva kulture i informisanja nije dobila novčana sredstva za osnovno funkcionisanje. Propisi takođe predviđaju da učenici sa invaliditetom imaju obezbeđen prevoz na teret budžeta lokalne samouprave, što je teško ostvarivo zbog lošeg finansijskog stanja većine opština u Srbiji. I Zakon o obrazovanju odraslih[133] predviđa da se se osobama sa invaliditetom obrazovanje mora učiniti dostupnim u skladu sa njihovim potrebama i mogućnostima (čl. 21).

3.7. Pristupačnost

U obavljanju svakodnevnih aktivnosti osobe sa invaliditetom suočavaju se sa preprekama prilikom korišćenja prevoza, ulaska i kretanja kroz privatne i javne zgrade, pri upotrebi kućnih aparata, elektronskih i digitalnih sistema, usluga i proizvoda. Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom[134] zabranjuje se diskriminacija na osnovu invalidnosti u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama (čl. 13). Tokom 2013. godine Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je saopštila da je u toku provere pristupačnosti u 23 državna organa (pristupačnost ulaza, pisarnica, toaleta i liftova) ustanovljeno da većina objekata ne zadovoljava kriterijume pristupačnosti. U Izveštaju[135] je navedeno da je povećan broj pritužbi osoba sa invaliditetom zbog diskriminacije, a veliki broj se odnosi na pristupačnost poslovnih zgrada u kojima rade najviši državni organi. Ukazano je i na činjenicu da je mali broj lokalnih samouprava ozbiljno i na sveobuhvatan način pristupilo prevazilaženju nepristupačnosti.[136]

131 Zapošljavanje osoba sa invaliditetom, Monitoring izveštaj za 2011. godinu, str. 8, Centar za orijentaciju društva, Beograd 2012.

132 *Sl. glasnik RS,* 72/09.

133 *Sl. glasnik RS*, 55/13.

134 Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 33/06.

135 Više o samim rezultatima istraživanjima u Izveštaj o pristupačnosti poslovnih zgrada državnih organa osobama sa invaliditetom, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Beograd, 2013.

136 Poverenica za zaštitu ravnopravnosti ističe i pozitivne primere opština koje su u saradnji sa organizacijama civilnog društva započele rešavanje problema nepristupačnosti okruženja, te skreće pažnju na projekat u kome je 13 opština u Vojvodini izradilo svoje strategije pristupačnosti javnih objekata i površina osobama sa otežanim kretanjem.

Oblast koja se tiče pristupačnosti javnih površina reguliše Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti[137] čije odredbe se odnose na nove i objekte u rekonstrukciji. Pravilnik se na detaljan način bavi svim obaveznim elementima pristupačnosti (savladavanje visinskih razlika, kretanje i boravak, pristupačnost javnog saobraćaja). Međutim, on ne uređuje način na koji se vrši kontrola da li su svi propisani zahtevi ispunjeni. Pristupačnost javnog prevoza osobama sa invaliditetom nije na zadovoljavajućem nivou.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti i organizacije osoba sa invaliditetom su se u martu 2013. godine oglasile zbog činjenice da i pored toga što u Gradskom saobraćajnom preduzeću (GSP) Beograd postoji određen broj vozila[138] koja su prilagođena za ulazak osoba sa invaliditetom osobama koje koriste kolica nije omogućen ulazak u ta vozila.[139] Konstatuje se da su urađene korekcije i prilagođavanje pojedinih stajališta ali da je u pitanju veoma mali broj pa je u preporukama Poverenice navedeno da je potrebno da GSP Beograd i Direkcija za javni prevoz bez odlaganja izvrše adaptacije stajališta javnog gradskog saobraćaja i stave u funkciju postojeće kapacitete namenjene prevozu osoba sa invaliditetom.

Situacija u drugim gradovima još je nepovoljnija. U Strategiji za pristupačnost grada Novog Sada[140] navodi se da gradsko saobraćajno preduzeće ima ukupno 92 niskopodna autobusa, a od toga svega 21 ima ugrađenu mehaničku rampu. Nijedno autobusko stajalište u Novom Sadu, kojih ima 822, nije prilagođeno visini poda gazišta niskopodnih autobusa. Strategija predviđa rekonstrukciju stajališta radi upodobljavanja potrebama osoba sa invaliditetom ali takođe i rekonstrukcija postojećih i nabavka novih vozila u okviru Dispečerskog centra za prevoz osoba sa invaliditetom.

Kada je reč o pristupačnost informacijama i komunikacijama osobe sa invaliditetom nailaze na probleme kada pozivaju policiju, hitne i požarne službe koje skoro da ne pružaju mogućnost da osobe sa invaliditetom stupe u kontakt sa njima putem mobilnog telefona (sms) u hitnim slučajevima. Nedostupnost informacija za osobe sa senzornim i intelektualnim invaliditetom je naročito izražena u javnim administrativnim službama (šalteri).

Za ostvarivanje prava na obaveštenost, ali i mnogih drugih prava osoba sa invaliditetom veoma je važan znakovni jezik. Na probleme u ovoj oblasti ukazala je Asocijacija tumača srpskog znakovnog jezika. Prema podacima koje su izneli predstavnici ove asocijacije na 1.000 gluvih i nagluvih u Srbiji radi jedan tumač za znakovni jezik što je alarmantno s obzirom da je 30.000 onih kojima je tumač potre-

137 *Sl. glasnik RS*, 46/13.

138 GSP Beograd ima 22 tramvaja novog tipa koji su opremljeni automatskim rampama, 83 trolejbusa imaju mehaničku rampu i 135 autobusa imaju rampe.

139 Vidi: http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/preporuke-mera-organima-javne-vlasti/preporuka-gsp-beograd-za-uvo%C4%91enje-mera-za-ostvarivanje-ravnopravnosti.

140 Strategija pristupačnosti grada Novog Sada, 2012–2018, decembar 2012, Centar „Živeti uspravno", str. 33.

ban. Neposredno posle ovih alarmantnih podataka pripremljen je i Nacrt zakona o upotrebi znakovnog jezika i u junu i julu 2013. godine održana je javna rasprava.[141] Do kraja 2013. godine ovaj zakon nije usvojen.

Dostupnost elektronskih komunikacija za osobe sa invaliditetom takođe predstavlja problem mada su zakonska rešenja takva da pružaju osnov da se ostvari pravo javnog informisanja, posebno slobode primanja ideja, informacija i mišljenja za osobe sa invaliditetom Tako recimo, Zakon o elektronskim komunikacijama[142] predviđa da se moraju uvažiti potrebe specifičnih društvenih grupa, uključujući osobe sa invaliditetom, starije i socijalno ugrožene korisnike i da im se mora obezbediti maksimalno korišćenje elektronskih komunikacija. Zakon nalaže i prilagođavanje cena i uslova korišćenja usluga na način da je javan i nediskriminatoran u interesu jednakih mogućnosti korišćenja usluga osobama sa invaliditetom, odnosno obezbeđivanje pristupačnosti za socijalno ugrožene korisnike (čl. 56), ali još uvek u praksi nije ostvarena puna ravnopravnost u korišćenju ovih usluga.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je u pomenutom izveštaju navela da je osobama sa oštećenjem vida velika prepreka nedostatak zakonske regulative u oblasti korišćenja faksimila kao svojeručnog potpisa i nemogućnost da se ovim licima na zahtev izdaju dokumenti u elektronskoj formi, koji se pomoću asistivnih tehnologija mogu pretvoriti u zapis na Brajevom pismu ili u zvučni format uz pomoć programa – sintetizatora govora.

4. Osobe drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta

4.1. Opšte

Zabrana diskriminacije osoba drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta (LGBT) zasniva se na Univerzalnoj deklaraciji o pravima čoveka UN, Paktu o građanskim i političkim pravima UN, Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN, i drugim UN dokumentima za zaštitu ljudskih prava, kao i na Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.[143]

141 http://civilnodrustvo.gov.rs/vesti/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-upotrebi-znakovnog-jezika/.

142 *Sl. glasnik RS*, 44/10 i 60/13 – odluka US.

143 Vidi i Džogdžakarta principe o primeni međunarodnog prava ljudskih prava u vezi sa seksualnom orijentacijom i rodnim identitetom (*Yogyakarta Principles – Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity*), Međunarodna komisija pravnika, 2007, dostupno na http://www.unhcr.org/refworld/docid/48244e602.html. Za standarde Saveta Evrope o nediskrimnatornom postupanju prema osobama LGBT, vidi *Combating discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity – Council of Europe standards*, Savet Evrope, 2011, dostupno na: http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit_aliasid=2590.

Normativni okvir za zaštitu ravnopravnosti pripadnika LGBT populacije uglavnom je zadovoljavajući, ali se odredbe važećih zakona, strategija i podzakonski akti kojima se zabranjuje diskriminacija ne sprovode dosledno. Ustav Srbije ne pominje izričito kao jedno od ličnih svojstava seksualnu orijentaciju,[144] ali se ono pominje u Zakonu o zabrani diskriminacije (čl. 2). U posebnom članu Zakona o zabrani diskriminacije (čl. 21) je propisano da je seksualna orijentacija privatna stvar i da niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji, kao i da svako ima pravo da se o svojoj seksualnoj orijentaciji izjasni, a da je diskriminatorsko postupanje zbog takvog izjašnjavanja zabranjeno. Krajem 2012. godine usvojen je član 54a KZ kojim je uvedena kao posebna obavezujuća otežavajuća okolnost za izricanje kazni za dela počinjena iz mržnje na osnovu rase, veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije i rodnog identiteta.[145] Uvođenje ovog člana u KZ moglo bi doprineti efikasniijoj zaštiti žrtava i strožijem kažnjavanju počinilaca krivičnih dela uperenih protiv LGBT osoba.

Na zaključak da je ova kategorija stanovništva veoma ugrožena ukazuje i podatak da je Srbija predstavila svoj UPR izveštaj januara 2013. godine, i od Saveta za ljudska prava UN dobila 144 preporuke od kojih se 77 odnosi na prava LGBT osoba. Rok za njihovo sprovođenje je 2016. godina.[146]

4.2. Prava istopolnih partnera

Istopolnim partnerima se ne priznaje pravo na brak,[147] ni pravo na vanbračnu zajednicu,[148] te su diskriminisani pri ostvarivanju niza prava (pravo na izdržavanje, na zajedničko usvajanje deteta, na sticanje zajedničke imovine, na posebnu zaštitu od nasilja u porodici, na nastavljanje korišćenja zakupljenog stana posle smrti supružnika-zakupca, na oslobađanje od dužnosti svedočenja, na zakonsko nasleđivanje, na porodičnu penziju i dr.). Ustavni sud je zauzeo stav da je „na posredan način, kroz određivanje pojma braka, ustavotvorac odredio i pojam vanbračne zajednice. Drugim rečima, izjednačavajući vanbračnu zajednicu sa bračnom, ustavotvorac je određivanje suštinskih elemenata potrebnih za nastanak vanbračne zajednice vezao za postojanje elemenata potrebnih za nastanak bračne. Kako Ustav kao jedan od konstitutivnih elemenata za zaključenje braka utvrđuje i različitost polova lica koja daju pristanak, to se, po oceni Ustavnog suda, ovaj uslov odnosi i na lica u vanbračnoj zajednici. Iz navedenog sledi da ustavnopravni pojam vanbračne zajednice podrazumeva zajednicu muškarca i žene." Međutim čak iako se stabilna homoseksualna partnerstva ne smatraju vanbračnim zajednicama u našem pravu, ovakve za-

144 Mada se izričito ne pominje diskriminacija je zabranjena po bilo kom osnovu ili ličnom statusu, uključujući i seksualnu orijentaciju, što je potvrdio i Ustavi sud, vidi odluku u predmetu Už–1918/2009, od 22.12.2011.

145 Više o zločinu iz mržnje vidi u I.5.2.

146 Izveštaj EK za 2013, videti više na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf.

147 Brak je po Ustavu Srbije zajednica muškarca i žene, čl. 62, st. 2.

148 Odluka u predmetu br. IU-347/05, od 22. jula 2010.

jednice života osoba istog pola obuhvaćene su pojmom „porodičnog života" kao i heteroseksualne zajednice, i osnov su za nastanak međusobnih prava i obaveza, kao što su na primer nasledna prava, pravo na izdržavanje ili zaštita od nasilja u porodici, te ih treba urediti zakonom.[149] Služba koja vodi matične knjige opštine Stari grad nije izdala uverenje o slobodnom bračnom stanju osobi koja je želela da zaključi istopolni brak van Srbije, s obrazloženjem da se uverenje ne može izdati osobama koje žele da zaključe istopolni brak u inostranstvu. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti utvrdila je da je ovime izvršena neposredna diskriminacija na osnovu seksualne orijentacije, zabranjena u članu 6 Zakona o zabrani diskriminacije, u vezi sa članom 21, st. 2 i članom 17, st. 1 Zakona o zabrani diskriminacije.[150]

4.3. Sloboda okupljanja i izražavanja

Evropska komisija je ocenila da iako su tokom prethodne godine preduzete izvesne mere u cilju zaštite LGBT osoba, još uvek nedostaje dovoljna politička podrška.[151] Ove godine je četvrti put, a treći put uzastopno zabranjeno organizovanja povorke ponosa zbog bezbednosnih razloga odnosno zbog pretnji organizatorima i učesnicima.[152] Navedene bezbednosne procene nisu date na uvid organizatorima skupa u bilo kom obliku, niti su predočene javnosti. [153] U revoltu prema još jednoj zabrani, uveče 27. septembra organizovana je protestna šetnja ispred Vlade Srbije na kojoj je učestvovalo nekoliko stotina građana, koja je protekla bez incidenata.[154]

Ovakva praksa ukazuje na sistemsku prirodu kršenja ljudskih prava LBTG osoba i propuštanje države da im obezbedi odgovarajuću zaštitu. Nadležni državni organi nisu učinili sve što je bilo u njihovoj moći da spreče diskriminaciju protiv učesnika Parade od strane trećih lica, a diskriminatorna pasivnost nadležnih državnih institucija i diskriminatorne izjave političkih lidera omogućavaju stvaranje klime koja podstiče na nasilje nad pripadnicima LGBT zajednice.[155]

149 Vidi npr. *Karner protiv. Austrije*, ECtHR, App. No. 40016/98 (2003) i *Schalk and Kopf protiv Austrije,* ECtHR, App. No. 30141/04 (2010).

150 Mišljenje Poverenice za zaštitu ravnopravnosti povodom pritužbe O. z. l. lj. p. protiv Sekretarijata za upravu GU Grada Beograda zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije u postupku pred organima javne vlasti, del. br. 07-00-184/2013-02, od 27. 7. 2013. Služba je izmenila praksu i postupila u skladu s preporukom Poverenice u 4 slučaja do decembra 2013, podatak dobijen iz Kancelarije Poverenice za ravnopravnost, 13. 12. 2013.

151 Izveštaj EK za 2013, videti više na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf.

152 Više o zabrani Parade ponosa 2013. godine vidi u II.10.2.2.

153 „Održana protestna Parada ponosa", *B92*, 27. septembar, na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=09&dd=28&nav_category=12&nav_id=758871.

154 *Ibid.*

155 Npr. vidi „Dačić: Gejevi nisu normalni, Isusa su predstavili kao homoseksualca," *Press*, 24. septembar, na http://www.pressonline.rs/info/politika/286997/dacic-gejevi-nisu-normalni-isusa-su-predstavili-kao-homoseksualca.html; „Dačić: Nije normalno biti homoseksualac!," *Kurir,* 25. septembar, na http://www.kurir-info.rs/dacic-nije-normalno-biti-homoseksualac-clanak-1001325.

Ustavni sud je već utvrdio da je donošenjem rešenja o promeni lokacije Povorke ponosa iz 2009. povređeno pravo na slobodu okupljanja (čl. 54, st. 1) i pravo na pravno sredstvo (čl. 36, st. 2) iz Ustava Republike Srbije[156] jer donošenje ovakvog rešenja nije bilo predviđeno zakonom, kao i zbog toga što organizatori skupa nisu imali na raspolaganju pravni lek kojim bi pobijali zakonitost ovog rešenja.[157] Sud je u istoj odluci konstatovao da se načela zabrane diskriminacije mogu dovesti u vezu s uskraćivanjem slobode okupljanja, ali „nije našao da postoji eksplicitan diskriminatorski stav Ministarstva prema podnosiocima ustavne žalbe po osnovu njihove seksualne orijentacije."[158] Dalje Sud navodi „da diskriminacija postoji i u slučajevima kada nadležni državni organi, bez diskriminatorne namere, preduzimaju određene mere koje nesrazmerno pogađaju pripadnike jedne društvene grupe, čak iako se direktno ne odnose na njih, kao i kada ne preduzimaju sve što je u njihovoj nadležnosti kako bi sprečile diskriminaciju određene grupe od strane trećih lica," ali zaključuje da se pošto skup nije održan „ne može pouzdano zaključiti da nadležni državni organi nisu sprečili diskriminaciju učesnika skupa od strane trećih lica, jer skupa nije ni bilo. Takođe, Ustavni sud je ocenio da u ustavnoj žalbi nisu navedeni dokazi koji bi, *prima faciae*, ukazivali na postojanje različitog postupanja Ministarstva prema podnosiocima ustavne žalbe zbog njihove seksualne orijentacije u odnosu na učesnike drugih javnih skupova."[159] Ustavni sud je odbacio ustavnu žalbu u pogledu zabrane Parade ponosa 2012, našavši između ostalog, da fizička lica koja su je podnela nisu bila aktivno legitimisana, već je to bilo samo Udruženje „Parada ponosa Beograd," što nije u skladu sa praksom ELSJP.[160]

Rešenja o zabrani skupa kojima je zabranjena Parada ponosa 2011, 2012. i 2013. godine doneta su zbog navodnog ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine (čl. 11, st. 1 Zakona o okupljanju građana Republike Srbije) bez preciziranja zbog kog od ovih osnova se skup zabranjuje. Ustavni sud se još uvek nije izjasnio o ustavnosti ovih zabrana, odnosno da li se prilikom donošenja ovakve zabrane težilo nekom legitimnom cilju, i ako jeste da li je ono bilo neophodno u demokratskom društvu, odnosno da li je za tim

156 Ustavnom sudu i Evropskom sudu za ljudska prava su preko Beogradskog centra za ljudska prava kao punomoćnika žalbe podneli organizatori Parade ponosa 2009, 2011. i 2012. godine, (*Đorđević i dr. protiv Srbije,* ECtHR, App. No. 5591/10, Už – 5284/2011 *Gabelić Špicer i dr. protiv Srbije,* ECtHR, App. No. 17802/12), do sada je doneta odluka po ustavnoj žalbi organizatora Parade 2009. godine, vidi odluku u predmetu Už– 1918/2009, od 22. decembra 2011.

157 Už – 1918/2009, stav 6.

158 Už – 1918/2009, stav 8.

159 *Ibid.*

160 Už-8463/2012, odluka Malog veća od 24.7.2013. U praksi ESLJP po članu 11 Evropske konvencije aktivnu legitimaciju, odnosno status žrtve kršenja slobode okupljanja, imaju i fizička lica koja su učestvovala na skupu, ili bi na njemu učestvovala da je on održan, vidi *Baczkowski i dr. protiv Poljske* (ECtHR, App. No. 1543/06, presuda od 3. maja 2007.); *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske,* ECtHR, App. Nos. 29221/95 i 29225/95, odluka od 29. juna 1998, i *Alekseyev protiv Rusije*, ECtHR, App. Nos. 4916/07, 25924/08 i 14599/09, 21.10.2010.

mešanjem ili ograničenjem postojala snažna društvena potreba, da li su državni organi za to mešanje dali relevantne i dovoljne razloge, i da li je to mešanje u slobodu okupljanje bilo srazmerno legitimnom cilju kojem je težilo.

4.4. Nasilje

Nevladine organizacije i nezavisna tela su skretale pažnju javnosti na niz napada zbog pretpostavljene seksualne orijentacije koji su se dogodili tokom 2013. godine.[161] Ne postoje zvanični objedinjeni podaci o broju krivičnih dela motivisanih mržnjom prema LGBT osobama,[162] a od uvođenja otežavajuće okolnosti zločina iz mržnje u Krivični zakonik decembra 2012. do novembra 2013. godine, ovaj institut nije primenjen ni u jednom slučaju.[163] Prema podacima GSA tokom 2012. godine u 70 odsto slučajeva prijavljivani su fizički napadi i pokušaji napada, a ostalo su bile pretnje, govor mržnje i diskriminacija.[164] Tokom 2012. godine povećan je broj slučajeva koji su prijavljeni policiji na sopstvenu inicijativu od strane žrtava, ali još uvek najveći broj slučajeva ostaje neprijavljen.[165] U 2013. godini je prema oceni Evropske komisije blago unapređen odgovor policije u slučajevima napada na LGBT osobe.[166] GSA dodelila je nagradu Duga Odeljenju za rad u zajednici MUP za unapređenja rada sa LGBT zajednicom kada se radi o slučajevima nasilja i diskriminacije.[167]

4.5. Sudski postupci[168]

Apelacioni sud u Novom Sadu doneo je prvu pravosnažnu presuda u Srbiji po osnovu Zakona o zabrani diskriminacije zbog diskriminacije izvršene na radnom

161 Vidi npr. GSA, saopštenje za javnost: „Reakcija povodom napada ispred kluba Mistik," 13. novembar; GSA, saopštenje za javnost: „Otmica zbog seksualne orijentacije," 8. novembar; YUCOM, GSA, „Saopštenje nevladinih organizacija povodom napada u Novom Sadu," 10. septembar; Zaštitnik građana, Obaveštenje o završetku postupka u kome je utvrđeno da je Ekonomska škola u Kuršumliji propustila da zaštiti svog učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja kojima je bio izložen u dužem vremenskom periodu, zbog svoje seksualne orijentacije, 25.10.2013, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2978-2013-08-13-11-10-18.

162 Statistike se vode samo prema vrsti dela, pa je neophodno da se uvedu nove metode za vođenje zvaničnih statistika i da se evidentiraju presude donete primenom otežavajućih okolnosti iz člana 54a.

163 GSA, Saopštenje za javnost: „Reakcija povodom napada ispred kluba Mistik," 13. novembar.

164 GSA, Godišnji izveštaj o stanju ljudskih prava LGBT osoba u Srbiji za 2012. godinu, dostupno na: http://gsa.org.rs/2013/05/godisnji-izvestaj-o-stanju-ljudskih-prava-lgbt-osoba-u-srbiji-za-2012-godinu/.

165 *Ibid.*

166 Izveštaj EK za 2013, videti više na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf.

167 GSA, Saopštenje za javnost: „Nagrada Duga – Odeljenju za rad u zajednici Ministarstva unutrašnjih poslova," 17. maj.

168 Usled neujednačenih kriterijuma za vođenje sudskih statistika nije moguće od sudova prikupiti pouzdane podatke o broju postupaka koji se vode zbog diskriminacije.

mestu po osnovu seksualne orijentacije. Sud je utvrdio diskriminatorsko ponašanje i težak oblik diskriminacije na radnom mestu protiv jednog lica istopolne seksualne orijentacije od strane njegovog kolege, u privatnoj firmi u Vršcu gde su obojica bili zaposleni. U obrazloženju presude navodi se da je „nesumnjivo da su reči 'peder' i 'pederčina' izrazi koji u našem jeziku imaju značenje negativnog, omalovažavajućeg, obezvređujućeg i uvredljivog označavanja muške osobe istopolne seksualne orijentacije" kao i da njihovo upućivanje „predstavlja uznemiravajuće i ponižavajuće postupanje koje ima za cilj i predstavlja povredu dostojanstva na osnovu ličnog svojstva – istopolne seksualne orijentacije." Oštećenom je dosuđena naknada u iznosu 180 hiljada dinara za pretrpljene duševne bolove zbog povreda prava ličnosti, ugleda i časti. [169]

Prvi osnovni sud u Beogradu osudio je Mišu Vacića, portparola organizacije „SNP 1389", na godinu dana zatvora, odnosno 4 godine uslovno, za širenje rasne i druge diskriminacije (čl. 387 KZ), nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija (čl. 348 KZ) i sprečavanje službenog lica u vršenju službene radnje (član 322 KZ); radi se o minimalnoj kaznu, koja je objedinjena, umanjena i proglašena uslovnom. Grupa nevladinih organizacija koja je pratila ovaj proces osudila je ovakvu odluka suda smatrajući da potencijalno može da ima dalekosežne posledice po borbu protiv diskriminacije i poboljšanje položaja LGBT osoba u Srbiji.[170]

Apelacioni sud u Beogradu, 2012. godine je vratio na ponovno suđenje Prvom osnovnom sudu u Beogradu predmet koji se vodi protiv Dragana Markovića Palme, narodnog poslanika i predsednika Jedinstvene Srbije (JS), za diskriminaciju LGBT populacije.[171] Isti sudija prvostepenog suda je u prvobitnom postupku utvrdila da je tuženi izvršio tešku diskriminaciju LGBT populacije, dok je u ponovljenom postupku odbacila tužbu kao neosnovanu. U obrazloženju druge prvostepene presude se između ostalog, pogrešno zaključuje da bi se „eventualnim usvajanjem tužbe ugrozilo pravo Dragana Markovića Palme na sopstveno mišljenje i slobodu govora, pa bi svako utvrđivanje njegove izjave kao diskriminatorskog postupanja bilo u potpunoj suprotnosti sa ciljem sa kojim je donet Zakon o zabrani diskriminacije."[172]

Viši sud u Novom Sadu je oglasio krivim optuženog S. S., za izvršenje krivičnih dela nasilničko ponašanje i ubistvo u pokušaju, i osudio ga na kaznu zatvora od sedam godina – šest godina za pokušaj ubistva i jednu za nasilničko ponašanje, jer je u junu 2012. u punom autobusu javnog gradskog prevoza u Novom Sadu, najpre pesnicama, a potom i nožem napao oštećene – dvojicu braće zbog pretpostavljene seksualne orijentacije, i jednom od njih naneo teške telesne povrede.[173]

169 GSA, Saopštenje za javnost: „Prva pravosnažna presuda za tešku diskriminaciju na radnom mestu po osnovu seksualne orijentacije," 9. januar.

170 Grupa nevladinih organizacija, Saopštenje za javnost, „Skandalozna presuda portparolu SNP1389," 12. jul, dostupno na www.labris.org.rs.

171 Vidi *Izveštaj 2011,* II.4.1.1. i *Izveštaj 2012,* I 6.5.4.

172 GSA, Saopštenje za javnost: „Preinačena presuda Draganu Markoviću Palmi," 8. novembar.

173 YUCOM, Saopštenje za javnost „Doneta presuda u slučaju fizičkog napada u Novom Sadu," 14. novembar.

4.6. Diskriminacija u obrazovnom sistemu

Ministarstvu prosvete i nauke RS, NPS i Zavodu za unapređenje kvaliteta vaspitanja je 2011. godine Poverenica za zaštitu ravnopravnosti preporučila „uvođenje afirmativnih i tačnih prikaza istopolne seksualno-emotivne orijentacije, transrodnosti, transpolnosti i interseksualnosti u sve udžbenike (kako prirodnih, tako i društvenih nauka), uključujući i primere LGBTTIAQ pojedinaca/pojedinki kao deo istorijskih, ali i savremenih demokratskih društava."[174] Udžbenici iz psihologije, sociologije, filozofije i dalje ne pominju LGBT osobe, dok se u udžbeniku iz Psihologije za treći razred srednje stručne škole tema LGBT opredeljenja obrađuje u delu o prostituciji, iza tema zoofilije, sodomije.[175]

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti ustanovila je povredu čana 44. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, povodom pritužbe učenika kome su drugi učenici upućivali verbalne komentara uvredljive i uznemirujuće sadržine, koji su se odnosili na njegovu seksualnu orijentaciju. U postupku je utvrđeno da direktorka škole nije blagovremeno preduzela odgovarajuće mere radi prevazilaženja diskriminatornog stava učenika prema LGBT populaciji i sprečavanja diskriminacije učenika na osnovu njegove seksualne orijentacije, i preporučeno joj je da bez odlaganja preduzme sve neophodne mere kako bi svi zaposleni u školskoj ustanovi dobili obuku na temu zabrane diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i drugim ličnim svojstvima, kako bi se obezbedila veća senzibilisanost svih zaposlenih, kao i da kroz odgovarajuće programe, obuke i edukacije među učenicima razvijao duh tolerancije, prihvatanja različitosti i nediskriminatornog ponašanja.[176]

4.7. Diskriminacija transseksualnih osoba

Transseksualne osobe su izložene visokom stepenu diskriminacije pri ostvarivanju osnovnih ljudskih prava.[177] Trans osobe koje su nakon završetka studije izvršile promenu pola i dobile pravno priznanje, odnosno dokumenta s novim imenom, imali su teškoće prilikom dobijanja diplome koja glasi na novo ime. Postupajući u predmetu po žalbi, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti dala je preporuku univerzitetima u Srbiji da preduzmu „bez odlaganja, sve potrebne mere kako bi fakulteti u sastavu Univerziteta osobama koje su posle sticanja diplome promenile

174 Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Preporuka Ministarstvu prosvete i nauke RS, NPS i Zavodu za unapređenje kvaliteta vaspitanja i obrazovanja za uklanjanje diskriminatornih sadržaja iz nastavnih materijala i prakse i promovisanje tolerancije i poštovanja ljudskih prava, del. br. 649/2011, od 10. juna 2011.

175 *Blic Online*, „U udžbeniku iz psihologije LGBT osobe u delu o prostituciji i zoofiliji," 13. januar, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/362430/U-udzbeniku-iz-psihologije-LGBT-osobe-u-delu-o-prostituciji-i-zoofiliji.

176 Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, mišljenje br. 499/2012, od 8. februara.

177 Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti, del. br. 335 od 16. marta 2012.

ime zbog promene pola (transpolne osobe), na njihov zahtev, izdavali nove diplome i druge javne isprave čije je izdavanje u nadležnosti fakulteta, u kojima će biti navedeno njihovo novo ime, i to na brz, transparentan i pristupačan način, poštujući domaće i međunarodne standarde u domenu zaštite transpolnih osoba od svih oblika diskriminacije."[178]

Kada je u pitanju zapošljavanje, postoji očigledna nesrazmera između nivoa obrazovanja i poslova koje transrodne osobe obavljaju, najčeće se radi o jednokratnim poslovima, i „radom na crno" do dobijanja novih dokumenata čime im je dodatno ugrožena egzistencija. Transrodne osobe koje su teže pogođene siromaštvom bivaju prinuđene da se bave seksualnim radom, čime je njihova bezbednost dodatno ugrožena i izložene su višestrukoj diskriminaciji. [179]

5. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena

5.1. Opšte

Republika Srbija je potpisnica UN Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena[180] (CEDAW), mnogobrojnih Konvencija MOR,[181] kao i Revidirane evropske socijalne povelje i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

Ustav Republike Srbije u članu 15 proklamuje ravnopravnost polova i razvijanje politike jednakih mogućnosti. Članom 62, st. 3 Ustava garantuje se ravnopravnost supružnika. Republika Srbija je 2009. godine usvojila Zakon o ravnopravnosti polova.[182] Osnovna svrha donošenja ovog zakona je stvaranje uslova za vođenje politike jednakih mogućnosti i ostvarivanja prava i žena i muškaraca, preduzimanje posebnih mera i sprečavanje i otklanjanje diskriminacije koja bi bila zasnovana na polu.

Naša zemlja se 2013. godine našla na 47. mestu po rodnoj ravnopravnost na listi Svetskog ekonomskog foruma,[183] što je u odnosu na prošlu godinu kada je bila na 50. mestu poboljšanje. Prema pomenutom izveštaju, Srbija je prema ekonomskoj ravnopravnosti na 59. mestu, prema ravnopravnosti u oblasti obrazovanja na 59. mestu, po pristupu zdravstvu na 111. mestu i po političkoj participaciji na 39. mestu od 136 zemalja na listi Svetskog ekonomskog foruma.

178 *Ibid*.

179 J. Zulević, „Istraživanje problema transseksualnih osoba u sferama školstva, rada i zapošljavanja, zdravstvene zaštite i državne administracije", str. 27 i S. Pavlović, „Analiza pravnog položaja transrodnih i transeksualnih osoba u Republici Srbiji", str. 65-68 u S. Gajin (ur.), *Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transseksualizma*, CUPS Beograd, 2012.

180 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/81.

181 Konvencija MOR 100, 111, 89 i 156.

182 *Sl. glasnik RS*, 104/09.

183 Pogledati više na http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2013.pdf.

Zakon o zabrani diskriminacije[184] u članu 20 zabranjuje diskriminaciju u odnosu na pol ili zbog promene pola. Takođe je zabranjeno nasilje, eksploatacija, izražavanje mržnje, omalovažavanje, ucenjivanje i uznemiravanje s obzirom na pol, kao i javno zagovaranje, podržavanje i postupanje u skladu s predrasudama, običajima i drugim društvenim obrascima ponašanja koji su zasnovani na ideji podređenosti ili nadređenosti polova, odnosno stereotipnih uloga polova.

Zakon o radu[185] zabranjuje stavljanje u nepovoljniji položaj osoba koje traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na pol. Ovaj zakon sadrži antidiskriminacione norme kojima se na opšti način zabranjuje diskriminacija zaposlenih lica, kao i lica koja traže zaposlenje, i posebno navodi slučajeve u kojima se najčešće javlja diskriminacija u radnim odnosima, i predviđa mogućnost uvođenja afirmativne akcije. Lice koje traži zaposlenje i zaposleni u propisanim slučajevima diskriminacije mogu pred nadležnim sudom da pokrenu postupak za naknadu štete, u skladu sa zakonom (čl. 23 ZOR). Odredbe ZOR o zabrani diskriminacije donete su u procesu harmonizacije prava Republike Srbije s pravom EU. Istovremeno, one predstavljaju inkorporaciju rešenja iz Konvencije MOR br. 111 o zabrani diskriminacije u zapošljavanju i zanimanju (1968).

U aprilu 2013. godine, usvojene su izmene i dopune postojećeg Zakona o radu,[186] a koje idu u prilog osnaživanja žena na radnom mestu i uspostavljanja ravnoteže između porodičnih i profesionalnih obaveza zaposlenih majki. Naime, usvojene izmene predviđaju da je poslodavac dužan da zaposlenoj ženi, koja se vrati na rad pre isteka godinu dana od rođenja deteta, obezbedi pravo na jednu ili više dnevnih pauza u toku dnevnog rada u ukupnom trajanju od 90 minuta ili na skraćenje dnevnog radnog vremena u trajanju od 90 minuta, kako bi mogla da doji svoje dete, ako dnevno radno vreme zaposlene žene iznosi šest i više časova (čl. 93a). Poverenica za zaštitu ravnopravnosti dala je mišljenje povodom izmena i dopuna[187] Zakona o radu, u kome je istakla da bi predložena rešenja trebala da omoguće bolju zaštitu materinstva, veću sigurnost radnog mesta za trudnice i roditelje, smanjenje razlika u radnom aktivitetu žena sa decom i žena bez dece, kao i efikasnije sprečavanje i suzbijanje diskriminacije na radu po osnovu trudnoće i roditeljstva.[188] Druga važna izmena Zakona o radu je odredba iz člana 187, st. 2 koja se odnosi na produžavanje roka za koji je ugovorom zasnovan radni odnos na određeno vreme do isteka prava na odsustvo. Cilj ove izmene je da se i zaposlenima koji su radni odnos zasnovali na određeno vreme, obezbedi opšta zaštita od otkaza ugovora o radu, i to za vreme trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne

184 *Sl. glasnik RS,* 22/09.

185 *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05 i 54/09.

186 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu, *Sl. glasnik RS*, 32/13.

187 Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti broj 011-00-13/2013-02 od 22. marta 2013. godine.

188 Vidi više na http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/zakonodavne-inicijative-i-mi%C5%A1ljenje-o-propisima/mi%C5%A1ljenje-o-odredbama-predloga-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-radu.

nege deteta. Ovom izmenom poslodavac neće biti oštećen jer se isplata zarada za vreme porodiljskog odsustva, odnosno roditeljskih odsustva vrši na teret budžeta.[189] Poslednja izmena ogleda se u dodavanju potpuno novog stava kojim se zabranjuje davanje otkaza trudnicama, ženama na porodiljskom odsustvu i zaposlenima koji koriste odsustvo sa rada radi nege deteta.[190] Ovakvo rešenje je sasvim prihvatljivo i na zadovoljavajući način sprečava diskriminaciju po osnovu pola i roditeljstva.

Vlada Republike Srbije je februara 2009. godine usvojila Nacionalnu strategiju za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti za period 2010–2015. godine, koja predstavlja prvi strateški dokument Republike Srbije u oblasti rodne ravnopravnosti. Nacionalnom strategijom za poboljšanje položaja žena utvrđuje se celovita politika države u cilju eliminisanja svih oblika diskriminacije žena, a prioriteti su ekonomija, obrazovanje, zdravlje, suzbijanje nasilja nad ženama, kao i pitanje rodnih stereotipa u medijima. Pored Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena, postoji još nekoliko važnih strateških dokumenata koji se odnose na unapređenje položaja žena, kao što je novousvojena Strategija prevencije i zaštite protiv diskriminacije,[191] Nacionalna strategija za primenu Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1325 „ Žene, mir i bezbednost" (2010–2015) i Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima (2010–2015).[192]

5.2. Posebna zaštita žena i materinstva

Zakon o radu sadrži i odredbe kojima se posebno štite zaposlene žene za vreme trudnoće. Tako, zaposlena žena za vreme trudnoće ne može da radi na poslovima koji su po nalazu nadležnog organa štetni za njeno zdravlje i zdravlje deteta, a naročito na poslovima koji zahtevaju podizanje tereta i na kojima postoji štetno zračenje ili izloženost visokim temperaturama (čl. 89). Ova zaštitna norma predstavlja bolje rešenje od onog koje je postojalo u ranijem Zakonu o radu jer se sada zabrana odnosi na čitav period trudnoće.

Srbija je 2010. godine ratifikovala i Konvenciju MOR br. 183[193] o zaštiti materinstva koja predviđa usvajanje mera za podršku roditeljstva. Ovo se pre svega odnosi na iznos novčane naknade za vreme porodiljskog odsustva koji bi trebalo da bude dovoljan za održavanje dobrog zdravlja žene i deteta i naknadu zarade u punom iznosu od 100% za vreme trudničkog bolovanja. Konvencija takođe zahteva usvajanje odgovarajućih mera za sprečavanje diskriminacije na radu po osnovu materinstva. Novousvojenim izmenama i dopunama Zakona o radu, domaće zako-

189 Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti broj 011-00-13/2013-02 od 22. marta 2013. godine.

190 Član 187, st. 3.

191 *Sl.glasnik RS*, 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i 72/12.

192 *Sl.glasnik RS*, 55/05, 71/05̄ ispravka, 101/07, 65/08 i 16/11.

193 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.

nodavstvo je usaglašeno sa Konvencijom MOR br. 183. o zaštiti materinstva, kao i sa očekivanim izmenama Direktive Saveta EU 92/85/ EEC.[194]

S druge strane, u izmenjenom Zakonu o zdravstvenom osiguranju Republike Srbije, standardi koje propisuje Konvencija MOR br. 183 u oblasti trudničkog bolovanja nisu ispunjeni. Od 2006. godine, naknada za trudničko odsustvo je sa 100% plate smanjena na 65% naknade. Samo u Beogradu, Novom Sadu, Zrenjaninu, Jagodini i Beloj Crkvi, trudnice primaju 100% naknade za vreme trudničkog odsustva i to tako što 65% naknade nadoknađuje Zavod za zdravstveno osiguranje, a preostalih 35% nadoknađuje jedinica lokalne samouprave.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, uputila je preporuku Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje za preduzimanje mera za ostvarivanje ravnopravnosti žena koje planiraju porodicu, trudnice i porodilje.[195] Sadržina preporuka odnosila se na preduzimanje adekvatnih mera kojima će se obezbediti da se ženama tokom planiranja porodice, trudnicama i porodiljama do 12 meseci nakon porođaja, a koje su osiguranice na osnovu radnog odnosa, i kojima poslodavac ne uplaćuje doprinose za obavezno zdravstveno osiguranje, omogući obavezno zdravstveno osiguranje po drugom osnovu koji je propisan u članu 22, st. 1, tač. 2 Zakona o zdravstvenom osiguranju.[196] Činjenica je da neki poslodavci krše obavezu uplaćivanja doprinosa, ali to po mišljenju Poverenice ne može i ne sme da bude povod da zaposlene žene koje planiraju porodicu, trudnice i porodilje do 12 meseci nakon porođaja, faktički ostanu bez zdravstvenog osiguranja, jer je to u suprotnosti sa brojnim međunarodnim dokumentima, Ustavom Republike Srbije i zakonima koji propisuju obavezu da se obezbedi zdravstvena zaštita ovoj kategoriji stanovništva. Nadležni državni organi su postupili po preporuci Poverenice.

5.3. Institucionalni mehanizmi za zaštitu rodne ravnopravnosti

Institucionalni mehanizmi koji u Republici Srbiji postoje i nadgledaju proces sprovođenja rodne ravnopravnosti su: Odbor za ravnopravnost polova Narodne skupštine Republike Srbije (osnovan 2002), Savet za ravnopravnost polova Vlade Republike Srbije (osnovan 2004) i Uprava za rodnu ravnopravnost u okviru Ministarstva rada i socijalne politike (formirana 2008). Deo nadležnosti imaju i nezavisna državna tela, Zaštitnik građana Republike Srbije, kao i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

194 Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding – tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC.

195 Preporuka broj 1050, 23. jul 2012 godine, dostupna na: www.ravnopravnost.gov.rs.

196 Zakon o zdravstvenom osiguranju u članu 22 propisuje da se u budžetu Republike obezbeđuju sredstva za uplatu doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje za lica iz st. 1 i 4 ovog člana, na osnovicu i po stopi doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje koje su propisane ovim zakonom.

U Srbiji deluju i Pokrajinski mehanizmi za rodnu ravnopravnost (Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Pokrajinski ombudsman, Pokrajinski savet za ravnopravnost polova, Odbor za ravnopravnost polova Skupštine AP Vojvodine i Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova), kao i lokalni mehanizmi – Komisije za rodnu ravnopravnost, čije je osnivanje, usvajanjem Zakona o ravnopravnosti polova, postalo obaveza lokalnih samouprava (čl. 39).

Komitet Ujedinjenih Nacija za eliminaciju diskriminacije žena je u julu 2013. godine razmatrao drugi i treći periodični izveštaj Republike Srbije o položaju žena i ravnopravnosti polova,[197] i između ostalog zaključio da kada je reč o nacionalnim mehanizmima za unapređenje položaja žena, bez obzira na postojanje obimnog mehanizma, Komitet prepoznaje da u institucijama i telima za unapređenje položaja žena nije zaposlen dovoljan broj ljudi, da im nedostaju odgovarajući resursi kao i ovlašćenja za uticaj na politiku Vlade i odlučivanje. Takođe, Komitet je preporučio da se obezbedi formalni i neformalni dijalog i konsultacije između nacionalnog mehanizma i odgovarajućih nevladinih organizacija u cilju kvalitetnije saradnje i razmene iskustava u ovoj oblasti.

Komitet je takođe pozdravio usvajanje brojnih strategija i akcionih planova, međutim uočio je i problem nedovoljnih sredstava iz državnog budžeta za primenu tih i drugih strategija i akcionih planova sa ciljem da se eliminišu svi oblici diskriminacije žena kao i nedostatka usklađenosti između različitih nacionalnih strategija i akcionih planova na lokalnom nivou. Preporuka državi je da se u narednom periodu obezbede značajni resursi, materijalni i ljudski, da se preduzmu mere kako bi se uskladile strategije i akcioni planovi, ali da se u budućnosti uvede i sistem evaluacije procesa sprovođenja strategija i akcionih planova putem izveštavanja i ocenjivanja postignutih rezultata.

5.4. Učešće žena u političkom i javnom životu

Donošenjem Zakona o izboru narodnih poslanika položaj žena je unapređen time što se Zakonom reguliše broj žena na izbornim listama. Ovo je uobičajena praksa u velikom broju evropskih zemalja. Zakon propisuje da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata po redosledu na listi mora biti po jedan kandidat pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi, a ukupno na izbornoj listi mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola. Ukoliko lista ne ispunjava ove uslove smatraće se da sadrži nedostatke za proglašenje izborne liste, i ukoliko ih predlagač ne ukloni, Republička izborna komisija odbiće proglašenje izborne liste.

Iako možemo konstatovati da je u toku 2013. godine po prvi put učešće žena u političkom životu bilo približno 30%, različiti izveštaji pokazuju da se taj broj ne odnosi na učešće žena u lokalnoj vlasti, visokim diplomatskim mestima, političkim

197 CEDAW/C/SRB/CO/2–3,od 25. juli 2013. godine, dostupan na srpskom jeziku na www.gendernet.rs.

strankama ali i u drugim sferama javnog života, kao što su sindikati i druga strukovna udruženja.[198]

U Vladi premijera Ivice Dačića 2012. godine, od 19 članova Vlade, na ministarskim mestima bilo je 5 žena, da bi posle rekonstrukcije u Vladi ostale samo dve, ministarka zdravlja Slavica Đukić Dejanović iz SPS i ministarka energetike Zorana Mihajlović iz SNS. Prema podacima međunarodne organizacije Interparlamentarna unija (IPU), Srbija je ove godine zauzela 23. mesto na listi država sa najvećim brojem žena u parlamentu (33,2%), ispred većine država članica EU, i ispred susednih država iz regiona.[199]

Od 250 parlamentaraca, žena je 84 (33,6 %) dok je među 323 člana u 20 skupštinskih odbora, samo 11% žena. Zanimljivo je da su jedini odbori u kome uopšte nema žena, Odbor za Kosovo i Metohiju i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove. Jedini odbor na čijem je čelu žena, a svi ostali članovi muškarci, je Odbor za kontrolu službi bezbednosti. Pozitivan primer je Odbor za evropske integracije, koji se bavi veoma bitnim aspektom spoljne politike Srbije, na čijem je čelu Nataša Vučković a većinu od 17 članova čine žene. U Srbiji se protekle godine bitnije povećao broj žena profesionalnih vojnika, dok je broj žena oficira i dalje nizak, ali i on postepeno raste. U Ministarstvu odbrane zaposleno je 19,28 odsto žena, dok je udeo žena u ukupnom broju zaposlenih u Vojsci Srbije, uključujući civile, 8,79 odsto. Žena oficira ima 1,69 odsto, a žena podoficira 0,5 odsto.[200]

198 Videti više u Izveštaju CEDAW (Zaključna zapažanja Komiteta u donosu na RS, CEDAW/C/SRB/CO/2–3,od 25.7.2013 godine), Izveštaj o stanju rodne ravnopravnosti za period 2008–2012 godine, Uprava za rodnu ravnopravnost, Beograd 2013 godina, dostupno na www.gendernet.rs.

199 *Politika*, 31. jul, str. 7.

200 *Blic*, 30. avgust, str. 8.

Dodatak I

Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju

- Dodatni protokol uz Konvenciju o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, u vezi sa nadzornim organima i prekograničnim protokom podataka, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori),* 98//08.
- Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Dopunska Konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i prakse sličnih ropstvu, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/58.
- Dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu koji se odnosi na inkriminaciju dela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko računarskih sistema, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. o usvajanju dodatnog znaka raspoznavanja (Protokol III), *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/01.
- Evropska konvencija o ekstradiciji s dodatnim protokolima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 10/01.
- Evropska konvencija o međunarodnom važenju krivičnih presuda, sa dodacima, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 18/05.
- Evropska konvencija o priznanju i izvršenju odluka o staranju o deci i o ponovnom uspostavljanju odnosa staranja, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 1/02.
- Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, izmenjene i dopunjene protokolom 2 uz Konvenciju, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 9/03.
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 9/03.
- Evropska konvencija o nezastarevanju krivičnih dela protiv čovečnosti i ratnih zločina, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 13/10.
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, 70/07.
- Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 18/05.

- Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/01.
- Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/02.
- Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/02.
- Građanskopravna konvencija o korupciji, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, *Sl. glasnik RS*, 88/07.
- Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. glasnik RS*, 38/09.
- Konvencija o državljanstvu udate žene, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/58.
- Konvencija MOR br. 3 o zapošljavanju žena pre i posle porođaja, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 11 o pravima udruživanja i koaliranja poljoprivrednih radnika, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 44–XVI/30.
- Konvencija MOR br. 14 o nedeljnom odmoru u industrijskim preduzećima, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 16 o obaveznom lekarskom pregledu dece i mladića pre zaposlenja na brodovima, *Narodne novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 17 o obeštećivanju nesrećnih slučajeva pri radu, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 18 o obeštećivanju usled profesionalnih oboljenja, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 19 o jednakom tretmanu stranih i domaćih radnika u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva pri radu, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 29 o prinudnom radu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 297/32.
- Konvencija MOR br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija, *Sl. vesnik Prezidijuma Skupštine FNRJ*, 12/52.
- Konvencija MOR br. 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 5/56.
- Konvencija MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 8/58.
- Konvencija MOR br. 89 o noćnom radu žena u industriji (revidirana), *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 12/56.

- Konvencija MOR br. 90 o noćnom radu dece u industriji (revidirana), *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 12/56.
- Konvencija MOR br. 91 o plaćenom odmoru pomoraca (revidirana), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/67.
- Konvencija MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 11/58.
- Konvencija MOR br. 100 o jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti, *Sl. list FNRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/52.
- Konvencija MOR br. 103 o zaštiti materinstva (revidirana), *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 9/55.
- Konvencija MOR br. 105 koja se odnosi na ukidanje prinudnog rada, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 13/02.
- Konvencija MOR br. 106 o nedeljnom odmoru u trgovini i biroima, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 12/58.
- Konvencija MOR br. 109 o platama, radnom vremenu i brojnom stanju posade (revidirana), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 10/65.
- Konvencija MOR br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 3/61.
- Konvencija MOR br. 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih oboljenja, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 27/70.
- Konvencija MOR br. 122 o politici zapošljavanja, *Sl. list SFRJ*, 34/71.
- Konvencija MOR br. 129 o inspekciji rada u poljoprivredi, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 22/75.
- Konvencija MOR br. 131 o utvrđivanju minimalnih plata, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.
- Konvencija MOR br. 132 o plaćenom godišnjem odmoru (revidirana), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 52/73.
- Konvencija MOR br. 135 o radničkim predstavnicima, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.
- Konvencija MOR br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.
- Konvencija MOR br. 140 o plaćenom odsustvu za obrazovne svrhe, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.
- Konvencija MOR br. 144 o tripartitnim konsultacijama (standardima rada), *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 1/05.
- Konvencija MOR br. 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/87.

- Konvencija MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/87.
- Konvencija MOR br. 161 o službi medicine rada, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/89.
- Konvencija MOR br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija MOR br. 182 o najgorim oblicima dečjeg rada, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 2/03.
- Konvencija MOR br. 183 o zaštiti materinstva, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Konvencija MOR br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.
- Konvencija o nezastarevanju ratnih zločina i zločina protiv čovečnosti, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 50/70.
- Konvencija o očuvanju nematerijalnog kulturnog nasleđa, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi, *Sl. glasnik RS*, 70/07.
- Konvencija o političkim pravima žena, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/54.
- Konvencija o pranju, traženju i zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/02 i 18/05.
- Konvencija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 15/90 i *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/96 i 2/97.
- Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva i završni akt konferencije Ujedinjenih nacija o pravnom položaju lica bez državljanstva, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 9/59 i *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 2/64.
- Konvencija o pravu mora, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 1/86.
- Konvencija o pristanku na brak, minimalnoj starosti za sklapanje braka i o registraciji brakova, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 13/64.
- Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Konvencija protiv mučenja i drugih surovih neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 9/91.
- Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/01.
- Konvencija o ropstvu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, god. XI–1929, br. 234.
- Konvencija Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.

- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, *Sl. vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ*, 2/50.
- Konvencija o statusu izbeglica, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/60.
- Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/50.
- Konvencija o suzbijanju i ukidanju trgovine licima i eksploataciji drugih, *Sl. list FNRJ*, 2/51.
- Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/81.
- Konvencija o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnih izraza, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, *Sl. list* SRJ (Međunarodni ugovori), 1/92 i *Sl. list SCG,* 11/05.
- Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima u biomedicini, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/10.
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 12/05.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o smanjenju broja lica bez državljanstva, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 8/11.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o zaštiti svih lica od prinudnih nestanaka, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/11.
- Konvencija UNESCO protiv diskriminacije u pogledu obrazovanja, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 4/64.
- Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Krivičnopravna konvencija o korupciji, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 18/05.
- Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda, *Sl. list SFRJ*, 14/75.
- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/67.
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71.

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71.
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/98.
- Okvirna konvencija Saveta Evrope o vrednosti kulturnog nasleđa za društvo, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Opcioni protokol uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 13/02.
- Opcioni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 16/05.
- Opcioni protokol uz Konvenciju UN o pravima osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Protokol br. 14 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se menja kontrolni sistem Konvencije, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 5/05 i 7/05.
- Protokol iz 1953. kojim se menja Konvencija o ropstvu iz 1926, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 6/55.
- Protokol kojim se menja Konvencija za suzbijanje trgovine ženama i decom i Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/50.
- Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, koji dopunjava Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovor)*, 6/01.
- Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ*, 6/01.
- Protokol o statusu izbeglica, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 15/67.
- Revidirana Evropska socijalna povelja, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o olakšanoj proceduri za izdavanje viza, *Sl. glasnik RS*, 103/07.
- Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, *Sl. glasnik RS*, 103/07.
- Sporazum o izmeni i pristupanju sporazumu o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi – CEFTA 2006.
- Statut Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 5/01.
- Treći protokol uz Evropsku konvenciju o ekstradiciji, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/11.
- Zakon o izmenama Zakona o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 5/05.

Dodatak II

Indeks propisa u Srbiji koji se pominju u ovoj knjizi

- Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, Sl. glasnik RS, 58/10.
- Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.
- Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima (2010–2015). *Sl. glasnik RS*, 55/05, 71/05-ispravka, 101/07, 65/08 i 16/11.
- Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020, *Sl. glasnik RS,* 37/11.
- Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima za period od 2009. do 2011. godine, *Sl. glasnik RS*, 35/09.
- Odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.
- Odluka Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije o utvrđivanju iznosa minimalne zarade, *Sl. glasnik RS*, 31/13.
- Opšti kolektivni ugovor, *Sl. glasnik RS*, 50/08, 104/08 – Aneks I i 8/09 – Aneks II.
- Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu APV, *Službeni list APV*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09, 23/10 i 1/12.
- Porodični zakon, *Sl. glasnik RS*, 18/05 i 72/11 – dr. zakon.
- Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS,* 42/13.
- Pravilnik o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje zavodskih sankcija, *Sl. glasnik,* 105/06.
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, *Sl. glasnik RS*, 64/06.
- Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude, *Sl. glasnik RS*, 19/07 i 112/08.
- Pravilnik o evidencijama priloga i imovine, godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkog subjekta, *Sl. glasnik RS,* 72/11 i 25/12.

- Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnih zavoda i okružnih zatvora, *Sl. glasnik RS*, 72/10.
- Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnog zavoda za maloletnike, *Sl. glasnik RS*, 71/06.
- Pravilnik o kućnom redu vaspitno-popravnog doma, *Sl. glasnik RS*, 71/06.
- Pravilnik o kućnom redu za primenu mere pritvora, *Sl. glasnik RS*, 35/99.
- Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i o participaciji za 2013. godinu, *Sl. glasnik RS*, 124/12.
- Pravilnik o medicinskoj rehabilitaciji u stacionarnim zdravstvenim ustanovama specijalizovanim za rehabilitaciju, *Sl. glasnik RS*, 47/08, 69/08, 81/10, 103/10, 15/11 i 48/12.
- Pravilnik o medicinsko–tehničkim pomagalima koja se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, *Sl. glasnik RS*, 52/12, 62/12 – ispr., 73/12 – ispr., 1/13 i 7/13 – ispr.
- Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku, *Sl. glasnik RS,* 63/10.
- Pravilnik o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja i održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 36/10.
- Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze koji bliže uređuje obavezu zapošljavanja, *Sl. glasnik RS*, 33/10 i 48/10 – ispr.
- Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti, *Sl. glasnik RS*, 46/13.
- Pravilnik o upisu sindikata u registar, *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.
- Strategiju borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, 111/06.
- Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine, *Sl. glasnik RS*, 114/13.
- Strategiju za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine, *Sl. glasnik RS*, 53/10.
- Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija do 2020. godine, *Sl. glasnik RS*, 114/13.
- Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 60/13.

- Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja, *Sl. glasnik RS*, br. 8/07.
- Strategija prevencije i zaštite protiv diskriminacije, *Sl.glasnik RS*, 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i 72/12.
- Uredba o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „POVERLJIVO“ i „INTERNO“ u Kancelariji Saveta za nacionalnu bezbednost, *Sl. glasnik RS*, 86/13.
- Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranja programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, *Sl. glasnik RS,* 8/12.
- Uredba o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata, *Sl. glasnik RS*, 8/11.
- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06.
- Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS,* 98/06.
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10, 66/11 – odluka US, 67/13 – odluka US i 112/13 – autentično tumačenje.
- Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, 109/07.
- Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 42/02 i 111/09.
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, *Sl. glasnik RS*, 101/05.
- Zakon o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS,* 54/09, 73/10,101/10, 101/11 i 93/12.
- Zakon o crkvama i verskim zajednicama, *Sl. glasnik RS*, 36/06.
- Zakon o detektivskoj delatnosti, *Sl. glasnik RS,* 104/13.
- Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 54/07 i 36/10.
- Zakon o elektronskim komunikacijama, *Sl. glasnik RS*, 44/10 i 60/13 – odluka US.
- Zakon o evidenciji u oblasti rada, *Sl. glasnik RS,* 46/96*,* 101/05 – dr. zakon i 36/09 – dr. zakon.
- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, *Sl. glasnik RS*, 43/11.
- Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, *Sl. glasnik RS*, 16/02, 115/05 i 107/09.
- Zakon o izboru narodnih poslanika, *Sl. glasnik RS*, 35/00, 57/03, 72/03, 75/03, 18/04, 101/05, 85/05, 104/09 i 36/11.
- Zakon o izboru predsednika Republike, *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09.
- Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, *Sl. glasnik* 121/12.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu, *Sl. glasnik*, 101/13.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona sudijama, *Sl. glasnik*, 101/13.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova, *Sl. glasnik*, 101/13.

- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vojno-bezbednosnoj i vojno-obaveštajnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 88/09, 55/12 – odluka US i 17/13.
- Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. glasnik RS*, 85/05, 72/09 i 31/11.
- Zakon o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS,* 31/11.
- Zakon o javnom informisanju*, Sl. glasnik RS*, 43/03, 61/05, 71/09, 89/10-odluka US i 41/11-odluka US.
- Zakon o javnom redu i miru, *Sl. glasnik RS,* 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 85/05 i 101/05.
- Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, *Sl. glasnik RS*, 104/09 i 99/11.
- Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 i 45/13.
- Zakon o kulturi, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o lečenju neplodnosti postupcima biomedicinski potpomognutog oplođenja, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o lokalnim izborima, *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 – odluka US i 54/11.
- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o matičnim knjigama, *Sl. glasnik RS*, 20/09.
- Zakon o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, 72/12.
- Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o obrazovanju odraslih, *Sl. glasnik RS*, 55/13.
- Zakon o odbrani, *Sl. glasnik RS*, 116/07, 88/09 – dr. zakon i 104/09 – dr. zakon.
- Zakon o oglašavanju, *Sl. glasnik RS*, 79/05.
- Zakonom o okupljanju građana, *Sl. glasnik RS,* 51/92, 53/93, 67/93 i 48/94; *Sl. list SRJ,* 21/01; i odluka SUS*, Sl. glasnik RS,* 101/05 – dr. zakon.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, 33/97, 31/01, *Sl. glasnik RS*, 30/10.
- Zakonom o oružju i municiji, *Sl. glasnik RS*, 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 101/05 – dr. zakon, 85/05 – dr. zakon, 27/11 – odluka US i 104/13 – dr. zakon.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11 i 55/13.
- Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece trudnica i porodilja*, Sl. glasnik RS*, 104/13.
- Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 116/07 i 72/12.

- Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 49/13 – odluka US i 74/13 – odluka US.
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04 – odluka US, 84/04 – dr. zakon, 85/05, 101/05 – dr. zakon, 63/06 – odluka USRS, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62013 i 108/13.
- Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 63/09 – odluka US i 92/11.
- Zakon o političkim strankama, *Sl. glasnik RS,* 36/09.
- Zakon o porezu na dobit pravnih lica, *Sl. glsnik RS*, 25/01 i 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11 i 119/12.
- Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, *Sl. glasnik RS*, 99/11.
- Zakon o postupku prekida trudnoće u zdravstvenim ustanovama, *Sl. glasnik RS*, 16/95 i 101/05 – dr. zakon.
- Zakona o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Zakon o pravima pacijenata, *Sl. glasnik RS,* 45/13.
- Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o privatnom obezbeđenju, *Sl. glasnik RS***,** 104/13.
- Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 116/08 i 111/09.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 32/13.
- Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o radiodifuziji, *Sl. glasnik RS*, 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 – dr. zakon, 62/06, 85/06 i 41/09.
- Zakon o radu, *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09 i 32/13.
- Zakon o računovodstvu i reviziji, *Sl. glasnik RS*, 46/06, 111/09 i 99/11 – dr. zakon.
- Zakon o ravnopravnosti polova, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik*, 101/13.
- Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama, *Sl. glasnik RS*, 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 i 30/10.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/11.
- Zakon o stečaju, *Sl. glasnik RS,* 104/09.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08.
- Zakon o štrajku, *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon i 103/12 – odluka Ustavnog suda.
- Zakon o tajnosti podataka, *Sl. glasnik RS*, 104/09.

- Zakon o transplantaciji organa, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o udruženjima, *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11 – dr. zakon.
- Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, 111/09.
- Zakon o upravljanju migracijama, *Sl. glasnik RS,* 107/12.
- Zakon o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon i 101/11.
- Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, 109/07 i 99/11, 18/13 – Odluka US.
- Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, 25/82 i 48/88, *Sl. glasnik RS*, 46/95 – dr. zakon i 18/05 – dr. zakon, 85/12 i 45/13 – dr. zakon.
- Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 22/09.
- Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja, *Sl. glasnik RS*, 41/09.
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 88/10.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS,* 97/08, 104/09, 68/12 – Odluka US i 107/12.
- Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik,* 79/05 i 54/07.
- Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, *Sl. glasnik RS*, 45/13.
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ,* 11/02, *Sl. list SCG*, 1/03 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, 72/09 – dr. zakon.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS,* 107/05, 72/09-dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11 i 119/12 i 45/13-dr. zakon.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr, 57/11 i 119/12.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14(497.11)”2013”

LJUDSKA prava u Srbiji 2013 : pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava / [urednik Vesna Petrović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2014 (Beograd : Dosije studio). – 318 str. ; 23 cm. – (#Biblioteka #Izveštaji / [Beogradski centar za ljudska prava] ; 21)

Tiraž 300. – Str. 17: Predgovor / urednik. – Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju: str. 307–312. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Registar.

ISBN 978-86-7202-141-7

a) Људска права – Србија – 2013

COBISS.SR-ID 206069260

IZBOR IZ IZDANJA BEOGRADSKOG CENTRA ZA LJUDSKA PRAVA

Biblioteka LJUDSKA PRAVA

Vojin Dimitrijević – Milan Paunović – Vladimir Đerić,
Ljudska prava – udžbenik, 1997.

Tomas Burgental, *Ljudska prava u sažetom obliku,* 1997.

Andraž Zidar, *Lustracija*, 2001.

Kristijan Tomušat, *Ljudska prava između idealizma i realizma*, 2006.

Karen Rid, *Evropska konvencija o ljudskim pravima – vodič za praktičare*, 2007.

Filip Lič, *Obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava*, 2007.

Ivan Janković, *Zabrana zlostavljanja – Priručnik za policiju i zatvorsko osoblje*, 2010.

Biblioteka DOKUMENTI

Vesna Petrović (ur.), *Zbirka odluka o ljudskim pravima IV – Presude Evropskog suda za ljudska prava o pitanjima koja se odnose na maloletnike*, 2006.

Raija Hanski i Martin Šajnin, *Najvažniji slučajevi pred Komitetom za ljudska prava*, 2007.

Biblioteka UDŽBENICI

Antonio Kaseze, *Međunarodno krivično pravo*, 2005.

Vojin Dimitrijević – Dragoljub Popović – Tatjana Papić – Vesna Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, drugo izdanje 2007.

Vojin Dimitrijević – Obrad Račić – Vladimir Đerić – Tatjana Papić – Vesna Petrović – Saša Obradović, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, treće izdanje 2012.

Biblioteka IZVEŠTAJI

Slobodanka Nedović – Aleksandra Jovanović, *Stanje ekonomskih i socijalnih prava u SR Jugoslaviji* (na srpskom i engleskom jeziku), 1998.

Ljudska prava u Jugoslaviji 1998, *1999*, *2000*, *2001*, *2002* (na srpskom i engleskom jeziku), 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.

Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003, *2004*, *2005* (na srpskom i engleskom jeziku), 2004, 2005, 2006.

Žarko Marković (ur.), *Postupanje prema licima lišenim slobode*, (na srpskom i engleskom jeziku), 2010.

Ljudska prava u Srbiji 2006, *2007*, *2008*, *2009*, *2010*, *2011, 2012* (na srpskom i engleskom jeziku), 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

POSEBNA IZDANJA

Konstantin Obradović, *Opšta načela odgovornosti država za međunarodne protivpravne čine*, 2000.

Tomas Burgental, *Dete sreće*, 2010.