Beogradski centar za ljudska prava

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI

2014

Beogradski centar za ljudska prava osnovan je 1995. godine kao nestranačko, nepolitičko i neprofitno udruženje građana zainteresovanih za razvoj teorije i prakse ljudskih prava.

Osnovni ciljevi Beogradskog centra su širenje znanja o ljudskim pravima i humanitarnom pravu, razvijanje demokratije i uspostavljanje pravne države i građanskog društva. Centar nastoji da podigne svest građana o značaju i dometima ideje ljudskih prava i sloboda i doprinese stvaranju klime za njihovo puno uvažavanje.

Najvažnije oblasti delovanja Centra su obrazovanje, istraživanje, izdavaštvo, organizovanje javnih rasprava, skupova i predavanja, izrada modela zakona i predloga za reformu zakonodavstva i državnih ustanova, izveštavanje o stanju ljudskih prava, pravna pomoć žrtvama kršenja ljudskih prava, humanitarna pomoć i saradnja s domaćim i međunarodnim organizacijama i ustanovama koje se bave unapređivanjem ljudskih prava, pravne države i demokratije.

Centar je objavio preko 150 knjiga. Od 1998. godine redovno objavljuje svoj godišnji izveštaj o stanju ljudskih prava u zemlji.

Za doprinos unapređivanju ljudskih prava Centar je 2000. godine dobio međunarodnu nagradu *Bruno Kreisky*. Centar svake godine dodeljuje nagradu *Konstantin Obradović* za unapređivanje kulture ljudskih prava.

Centar je član *Udruženja instituta za ljudska prava (AHRI).*

Biblioteka
Izveštaji
24

Biblioteka
Izveštaji

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2014
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

Korektor
Jasmina Alibegović

Fotografija na koricama
Mihajlo Vasiljević

ISBN 978-86-7202-153-0

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2014

PRAVO, PRAKSA I
MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2015

Sadržaj

Skraćenice 13

Predgovor 17

Metodologija istraživanja i analiza štampanih medija 19

Uvod 23

REZIME 29

- Pravo na život 29
- Zabrana zlostavljanja 29
- Položaj lica lišenih slobode 30
- Zabrana ropstva, prinudnog rada, trgovine ljudima i ljudskim organima 31
- Reforma pravosuđa i nezavisnost i nepristrasnost sudova 32
- Pravo na pravično suđenje 34
- Pravo na privatnost i tajnost prepiske 35
- Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti 35
- Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti 36
- Sloboda izražavanja 37
- Sloboda mirnog okupljanja 39
- Sloboda udruživanja 40
- Pravo na azil 41
- Pravo na rad 43
- Pravo na pravedne i povoljne uslove rada 45
- Sindikalno organizovanje i štrajkovi 46
- Pravo na socijalno obezbeđenje 47
- Pravo na obrazovanje 47
- Zdravstvena zaštita 48
- Zabrana diskriminacije i položaj manjina 49

I MEĐUNARODNOPRAVNE OBAVEZE SRBIJE 55

1. Članstvo Srbije u međunarodnim organizacijama 55

1.1. Evropske integracije Srbije – kratak pregled dosadašnjeg toka procesa pristupanja 56
2. Srbija i međunarodni ugovori o ljudskim pravima. 56
3. Ispunjavanje obaveza iz članstva u međunarodnim organizacijama i međunarodnim ugovorima 58
3.1. Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava nu 2014. godini . . 60
3.1.1. Statistike. 60
3.1.2. Izbor za sudiju Evropskog suda za ljudska prava 60
3.1.3. Uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava na praksu redovnih sudova u Srbiji 61
3.1.4. Presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije donete tokom 2014. godine.. 62
4. Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava 66
II USTAVNOPRAVNI OKVIR ZA OSTVARIVANJE LJUDSKIH PRAVA U SRBIJI 69
1. Ustav Srbije i odredbe o ljudskim pravima, ograničenja i derogacija ljudskih prava 69
1.1. Opšte 69
1.2. Ograničenja ljudskih prava 69
1.3. Derogacija ljudskih prava 70
2. Ustavnost i zakonitost 71
2.1. Ustavni sud Srbije – izbor sudija i nadležnost 71
2.2. Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Srbije 73
2.3. Odabrane odluke Ustavnog suda Srbije donete tokom 2014. godine 74
2.3.1. Ocena ustavnosti odredaba Zakona o Pravosudnoj akademiji, Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu. 74
2.3.2. Ocena ustavnosti odredaba odluke Advokatske komore Srbije o utvrđivanju visine troškova upisa u imenik advokata, imenik zajedničkih advokatskih kancelarija i imenik advokatskih ortačkih društava 75
2.3.3. Ocena ustavnosti odredaba Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina 75
3. Delotvornost pravnih lekova za zaštitu ljudskih prava u pravnom sistemu Srbije. 76

3.1. Opšte 76
3.2. Redovni i vanredni pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije 76
3.3. Ustavna žalba i njena delotvornost 78

4. Nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava 80
4.1. Opšte 80
4.2. Nezavisna tela i organi vlasti 81
4.3. Efikasnost rada nezavisnih institucija 85
4.4. Usvajanje Zakona o uzbunjivačima 87

III POSEBNA PRAVA 91

1. Pravo na život 91
1.1. Opšte 91
1.2. Obaveze države u odnosu na pravo na život 91
1.3. Presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Petrović protiv Srbije 96
1.4. Eutanazija 97

2. Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode 97
2.1. Opšte 97
2.2. Upotreba sile od strane državnih organa 101
2.3. Materijalni uslovi u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, pritvorskim jedinicama i prostrijama za policijsko zadržavanje 105

3. Zabrana ropstva, prinudnog rada, trgovine ljudima i ljudskim organima 106
3.1. Opšte 106
3.2. Trgovina ljudskim organima 106
3.3. Trgovina ljudima 107
3.4. Krijumčarenje ljudi 111
3.5. Prinudni rad 112

4. Pravo na slobodu i bezbednost ličnost 113
4.1. Opšte 113
4.2. Prenaseljenost kazneno-popravnih zavoda 114
4.3. Lišenje slobode prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku 119

4.4. Boravak u tranzitnoj zoni aerodroma „Nikola Tesla“ 120
4.5. Naknada štete za neosnovano lišenje slobode 121

5. Pravo na pravično suđenje 124
5.1. Opšte 124
5.2. Sudski sistem 125
5.3. Nezavisnost i nepristrasnost sudova 126
5.3.1. Izbor sudija 127
5.3.2. Prestanak sudijske funkcije i disciplinski postupak 130
5.3.3. Garancije nezavisnosti sudija 131
5.3.4. Pritisci na pravosuđe 132
5.3.5. Nespojivost sudijske funkcije 133
5.3.6. Obuka sudija 133
5.4. Pravičnost postupka 134
5.4.1. Suđenje u razumnom roku 135
5.4.2. Kršenje prava na suđenje u razumnom roku 136
5.4.3. Zakon o javnom beležništvu i blokada pravosudnog sistema . . . 138
5.4.4. Sistema e-pravosuđa 142
5.4.5. Javnost rasprave i javnost presude 142
5.4.6. Jednakost građana pred zakonom 143
5.5. Garantije optuženima za krivična dela 144
5.5.1. Pretpostavka nevinosti 144
5.5.2. Obaveštenje o optužbi, bez odlaganja i na jeziku koji optuženi razume 145
5.5.3. Zabrana suđenja u odsustvu i pravo na odbranu 146
5.5.4. Zabrana samooptuživanja 148
5.5.5. Položaj svedoka 148

6. Pravo na privatnost i tajnost prepiske 149
6.1. Opšte 149
6.2. Porodični život i porodica 151
6.3. Abortus 154
6.4. Tajnost prepiske 156

7. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti 159
7.1. Opšte 159
7.2. Druge relevantne odredbe za zaštitu podataka o ličnosti 163
7.3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 166

8. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti 168
8.1. Opšte 168
8.2. Zakonodavni okvir, položaj verskih zajednica i ostvarivanje prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti 169
8.3. Stanje u verskim zajednicama 172

9. Sloboda izražavanja 173
9.1. Opšte 173
9.2. Medijska reforma 174
9.3. Zakon o javnom informisanju i medijima 176
9.3.1. Javni interes u oblasti javnog informisanja i sufinansiranje projekata od javnog interesa 177
9.3.2. Transparentnost medijskog vlasništva i medijski pluralizam . . . 178
9.3.3. Privatnost javnih ličnosti i nosilaca javnih funkcija 179
9.4. Zakon o javnim medijskim servisima 180
9.4.1. Definicija javnog servisa 180
9.4.2. Finansiranje javnih medijskih servisa 180
9.4.3. Organizacija javnih medijskih servisa 181
9.5. Zakon o elektronskim medijima 183
9.5.1. Sistem izdavanja dozvola 185
9.5.2. Ograničavanja za operatora mreže za distribuciju medijskog sadržaja 185
9.6. Položaj medija i novinara 186
9.7. Neprofesionalno ponašanje medija i novinara 191

10. Sloboda mirnog okupljanja 193
10.1. Opšte 193
10.2. Zakon o okupljanju građana 195
10.2.1. Mesto održavanja okupljanja 197
10.2.2. Prijava skupa 198
10.3. Ograničenja slobode okupljanja 201
10.3.1. Parada ponosa u Beogradu 2014 202
10.4. Pravni lekovi 203
10.5. Odgovornost organizatora i sankcije 205
10.6. Uloga policije 206

11. Sloboda udruživanja 207
11.1. Opšte 207
11.2. Udruženja građana (nevladine organizacije) 207

11.3. Ograničenje i zabrana rada udruženja 210
11.4. Udruživanje stranaca 214
11.5. Udruživanje javnih službenika i bezbednosnih snaga 214

12. Pravo na azil 215
12.1. Opšte 215
12.2. Pristup teritoriji Republike Srbije i postupku za dobijanje azila 216
12.2.1. Procedure za dobijanje statusa azilanta 218
12.2.2. Primena koncepta sigurne treće zemlje i kršenje zabrane vraćanja 220
12.3. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita 222
12.4. Maloletni tražioci azila bez pratnje 224
12.5. Reforma zakonodavnog okvira 224
12.6. Preporuke Zaštitnika građana 225

13. Pravo na rad 227
13.1. Opšte 227
13.2. Zakon o radu 228
13.3. Zaposlenost u Srbiji 230
13.4. Pravo na pomoć prilikom zapošljavanja i za slučaj nezaposlenosti 231
13.5. Prava radnika u vezi sa prestankom radnog odnosa 233
13.6. Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih 235

14. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada 238
14.1. Pravična zarada i jednaka nagrada za rad 238
14.1.1. Minimalna zarada 238
14.1.2. Prekovemeni rad 239
14.1.3. Smanjenje plata 240
14.1.4. Neisplaćivanje plata i doprinosa 240
14.2. Pravo na odmor, razonodu i ograničeno radno vreme 242
14.3. Zaštita bezbednosti i zdravlja na radu 243
14.4. Sloboda sindikalnog organizovanja 245
14.5. Pravo na štrajk 247

15. Pravo na socijalno obezbeđenje 249
15.1. Opšte 249

15.2. Pravo na zaštitu porodice 252

16. Pravo na obrazovanje 254
16.1. Opšte 254
16.2. Zakonodavni okvir i praksa sprovođenja zakona iz oblasti obrazovanja 256
16.3. Visokoškolsko obrazovanje 259

17. Zdravstvena zaštita 263
17.1. Opšte 263
17.2. Dostupnost zdravstvene zaštite 264
17.3. Prava pacijenata 266

IV ZABRANA DISKRIMINACIJE I POLOŽAJ MANJINA 269

1. Zabrana diskriminacije 269

2. Zabrana propagande rata i pozivanja na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju i zločin iz mržnje 272

3. Nacionalne manjine i manjinska prava 274
3.1. Opšte 274
3.2. Nacionalni sastav Republike Srbije 276
3.3. Zabrana diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina 277
3.4. Ravnopravno učešće u javnim poslovima i političkom životu . . . 280
3.5. Pravo na očuvanje posebnosti/identiteta 282
3.5.1. Pravo na negovanje kulture i tradicije 283
3.5.2. Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti 284
3.5.3. Upotreba jezika 284
3.5.4. Pravo na potpuno i nepristrasno informisanje na jeziku nacionalne manjine 288
3.6. Nacionalni saveti nacionalnih manjina 289
3.6.1. Izbori za nacionalne savete 292
3.6.2. Problemi u primeni Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina 293
3.7. Zabrana nasilne asimilacije 295
3.8. Incidenti i zloupotreba mera afirmativne akcije 297

4. Položaj Roma 299
4.1. Opšte 299

4.2. Diskriminacija Roma. 302
4.3. Uslovi za obrazovanje romske dece 303
4.4. Uslovi života Roma. 304
4.5. Posledica poplava 306

5. Osobe drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta 307
5.1. Opšte 307
5.2. Prava istopolnih partnera. 308
5.3. Sloboda okupljanja i izražavanja 309
5.4. Diskriminacija u oblasti informisanja. 309
5.5. Nasilje i zločin iz mržnje 310
5.6. Diskriminacija u obrazovnom sistemu 312
5.7. Diskriminacija trans osoba 312

6. Položaj osoba sa invaliditetom 314
6.1. Opšte 314
6.2. Obrazovanje. 314
6.3. Život u zajednici 316
6.4. Jednakost pred zakonom 318
6.5. Zapošljavanje. 320
6.6. Zdravstvena zaštita 321
6.7. Pristupačnost 322

7. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena 323
7.1. Opšte 323
7.2. Posebna zaštita žena i materinstva 326
7.3. Institucionalni mehanizmi za zaštitu rodne ravnopravnosti 328
7.4. Učešće žena u političkom i javnom životu. 328

Dodatak I – Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju 331

Dodatak II – Indeks propisa u Srbiji koji se pominju u ovoj knjizi . . . 337

Skraćenice

ANEM – Asocijacija nezavisnih elektronskih medija

APV – Autonomna Pokrajina Vojvodina

AVMS – Direktiva o audiovizuelnim medijskim servisima EU

BDP – Bruto društveni proizvod

BIA – Bezbednosno informativna agencija

CoE – Savet Evrope

CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja

dok. UN – dokument Ujedinjenih nacija

DRI – Državna revizorska institucija

DS – Demokratska stranka

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

EZ – Evropska zajednica

FNRJ – Federativna Narodna Republika Jugoslavija

GSA – Gej strejt alijansa

Izveštaj 2008 – Ljudska prava u Srbiji 2008, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, 2009.

Izveštaj 2009 – Ljudska prava u Srbiji 2009, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, 2010.

Izveštaj 2010 – Ljudska prava u Srbiji 2010, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, 2011.

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

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

Izveštaj 2013 – Ljudska prava u Srbiji 2013, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, 2014.

Izveštaj: jul–oktobar 2012 – Izveštaj: Položaj tražioca azila u Srbiji (jul–oktobar 2012), Beogradski centar za ljudska prava, 2012.

Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu – Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu

KESK – Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava

KPZ – Kazneno popravni zavod

KZ – Krivični zakonik Srbije

LGBT – Lezbijska – gej – biseksualna – transrodna

MOR – Međunarodna organizacija rada

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

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/ OSCE – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

PESK – Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

PGP – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

PU – Policijska uprava

PZ – Porodični zakon

RS – Republika Srbija

RTS – Radio-televizija Srbije

RZZO – Republički zavod za zdravstveno osiguranje

SCG – Srbija i Crna Gora

SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija

Sl. glasnik – Službeni glasnik

Sl. list – Službeni list SFRJ i SCG

Smernice – Smernice o slobodi mirnog okupljanja koje je pripremio panel eksperata – OEBS/ODIHR (Smernice OEBS/ODIHR).

SNS – Srpska napredna stranka

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.

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.

SRJ – Savezna Republika Jugoslavija

Treće mišljenje o Srbiji – Treće mišljenje Savetodavnog komiteta o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji

UN – Organizacija ujedinjenih nacija

UNESCO – Organizacija ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu

UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice

UNS – Udruženje novinara Srbije

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

ZIKS – Zakon o izvršenju krivičnih sankcija

ZKP – Zakonik o krivičnom postupku

ZNSNM – Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina

ZOE – Zakon o eksproprijaciji

ZOP – Zakon o prekršajima

ZOR – Zakon o radu

ZOS – Zakon o strancima

ZPP – Zakon o parničnom postupku

ZPRZOSI – Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom

ZSDOSI – Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom

ZUS – Zakon o Ustavnom sudu

ZVP – Zakon o vanparničnom postupku

ZZO – Zakon o zdravstvenom osiguranju

ZZPL – Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

ZZZ – Zakon o zdravstvenoj zaštiti

YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava

Predgovor

Beogradski centar za ljudska prava objavljuje sintetički i sveobuhvatni izveštaj o stanju ljudskih prava od 1998. godine. Saradnici Beogradskog centra redovno prate zakonodavnu aktivnost i analiziraju usvojene zakone s ciljem da ustanove koliko je nacionalno zakonodavstvo usaglašeno sa najvažnijim međunarodnim standardima (univerzalnim i evropskim) i sa međunarodnim ugovorima koje je Srbija ratifikovala. U analizi se trudimo da ustanovimo da li je nacionalno zakonodavstvo usaglašeno sa članovima Pakta o građanskim i političkim pravima i Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima usvojenim u Ujedinjenim nacijama i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koju je Srbija ratifikovala 2004. godine. Cilj Izveštaja je takođe da se predstave i analiziraju Ustav Republike Srbije i najvažniji zakoni koji mogu da imaju uticaj na puno uživanje ljudskih prava.

Autori Izveštaja prate i sprovođenje strategija i planova državnih institucija koji imaju za cilj da unaprede ljudska prava, implementaciju zakona, slučajeve diskriminacije, status pojedinih kategorija stanovništva, posebno ranjivih grupa, i mnogih drugih okolnosti koje utiču na puno uživanje ljudskih prava a imajući u isto vreme i jake političke implikacije i posledice po stanje ljudskih prava u zemlji. Izveštaj takođe ima za cilj da analizira sve prikupljene informacije o događajima i akcijama koje utiču na stanje ljudskih prava u zemlji i da tako ukaže na probleme i poteškoće sa kojima se građani susreću u ostvarivanju ljudskih prava.

Osim sistematskog i kontinuiranog praćenja zakonodavne aktivnosti i usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima, saradnici Beogradskog centra sistematski prate informacije koje imaju vezu sa ljudskim pravima i izveštaje domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava. U Izveštaju se ne daju konačne ocene već se uglavnom navode informacije koje su se pojavile u medijima ili izveštajima i saopštenjima nevladinih organizacija u toku godine.

Zakoni koji su usvojeni ranijih godina a koji su još uvek važeći analizirani su u ranijim izveštajima, tako da se u ovom izveštaju čitaoci upućuju na ranije izveštaje ako žele detaljnije da se upoznaju sa njihovom sadržinom.

U pripremi ovogodišnjeg Izveštaja učestvovali su mnogi saradnici Beogradskog centra za ljudska prava i to: Nevena Dičić Kostić, Biljana Janjić, Pavle Kilibarda, Nikola Kovačević, Radoš Keravica, Anđelka Marković, Nikolina Milić, Nevena Nikolić, Gojko Pantović, Lena Petrović, Vesna Petrović, Dušan Pokuševski, Dragan Popović, Ivan Protić, Jelena Radojković, Bojan Stojanović, Miloš Stojković, Jovana Stopić, Duška Tomanović, Sonja Tošković i Ana Trkulja.

U Izveštaju se koristi muški rod za označavanje aktera, osim ako se u konkretnom slučaju ne spominje ženska osoba. Autori i autorke Izveštaja, kao i Beogradski centar za ljudska prava, zalažu se za rodnu ravnopravnost i podržavaju rodno neutralnu upotrebu jezika.

Prevod Izveštaja na engleski jezik pomogla je Misija OEBS u Srbiji. Stavovi izneti u njemu su stavovi autora a ne odražavaju nužno stavove Misije OEBS u Srbiji. Koristimo ovu priliku da se zahvalimo Misiji OEBS za podršku naporima Beogradskog centra za ljudska prava da doprinese unapređenju ljudskih prava i izveštavanju o stanju ovih prava u Srbiji.

Saradnici Beogradskog centra za ljudska prava

Metodologija istraživanja i analiza štampanih medija

U radu na Izveštaju oslanjali smo se na dugogodišnju metodologiju koju koristimo od kada je Beogradski centar počeo da radi na izveštaju, koja se zasniva na analizi važećih domaćih propisa koji na direktan ili posredan način utiču na zakonodavni okvir kad su u pitanju ljudska prava i njihova saglasnost s međunarodnim standardima i odredbama međunarodnih ugovora koje je Srbija ratifikovala. Ovom metodologijom obuhvaćeni su i neki nacrti zakona koji su pripremani ili ušli u javnu raspravu u toku godine. Svrha analize nacrta zakona je da se stručnoj javnosti ukaže na moguće nedostatke ili nesaglasnost sa standardima u predloženim rešenjima da bi uticali na njihovo poboljšanje u procesu njihovog usvajanja u Narodnoj skupštini.

Budući da verujemo da su nezavisni državni organi osnovani i rade u cilju unapređenja stanja ljudskih prava redovno se prate izveštaji, saopštenja i preporuke Zaštitnika građana, Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Agencije za borbu protiv korupcije i analizira njihov uticaj na praksu državnih organa.

Da bi se što bolje sagledalo stanje ljudskih prava koriste se svi raspoloživi izvori koji ukazuju na nivo poštovanja ljudskih prava u praksi. Veliki deo istraživanja je zasnovan na informacijama dobijenim od državnih organa preko zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja ali takođe i analizom prakse upravnih organa i sudova. Saopštenja i izveštaji domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija takođe su važan izvor informacija koje se koriste u istraživanju.

U cilju potpunije analize prakse prikupljaju se informacije iz medija i upoređuju sa drugim informacijama do kojih se dolazi. U prikupljanju podataka za ovaj izveštaj praćeno je pet dnevnih novina – *Politika*, *Danas*, *Večernje novosti*, *Blic* i *Kurir* i tri nedeljnika – *Vreme*, *Novi magazin* i *NIN*. Korišćene su i vesti novinskih agencija *Tanjug*, *BETA* i *Fonet*, vesti sa sajta *B92*, saopštenja i vesti novinarskih udruženja, kao i Pravni monitoring medijske scene u Srbiji *ANEM*.

Za izveštaj je izdvojeno 8.067 napisa, odnosno oko 4 posto manje nego u 2013. (8.395).

Prvo mesto, kao prethodne godine, zauzimaju tekstovi o političkim pravima i demokratiji – 22,13 odsto (2013 – 28,63). Mada se može uočiti pad od 22 odsto u odnosu na 2013. godinu ipak su politička prava još uvek na visokom mestu. Razlog za ovako visoki procenat zastupljenosti ovih prava u medijima je činjenica da su u martu ove godine održani parlamentarni izbori i izbori za Grad Beograd, česte optužbe vladajuće Srpske napredne stranke na račun prethodne vlasti i odbrana opozicije kroz saopštenja, ali takođe i skoro permanentna predizborna kampanja koju vodi najveća partija u vladajućoj koaliciji Srpska napredna stranka (SNS).

Na drugom mestu kao i 2013, uz pad od 9 odsto, su tekstovi o pravu na pravično suđenje – 20,98 odsto (2013 – 23,05). Ovo se može pripisati tome što vladajuća partija drži veoma visoko u svojoj agendi borbu protiv korupcije, mada je ona uglavnom uperena protiv političara iz opozicije, sa dosta gromoglasno najavljenih hapšenja i izuzetno malim brojem započetih suđenja.

Treće i četvrto mesto, uz rast od 55 odnosno 58 odsto, zauzeli su tekstovi o ekonomskim i socijalnim pravima – 14,21 odsto (2013 – 9,40) i slobodi izražavanja – 14,13 odsto (2013 – 8,95). Ovaj rast dobro odslikava situaciju u Srbiji – produženo i pojačano delovanje ekonomske krize i primetan rast cele palete pritiska kojima su izloženi mediji a koji su detaljnije opisani u poglavlju o slobodi izražavanja.

Na petom mestu po učestanosti, uz pad od 21 odsto, nalaze se napisi o odnosu prema nasilju – 9,40 odsto (2013 – 11,94). No bez obzira na ovaj pad, način izveštavanja i intenzitet kršenja profesionalnih standarda potvrđuju zaključak o tabloidizaciji srpskih medija.

Šesto mesto kao i u 2013, sa rastom od 4 odsto, zauzimaju tekstovi o prevladavanju prošlosti – 6,70 odsto (2013 – 6,45). Održavanju ove učestanosti doprinosi nastavak suđenja za ratne zločine, rehabilitacija političkih osuđenika i povratak Vojislava Šešelja, lidera ultranacionalističkih radikala iz Međunarodnog suda za ratne zločine na prostoru bivše Jugoslavije u Hagu.

Sedmo mesto, kao i godinu pre, zauzeli su tekstovi o diskriminaciji – 2,81 odsto (2013 – 2,96).

Od osmog do 14. mesta raspoređeni su napisi o slobodi međunarodnog kretanja koji obuhvataju i azilante – 2,34 odsto (2013 – 1,10), tekstovi o položaju nezavisnih tela – 1,89 odsto (2013 – 1,20), napisi o pravima nacionalnih manjina – 1,81 (2013 – 2,12), članci o reformi pravosuđa – 1,09 odsto (2013 – 0,81), tekstovi o trgovini ljudima – 0,56 odsto (2013 – 0,83), napisi o Srbiji pred međunarodnim telima koji obuhvataju i obraćanje naših građana Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu – 0,53 odsto (2013 – 0,44), kao i tekstovi o položaju verskih zajednica – 0.48 odsto (2013 – 0,71).

Poslednja četiri mesta, uz umanjenje broja napisa, zauzeli su tekstovi o radu Ustavnog suda – 0,40 odsto (2013 – 0,87), napisi o reformi Krivičnog zakonika – 0,24 odsto (2013 – 0,28), tekstovi o povraćaju oduzete imovine – 0,23 odsto (2013 – 0,40), kao i napisi o položaju nevladinih organizacija – 0,02 odsto (2013 – 0,29).

Sudeći po strukturi izdvojenih tekstova, stanje ljudskih prava u Srbiji se i dalje pogoršava. Podatak da je preko 40 odsto tekstova sa područja pod jakim uticajem politike – politička prava i demokratija i pravo na pravično suđenje, kao i način na koji se o tim temama izveštava, potkrepljuje zaključak da su srpski mediji izuzetno blizu poziciji portparola političkih i ekonomskih centara moći i veoma daleko od pozicije čuvara javnog interesa i demokratskih vrednosti.

Ako se tome doda da je gotovo svaki deseti izdvojeni tekst posvećen odnosu prema nasilju, kao i to da to izveštavanje obiluje prekršajima profesionalne etike i

često ima senzacionalističku notu, dolazi se do konstatacije da tekstovi koji se bave ljudskim pravima u užem smislu čine manje od polovine izdvojenih napisa. Od te polovine, nešto više od 50 odsto je posvećeno problemima sa socijalno ekonomskim pravima, kao i nelegalnim i sve oštrijim pritiscima kojima su izloženi srpski mediji.

Sva ostala područja ljudskih prava u užem smislu – diskriminacija, prava nacionalnih manjina, prava verskih zajednica, prevladavanje prošlosti, sloboda kretanja, položaj azilanata, rad Ustavnog suda, položaj nezavisnih tela i reforma pravosuđa, imaju skromni udeo od oko 18 odsto izdvojenih napisa (2013 – 16,00).

Analiza ovih podataka dodatno potvrđuje stav da je stanje ljudskih prava u Srbiji u 2014. godini pogoršano u odnosu na prethodnu godinu, naročito kada su u pitanju socijalna i ekonomska prava, sloboda izražavanja, položaj nezavisnih tela i reforma pravosuđa.

Uvod

U Srbiji je 2014. godina bila ponovo godina izbora. Naime, već krajem 2013. godine partije na vlasti su najavile vanredne parlamentarne izbore iako su nepune dve godine ranije, u maju 2012. godine održani redovni parlamentarni izbori. Odluku o održavanju prevremenih parlamentarnih izbora donela su predsedništva Socijalističke partije Srbije (SPS) i Srpske napredne stranke (SNS) obrazlažući ovakvu odluku potrebom da se „proveri volja naroda". Vlada Srbije, na čijem čelu je tada bio Ivica Dačić, usvojila je zvanični predlog o raspisivanju vanrednih parlamentarnih izbora i uputila ga predsedniku Srbije Tomislavu Nikoliću koji je 29. januara 2014. raspisao izbore za 16. mart. To je bio poslednji rok da bi se vanredni parlamentarni izbori održali istog dana kada i lokalni izbori u Beogradu, budući da je u novembru 2013. godine, pod pritiskom Srpske napredne stranke stvorena nova većina u Skuštini grada Beograda koja je tadašnjem gradonačelniku Beograda Draganu Đilasu izglasala nepoverenje 24. septembra tako da je Beogradom, do izbora 16. marta 2014. godine, upravljao privremeni organ.

Ovakva odluka stranaka na vlasti dovela je do toga da su prva tri meseca 2014. godine protekla u znaku predizbornih kampanja i zastoja u radu parlamenta. Budući da su razlozi za raspisivanje vanrednih izbora bili nejasni u javnosti se stvorio utisak da je odluka da se oni održe trebala da utvrdi vlast tadašnjeg prvog potpredsednika Vlade Aleksandra Vučića i omogući da, kada SNS ostvari ubedljivu pobedu na izborima, on dobije mandat za sastav nove vlade. Izbornu kampanju obeležila je vrlo neravnopravna predstavljenost vladajućih i opozicionih stranaka, velika većina dnevnih listova je favorizovala SNS a članovi ove stranke na položajima u Republici ili lokalu, koristili su svoje redovne poslove za promociju stranke i vođenje stranačke kampanje, što je ugrozilo dostignuti nivo slobodnih i fer izbora u Srbiji. Koalicija koju je predvodila SNS osvojila je 158 od 250 mesta u Narodnoj skupštini (odnosno dovoljno da sama formira vladu). Mandat za formiranje Vlade predsednik Tomislav Nikolić poverio je Aleksandru Vučiću. Nova Vlada formirana je aprila 2014. godine.

Premijer je predstavio poslanicima u parlamentu ciljeve novoformirane Vlade i kao glavni cilj istakao reformu ekonomije kroz set reformskih zakona, jačanje privatnog sektora i konsolidaciju budžeta i izrazio uverenje u ostvarljivost postavljenih ciljeva i spremnost da snosi posledice ako vlada ne postigne ove ciljeve. Borba protiv korupcije i sive ekonomije, kao i bolja naplata poreza su takođe predstavljeni kao deo najavljene ekonomske politike. Naveo je takođe da će vlada, uprkos zahtevima međunarodnih finansijskih institucija koje insistiraju na smanjenju penzija, učiniti sve da do toga ne dođe i da će pokušati da smanji budžetski deficit na drugi način. Jedan od načina je, po rečima predsednika Vlade, reforma državne uprave i

lokalne samouprave, smanjenje plata i broja zaposlenih u javnom sektoru, posebno onih koji su zaposleni zahvaljujući članstvu u vladajućim političkim partijama a ne zbog stručnosti. Sprovođenjem ovih mera premijer smatra da će već od kraja 2016. biti zaustavljen rast javnog duga i biti ostvarene veće plate zaposlenih u javnom sektoru.

U ekspozeu pred poslanicima Narodne skupštine Srbije premijer je najavio privatizaciju preduzeća u državnom vlasništvu i rešavanje problema državnih banaka, kao i završetak restruktuiranja 157 društvenih preduzeća, potpunu profesionalizaciju upravljanja javnim preduzećima i eliminisanje njihovih gubitaka. Po njegovom mišljenju projekat „Beograd na vodi" (koji je najavljen kao najveća investicija iz Arapskih Emirata) treba da podigne građevinsku industriju u celoj Srbiji, dok će infrastrukturni projekti biti realizovani iz koncesija, a ne kredita, i najavio da će auto-put Beograd-Crna Gora biti završen u roku od četiri godine.

Da bi ojačao privatni sektor premijer je obećao da nova Vlada neće podizati poreze ili dodatno opterećivati privatni sektor i da će osnažiti banke da bi mogle da podrže kreditima mala i srednja preduzeća. Premijer je takođe na važno mesto stavio i reformu obrazovanja i izradu Strategije za mlade za period 2015. do 2025. godine koja bi utvrdila mere za smanjenje nezaposlenosti i podsticanje preduzetništva.

Srbija je u ovoj godini nastavila aktivnosti u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Pregovori su zvanično otpočeli prvom međuvladinom konferencijom EU i Srbije u Briselu januara 2014. godine. Tokom cele godine održavani su bilateralni skrininzi za brojna poglavlja. Mada je Vlada često najavljivala da će do kraja godine najverovatnije biti otvorena poglavlja 32, 23 i 24, do kraja godine nije otvoreno ni jedno poglavlje. Do zastoja je došlo pre svega zbog činjenice da normalizacija odnosa Beograda i Prištine teče veoma sporo. 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. Osim objektivnih okolnosti, poput višemesečnog zastoja u formiranju vlade na Kosovu posle izbora održanih u junu ove godine, zvaničnici EU ocenili su da postoje i subjektivni razlozi na srpskoj strani, pre svega, nepotpuna implementacija Briselskog sporazuma. Savet EU je u decembru 2014. potvrdio svoju privrženost proširenju, ali uz „stroge i poštene uslove i načelo sopstvenih zasluga, s tim da i EU bude sposobna da to ostvari".

U skladu sa ovim zaključkom, Nemačka je zatražila da se prvo otvori poglavlje 35 koje se odnosi na Kosovo, iako je želja srpske strane bila da to bude poglavlje 32 (finansijska kontrola). Zastoj u zvaničnim pregovorima doveo je i do pojačane antievropske retorike u medijima u Srbiji.

Druga važna prepreka evropskom putu Srbije je oklevanje Vlade Srbije da spoljnu politiku uskladi sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU, pre svega po pitanju pridruživanja Srbije sankcijama koje je EU uvela protiv Rusije zbog krize u Ukrajini. Premijer Vučić i drugi članovi Vlade objašnjavaju odluku da su razlozi zbog kojih nisu spremni da uvedu sankcije Rusiji posebne veze koje tra-

dicionalno postoje između Srbije i Rusije i konkretnom ekonomskom štetom koju bi sankcije nanele Srbiji. Komesar za proširenje EU *Johanes Han* ponovio je u nekoliko navrata da Srbija treba da uvede sankcije Rusiji, jer bi trebala da uskladi svoju spoljnu politiku sa EU.

Spoljna politika Srbije nije još uvek jasno definisana. Upadljivo je da se često u javnosti pojavljuju oprečne izjave koalicionih partnera na vlasti kada je u pitanju spoljnopolitički smer Srbije. Stiče se utisak da politika predsednika Srbije Tomislava Nikolića, inače suosnivača Srpske napredne stranke, nije ujednačena s politikom Vlade, odnosno politikom Aleksandra Vučića, sadašnjeg predsednika SNS i Vlade Srbije. Utisak je da postoji izvesni broj uticajnih političara u Srbiji koji su više naklonjeni Rusiji nego Evropskoj uniji i koji veruju da Srbija ne treba da se osloni isključivo na evropske partnere i usmerava svoje spoljnopolitičke aktivnosti u pravcu evropskih integracija već da je moguće paralelno voditi politiku oslonca na druge partnere, prvenstveno Rusiju i Kinu. Takva politika ima podršku jednog dela građana Srbije koji smatraju da je Rusija prirodni prijatelj i najveći donator Srbije. Budući da je 2014. godina bila godina u kojoj se obeležavalo 70 godina od oslobođenja Beograda u Drugom svetskom ratu u kome su učestvovale trupe SSSR, u Beogradu je 16. oktobra (četiri dana ranije) organizovana vojna parada kako bi na njoj bio prisutan predsednik Rusije Vladimir Putin.

U spoljnopolitičke uspehe Vlada ubraja i samit Kine i 16 zemalja istočne i centralne Evrope održan decembra ove godine u Beogradu. Na samitu je dogovorena ekonomska saradnja s Kinom i iskazana je zainteresovanost kineskih investitora za ulaganje u Srbiju.

Međunarodne ekonomske i finansijske okolnosti takođe ne idu u korist Srbiji. Evropska unija, koja je i dalje najveći donator i investitor u srpsku privredu, je u stagnaciji i bavi se rešavanjem unutrašnje konsolidacije. S druge strane stanje ekonomije u Srbiji je veoma zabrinjavajuće, privreda je u recesiji, treći put od 2008. godine, a po procenama ekonomista ostvariće pad od 2% u ovoj godini. Vlast ovo stanje pravda time da je i svetska privreda u velikim problemima što se odražava i na Srbiju i posledicama poplava koje su Srbiju zadesile maja ove godine. S druge strane, većina ekonomista upozorava da je opasan trend pada proizvodnje (sem u jednom malom broju oblasti kao što su poljoprivreda, informisanje i komunikacije), nedostatak investicija i loš privredni ambijent. Spoljni dug Srbije je 70,9 posto bruto društvenog proizvoda (od čega je više od polovine javni dug), izvoz iz Srbije opada a uvoz stagnira, tako da ekonomisti upozoravaju da javni dug može u naredne dve godine da poraste i na 85%. Pokušaji fiskalne konsolidacije u 2014. nisu dali zapažene rezultate, fiskalni deficit i javni dug nisu dovoljno smanjeni, ozbiljnije suzbijanje sive ekonomije je u 2014. godini takođe izostalo.

Pokušaji da se ostvari fiskalna konsolidacija nisu dali zadovoljavajuće rezultate, rashodi nisu smanjeni onoliko koliko je bilo planirano, što se može pripisati troškovima sanacije banaka i odliva sredstava zbog subvencija preduzećima u restruktuiranju. Planovi za reformu javnog sektora nisu usvojeni, zapošljavanje

partijskih kadrova koji ne zadovoljavaju profesionalne i kadrovske uslove u državnim institucijama i državnim preduzećima je nastavljeno što smanjuje kapacitet i efikasnost javne administracije.

I pored veoma optimističnih predviđanja, nešto više od pola godine od formiranja Vlade u javnosti se stiče utisak da se u realizaciji planova i sprovođenju mera koje podrazumevaju ozbiljne reforme u mnogim sektorima naišlo na dosta teškoća. Uprkos tome što Vlada Srbije ima većinu koju nikada nije imala nijedna partija od uspostavljanja demokratskih izbora, pošto je veoma mali broj poslanika na opozicionim klupama dosledno opoziciono orijentisano, reforme se sprovode veoma sporo i bez jasnog plana, a Vlada zazire od posebno bolnih rezova kakva je reforma PIO i zdravstvenog fonda, javnih preduzeća ili sektora bezbednosti, smanjenje državne administracije i otpuštanje jednog broja zaposlenih u državnim preduzećima.

Vlada je sprovela neke mere u cilju unapređenja poslovanja i privrednog ambijenta u Srbiji, usvojeni su pojedini novi zakoni (Zakon o radu, Zakon o stečaju, Zakon o PIO, Zakon o planiranju i izgradnji i dr.) ali nedostaju ključne reforme. Uslovi za energičnije sprovođenje reformi postoje jer je prvi put od 2000. godine formirana Vlada u kojoj jedna stranka ima parlamentarnu većinu pa ne treba očekivati opstrukcije od strane manjih stranaka. Međutim, uvek postoje rizici da se od ključnih reformi odustane zbog otpora prvenstveno sindikata i birokratije ali i drugih interesnih grupa pošto reforme podrazumevaju zadiranje u složene sisteme (inpekcijske službe, pravosuđe, republička i lokalna administracija i sl.) u kojima već dugo vlada negativna selekcija i veoma često ozbiljna korupcija.

Ova godina je još jedna u nizu, u kojoj se ekonomska i socijalna prava nisu u dovoljnoj meri poštovala ili unapredila. Naprotiv, stanje ekonomskih i socijalnih prava građana u Srbiji je veoma zabrinjavajuće. U naporima da opstanu u teškim uslovima poslovanja poslodavci u velikoj meri, ili čak potpuno zanemaruju prava radnika. Krajem godine Vlada je donela odluku da se umanje penzije koje su inače veoma niske i mnoge ne zadovoljavaju osnovne potrebe za preživljavanje i smanje plate državnim službenicima, što je izazvalo veliko nezadovoljstvo kod jednog broja zaposlenih u javnom sektoru. Nažalost privreda u Srbiji već dugo stagnira, stopa nezaposlenosti se ne smanjuje a procenat osiromašenog dela stanovništva Srbije se uvećava. Država izdvaja veoma mala sredstva za pomoć siromašnima i nije jasno koji je model socijalne politike prihvaćen na nivou države. Restriktivne mere štednje dovele su do gubitka nekih već uspostavljenih vidova podrške siromašnima kao što je pomoć roditeljima i deci sa posebnim potrebama dnevni boravak, personalni asistent, stanovanje uz podršku.

Tešku ekonomsku situaciju dodatno je pogoršalo i to što su u maju ove godine Srbiju pogodile poplave ogromnih razmera koje su prouzrokovale smrt 57 osoba i ogromnu materijalnu štetu. I pored napora koje su uložili sami građani Srbije i državne institucije zadužene za vanredne situacije sistem odbrane od poplava funkcionisao je nedovoljno efikasno, bilo je mnogo propusta i dezorganizacije. S dru-

ge strane, građani su pokazali veliki stepen solidarnosti i razumevanja za nevolje stanovnika koji su stradali u poplavama i mnogi su volontirali u poplavljenim područjima i prihvatnim centrima. Zbog ogromne štete organizovana je i donatorska konferencija u Briselu. Informacije o obećanim donacijama i kreditima za obnovu zemlje koje su objavili domaći mediji bile su protivrečne i nepouzdane. Vlada Srbije formirala je i posebnu Kancelariju za pomoć i obnovu poplavljenih područja čiji mandat je da koordinira rad svih državnih i lokalnih institucija u obnovi od poplava. Do sada je obnovljen jedan broj kuća, uglavnom iz donacija Ujedinjenih Arapskih Emirata, Evropske unije i privatnih kompanija i fondacija.

Kada je reč o vladavini prava i unapređenju demokratskih procedura moglo bi se zaključiti da nije bilo većeg napretka u odnosu na ranije godine, pre svega zbog činjenice da je opozicija u Srbiji veoma oslabljena i da u Narodnoj skupštini Srbije vladajuća većina koristi svaku priliku da mali broj opozicionih poslanika optuži za opstrukciju uvek kada oni iznose primedbe na rad Vlade ili partija na vlasti, prema poslanicima opozicije često se sprovode disciplinske mere a predsedavajući im oduzimaju reč. Ovakvo stanje nepovoljno utiče na uspostavljanje još uvek slabih demokratskih institucija, izgradnju otvorenog javnog dijaloga i učešće svih političkih aktera i posebno građana u odlučivanju o bitnim pitanjima čitavog društva.

Skupština je 29. decembra završila redovno jesenje zasedanje, a od aprila, kada je formiran trenutni saziv parlamenta, usvojeno je 146 zakona i 98 drugih akata – odluka i zaključaka. Od početka saziva održana je 31 sednica (jedna konstitutivna, 16 u redovnom zasedanju, osam u vanrednom i šest posebnih sednica) a Skupština je zasedala 92 dana. Rad Narodne skupštine obeležio je takođe i veliki broj zakona donetih po hitnom postupku i odsustvo ozbiljnije javne rasprave. Samo od aprila do juna ove godine skupština je usvojila čak 41 zakon po hitnom postupku. O važnim zakonima, često ni sami poslanici ne stižu da se informišu, niti da pripreme amandmane.

I pored toga što je 2014. godina najavljivana kao godina reformi i unapređenja pravnog okvira kojim bi se stvorili uslovi za potpuniju zaštitu ljudskih prava, ona nije bila obeležena bitnim i ključnim reformama u onim oblastima u kojima je važno da se reforme hitno sprovode. Naprotiv, neka prava su u ovoj godini ugroženija nego ranije. Ova ocena se posebno odnosi na slobodu izražavanja, odnosno na uticaj koji političke stranke na vlasti imaju na većinu medija i na direktne ili indirektne pritiske koje mediji trpe, što dovodi ne samo do cenzure već i veoma raširene samocenzure. Pored toga, u 2014. godini nastavljena je „tabloidizacija“, odnosno praksa uvedena ranijih godina da tabloidi objavljuju informacije iz istraga bez ikakvih pravnih posledica, proizvode lažne afere, optužuju i sude ljudima na naslovnim stranicama.

Pravo na pristup pravdi je takođe dovedeno u pitanje. Reforma pravosuđa koja je bitan preduslov za ostvarivanje ovog prava ne sprovodi se neophodnom brzinom. Stanje u pravosuđu dodatno je opterećeno posledicama ranije reforme. Zbog uspostavljanja nove mreže sudova koja funkcioniše od 1. januara ove godine prva

dva meseca su odlagana suđenja zbog preseljenja sudova, da bi u junu kratkotrajno štrajkovali advokati zbog povećanja poreza i konačno u septembru počeo je štrajk advokata zbog nadležnosti javnih beležnika, koji do kraja godine nije obustavljen jer nije postignut dogovor sa Ministarstvom pravde, odnosno nisu prihvaćeni zahtevi advokata. To praktično znači da je sudski sistem bio paralisan pola godine.

Iako je bilo najava da bi ove godine moglo da se počne sa radom na promeni Ustava usvojenog 2006. godine, do toga nije došlo. 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. Sve primedbe na račun postojećeg ustavnog uređenja i problemi koje takvo stanje proizvodi ostali su i u 2014. godini. Međutim, promena Ustava zahteva široku saglasnost političkih subjekata pošto o promeni ustava odlučuje Narodna skupština kvalifikovanom dvotrećinskom većinom. Kao i prethodnih godina, predstavnici skoro svih političkih stranaka izjasnili su se za promenu Ustava, ali je izmena Ustava odložena za neku narednu godinu.

REZIME

Pravo na život

1. Ustav Srbije propisuje da je ljudski život neprikosnoven i da u Srbiji nema smrtne kazne, kao i da ovo pravo ne može biti derogirano. U Srbiji je posebnim zakonima regulisano u kojim situacijama i koji državni službenici mogu upotrebiti smrtonosno oružje i oni su u skladu sa standardima Evropske konvencije.

2. Krivični zakonik sadrži glavu sa krivičnim delima protiv života i tela kojima inkriminiše različite oblike nasilnog prouzrokovanja smrti i nabraja mnoga druga krivična dela kojima se inkriminiše ugrožavanje zdravlja i života ljudi. Mere za zaštitu osoba čiji životi mogu biti ugroženi sadrži i Zakonik o krivičnom postupku, koji takođe predviđa da, kada je osoba preminula dok je bila lišena slobode, javni tužilac ili sud moraju odrediti da lekar specijalista za sudsku medicinu izvrši pregled i obdukciju tela. Važeće krivično zakonodavstvo ne predstavlja smetnju za vođenje delotvorne istrage u vezi sa krivičnim delima kojima se ugrožava ljudski život, ali se u praksi često javljaju ozbiljni problemi sa sprovođenjem istraga u vezi sa događajima u kojima je došlo do oduzimanja ili ozbiljnog ugrožavanja ljudskih života.

3. Tokom 2014. godine ostaje kao naročito izražen problem zaštite žena od porodičnog nasilja. U periodu od 1. januara do 30. juna 2014. godine u Srbiji su, u porodično–partnerskom kontekstu, ubijene 24 žene. Ne treba takođe izgubiti iz vida ni činjenicu da brojni zločini izvršeni tokom oružanih sukoba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu nisu procesuirani i istraženi a da izvršioci tih zločina nisu odgovarali, iako je država nadležna da ih krivično goni. Sličan je slučaj i sa ubistvima za koje se u javnosti sumnja da su umešani državni organi, naročito onih izvršenih u periodu do 2000. godine, čiji izvršioci nisu nikada otkriveni.

Zabrana zlostavljanja

1. Prema Ustavu Republike Srbije ljudsko dostojanstvo i život su neprikosnoveni, fizički i psihički integritet nepovrediv i niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, niti podvrgnut medicinskim ili naučnim ogledima bez svog slobodno datog pristanka. Krivični zakonik Srbije zlostavljanje inkriminiše krivičnim delima iznuđivanje iskaza i zlostavljanje i mučenje. 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.

2. Zaprećene kazne ne odgovaraju ozbiljnosti i težini ovog krivičnog dela. 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. Zakon o krivičnom postupku za gonjenje učinioca navedenih dela predviđa skraćeni krivični postupak što praktično znači da se protiv navodnih učinioca akata zlostavljanja ne sprovodi istraga već nadležno javno tužilaštvo može da preduzme samo pojedine dokazne radnje – samoinicijativno ili po nalogu suda.

Položaj lica lišenih slobode

1. Zakon o izvršenju krivičnih sankcija koji reguliše nadležnost sudije za izvršenje krivičnih sankcija počeo je da se primenjuje od 1. septembra 2014. godine. Sudija za izvršenje krivičnih sankcija je institut koji je zamišljen kao trećestepena instanca ispitivanja pritužbi osuđenika na povredu nekog od njihovih posebnih prava ali i instanca kojoj se osuđenici direktno mogu obratiti sa zahtevom za sudsku zaštitu ukoliko im je ozbiljno ugrožen telesni integritet ili život.

2. Kazneno-popravni zavodi u Srbiji i dalje su prenaseljeni, a materijalni uslovi u pojedinim zavodima su toliko loši da boravak u njima može predstavljati nehumano i ponižavajuće postupanje. Najlošiji uslovi su trenutno u IV paviljonu u KPZ u Sremskoj Mitrovici, VII paviljonu u Požarevcu, većem delu Okružnog zatvora u Beogradu i Odeljenju akutne psihijatrije u Specijalnoj zatvorskoj bolnici itd. Većina policijskih uprava nema prostorije koje su adekvatne za sprovođenje mere zadržavanja ili nema dovoljno prostorija za zadržavanje, pa koristi zatvorske.

3. Zbog rastućeg problema prenaseljenosti kazneno-popravnih ustanova, Vlada Republike Srbije je 2010. godine donela Strategiju za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine, dok je Akcioni plan za sprovođenje Strategije usvojen 2011. godine. U periodu od usvajanja Strategije pa do zaključivanja ovog izveštaja broj lica koja borave u kazneno-popravnim ustanovama Srbije smanjen je za nešto više od hiljadu. U toku 2014. godine broj pritvorenika se kretao oko 1.800 a ukupan broj zatvoreničke populacije oko 10.600.

4. Broj određenih pritvora od strane sudova nije opadao u meri u kojoj se smanjio broj pritvorenika u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, već je opao broj lica (okrivljenih) protiv kojih je pokrenut krivični postupak. Primena mera alternativnih pritvoru bila je zanemarljiva u odnosu na ukupan broj pritvorskih predmeta. Veliki broj sudova nije koristio nijednu meru za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka osim mere pritvora, ili su ostale mere koristili u zanemarljivom procentu.

5. Ova praksa dovela je do toga da se u Srbiji u proseku izrekne oko 20.000 dana neosnovanog pritvora godišnje. Ovo ima i ozbiljne finansijske posledice po

budžet Republike Srbije. Tako, na primer, ukupan novčani iznos isplaćen neosnovano pritvorenim licima u periodu od 1. oktobra 2013. godine do 1. novembra 2014. godine je 149.208.100,00 dinara, što iznosi 1.223.017,00 evra, dok je 204 lica provelo 30.149 dana u neosnovanom pritvoru za šta je po danu nadležni sud prosečno isplaćivao oko 5.000 dinara.

6. Odeljenje za tretman i alternativne sankcije, u skladu sa svojim trenutnim kapacitetima, pokazalo je dobre rezultate. Dalje jačanje kapaciteta Povereničke službe, i u okviru nje povereničkih kancelarija, uz veću orijentaciju pravosudnih organa, koji kreiraju kaznenu politiku Srbije, ka alternativnim sankcijama, dovešće do smanjenja osuđeničke populacije. Prema navodima Ministarstva pravde u Srbiji trenutno postoji 25 povereničkih kancelarija koje obavljaju poslove iz svoje nadležnosti na područjima svih viših sudova.

7. Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera usvojen je 1. septembra 2014. godine i njegov osnovni cilj je smanjenje prenaseljenosti zatvora u Srbiji. Da bi ovaj zakon doživeo svoju primenu u praksi neophodno je značajno ojačati kapacitete Povereničke službe koja trenutno broji samo 42 poverenika.

Zabrana ropstva, prinudnog rada, trgovine ljudima i ljudskim organima

1. Ustav Republike Srbije izričito je predvideo zabranu ropstva i držanja u položaju sličnom ropstvu, kao i zabranu svakog oblika trgovine ljudima. Krivični zakonik sadrži krivično delo trgovine ljudima i kao posebno krivično delo trgovine decom radi usvojenja. 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 do 30 dana zatvora i za lice koje se bavi prostitucijom.

2. U toku ove godine u zemlji je zabeležen veći broj hapšenja sa ciljem suzbijanja trgovine ljudima. Sudeći prema izveštajima medija, nevladinih i međunarodnih organizacija, situacija na polju borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji je napredovala u određenoj meri u 2014. godini. NVO beleže da sudovi još uvek propuštaju da u svim slučajevima trgovine ljudima osuđenima oduzmu korist stečenu izvršenjem krivičnog dela.

3. 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.

4. U domaćem zakonodavstvu deo relevantne odredbe o trgovini ljudima kao svrhu vršenja krivičnog dela predviđa i oduzimanje organa ili dela tela. Internet pretragom lako je uočiti da ponuda i potražnja za ljudskim organima i u Srbiji i u regionu postoji. Kao razlog se uglavnom ističe teška socijalna situacija.

5. 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 i 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 pravnog okvira i prakse.

6. 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.

7. Ove godine je posebnu zabrinutost javnosti izazvalo usvajanje Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane pomoći po kojoj korisnici pomoći moraju da rade da bi pomoć i dalje dobijali. Prema tumačenju stručne javnosti, sadržaj pojedinih odredbi Uredbe formulisan je tako da zadire u prava ugroženih društvenih grupa garantovanih Ustavom i zakonima.

Reforma pravosuđa i nezavisnost i nepristrasnost sudova

1. Ustav Republike Srbije sadrži odredbe o pravu na pravično suđenje. Za potpuno ispunjavanje ovog prava bilo je neophodno da se pravosuđe u Srbiji ozbiljno reformiše, što je započeto decembra 2009. godine opštim reizborom sudija i traje do danas.

2. U 2013. godini usvojena je Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine. Prema predloženim merama predviđeno je da do 2018. godine budu izvršene sve pripreme za promenu dela Ustava koji se odnosi na pravosuđe kako bi se ispunili uslovi nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa. U julu 2014. godine završio se proces skrininga za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava tokom kojeg su definisani kriterijumi za otvaranje pregovora u poglavlju 23, kao i preporuke na koje bi Srbija trebalo da odgovori prilikom ispunjavanja kriterijuma.

3. Nova mreža sudova, regulisana Zakonom o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, počela je da funkcioniše od 1. januara 2014. godine i obuhvata sudove opšte i posebne nadležnosti. Zakon predviđa mrežu sudova koja ima: 66 osnovnih sudova sa 29 sudskih jedinica i 58 osnovnih javnih tužilaštava, 25 viših sudova i 25 viših javnih tužilaštava, 16 privrednih sudova, četiri apelaciona suda, u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu i četiri apelaciona javna

tužilaštva. Prekršajnih sudova je 44. U mreži sudova su i Vrhovni kasacioni sud i Ustavni sud Srbije.

4. Procedura izbora i napredovanja sudija i tužilaca ne garantuje nezavisnost od drugih grana vlasti. Neophodne izmene Ustava trebalo bi da osiguraju da profesionalnost i integritet postanu glavni kriterijumi u procesu izbora sudija, a procedura transparentnija i zasnovana na vrednovanju prethodnog rada. Direktan rizik za nezavisnost pravosuđa predstavlja uloga Narodne skupštine u imenovanju i razrešenju sudija, predsednika sudova i predsednika Vrhovnog kasacionog suda, tužilaca kao i republičkog javnog tužioca. Slična je situacija s imenovanjem Državnog veća tužilaca.

5. U prethodnom periodu jedan od najvećih izazova bila je reintegracija u pravosudni sistem oko 800 sudija i javnih tužilaca koji su vraćeni na funkciju na osnovu odluke Ustavnog suda. Još jedno polovično rešenje koje će imati dugoročne posledice je izbor na funkcije sa stalnim mandatom oko 900 sudija koji su 2009. godine bili izabrani na period od tri godine pošto Visoki savet sudstva 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 funkciju, jer njihov izbor nije u skladu ni sa zakonom o sudijama koji propisuje da se sudije biraju na osnovu ocene tokom rada.

6. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca usvojili su 2014. godine pravila za ocenjivanje sudija i tužilaca. U Srbiji nije postojalo redovno i sistemsko vrednovanje rada sudija i tužilaca zasnovano na jasnim i transparentnim kriterijumima. Sistem vrednovanja bi trebalo da bude takav da od njega zavisi karijera sudija i tužilaca na svim nivoima uključujući upravljačke pozicije.

7. Ustav garantuje tzv. princip nepremestivosti sudije. Visoki savet sudstva 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. 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. Međutim, ne koriste svi sudovi u Srbiji automatizovani sistem dodele predmeta pošto se u nekim sudovima predmeti dodeljuju prema abecedom redu i godišnjem rasporedu koji donosi predsednik suda.

8. Na nezavisnost pravosuđa svakako utiče i finansijska zavisnost od drugih grana vlasti. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca nastavili su da dele odgovornost sa Ministarstvom pravde u pogledu planiranja budžeta, izvršenja i nadzora.

9. 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. Dodatno obeshrabruje činjenica da reakcije najviših sudskih vasti na pritiske izvršne vlasti često izostaju.

Pravo na pravično suđenje

1. Ustav Srbije garantuje svakome pravo na jednaku zaštitu prava bez diskriminacije, ali je jedan od većih problema u vezi sa pravom na fer suđenje nedostatak odgovarajućeg sistema besplatne pravne pomoći. Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći za period od 2011. do 2013. godine je usvojena, ali zakon do kraja 2014. godine nije.

2. Prepreku za ostvarenje ovog prava predstavlja i činjenica da 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. Zaostali sudski predmeti su i dalje nešto što izaziva zabrinutost. Na kraju 2013. godine bilo je 2,8 miliona nerešenih predmeta.

3. Izmene i dopune Zakona o uređenju sudova omogućavaju građanima koji smatraju da im suđenje traje predugo da tuže sud i dobiju naknadu štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Ovaj postupak vodi se po pravilima vanparničnog postupka. 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.

4. Zakon o posredovanju u rešavanju sporova donet je u maju 2014. godine ali stupa na snagu tek 1. januara 2015. godine i on može doprineti rasterećenju sudova. Posredovanje se sprovodi na dobrovoljnoj osnovi uz obavezu obezbeđenja ravnopravnosti stranaka, isključenje javnosti, neutralnost, poverljivost, hitnost i zabranu korišćenja dokaza u drugim postupcima.

5. Prema istraživanju javnog mnenja 84% stanovništva misli da je pravosuđe neefikasno, 83% smatra da je zavisno od politike i drugih interesnih grupacija, 82% da je pristrasno, a 71% stanovništva nema poverenja u sudove u Srbiji.

6. Tokom 2014. godine pravosudni sistem bio je blokiran nekoliko puta, a blokade su bile toliko duge da se može reći da nije funkcionisao više od pola godine. Na početku godine sudovi nisu radili zbog reorganizacije mreže sudova, a pisarnice su otvorene tek u martu. U junu 2014. godine štrajkovali su advokati zbog povećanih taksi, pa je mnogo suđenja bilo odloženo.

7. Na pravo na suđenje u razumnom roku ključno je uticalo stupanje na snagu Zakona o javnom beležništvu. Zbog nadležnosti koje su ovim zakonom pripisane javnim beležnicima Advokatska komora Srbije stupila je u višemesečni štrajk, koji je u potpunosti blokirao rad pravosuđa. Štrajk advokata počeo je 17. septembra i nije se prekidao do kraja 2014. godine. Za vreme trajanja štrajka advokata odložen je veliki broj suđenja. Suštinskih pregovora između advokata i Ministarstva nije bilo prvih mesec dana štrajka jer je ministar pravde Nikola Selaković početak pregovora uslovio momentalnim okončanjem protesta, što advokati nisu želeli da urade.

8. Protesti advokata nisu bili usmereni na ukidanje javnog beležništva u Srbiju, već na promenu njihove nadležnosti i regulisanje odnosa sa drugim pravnim

profesijama. Naime, izmenama Zakona javni beležnik je postao isključivo nadležan za službeno zaključenje ugovora o prometu nepokretnosti svih fizičkih i pravnih lica. Budući da u Srbiji ima više od 8.000 advokata i da se polovina bavi isključivo sastavljanjem ugovora, izmenama propisa je velikom broju advokata onemogućeno da se bave poslom koji je kompletno prebačen na mnogo manji broj beležnika.

9. Sam izbor beležnika bio je sporan. Među najvećim propustima su promene pravila polaganja ispita, izbor konkursne komisije, nepoštovanje zakonskih kriterijuma za imenovanje, kao i formiranje organa javnobeležničke komore bez dovoljno članova. Zbog promene pravilnika, desilo se da su kandidati ispit polagali po različitim pravilima, kao i da je Komisija za imenovanje arbitrarno tumačila kriterijume za imenovanje.

10. Veliku prepreku boljoj efikasnosti pravosudnog sistema takođe predstavlja konstantno zastarevanje predmeta što svakako ukazuje na slabosti u radu, nedovoljan broj sudija i neorganizovanost pravosuđa u Srbiji.

Pravo na privatnost i tajnost prepiske

1. Ustav Srbije jemči nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, nepovredivost stana i tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja. 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 je 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.

2. Narodna skupština je u 2014. godini donela Zakon o izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama. Prema novim zakonskim rešenjima organi bezbednosti i operatori imaju obavezu da vode evidenciju o pristupu bazama podataka operatora. Narodna skupština je takođe ove godine usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku kojim je propisano da samo sud, a na predlog javnog tužioca, može odlučiti o odstupanju od Ustavom garantovanog prava na tajnost prepiske. Konačno, Skupština je juna ove godine usvojila i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji kojim su izmenjeni sporni članovi ovog zakona.

3. Provizorna ovlašćenja koja Odbor za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine ima nad službama bezbednosti ne pruža dovoljne garancije da je takva kontrola zaista i delotvorna.

Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti

1. Ustav Republike Srbije, garantuje zaštitu podataka o ličnosti. Osnovni zakon kojim je regulisana ova oblast je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Ni u 2014. godini Srbija nije dobila Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka

o ličnosti. Nacionalnom strategijom 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. Budući da pravni okvir za zaštitu podataka o ličnosti nije u skladu sa dokumentima Evropske unije ovu oblast bi trebalo što hitnije uskladiti s evropskim standardima i praksom.

2. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti sačinio je model Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji na sveobuhvatan način uređuje oblast zaštite ličnih podataka. Usklađen je sa dokumentima Saveta Evrope i Evropske unije i predviđa nove institute zaštite podataka i posebnih vidova obrade podataka, kao i uređenje postupka zaštite prava.

3. Odredbe relevantne za zaštitu podataka o ličnosti nalaze se i u Zakonu o tajnosti podataka, Zakonu o detektivskoj delatnosti i Zakonu o privatnom obezbeđenju. Međutim, ovim zakonima je predviđeno donošenje velikog broja podzakonskih akata koji nisu usvojeni ni do kraja 2014. godine.

4. I u 2014. godini mogli su se u medijima naći lični podaci građana koji su osumnjičeni za krivična dela i nalaze se pod istragom. Tako, javnosti su dostupni podaci iz ličnog i porodičnog života osumnjičenih, među kojima su i podaci o zdravstvenom stanju koji spadaju u naročito osetljive podatke. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ukazao je i na činjenicu da do podataka iz istrage koji se nađu u medijima građani ne bi mogli doći putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja pošto se radi o tajnim podacima.

5. Takođe se sredinom decembra bazi podataka koju vodi Agencija za privatizaciju u kojoj se nalaze lični podaci svih građana koji imaju upisane besplatne akcije javnih preduzeća moglo slobodno pristupiti na internet sajtu Agencije, a link preko koga se moglo pristupiti bazi blokiran je nakon intervencije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, koji je upozorio da postoje brojni načini da se ovi podaci zloupotrebe. Otežavajuća okolnost je činjenica da Krivični zakonik nije predvideo krivično delo krađe identiteta. Poverenik za informacije od javnog značaja pokrenuo je postupak nadzora primene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u Agenciji za privatizaciju.

Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti

1. Ustav Republike Srbije predviđa sekularnost i tretira odvojenost države i crkve na nivou ustavnih načela, odnosno propisuje zabranu ustanovljavanja državne ili obavezne religije. 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.

2. Zakon o crkvama i verskim zajednicama detaljnije uređuje pitanja ostvarivanja prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti. Sporne su neke odredbe Pravilnika o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica i mogu predstavljati povredu načela neutralnosti države prema unutrašnjim poslovima verskih zajednica.

3. Pristup crkvenim službama na nekim manjinskim jezicima ne garantuje se u potpunosti jer jednako pravo na verske usluge na određenim manjinskim jezicima nije u praksi dosledno zagarantovano. Tradicionalne verske zajednice izuzete su od fiskalizacije. To otvara pitanje crkvenih objekata i delatnosti koje očigledno nemaju veze sa bogosluženjem.

4. Pravilnikom o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica predviđaju se mnogo stroži uslovi za registraciju konfesionalnih i ostalih novih verskih organizacija. Ustavni sud je utvrdio da postoje razlike u postupku registracije tradicionalnih i konfesionalnih verskih zajednica ali da one nisu diskriminatorne. Razlika postoji, naime, u pogledu pružanja dokaza, ali se prilikom registracije ne postupa po sistemu odobrenja već se samo proverava ispunjenost zakonskih uslova za sticanje pravnog subjektiviteta, koje su tradicionalne crkve i verske zajednice već bile ispunile, budući da su već u prošlosti priznate posebnim zakonima.

5. Tokom 2014. godine nastavilo se zauzimanje imovine koju Islamska zajednica u Srbiji smatra vakufskom imovinom. Zauzimanje objekata počelo je od zgrade u centru Novog Pazara, u kojoj se sada nalazi Fakultet za islamske studije.

6. Srpska pravoslavna crkva bila je aktivna u davanju izjava vezanih za organizovanje Parade ponosa. Uoči organizovanja Parade ponosa patrijarh SPC dao je neprimerene izjave koje podstiču atmosferu nasilja u društvu i predstavljaju nedopustivo mešanje crkve u poslove države.

Sloboda izražavanja

1. Ustav Srbije garantuje slobodu javnog izražavanja mišljenja i takođe predviđa mogućnost njenog zakonskog ograničenja. Ustavom se garantuje i sloboda štampe. Narodna skupština Republike Srbije je 2014. godine usvojila set medijskih zakona – Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima. Za medijske zakone se može reći da su stvorili korektan pravni okvir za ostvarivanje svih bitnih ciljeva koje je Medijska strategija predvidela i da je po prvi put definisano šta se podrazumeva pod programima od javnog interesa, mada ovi zakoni sadrže nedostatke u nekim oblastima koji mogu da stvore određene probleme u praksi.

2. Osnovno dostignuće medijskih zakona je jasno i nedvosmisleno opredeljenje države da izađe iz vlasništva u medijima. Javno vlasništvo ostaje u javnim medijskim servisima, ustanovama koje će se baviti informisanjem na jezicima nacionalnih manjina i ustanovi koja će se baviti informisanjem građana na teritoriji

Kosova i Metohije, dok će ostali mediji biti privatizovani do sredine 2015. godine. Zamerka sistemu uspostavljenom u zakonu leži u samoj prirodi odlučivanja o sredstvima koja se dodeljuju medijima, budući da poslednju reč ima nadležno ministarstvo i organi Pokrajine i jedinica lokalne samouprave.

3. Zakon o javnim servisima obezbedio je dobar pravni okvir za ostvarivanje pune nezavisnosti i transformacije javnih servisa u istinska glasila građana Srbije, a ne političkih elita. On predviđa dobra sistemska rešenja vezana za finansiranje javnog servisa, ali s druge strane, uspostavlja provizorni sistem finansiranja iz budžeta do kraja 2015. godine. Od 2016. godine biće uvedena obavezna taksa kao pretplata za javni servis, ali je veliko pitanje da li će, i koliku uspešno, biti sprovedena naplata takse.

4. Medijska reforma se najviše odrazila na elektronske medije, budući da je došlo do harmonizacije sa evropskim regulatornim okvirom a uvedeni su i brojni novi instituti koji nas približavaju pravilima koja važe na unutrašnjem tržištu EU u ovoj oblasti.

5. Stepen medijskih sloboda u 2014. u Srbiji je znatno manji nego prethodne godine, što je dugogodišnji trend. Pojačani su politički i ekonomski pritisci na medije, narasli su cenzura, autocenzura, uklanjanje kritičkih tekstova sa društvenih mreža, intenzivirani su napadi na novinare, pogoršan je ionako veoma težak materijalni položaj medija.

6. Kritičke ocene stanja medija u Srbiji dolazile su sa više strana. Evropska unija je pohvalila usvajanje medijskih zakona i napredak o istragama o ubistvima novinara, ali je upozorila da će pravi efekti biti vidljivi tek kod primene ovih zakona. Predstavnica OEBS za slobodu medija, Dunja Mijatović, izrazila je zabrinutost zbog rasta cenzure na internetu, a premijer Aleksandar Vučić ju je optužio da vodi prljavu kampanju protiv njega u Srbiji i inostranstvu i zatražio izvinjenje. U godišnjem izveštaju Stejt departmenta izražava se takođe zabrinutost zbog uznemiravanja novinara i pritisaka na novinare da sprovode autocenzuru.

7. Materijalni položaj medija u Srbiji, pored opšte teške ekonomske situacije, otežava i njihova brojnost. U zemlji je bilo 1.379 registrovanih medija, od kojih preko sto televizijskih stanica. U Srbiji izlazi čak 15 dnevnih listova iako je broj čitalaca veoma mali.

8. Položaj novinara dodatno otežavaju česti napadi na novinarsku struku. Prema podacima Nezavisnog udruženja novinara Srbije od početka godine do kraja avgusta zabeleženo je devet napada na novinare i jedan na imovinu. Posebno je ugrožena bezbednost novinara koji se bave istraživačkim novinarstvom. U toku godine ponovo su se dešavale smene urednika medija, za koje mnogi u javnosti veruju da su politički motivisane, a ove smene, pritisci, pa čak i hapšenja zbog navodnog širenja panike tokom katastrofalnih poplava kao politički motivisanih, jača autocenzuru u medijima. Ni u 2014. godini nisu rešena ubistva novinara iz poslednje decenije 20. veka, ali su načinjeni neki pozitivni koraci na tom planu.

9. Nedostatak profesionalizma u novinarstvu je odavno uočen kao ozbiljan problem koji urušava ugled novinarske profesije i deluje negativno na pravo građana Srbije da na vreme dobiju tačne i pouzdane informacije. Kršenje novinarskog kodeksa sve je uočljivije, posebno u tzv. tabloidima 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.

Sloboda mirnog okupljanja

1. 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, niti prijavljivanju. Zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju se državnom organu. Zakon o okupljanju građana usvojen je još 1992. godine i mada je nekoliko puta menjan, još uvek sadrži veoma zastarela rešenja koja nisu u saglasnosti sa međunarodnim standardima pa čak i sa relevantnom ustavnom odredbom. Ministarstvo unutrašnjih poslova je 2014. godine izradilo novi nacrt Zakona o mirnim okupljanjima. Novi Zakon se nije našao u skupštinskoj proceduri do kraja godine.

2. Uopštene zabrane za okupljanja na pojedinim mestima kakve poznaje Zakon o okupljanju građana nisu u skladu niti s Ustavom, niti s međunarodnim standardima. Zakon takođe predviđa da će opštine i gradovi odrediti koji prostori se smatraju primerenim za okupljanje. 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.

3. Prijava skupa 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. 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.

4. Zakon 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 ili kada 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.

5. Prvi put posle 2010. godine, održana je Parada ponosa u Beogradu 28. septembra. Organizatori su bili pozvani na sastanke u Skupštinu grada Beograda koji su se održavali svake srede i koji su, prema njihovim rečima, dosta pomogli u organizaciji Parade ponosa. Paradu ponosa, na kojoj je bilo između 1.000 i 1.500

učesnika, obezbeđivao je veliki broj pripadnika policije i žandarmerije. Jake policijske snage sa opremom za razbijanje demonstracija blokirale su centar Beograda. Za vreme održavanja Parade ponosa nisu održane kontrademonstracije već je pokret „Dveri“, koji se protivio održavanju Parade, organizovao skup u subotu uveče 27. septembra. Nakon što je Parada ponosa već bila završena 28. septembra popodne, pristalice pokreta „Dveri“ su se okupili na molebanu u Hramu Svetog Save odakle su šetali do Saborne crkve. I ovaj skup je protekao bez incidenata.

6. U junu 2014. godine, održana je protestna šetnja povodom obeležavanja Međunarodnog dana ponosa LGBT osoba pod sloganom „Zona slobodna od mržnje“. Na ovom skupu u pokretu bilo je prisutno oko 100 učesnika dok je oko 50 policajaca obezbeđivalo šetnju. Niko od učesnika skupa nije bio napadnut ni verbalno ni fizički.

7. U decembru 2014. grupa stranaca, aktivista organizacije Falun Gong podneli su ukupno 9 zahteva za održavanje javnog skupa. Rešenje o zabrani skupa doneto je 11. decembra 2014. uz obrazloženje da su se stekli uslovi za zabranu javnog skupa iz člana 11 Zakona o okupljanju građana, bez ikakvog navođenja konkretnih okolnosti slučaja. Policija je 14. decembra lišila slobode devet aktivista, državljana Bugarske, a 15. decembra jednog aktivistu iz Finske i jednog iz Slovačke. Svi uhapšeni stranci su odvedeni u Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli gde im je uručeno rešenje o otkazu boravka u kome im se nalaže da odmah napuste Republiku Srbiju.

Sloboda udruživanja

1. Ustav Republike Srbije jemči slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog oblika udruživanja, kao i slobodu da se ostane van svakog udruženja. 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.

2. Zakon o udruženjima i Zakon o političkim strankama bliže uređuju ostvarivanje slobode udruživanja. 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.

3. Zakon predviđa da se u budžetu Republike Srbije obezbeđuju sredstva za podsticanje programa ili nedostajući deo sredstava za finansiranje programa koji realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa. Ova sredstva se dodeljuju na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Na osnovu predloga Zakona o izvršenju budžeta Republike Srbije za 2013. godinu udruženjima građana je isplaćeno 6.214.569.882,00 dinara od strane republičkih organa, 7.314.860.355,00 dinara od strane jedinica lo-

kalne samouprave, 851.511.215,00 od strane Autonomne Pokrajine Vojvodine. Podaci o ukupnim izdvajanjima za organizacije civilnog društva za 2014. godinu nisu bili dostupni.

4. U 2014. godini Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, sprovelo je konkurs za dodelu sredstava udruženja građana. Konkurs je sproveden uz brojne nepravilnosti. Pošto je jedan broj NVO ukazao na nepravilnosti ministar Aleksandar Vulin, pretio je civilnom sektoru inspekcijama i proverama poslovanja u prethodnih deset godina izjavivši da namerava da novac za usluge socijalne zaštite usmeri u Fond za lečenje dece obolele od retkih bolesti. Udruženja građana su tražila poništavanje nepravilnog konkursa, razrešenje ministra Vulina i pokretanje istrage po službenoj dužnosti i efikasno procesuiranje svih odgovornih za pokušaj zloupotrebe novca poreskih obveznika. Tužilaštvo je dužno da u ovom slučaju postupi po službenoj dužnosti i da ispita osnovanu sumnju da je konkurs zloupotrebila organizovana grupa koja je imala za cilj da prisvoji novac iz budžeta i čiji članovi sede u nadležnim državnim i lokalnim institucijama i novootvorenim udruženjima građana.

5. Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja zabranjuje delovanje organizacija koje u svojim programima i statutima afirmišu neonacističke i fašističke ideje. 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 se tim delovanjem teže da ograniče prava i slobode drugih. Tako, organizacija „Srbski obraz“ nesmetano, na javnim mestima, organizuje svoje skupove. U novembru 2014. godine, ova organizacija je organizovala niz manifestacija povodom povratka u Srbiju optuženog Vojislava Šešelja kojem je Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju ukinuo pritvor 6. novembra 2014. godine.

Pravo na azil

1. Prema Ustavu Srbije 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 u našoj zemlji i ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita.

2. 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. U periodu od januara do sredine aprila 2014. godine, Kancelarija za azil nije vršila registraciju u privremenim centrima za azil u Sjenici i u Tutinu.

3. Namera osoba koje traže azil može biti prepoznata u postupku pred prekršajnim sudijom, koji bi tada mogao da obustavi postupak i uputi ih da podnesu zahtev za azil. Praksa postupanja prekršajnih sudova u Srbiji u navedenoj situaciji nije ujednačena. Postupak za dobijanje azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil na propisanom obrascu koji se podnosi ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil. Komisija za azil odlučuje u drugom stepenu po žalbama na odluke Kancelarije za azil. Protiv odluke Komisije za azil moguće je pokrenuti postupak pred Upravnim sudom koji odluku o tužbi donosi u sudskom veću od trojice sudija.

4. U periodu od januara do juna 2014. godine pred Upravnim sudom je pokrenut samo jedan upravni spor u postupku azila dok je doneto pet presuda povodom tužbi koje su uložene 2013. godine. U tri presude tužba je odbijena dok je u dve presude tužba uvažena i poništeno rešenje Komisije za azil. Do sada se Upravni sud pretežno ograničavao na ispitivanje proceduralne ispravnosti postupka za dobijanje azila.

5. Imajući u vidu dve presude Upravnog suda kojima su poništena rešenja Komisije za azil, moglo se očekivati da će prvostepeni i drugostepeni organi u postupku azila u budućnosti prekinuti praksu sistematske zloupotrebe pravila sigurne zemlje, te da će u postupcima prethodno utvrđivati da li je u konkretnom slučaju treća zemlja zaista sigurna za tražioca azila odnosno da li u toj zemlji postoji efikasan i fer postupak azila. Ipak, i u 2014. godini, Kancelarija za azil nastavila je sa automatskom primenom koncepta sigurne treće zemlje.

6. Smeštaj za tražioce azila u Srbiji u toku 2014. godine organizovan je od strane Komesarijata za izbeglice i migracije u pet centara: Banji Koviljači, Bogovađi, Sjenici, Tutinu, Obrenovcu, a od avgusta meseca 2014. godine i u Krnjači. Pojedini tražioci azila koji nisu uspeli da se smeste u centru za azil ili dobiju potvrdu o izraženoj nameri u zakonom predviđenom roku strahuju od deportacije na teritoriju Republike Makedonije. Obezbeđivanje smeštaja je u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije i finansira se iz budžeta Republike Srbije. Zakonom o budžetu za 2014. godinu predviđen je iznos od 2.000.000 dinara za integraciju lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita ili izbeglički status.

7. Odlukom MUP u decembru 2013. godine osnovane su Projektna grupa i Radna grupa za izradu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu. Rad Projektne grupe predstavlja primer dobre prakse okupljanja organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija i državnih organa u jedan široki forum sa zajedničkim ciljem da se unapredi postojeći sistem azila u Republici Srbiji. Međutim, nakon vanrednih parlamentarnih izbora u Srbiji marta 2014. godine, zaustavljen je rad na izmenama i dopunama Zakona o azilu.

8. Zaštitnik građana je u februaru 2014. godine utvrdio propuste u postupanju MUP i Komesarijata za izbeglice i migracije prema strancima koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji. Na osnovu ovih nalaza, Zaštitnik građana je uputio 26 preporuka nadležnim državnim organima – Direkciji policije MUP i Komesarijatu. Preporuke Zaštitnika su delimično ispunjene.

Pravo na rad

1. Ustav Republike Srbije garantuje pravo na rad i pravo na slobodan izbor zanimanja. Oblast radnog prava regulisana je prvenstveno Zakonom o radu i Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Opštim kolektivnim ugovorom detaljnije su uređeni odnosi između poslodavca i zaposlenih. U maju 2011. godine doneta je Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020. U strategiji se predviđa da zaposlenost sa sadašnjih 45,5% poraste na 66%.

2. Izmene Zakona o radu stupile su na snagu 29. jula 2014. godine, a usvojene su bez adekvatne javne rasprave i po hitnom postupku. Tokom rada na izmenama i dopunama Zakona o radu stvarao se utisak da su sve odredbe, kojima se umanjuju prava zaposlenih nametnuti zbog usaglašavanja sa međunarodnim standardima i zahtevima u procesu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i konvencijama usvojenim u MOR.

3. Izmene zakona tiču se prvenstveno uslova rada i zapošljavanja. Rok trajanja radnog odnosa na određeno vreme povećan je sa 12 na 24 meseca. Dužina prekovremenog rada ograničena je na osam časova nedeljno. Usvojene su izmene zakonskih odredbi koje se odnose na trudnice i zaposlene porodilje koje doje dete kojima se pruža veća zaštita. Zakon dozvoljava poslodavcu da zaposlenom ponudi aneks ugovora o radu, a kada zaposleni odbije ponudu aneksa zadržava pravo da u sudskom postupku povodom otkaza ugovora o radu osporava njegovu zakonitost. Odredbe o disciplinskim merama svrstane su u deo zakona o otkazu ugovora o radu od strane poslodavca, međutim, disciplinski postupak i nadležnost za njegovo sprovođenje nisu precizirani kao ni način utvrđivanja disciplinske odgovornosti i izricanja disciplinskih mera.

4. Olakšano je otpuštanje radnika jer je ukinuto ranije rešenje koje je predviđalo prilično komplikovani postupak. Mnogi sindikati smatraju da je svrha novog zakona lakše otpuštanje radnika i smanjenje troškova za poslodavca, a sve u cilju privlačenja stranih investitora kojima poslovanje pod uslovima propisanim starim zakonom nisu odgovarali. Novine su i da su prošireni otkazni razlozi na inicijativu poslodavca. Zakon propisuje i posebnu zaštitu od otkaza ugovora o radu pojedinim kategorijama zaposlenih, i to za vreme trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta ali takođe i za predstavnike zaposlenih za vreme obavljanja funkcije, ako predstavnik zaposlenih postupa u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu.

5. 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, pokrenuti spor pred nadležnim sudom ili može, zajedno sa poslodavcem, da iznese sporna pitanja pred arbitražu. Na rešavanje individualnih i kolektivnih radnih sporova primenjuju se i odredbe Zakona o mirnom rešavanju sporova. U Srbiji je još 2004. godine usvojen Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova. I pored mnogobrojih prednosti, institut alternativnog mirnog rešavanja radnih sporo-

va nije uspeo da se postavi kao povoljniji i češće korišćeni mehanizam od sudske zaštite pa je zato neophodno ubuduće ojačati Agenciju za mirno rešavanje radnih sporova.

6. Značajna novina koju donosi novi Zakon o radu je tačno utvrđivanje ovlašćenja inspektora rada u vršenju inspekcijskog nadzora mada je neophodno da se što hitnije ojačaju kapaciteti Inspektorata za rad. Gotovo 40% građana Srbije navodi da je neefikasnost, korupcija i nejednako postupanje najveći problem u radu inspekcija rada. U periodu od maja do septembra 2014. godine, inspektori rada su izvršili 18.993 inspekcijska nadzora i zbog utvrđenih nedostataka doneli su 3.752 rešenja o njihovom otklanjanju, 176 rešenja o zabrani rada na mestu rada, podneli su 1.545 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka (8,13% od ukupnog broja izvršenih inspekcijskih nadzora), kao i 13 krivičnih prijava.

7. Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje u avgustu 2014. godine nalazilo se 757.243 lica, odnosno 20,3%, što je za 0,5 odsto manje u odnosu na početak godine. Od toga je 392.562 žena. Tokom 2014. godine, sa evidencije NSZ zaposleno je 21.895 lica, dok posao po prvi put traži 261.750 lica. Na zaposlenje se u proseku čeka skoro četiri godine, a mladi do 30 godina čine 26,2% od ukupnog broja nezaposlenih. Broj nezaposlenih u Srbiji je dostigao svoj maksimum u februaru 2014. godine, kada je na evidenciji NSZ registrovano 25,1% nezaposlenih.

8. Gotovo četvrtina radno aktivnog stanovništva u Srbiji je nezaposlena. Stopa zaposlenosti je u drugom kvartalu 2014. godine iznosila 39,5%. Prema Globalnom izveštaju o konkurentnosti 2014–2015. Svetskog ekonomskog foruma, najveće prepreke za poslovanje u Srbiji su neefikasna birokratija (13,7%), ograničen pristup novčanim sredstvima (13,3%) i korupcija (11,9%). Kada je u pitanju neregularno plaćanje i podmićivanje, od 144 države Srbija zauzima 69. mesto, a prema praksi zapošljavanja i otpuštanja nalazi se na 115. mestu.

9. Istraživanja pokazuju da se građani u Srbiji, kada je o zapošljavanju reč, najviše žale na korupciju. Korupcija prilikom zapošljavanja prisutna je i u javnom i u privatnom sektoru. Jedini način da se smanji nivo korupcije u zapošljavanju u javnom sektoru je izmena zakona i drugih propisa koji se tiču rada, i uvođenje jasnih i obavezujućih kriterijuma za zapošljavanje državnih službenika i stroge kazne za kršenje takvih odredaba. Za to je potrebno izvršiti ozbiljnu i sveobuhvatnu reformu državne uprave i svih propisa koji se odnose na oblast rada jer se samo tako može izvršiti depolitizacija i profesionalizacija službenika. Nažalost, najavljene reforme u ovoj oblasti još uvek nisu ni počele u 2014. godini.

10. Jedan od većih izazova s kojima se Vlada Srbije suočava kada je reč o povećanju zaposlenosti je i siva ekonomija. Iako je Vlada najavila da će aktivno delovati u cilju smanjenja sive ekonomije i njenog uvođenja u regularne tokove u toku ove godine nije bilo ozbiljnijih aktivnosti koje bi dale zadovoljavajuće rezultate.

Pravo na pravedne i povoljne uslove rada

1. Ustavom je garantovano pravo zaposlenog na pravičnu naknadu za rad mada ne sadrži izričitu odredbu o jednakoj nagradi za rad iste vrednosti. Tokom 2014. godine članovi Socijalno-ekonomskog saveta nisu postigli konsenzus neophodan za donošenje odluke o iznosu minimalne zarade u Republici Srbiji. Odluku je stoga donela Vlada kojom je utvrđena visina minimalne cene rada u Srbiji za 2015. godinu u iznosu od 121 dinar po radnom času, bez poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Ova odluka se primenjuje od 1. januara 2015. godine, i uticala je na povećanje minimalne zarade za 5.2 procenta pa će ona iznositi bruto 28.430,50 dinara.

2. Izmene Zakona o radu uvele su pomene u računanje minimalne cene rada što može da dovede do toga da najniža cena rada izgubi značajno na vrednosti, čak iako je realno utvrđena u trenutku donošenja odluke, zbog očekivane inflacije i drugih elemenata na osnovu kojih se izračunava.

3. Prema odredbama izmenjenog zakona zaposleni je dužan da, na zahtev poslodavca, radi duže od punog radnog vremena u slučaju više sile, iznenadnog povećanja obima posla i u drugim slučajevima kada je neophodno da se završi posao koji nije planiran. U Srbiji je česta i zloupotreba preraspodele posla, jer poslodavce duži ostanak zaposlenih na poslu ne karakterišu kao prekovremeni rad, već kao preraspodelu radnog vremena.

4. Usvajanjem Zakona o privremenom uređivanju osnovica za obračun plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava i Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija od novembra 2014. na snagu je stupio rebalans budžeta. Penzije veće od 25.000 dinara umanjene su po stopi od 22 procenata, dok su plate u javnom sektoru linearno umanjene po stopi od 10 procenata. Zakon je počeo da se primenjuje od novembra 2014. godine, a zaključno sa decembrom 2017. godine. Donošenje ovakve odluke Vlada je obrazložila potrebom da se obezbedi stabilnost javnih finansija, pre svega kroz sistem održivog finansiranja deficita i duga, a time i makroekonomska stabilnost. Ipak postoji ozbiljna sumnja i zabrinutost da ova mera sama po sebi neće ništa doneti i da je neće pratiti dodatne neophodne mere, pre svega reforma državne uprave i javnih preduzeća i smanjenje broja zaposlenih u njima.

5. Izmene zakona unele su odredbu po kojoj obračun zarade i naknade zarade koje je poslodavac dužan da isplati predstavlja izvršnu ispravu čime se potencijalno olakšava položaj zaposlenih kojima se zarade ne isplaćuju, jer sud može da odluči da se sa računa preduzeća skida iznos neisplaćene zarade, a novac uplaćuje na račun zaposlenog. Međutim, ovo je moguće samo ako poslodavac ima para na računu, dok u suprotnom, firma odlazi u stečaj, a zaposleni čekaju da svoja potraživanja naplate iz stečajne mase.

6. Koliko je u Srbiji onih koji rade, a ne primaju redovno platu je nepoznato. Prema podacima direktora Unije poslodavaca Srbije samo 21,8 odsto preduzeća u

privatnom sektoru redovno isplaćuje zarade prvog u mesecu za prethodni mesec. Oko 39 odsto preduzeća zarade isplaćuje u roku od 60 dana, a preostalih 39 procenata kasni više od dva meseca.

7. Jula 2014. godine usvojene su nove izmene Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju kojima se precizira definicija osiguranika poljoprivrednika. Ovim izmenama se poljoprivrednom domaćinstvu finansijski olakšava izvršavanje obaveze uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Sindikalno organizovanje i štrajkovi

1. Ustav garantuje slobodu 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. Pravo na štrajk garantovano je takođe Ustavom. Štrajk se sprovodi u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, dok može biti ograničen isključivo zakonom i u skladu s prirodom ili vrstom delatnosti.

2. Zakonom o štrajku ovo pravo 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. 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 nije se našao pred parlamentom u toku 2014. godine.

3. Ovu godinu obeležio je veliki broj štrajkova: advokata, prosvetnih radnika, policije i zdravstvenih radnika. Pored njih štrajkovali su i radnici neuspešno privatizovanih i preduzeća u restruktuiranju. Nažalost štrajkovi zaposlenih u javnom sektoru dobili su mnogo veći značaj i odjek u javnosti od štrajkova radnika koji se već decenijama bore za svoja osnovna prava.

4. Neki od štrajkova pokazali su izuzetnu novu snagu i jedinstvo štrajkača koja u prethodnom periodu nije bila svojstvena sindikatima, kao na primer štrajk advokata i prosvetnih radnika. Jedan od bitnih razloga da se započne štrajk je nedostatak socijalnog dijaloga, što se vidi i na primeru štrajkova advokata i prosvetnih radnika u kojima su pregovori tekli sporo, uz stalna uzajamna optuživanja i nespremnost Vlade da prihvati neka razumna rešenja koja su nudili štrajkači.

5. Višemesečni štrajk prosvetnih radnika urušio je i onako krhku stabilnost obrazovnog sistema i poverenja u njega. Sporadično rešavanje materijalnog položaja prosvetnih radnika, gradiva koje su u školama uči, stanja u školama nije dalo rezultate. Ozbiljan problem je veoma loš materijalni položaj prosvetnih radnika; plate u prosveti su niže od republičkog proseka i najniže u regionu. Štrajk prosvetnih radnika počeo je u oktobru i do kraja godine nije se završio. Sindikati obrazovanja zahtevali su da prosveta bude izuzeta od smanjenja plata za 10 procenata, da se oroči

period u kojem će biti donet zakon o platnim razredima za ceo javni sektor i potpisivanje posebnog kolektivnog ugovora. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije izašlo u susret njihovim zahtevima i štrajk se nastavio i u 2015. godini.

Pravo na socijalno obezbeđenje

1. Ustav propisuje da građani i porodice imaju pravo na socijalnu zaštitu. 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. Ustav garantuje posebnu zaštitu porodice, majki, samohranih roditelja i deteta.

2. Socijalno osiguranje obuhvata penzijsko, invalidsko, zdravstveno i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. U Srbiji postoji više zakona koji regulišu oblast socijalnog osiguranja. Izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2010. godine, pooštreni su uslovi za odlazak u penziju, dok će se postojeće granice podizati postepeno sve do 2023. godine. Nove izmene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju usvojene su u julu 2014. godine. Uvedene su odredbe o umanjenju penzije u slučajevima ranijeg odlaska u penziju, a određeno je i da se starosna granica za odlazak u penziju za žene postepeno poveća na 65 godina, čime će se 2023. godine izjednačiti sa muškarcima.

3. 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.

4. 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.

Pravo na obrazovanje

1. Ustav Republike Srbije propisuje da svako ima pravo na obrazovanje i da je osnovno obrazovanje obavezno. Osnovno i srednje obrazovanje su besplatni. Ustav propisuje i da svi građani imaju, pod jednakim uslovima, pristup visokoškolskom obrazovanju.

2. Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013–2018, rizici za korupciju uočeni u okviru sektora obrazovanja u najvećoj meri povezuju se sa nedovoljnom transparentnošću niza procesa koji se odvijaju u okviru prosvetnih institucija kao i veoma širokim diskrecionim ovlašćenjima u

odlučivanju. Akcionim planom za sprovođenje pomenute strategije prepoznata je potreba za izmenom propisa koji regulišu oblast obrazovanja.

3. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja pristupilo je izradi dva sistemska zakona, i to Zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju. Formirane su radne grupe koje će započeti sa svojim aktivnostima pošto se donese krovni zakon iz oblasti obrazovanja i vaspitanja, i to Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, čija izrada je u toku, a inicirana je između ostalog i strateškim dokumentima u oblasti korupcije.

4. Ustav garantuje autonomiju univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova. U septembru 2014. godine izmenjen je i dopunjen Zakon o visokom obrazovanju. Usvojene su odredbe koje određuju kraće rokove i drugačiju proceduru za priznavanje stranih diploma. Izmenama Zakona razdvojeno je priznavanje stranih visokoškolskih diploma radi zapošljavanja u Srbiji (profesionalno priznavanje) od onog u kojem strani student želi da nastavi školovanje na našim fakultetima (akademsko priznavanje). Zakonom se detaljno preciziraju postupci akreditacije i izdavanja dozvole za rad fakultetima. Nacionalni savet može poništiti odluku Komisije za akreditaciju i proveru kvaliteta i u drugostepenom postupku odobriti studijski program, odnosno doneti konačnu odluku.

5. Izmene Zakona omogućavaju da se donesu neophodni minimalni kriterijumi za izbor u zvanja nastavnika. Pored ovoga, izmenama su predviđene i mere koje su usmerene na poboljšanje doktorskih studija, tako da najmanje jedan recenzent na doktorskim studijama mora da bude sa druge visokoškolske ustanove, što bi sprečilo da dolazi do situacija koje su se dešavale u toku 2014. godine kada su javnost uzdrmale afere oko prepisanih doktorata.

6. Prema globalnom indeksu konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma po kapacitetu zemlje za vraćanje talenata Srbija se nalazi na 141, a po kapacitetu za privlačenje talenata na pretposlednjem, 143. mestu u svetu.

Zdravstvena zaštita

1. Ustav Srbije garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu. Ustav uspostavlja i pozitivnu obavezu države da pomaže razvoj zdravstvene i fizičke kulture. Ustav predviđa i obavezu države da organizuje fondove zdravstvenog osiguranja. Zakonom o zdravstvenom osiguranju uređeno je obavezno i dobrovoljno zdravstveno osiguranje. Zakon o zdravstvenoj zaštiti predviđa da zdravstvena zaštita podrazumeva preventivnu, kontrolnu i rehabilitacionu zaštitu. Finansiranje zdravstvene zaštite vrši se iz sredstava zdravstvenog osiguranja u odnosu na osigurana lica, iz sredstava budžeta Republike i iz ličnih sredstava korisnika zdravstvene zaštite u slučajevima određenim zakonom (participacija).

2. Zdravstvena zaštita nije u dovoljnoj meri dostupna što se može pripisati brojnim propustima u zakonima, ali isto tako i lošoj primeni postojećih zakonskih rešenja. Neujednačeno tumačenje normi dovodi do kršenja prava čime se pacijentima onemogućava da dobiju zdravstvene usluge.

3. Na dostupnost zdravstvene zaštite utiče i manjak zaposlenih u ustanovama. Zabrana zapošljavanja se negativno odrazila na efikasnost pružanja usluga u zdravstvenim ustanovama. Starosna struktura zaposlenih u zdravstvu je zabrinjavajuća. U pojedinim domovima zdravlja najmlađi lekari imaju preko 50 godina, dok je u bolnicama i klinikama situacija još gora.

4. U maju su usvojene izmene Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje kojim je procenat izdvajanja za zdravstveno osiguranje sa 12,3% smanjeno na 10,3%. Prema izveštaju *Euro Health Consumer Index for 2014 (EHCI 2014*), Srbija je na 33. mestu sa 473 poena. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje velikog broja zaposlenih se ne ostvaruje uglavnom zbog činjenice da im poslodavci ne uplaćuju doprinose.

5. Mada se u poslednjih deset godina govori o reformi zdravstvenog sistema u tome nema vidljivog napretka. Zakoni koji regulišu oblast zdravstva i dalje se veoma često menjaju, ali samo parcijalno, što kvalitetu zdravstvenih usluga donosi mnogo više štete nego koristi.

6. Opšte nezadovoljstvo u odnosu na zdravstveni sistem u Srbiji ne vezuje se samo za pacijente, već i za većinu zaposlenih, od nemedicinskog osoblja do lekara. Na veoma loše stanje u zdravstvenom sektoru utiče loša organizacija, visoka stopa korupcije, uticaj političkih partija, netransparentnost u radu i nedostatak saradnje između organa nadležnih za oblast zdravstva.

Zabrana diskriminacije i položaj manjina

1. Nacionalne manjine i manjinska prava. – Srbija je u martu 2013. godine podnela treći periodični izveštaj Generalnom sekretaru Saveta Evrope. Savetodavni komitet SE je ocenio da je Srbija uložila značajne napore radi poštovanja prava pripadnika nacionalnih manjina i razvoja antidiskriminacione politike, ali je konstatovao da sveobuhvatni i strateški pristup integraciji nacionalnih manjina u srpsko društvo i dalje nedostaje. Savetodavni komitet je pozdravio rešenje po kome i lica koja nisu državljani Republike Srbije i koja govore manjinskim jezicima mogu da ostvare mnoga manjinska prava, ali je podsetio da državljanstvo ne bi trebalo da bude element definicije nacionalne manjine.

Savetodavni komitet smatra da je Zakon o zabrani diskriminacije značajno ojačao zakonodavni okvir za promociju ravnopravnosti, ali je naveo da je rad Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnika građana i Pokrajinskog ombudsmana otežan zbog kadrovskih nedostataka i zbog nepoznavanja i nerazumevanja anti-

diskriminacionog zakona u javnosti, kao i zbog činjenice da preporuke ovih institucija ne prati uvek odgovarajuće postupanje nadležnih organa.

Pohvaljeno je uvođenje posebne okolnosti za odmeravanje kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje koja bi trebalo rigoroznije da bude primenjena kako bi se osiguralo da se zločini iz mržnje adekvatno gone, osuđuju i kažnjavaju.

Komitet je istakao da pripadnici nacionalnih manjina nedovoljno učestvuju u javnim poslovima i političkom životu i da je manjim nacionalnim manjinama izuzetno teško da budu predstavljeni u Narodnoj skupštini Srbije, kao i da je implementacija prava na upotrebu manjinskih jezika neujednačena na teritoriji Srbije. Prema mišljenju Savetodavnog komiteta značajan izazov još uvek predstavlja nastava na manjinskim jezicima.

Ustavni sud je u januaru 2014. godine doneo odluku kojom je proglasio neustavnim pojedine odredbe Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina koje se odnose na ovlašćenja nacionalnih saveta.

Krajem oktobra održani su drugi po redu izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina. Prema podacima iz izveštaja o sprovedenim izborima za nacionalne savete koji je usvojila Republička izborna komisija glasalo je 37,63 odsto upisanih. Mala izlaznost ukazuje na to da pripadnici nacionalnih manjina nisu u nacionalnim savetima, u prethodne četiri godine, prepoznali svoje predstavnike.

Problemi u primeni Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina javljaju se zbog neusklađenosti ovog zakona sa drugim zakonima, nedovoljne preciznosti pojedinih zakonskih odredbi, kao i potpuno izostajanje regulisanja određenih pitanja. Deo odgovornosti za ovakvo stanje snose i sami nacionalni saveti. Pojedini primeri zloupotrebe zakonskih ovlašćenja, nenamensko trošenje budžetskih sredstava i značajan uticaj političkih stranaka na rad nacionalnih saveta imali su negativan efekat u javnosti.

Nacionalni saveti nacionalnih manjina prepoznali su u Zaštitniku građana i Pokrajinskom ombudsmanu partnera u nastojanjima da se dosledno sprovode zakonske odredbe o čemu govori veliki broj pritužbi koji su nacionalni saveti uputili ovim nezavisnim telima kao i broj preporuka koje su ova nezavisna tela uputila organima uprave.

2. Romska zajednica. – Romi spadaju u najugroženiju kategoriju stanovnika u Srbiji. Tokom 2014. započete su pripreme za izradu nove Strategije za unapređivanje položaja Roma. Konstituisan je Nacionalni savet romske nacionalne manjine. Na izborima je izlaznost bila manja nego prethodnog puta, ali je u biračke spiskove upisan veći broj pripadnika romske manjine. Upis većeg broja Roma u poseban birački spisak predstavlja veliki uspeh i pre svega je posledica kampanja romskog civilnog sektora.

Zakonske odredbe za upisivanje „pravno nevidljivih lica“ sprovode se i daju ohrabrujuće rezultate ali i dalje nedovoljno brzo i efikasno. Do sada je više od 20.000 Roma upisano u matične knjige. Međutim, zakonske odredbe kojima se

omogućava da se centri za socijalni rad koriste kao privremena adresa za potrebe prijavljivanja, nedosledno se primenjuju širom zemlje.

Diskriminacija Roma zastupljena je u mnogim segmentima života. Česta je diskriminacija Roma pri zapošljavanju. Obrazovni sistem je Romima teško dostupan, a sa diskriminacijom se sreću na svakom koraku svog školovanja. Stopa napuštanja škole kada su u pitanju romska deca i dalje je visoka. Procenat dece romske nacionalnosti srednjoškolskog uzrasta koja trenutno pohađaju srednju ili visoku školu je 21,6 procenata, dok je u ostaloj populaciji taj procenat 89,1.

Romi većinom žive u teškim uslovima. Oni koji žive u brojnim neformalnim naseljima izloženi su visokom nivou diskriminacije u pristupu socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti, zapošljavanju i adekvatnom stanovanju, uključujući osnovne higijenske uslove, vodu i struju. Uslovi života u neformalnim naseljima su užasni, ona uglavnom nemaju struju i vodu a higijenski uslovi za život ne postoje. U jesenjim i zimskim mesecima često se u neformalnim naseljima dešavaju požari, u kojima se ponekada gube i životi, jer se stanovnici ovih naselja greju na sveće ili pale vatre.

Poseban problem predstavlja pitanje prinudnih iseljenja i prava na stanovanje. Zato bi trebalo podržati inicijativu romskog civilnog sektora za usvajanje l*ex specialis* za legalizaciju neformalnih romskih naselja. Ovaj zakon bi omogućio regulisanje nelegalnog statusa naselja i njihovo uvođenje u urbanističke planove, što bi bio preduslov za legalizaciju pojedinačnih objekata koje bi se vršilo shodno važećem Zakonu o legalizaciji.

Tokom majskih poplava Romi su pretrpeli veliku štetu, a izgledi za rešavanje njihovih problema nažalost su mnogo manji nego kod ostalog stanovništva. Zbog loših uslova u kojima su živeli i nepostojanja dokumentacije, teško je utvrditi tačan broj potopljenih domaćinstava i ugroženih ljudi.

3. Osobe 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. LGBT osobe su diskriminisane u pristupu zdravstvenoj zaštiti, zbog čega strahuju od otkrivanja podataka o svojoj seksualnoj orijentaciji, čak i ukoliko je ovaj podatak od medicinskog značaja.

Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period 2014-2018. godine predviđa izradu modela Zakona o registrovanim istopolnim zajednicama i modela Zakona o izmenama i dopunama Zakona o nasleđivanju, u smislu izjednačavanja bračne i vanbračne zajednice, odnosno priznavanja istopolnim partnerima pravo na nasleđivanje u prvom naslednom redu, kao i sprovođenje javnih rasprava o ovim zakonskim predlozima, koje bi trebalo da budu sprovedene u poslednjem kvartalu 2017. godine.

Posle tri zabrane Parade ponosa septembra 2014. godine održana je Parada ponosa u Beogradu, po prvi put bez incidenata i organizovanog nasilja. Nedelja

ponosa koja je prethodila Prajdu, u okviru koje je organizovano oko 30 različitih dešavanja, protekla je takođe bez incidenata. Međutim, LGBT aktivisti i nevladine organizacije koje štite prava LGBT osoba i dalje su izloženi pretnjama i govoru mržnje, dok predstavnici vlasti ne reaguju niti javno osuđuju pretnje, fizičko nasilje i govor mržnje ekstremističkih grupa.

Organizacija GSA je tokom 2014. godine primila više pretećih poruka, koje sadrže i pretnje smrću i pozive na ubistvo članova GSA i „čišćenje" Srbije od ove organizacije. Pretnje su upućivane i ove godine organizatorima Parade ponosa, povodom kojih je Služba za borbu protiv visokotehnološkog kriminala MUP Srbije utvrdila da je 39 počinilaca iznosilo pretnje organizatorima Parade ponosa i širilo govor mržnje preko društvenih mreža, a protiv osam osoba podnete su krivične prijave. Pozitivna odluka, koja je doprinela povećanju sigurnosti ove populacije, je imenovanje oficira za vezu s LGBT zajednicom u Upravi policije.

Tretiranje istopolne orijentacije u srednjoškolskim udžbenicima za 2014. se nije promenilo, i diskriminatorni sadržaj se primećuje kroz patologizaciju seksualne orijentacije koja nije heteroseksualna, kao i kroz podržavanje negativnih predrasuda u udžbenicima iz oblasti biologije, psihologije i medicine.

4. Položaj osoba sa invaliditetom. – U Srbiji se, po popisu stanovništva iz 2011. godine, 7,96% odnosno 571.780 stanovnika izjasnilo kao osobe sa invaliditetom od ukupno 7.186.862 stanovnika. Ovi podaci se ne poklapaju sa zvaničnim procenama Svetske zdravstvene organizacije i statistikom Eurostata koji govore da je procenat ove populacije u Srbiji između 10% i 15%.

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 uključenost. Sistem socijalnih usluga za osobe sa invaliditetom u Srbiji ostaje još uvek u velikoj meri centralizovan što utiče na relativno ograničen broj usluga na lokalnom nivou.

Procene su da broj dece sa smetnjama u razvoju u redovnom obrazovanju raste. Međutim, u praksi se javljaju brojne prepreke, kao što su nedostatak resursa, teškoće u planiranju usluga dodatne podrške za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju, funkcionisanje interresornih komisija, nedovoljno razvijene profesionalne kompetencije nastavnog kadra.

Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, dve trećine dece sa smetnjama u razvoju koja žive u rezidencijalnim ustanovama je potpuno isključeno iz obrazovnog sistema. Republika Srbija je napravila značajne pomake u deinstitucionalizaciji dece i ima jednu od najnižih stopa institucionalizacije dece u Evropi. Međutim, deca sa smetnjama u razvoju su prezastupljena u ustanovama socijalne zaštite (58,5% dece u rezidencijalnim ustanovama su deca sa smetnjama u razvoju, a samo 9,1% ove dece je u različitim oblicima porodičnog smeštaja). Takođe, pojedine ustanove su u takvom stanju da se položaj dece i odraslih u njima može okaraksterisati kao ponižavajuć i nehuman tretman.

Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama daje nedovoljan podsticaj deinstitucionalizaciji, a tretman lica koja se nalaze u institucijama nije usklađen sa međunarodnim standardima. Način na koji je lišenje poslovne sposobnosti regulisano u Srbiji je prevaziđen i neusklađen sa međunarodnim pravnim okvirom i standardima, odnosno, u suprotnosti je sa obavezama koje je Republika Srbija preuzela ratifikacijom međunarodnih konvencija o ljudskim pravima. Broj odraslih osoba pod starateljstvom u Srbiji raste što je veoma zabrinjavajući trend. Samo u toku 2011. godine, broj odraslih pod starateljstvom povećan je za 33,9%, a u toku 2012. godine broj osoba lišenih poslovne sposobnosti povećan je za 20%.

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom usvojen je 2009. godine i na sveobuhvatan način reguliše oblast zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Međutim, ukidanjem faktičke obaveze državnih organa da zapošljavaju osobe sa invaliditetom po kvotnom sistemu, država je propustila da promoviše zapošljavanje osoba sa invaliditetom i da dobar primer drugim poslodavcima.

Zakon o zdravstvenom osiguranju obuhvata osiguranje za slučaj bolesti i povrede van rada i osiguranje za slučaj povrede na radu ili profesionalne bolesti. 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).

Prema podacima organizacija civilnog društva žene sa invaliditetom su posebno izložene diskriminaciji u oblasti zdravstva i kao najveću barijeru u ostvarivanju zdravstvene zaštite vide nepristupačnost usluga i nepoznavanje socijalnog modela invalidnosti od strane zdravstvenih radnika.

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 invaliditeto zabranjuje se diskriminacija na osnovu invalidnosti u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama.

5. Posebna zaštita žena i ravnopravnost polova. – Zakon o ravnopravnosti polova donet je s ciljem da se stvore uslovi 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.

U julu 2014. godine, usvojene su izmene i dopune Zakona o radu koje idu u prilog osnaživanja žena na radnom mestu i uspostavljanja ravnoteže između porodičnih i profesionalnih obaveza zaposlenih majki. Izmene zakona, odnosno odredbi koje idu u prilog zaštiti materinstva, jesu one kojima se ostvaruje posebna zaštita žena sa aspekta bezbednosti i zdravlja na radu. Odredbama o zaštiti materinstva zaštita je proširena i na zaposlenu koja doji dete. Zaštita zaposlene za vreme trudnoće dodatno je ojačana pravom na plaćenom odsustvo sa rada ili u toku dana radi obavljanja zdravstvenih pregleda u vezi sa trudnoćom.

Vlada Republike Srbije je u januaru 2014. godine usvojila Poseban protokol za pravosuđe u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima, čime je upotpunjen skup posebnih protokola koje su različita ministarstva donela u cilju saradnje u borbi protiv nasilja nad ženama u Srbiji.

S druge strane, rezultati istraživanja o stavovima građana prema rodnoj ravnopravnosti pokazuju da su stereotipne percepcije o rodnim ulogama prisutne podjednako i kod žena i kod muškaraca. Tradicionalno utemeljeni stereotip o rodnoj ulozi žene da svoje vreme prvenstveno posveti neplaćenom radu u domaćinstvu i podizanju dece produbljuje rodnu segregaciju u obrazovnom sistemu i na tržištu rada, a ključan je i za opravdavanje male zastupljenosti žena u politici i na mestima odlučivanja. Kada je reč o nejednakosti u biznis sektoru, to samo usložnjava rodnu nejednakost, a kao primer se navodi da žene zauzimaju tek četvrtinu (28%) najviših pozicija odlučivanja u kompanijama, a čine nešto manje od trećine preduzetnika.

Nejednakost žena u parlamentu postoji i pored propisanih kvota. Žene se na izbornim listama nalaze u većem broju tek posle stotog mesta, čime se smanjuje njihova šansa da uđu u parlament. Istraživanje o učešću žena u odlučivanju na lokalnom nivou pokazalo je da su u 4 od 81 lokalne samouprave na čelu žene (4,9%). Upadljiva je tendencija da se žene nalaze na izvršilačkim i operativnim funkcijama, a ne i na upravljačkim. Tako se 72,5% žena nalazi na pozicijama šefova/ca kabineta predsednika opština.

U aktuelnoj Vladi od 19 članova Vlade, četiri su žene, od kojih su dve istovremeno i potpredsednice Vlade. Žena je i na mestu šefa pregovaračkog tima Srbije sa Evropskom unijom. Od 250 parlamentaraca, žena je 85 (34%) dok je među 335 članova u 20 skupštinskih odbora, 35% žena. U Srbiji se protekle godine bitnije povećao broj žena profesionalnih vojnika, dok je broj žena oficira i dalje nizak, ali i on postepeno raste.

I
MEĐUNARODNOPRAVNE OBAVEZE SRBIJE

1. Članstvo Srbije u međunarodnim organizacijama

Srbija je članica Ujedinjenih nacija, mada je devedesetih godina prošlog veka bilo raspravljano pitanje punopravnog članstva SRJ (jedna federalna jedinica bila je Srbija a druga Crna Gora) u UN. Naime, u rezoluciji Generalne skupštine UN 47/1, koja je usvojena po preporuci Saveta bezbednosti, konstatovano je da je SFRJ prestala da postoji i da SRJ treba da podnese molbu za prijem u članstvo UN i da do daljeg ne može da učestvuje u radu Generalne skupštine, a rezolucijom GS 47/229 oduzeto joj je i pravo da učestvuje u radu Ekonomskog i socijalnog saveta. Tadašnje vlasti u Srbiji su smatrale da je SRJ pravna naslednica SFRJ, odnosno da je zadržala međunarodnopravni kontinuitet bivše države. Posle oktobarskih promena 2000. godine, nova Vlada je 1. novembra iste godine podnela zahtev za prijem u Ujedinjene nacije koji je jednoglasno prihvaćen, pa se može smatrati da je SRJ kolektivno priznata kao nova država. Kada je 2006. godine održan referendum u Crnoj Gori na kome su se građani izjasnili za nezavisnu Crnu Goru u skladu s Ustavnom poveljom državne zajednice Srbija i Crna Gora Srbija je nastavila kontinuitet članstva u Ujedinjenim nacijama.

Pored članstva u Ujedinjenim nacijama Srbija je od 2003. godine u članstvu Saveta Evrope, a takođe je i članica Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Članice OEBS (tada KEBS) suspendovale su Jugoslaviju (Srbija i Crna Gora) iz članstva 1992. godine zbog stava tadašnjih vlasti prema sukobima na prostorima bivše Jugoslavije. Novembra 2000. godine Savezna Republika Jugoslavija primljena je ponovo u članstvo ove organizacije. Od januara 2015. godine Srbija preuzima predsedavanje OEBS, što će biti veliki spoljnopolitički izazov budući da se očekuje da u toku 2015. godine u centru pažnje ove organizacije bude rešavanje sukoba između Ukrajine i Rusije, a kada se zna da je Srbija u dosadašnjoj spoljnoj politici zadržala neutralan stav u odnosu na ovaj sukob. Naime, Srbija nije sledila spoljnu politiku zemalja članica EU koje su zbog sukoba u Ukrajini uvele sankcije Rusiji.

1.1. Evropske integracije Srbije – kratak pregled dosadašnjeg toka procesa pristupanja

Srbija je stekla status kandidata za prijem u Evropsku uniju marta 2012. godine ali su pregovori izvesno vreme bili usporeni prvenstveno zbog toga što su iste godine održani parlamentarni izbori što je uslovilo dugu predizbornu kampanju i zastoj u zakonodavnoj aktivnosti. U toku sledeće godine učinjen je napredak u ovom procesu a u septembru 2013. godine stupio je na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije i EU pošto je završen postupak ratifikacije tog sporazuma u državama članicama EU, čime je proces pridruživanja prerastao u *proces pristupanja* Srbije Evropskoj uniji. U jesen 2013. godine Vlada Srbije imenovala je Tanju Miščević, nekadašnju direktorku Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije za šefa pregovaračkog tima. U decembru 2013. godine Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Rezoluciju o ulozi parlamenta u pregovorima sa EU.

Proces pristupanja je nastavljen u januaru 2014. godine, kada je održana prva međuvladina konferencija EU–Srbija. U 2014. godini počeli su ekplanatorni analitički pregledi (skrininzi) pojedinih pregovaračkih poglavlja kojima je zadatak da ustanove u kojoj meri je zakonodavstvo države kandidata usklađeno sa evropskim zakonodavstvom (*EU acquis*). Do kraja 2014. godine završen je skrining za 24 od 35 poglavlja, a do kraja marta 2015. godine biće završen proces analitičkih pregleda za sva poglavlja.

Iako su vlasti u Srbiji smatrale da će se do kraja ove godine otvoriti neka od poglavlja i očekivale da će početi pregovori o poglavlju 32 – finansijska kontrola, za koje je Srbija obavila sve tehničke pripreme, to se nije dogodilo. Naime, pojedine članice EU, prvenstveno Nemačka, zauzele su stav da je bitan uslov za otvaranje bilo kog poglavlja puna implementacija Briselskog sporazuma koji se tiče normalizacije odnosa Beograd–Priština kako je formulisano u poglavlju 35. To znači prvenstveno integraciju pravosuđa na severu Kosova u pravosudni sistem Kosova i formiranje zajednice srpskih opština.

2. Srbija i međunarodni ugovori o ljudskim pravima

Kao članicu Ujedinjenih nacija Srbiju obavezuju svi važniji univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima i to: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i dva protokola uz Pakt, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 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 mu-

čenja i drugih svirepih, nečovečnih i ponižavajućih kazni ili postupaka i Protokol uz ovu konvenciju, Konvencija o pravima osoba s invaliditetom i Protokol uz ovu konvenciju i Konvencija o zaštiti svih osoba od prinudnih nestanaka. 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).[1]

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.[2] Oni takođe nemaju mogućnost podnošenja kolektivnih predstavki Evropskom komitetu za socijalna prava, kako je predviđeno u Revidiranoj Evropskoj socijalnoj povelji koju je Srbija ratifikovala, ali nije prihvatila mogućnost podnošenja ove vrste predstavki.

Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ratifikovala je još 2004. godine državna zajednica Srbija i Crna Gora (SCG). Od 2011. godine Srbija nema nijednu rezervaciju na članove Evropske konvencije.

---

1 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 stav 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.

2 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 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 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. Isto je učinila i kada je ratifikovala Konvenciju o zaštiti svih osoba od prinudnih nestanaka i prihvatila nadležnost komiteta u odnosu na članove 31 i 32 Konvencije.

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. 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.

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

Članstvo Srbije u Ujedinjenim nacijama i ratifikacija univerzalnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima stvara 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.[3] Za izradu izveštaja koji se dostavljaju komitetima UN nadležna je Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Srbije.[4]

U januaru 2013. godine Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija razmatrao je drugi Univerzalni periodični pregled Srbije.[5] Srbija je prihvatila 139 preporuka i odbila pet.[6]

Srbija je imala obavezu da podnese izveštaj Komitetu za prava deteta u martu 2013. godine kada je trebala 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 ni u 2014. godini.

U toku 2014. godine Srbija je predstavila Drugi periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.[7] Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je na svojoj 40. sednici 23. maja

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

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

5 Univerzalni periodični pregled je dostupan na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yu/component/content/article/47-sr/ljudska-prava/100-o-univerzalnom-periodicnom-pregledu.

6 Više o ovome u *Izveštaj 2013*, I.1.3.

7 Izveštaj je predstavljen na zasedanju Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava 15. maja 2014. godine u Ženevi. Tekst Izveštaja može se naći na http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/konvencije/drugiperizv/Drugi_periodicni_izvestaj_o_primeni__MPESKP-KONACNO.pdf.

usvojio zaključna zapažanja. Glavne zamerke u pogledu ispunjavanja obaveza iz ovog međunarodnog ugovora odnose se na odsustvo sistematskog prikupljanja i obrade podataka koji bi mogli da omoguće preciznu procenu ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, zbog neefikasnosti sudstva kada su u pitanju sporovi iz radnopravnih odnosa i posebno sporova koji se vode protiv privatizovanih preduzeća. Ovaj komitet ukazuje i na diskriminaciju pripadnika nacionalnih i etničkih manjina, osoba sa invaliditetom, izbeglica i interno raseljenih lica i posebno Roma o čemu svedoči nesrazmerno visoka nezaposlenost, ograničen pristup socijalnoj zaštiti, smeštaj u neformalnim naseljima, neadekvatna zdravstvena zaštita i obrazovanje što ukazuje na nedostatke u sprovođenju Strategije za unapređenje položaja Roma za period 2012–2014. godine. Zaključuje takođe da je neznatan broj tražilaca azila u Srbiji dobilo status izbeglice, a izbeglice i interno raseljena lica nemaju adekvatan pristup programima integracije. Komitet je takođe konstatovao da je veoma ograničen kapacitet socijalnih službi u mestima u kojima se nalaze centri za azil, kao i da je nedovoljan kapacitet za prihvat tražilaca azila u Srbiji.[8] Kada je reč o zapošljavanju takođe se konstatuje da je niska stopa zaposlenosti žena, visoka stopa nezaposlenosti mladih, nisko-obrazovanih i starijih žena, kao i da je veoma mali broj zaposlenih osoba sa invaliditetom.

Srbija je 2013. godine dostavila drugi periodični izveštaj Komitetu za sprečavanje mučenja koji će biti razmatran na 54. sednici 29. i 30. aprila 2015. godine. Inicijalni izveštaj Komitetu za zaštitu lica od prinudnih nestanaka dostavljen je prošle godine i u septembru ove godine Komitet za prinudne nestanke je na svojoj sedmoj sednici usvojio listu pitanja i dostavio je državi. Na osmoj sednici Komiteta februara 2015. godine biće razmatrani odgovori države. Komitet za prava osoba s invaliditetom će u septembru 2015. godine razmatrati listu pitanja dostavljenih državi. Srbija je trebala da dostavi izveštaj Komitetu za eliminaciju svih oblika diskriminacije januara i Komitetu za ljudska prava do jula 2014. godine ali to još nije učinila. Trenutno su u izradi drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta, drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i treći periodični izveštaj o primeni Pakta o građanskim i političkim pravima.

Vlada Republike Srbije donela je 19. decembra Odluku o obrazovanju Saveta za praćenje primene preporuka mehanizama Ujedinjenih nacija za ljudska prava.[9] Članove Saveta imenuje Vlada. Kada su u pitanju nadležnosti, Savet predlaže mere za primenu dobijenih preporuka; daje mišljenja o napretku ljudskih prava u izveštajnom periodu i daje stručna objašnjenja o stanju ljudskih prava i rezultatima koji su ostvareni primenom preporuka.

Kao članica Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Srbija je obavezna da dostavlja periodične izveštaje o njenoj primeni tako da je marta 2013.

8 The Committee's Concluding Observations, dostupno na: http://www.refworld.org/docid/53fdbbb64.html.

9 *Sl. glasnik RS*, 140/14.

godine dostavila Generalnom sekretaru Saveta Evrope treći periodični izveštaj. Delegacija Savetodavnog komiteta, koji pomaže Komitetu ministara Saveta Evrope u ocenjivanju adekvatnosti mera preduzetih od strane ugovornice, posetila je Srbiju u periodu od 27. do 31. maja 2013. godine i na osnovu prikupljenih informacija i podataka iz Izveštaja novembra 2013. godine Savetodavni komitet je usvojio Treće mišljenje o sprovođenju Okvirne konvencije. Juna ove godine Vlada Srbije je usvojila Komentare Republike Srbije o Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji i oni su sredinom juna 2014. godine dostavljeni Generalnom sekretaru Saveta Evrope.[10] Komitet ministara Saveta Evrope usvojio je rezoluciju koja sadrži zaključke i preporuke Republici Srbiji o sprovođenju Okvirne konvencije.

3.1. Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2014. godini

3.1.1. Statistike

Evropski sud za ljudska prava je tokom 2014. godine odlučivao o 11.490 predstavki protiv Srbije, od čega je 11.427 odbačeno ili brisano. Sud je doneo presude u 18 slučajeva (koji su se ticali 63 predstavke) i u 16 od njih našao da je država prekršila bar jedno pravo zagarantovano Evropskom konvencijom.[11] Sa ukupno 2.500 predstavki o kojima još uvek nije bilo odlučeno na kraju 2014. godine, Srbija je bila na šestom mestu po broju predstavki pred Evropskim sudom, iza Ukrajine, Italije, Rusije i Rumunije. Opcioni protokol br. 16, koji omogućava najvišim domaćim sudovima da zatraže savetodavno mišljenje od ESLJP, potpisalo je 16 država članica, ali još nijedna od njih još uvek nije ratifikovala ovaj protokol. Za njegovo stupanje na snagu potrebno je deset ratifikacija, i kada stupi na snagu obavezivaće samo države koje su mu pristupile. Srbija nije potpisala ovaj protokol.[12]

3.1.2. Izbor za sudiju Evropskog suda za ljudska prava

Mandat srpskog sudije u Evropskom sudu za ljudska prava, Dragoljuba Popovića istekao je 3. aprila 2014. godine. Ministarstvo pravde i državne uprave je oformilo Komisiju za sprovođenje izbora kandidata za sudiju ESLJP,[13] i raspisa-

10 Vidi: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_Com_Serbia_en.pdf.

11 Statistika slučajeva pred Evropskim sudom dostupna je na: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956587550_pointer.

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

13 Komisiju su činili predsednik Vrhovnog kasacionog suda i Visokog saveta sudstva Dragomir Milojević, sudija Vrhovnog kasacionog suda Vida Petrović Škero, zamenik republičkog javnog tužioca Snežana Matović, republički javni pravobranilac Snježana Prodanović i tadašnji državni sekretar u Ministarstvu pravde Danilo Nikolić. Vidi u „Zakočen izbor sudije iz Srbije za

lo javni konkurs na koji se do 3. marta 2014. godine[14] javilo 11 kandidata koji ispunjavaju propisane uslove. Transparentnost i kredibilitet postupka za izbor tri kandidata za sudiju iz Srbije, osporavale su organizacije civilnog društva,[15] i drugi eksperti koji su ukazivali na neadekvatnost načina provere znanja jezika, neobjektivnost postupka jer testovi nisu bili anonimni i dr.[16] Po mišljenju Panela eksperata za izbor kandidata za sudiju Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, jedan od troje predloženih kandidata, nije ispunio kriterijume,[17] te je izbor novog sudije iz Srbije odložen za januar 2015. godine.[18] Prilikom ponovljenog glasanja, januara 2015, relativnom većinom glasova za sudiju je izabran Branko Lubarda.[19]

3.1.3. 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 upo-

sud u Strazburu," *Danas*, 19. jun, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/zakocen_izbor_sudije_iz_srbije_za_sud_u_strazburu_.1118.html?news_id=283828#sthash.vm5WHjKm.dpuf.

14 Vidi obaveštenje Ministarstva pravde od 11. februara, dostupno na: http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/4779/raspisan-konkurs-za-kandidate-za-sudiju-evropskog-suda-za-ljudska-prava.php.

15 *Blic online*, „Bruka: Strazbur neće sudije koje im Srbija nudi", 21. jun, dostupno na http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/475128/BRUKA-Strazbur-nece--sudije-koje-im-Srbija—nudi.

16 *Politika online*, „Kako su birani kandidati za sudiju u Strazburu", 24. mart, dostupno na: http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Kako-su-birani-kandidati-za-sudiju-u-Strazburu.lt.html.

17 Troje kandidata su bili: Branko Lubarda, redovni profesor na predmetu Radno pravo, Međunarodno radno pravo i Socijalno pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Branko Rakić, vanredni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu na predmetima Pravo evropskih integracija i Međunarodni odnosi, upamćen po prikupljanju peticija protiv Zakona o saradnji sa Haškim tribunalom i kao sekretar udruženja „Sloboda" za odbranu Slobodana Miloševića i Katarina Nedeljković pravnik u Odeljenju za izvršavanje presuda u Sudu u Strazburu, *Blic online*, „Bruka: Strazbur neće sudije koje im Srbija nudi", 21. jun, dostupno na http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/475128/BRUKA-Strazbur-nece--sudije-koje-im-Srbija—nudi.

18 CoE Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Human Rights, „Procedure for electing judges to the European Court of Human Rights Information document prepared by the Secretariat", AS/Jur/Inf (2014) 03 rev 5, od 26. septembra 2014, dostupno na: http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2014/ajinfdoc03_2014.pdf.

19 Kandidati su i u drugom krugu bili: Branko Lubarda i Branko Rakić a treći kandidat bila je Spomenka Zarić, sudija Vrhovnog kasacionog suda. Vidi: CoE Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Human Rights, „List and curricula vitae of candidates submitted by the Government of Serbia", Doc. 13652, od 16. decembra, dostupno na: http://www.assembly.coe.int/nw/xml/Xref/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21342&lang=en. Stručna javnost je osporavala kredibilitet postupka izbora kanidata predloženih u drugom krugu. Vidi saopštenje „NGO statement to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe" od 23. januara 2015, dostupno na: http://www.yucom.org.rs/rest.php?tip=vestgalerija&idSek=16&idSubSek=56&id=131&status=drugi.

trebi 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 (ZKP) 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.

3.1.4. Presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije donete tokom 2014. godine

Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije (presuda Velikog veća).[20] – Sud je ustanovio povredu prava podnosioca predstavke na slobodno uživanje imovine iz člana 1 Protokola 1 Konvencije, i prava na pravni lek iz člana 13, jer nisu bili u mogućnosti da povrate „staru“ deviznu štednju nakon raspada SFRJ.[21]

U pilot presudi[22] Velikog veća jednoglasno je utvrđeno, da propust srpske i slovenačke vlade da podnosioce predstavke i sve ostale u njihovom položaju obuhvate svojim planovima za isplatu „stare“ devizne štednje predstavlja sistemski problem. Srbiji je naloženo da u roku od godinu dana preduzme sve što je neophodno, uključujući i izmene zakona, kako bi podnosiocima i drugima u istom položaju omogućila isplatu njihove „stare“ devizne štednje pod istim uslovima, kao i građanima Srbije koji su imali takvu štednju u domaćim filijalama srpskih banaka. Sud je odložio, na godinu dana, razmatranje svih sličnih predmeta protiv Srbije i Slovenije.

Vučković i drugi protiv Srbije (presuda Velikog veća o prihvatljivosti).[23] – Na zahtev Vlade RS predmet o kome je veće odlučilo 2012,[24] razmatralo je Veliko veće koje je utvrdilo da nisu bili iscrpeni svi domaći pravni lekovi, između ostalog, da se podnosioci nisu pre obraćanja Evropskom sudu, žalili pred Ustavnim sudom na

20 ECtHR, App. No. 60642/08, presuda Velikog veća od 16. jula 2014.

21 Povrede su ustanovljene u odnosu na Srbiju i Sloveniju, a ne i u odnosu na Bosnu i Makedoniju.

22 Pred Sudom je oko 1.850 sličnih predstavki koje obuhvataju oko 8.000 lica, a prema proceni Suda potencijalno postoje još hiljade sličnih podnosilaca, para. 144.

23 ECtHR, App. Nos. 17153/11, 17157/11, 17160/11 et al., presuda o prihvatljivosti Velikog veća, od 25. marta 2014.

24 *Vučković i drugi protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 17153/11 (2012). Veće je našlo povredu zabrane diskriminacije člana 14 u vezi sa pravom na slobodno uživanje imovine iz člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju.

povredu zabrane diskriminacije bilo eksplicitno ili suštinski. Predmet se ticao diskriminacije prilikom isplate dnevnica rezervistima mobilisanim u periodu od marta do juna 1999. godine onim licima koja nisu bila obuhvaćena vladinim sporazumom o isplati dela dugovanja rezervistima sa prebivalištem na teritoriji opština iz nerazvijenih područja.

Petrović protiv Srbije.[25] – Predstavku je podnela majka Dejana Petrovića koji je prema zvaničnom objašnjenju, koje je ona osporavala, preminuo u bolnici od posledica iskakanja naglavačke kroz prozor sa drugog sprata iz prostorije policijske stanice 2002. godine. Razmatrajući prigovore Vlade Srbije na prihvatljivost predstavke Sud je istakao da su slučajevi poput ovog u kojima je vanredni pravni lek zaista i upotrebljen, predstavljaju izuzetak od pravila,[26] te da se zahtev za zaštitu zakonitosti imao smatrati efikasnim pravnim lekom, odnosno protok roka od 6 meseci je računat od donošenja odluke Vrhovnog suda. Dalje, Sud je smatrao da iako joj je isplaćena naknada nematerijalne štete u parničnom postupku, i iako je sproveden disciplinski postupak u odnosu na službena lica koja su prisustvovala incidentu, podnosteljka nije izgubila status žrtve. Nakon detaljne analize svih sprovedenih postupaka, istražnog postupka, postupanja javnog tužilaca i uloge koju su podnosioci imali kao supsidijarni tužioci, Sud je našao povredu prava na život iz člana 2 Konvencije i dosudio podnosiocima naknadu materijalne štete u visini od 12 hiljada evra zbog duševne patnje usled nesprovođenja efikasne istrage o smrti njenog sina, dok je zahtev za naknadom štete zbog duševnog bola zbog smrti sina u policijskom nadzoru odbačen.

Habimi i drugi protiv Srbije.[27] – Slučaj se ticao navoda o povredi člana 3 Konvencije prilikom postupanja specijalnih policijskih snaga u cilju okončanja protesta i nemira u zatvorskoj ustanovi u Nišu, gde se 37 podnosioca predstavke u to vreme nalazilo na odsluženju zatvorskih kazni. Sud je utvrdio povredu procesnog aspekta člana 3, zbog propusta države da sprovede delotvornu istragu, ali nije smatrao da je tretmanom zatvorenika povređen supstantivni aspekt istog člana. Dosuđena im je, svakom ponaosob, naknada nematerijalne štete u visini od tri i po hiljade evra, kao i još ukupno pet hiljada evra na ime troškova postupka.

Isaković Vidović protiv Srbije.[28] – Podnositeljki predstavke je 1997. godine, nakon svađe, komšija naneo teže telesne povrede udarcem u glavu. Ona je protiv njega podnela krivičnu prijavu, javni tužilac je pokrenuo krivični postupak, ali je postupak protiv napadača okončan 2007. godine zbog zastarevanja. Sud je uzeo u obzir da podnositeljka nije svojim postupcima doprinela odugovlačenju postupka, koji je trajao oko tri i po godine nakon stupanja na snagu Konvencije, i dalje smatrao da u

25 ECtHR, App. No. 40485/08, presuda od 15. jula 2014.

26 Vidi npr. *Lepojić protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 13909/05, presuda od 6. novembra 2007, para. 54.

27 ECtHR, App. No. 19072/08, presuda od 3. juna 2014.

28 ECtHR, App. No. 41694/07, presuda od 1. jula 2014.

konkretnom slučaju podnositeljki nije pružena adekvatna zaštita u slučaju napada na njen fizički integritet, te da su krivičnopravni mehanizmi primenjeni na toliko manjkav način da predstavljaju povredu pozitivnih obaveza države iz člana 8 Konvencije. Dosuđeno joj je po tri hiljade evra na ime nematerijalne štete i troškova postupka.

Maširević protiv Srbije.[29]– Slučaj se tiče nemogućnosti podnosioca predstavke, koji je po struci advokat, da sam sebe zastupa pred Vrhovnim sudom, koji je odbacio reviziju kao nedozvoljenu, jer je u ime podnosioca nije podneo advokat. Kako je podnosilac ovlašćen da podnese zahtev za reviziju u ime drugih kao advokat, onemogućavanjem da istu podnese u svoje ime ne postižu se ciljevi pravne sigurnosti ni pravičnosti. Sud je utvrdio povredu stava 1 člana 6, i dosudio podnosiocu dve hiljade evra na ime nematerijalne štete i pet stotina evra za troškove postupka.

Tešić protiv Srbije.[30]– Podnositeljka predstavke je penzionerka, s ozbiljnim zdravstvenim tegobama, čija je inače teška finansijska situacija dodatno pogoršana nakon što je presudom u parničnom postupku bila obavezana da isplaćuje naknadu svom nekadašnjem advokatu, zbog duševnog bola koji je pretrpeo zbog povrede ugleda i časti. Po istom osnovu, novosadski list *Dnevnik,* koji je u jednom članku objavio spornu izjavu podnositeljke predstavke, bio obavezan da isplati približno jednaku sumu, iako je finansijska situacija ovog lista bila daleko povoljnija. Domaći sud je odredio da se podnositeljki predstavke obustavi isplata dve trećine njene penzije, što je zakonom predviđeni maksimalni udeo, nakon čega je njoj ostajalo svega oko 60 evra mesečno, te nije mogla da priušti sebi potrebne lekove koji bi je koštali oko 44 evra mesečno. Stoga je Sud našao da ovo mešanje u slobodu izražavanja podnositeljke predstavke nije bilo neophodno u demokratskom društvu. Dosuđeno joj je šest hiljada evra za naknadu nematerijalne i pet i po hiljada za naknadu materijalne štete.

Đekić i drugi protiv Srbije.[31] – Podnosioci su tvrdili da su bili zlostavljani tokom boravka u policijskom pritvoru, i da istraga koja je potom sprovedena o njihovima navodima nije bila delotvorna. Tvrdili su da su ih policajci koji su ih priveli nakon saobraćajne nesreće u kojoj su učestvovali, kasnije udarali u stanici, o čemu su svedočile potvrde o povredama sa medicinskog pregleda na koji su odvedeni po puštanju iz stanice. Domaći sud je utvrdio da je upotrebljena sila prema podnosiocima bila neophodna jer su bili pod dejstvom alkohola i ponašali se nasilno, što su potvrdili brojni očevici. ESLJP je razmatrao povrede materijalnog i procesno aspekta člana 3, i uprkos tome što je konstatovao neke manjkavosti istrage, odnosno nedostatak nezavisnosti nekih organa koji su je sprovodili, nije našao povredu člana 3 Konvencije.

Lakatoš i drugi protiv Srbije.[32] – Predstavku je podnelo pet osoba, koje su navodno prilikom hapšenja i kasnije u policijskoj stanici tukli policajci, usled čega

29 ECtHR, App. No. 30671/08, presuda od 11. februara 2014.

30 ECtHR, App. No. 4678/07 i 50591/12, presuda od 11. februara 2014.

31 ECtHR, App. No. 32277/07, presuda od 29. aprila 2014.

32 ECtHR, App. No. 3363/08, presuda od 7. januara 2014.

su zadobili fizičke povrede. Vlada je tvrdila da su se podnosioci, inače učinioci više teških krivičnih dela, opirali prilikom hapšenja, te da je sila morala biti upotrebljena. Sud je utvrdio povrede materijalnog aspekta člana 3, odnosno nečovečno i ponižavajuće postupanje, i procesnog aspekta člana 3, zbog neadekvatne istrage u odnosu na četiri podnosioca predstavke. U odnosu na tri podnosioca predstavke Sud je utvrdio povredu člana 5, st. 3, jer su oni proveli u pritvoru u istrazi više od godinu dana i osam meseci, pritvor im je produžavan jedanaest puta ali su rešenja bila apstraktna i formalna, fokusirana na težinu moguće kazne i prirodu krivičnog dela. Na ime naknade nematerijalne štete za četiri podnosioca Sud je dosudio po pet hiljada evra.

Riđić i drugi protiv Srbije.[33] – Podnosioci su bili radnici u rudarskom preduzeću iz Majdanpeka, protiv kog su u periodu od 2001. do 2005. pokrenuli zasebne postupke za materijalno obeštećenje po različitim osnovima u vezi sa pravima iz radnih odnosa. Prema njima su tokom 2011. godine ova dugovanja izmirena. Argumenti države o neiscrpenosti pravnih lekova nisu prihvaćeni, iako se podnosioci pre podnošenja predstavke nisu obraćali Ustavnom sudu Srbije. Sud je smatrao da bi za podnosioce predstavke bilo preterano opterećenje kada bi se očekivalo da traže zaštitu pred Ustavnim sudom, posle tri ili pet godina posle podnošenja predstavke, kao i da ukoliko bi predstavke bile proglašene neprihvatljivim podnosioci više ne bi mogli da dobiju zadovoljenje pred Ustavnim sudom.[34]

Sud je utvrdio povredu prava na pravično suđenje iz člana 6, st. 1 Konvencije zbog dužine trajanja postupka izvršenja. Dosuđeno im je svakome ponaosob dve hiljade evra na ime naknade nematerijalne štete i troškova postupka.

Nikolić-Krstić protiv Srbije.[35] – Predstavka se tiče neizvršenja sudske odluke, donete u postupku koji je podnositeljka vodila za naknadu štete protiv svog poslodavca – banke u većinskom državnom vlasništvu, koja je postala konačna 1995. godine, i od tada nije izvršena. Sud se pozvao na stav iz ranijih odluka u kojima je isticao odgovornost države da nesprovođenje konačnih odluka domaćih sudova protiv subjekata kojima je upravljala država a koja su još uvek u postupku stečaja, i utvrdio povredu prava na pravično suđenje iz člana 6 i prava na slobodno uživanje imovine iz člana 1 Protokola 1 Konvencije.

Oslanjajući se na svoju dosadašnju praksu Sud je naložio državi da podnositeljki isplati postojeće dugovanje utvrđeno presudom domaćeg suda iz 1994. godine, umanjeno za iznose koji su joj na osnovu te presude već isplaćeni. Sud joj je dosudio i dve i po hiljade evra na ime ukupne nematerijalne štete i troškova postupka.

33 ECtHR, App. Nos. 53736/08, 53737/08, 14271/11, 17124/11, 24452/11 i 36515/11, presuda od 1. jula 2014.

34 Sud se ipak i u ovoj odluci ponovo pozvao na svoj stav iz odluke u slučaju *Ferizović protiv Srbije* (App. No. 65713/13, 26. novembar 2013), da bi od 4. oktobra 2013. ustavnu žalbu trebalo smatrati efikasnim pravnim lekom u odnosu na preduzeća u državnom vlasništvu.

35 ECtHR, App. No. 54195/07, presuda od 14. oktobra 2014.

Pop-Ilić i drugi protiv Srbije.[36] – Podnositeljke su se obratile Sudu zbog neizvršenja konačne odluke iz 2007. godine, kojom je domaći sud naložio njihovom poslodavcu, firmi koja je od 2003. u privatnom vlasništvu, da ih vrati na posao, isplati im zarade i prateća socijalna davanja i troškove postupka. Sud je utvrdio da država nije iznela razloge zbog kojih nije preduzela sve neophodne mere kako bi izvršila spornu odluku u periodu od jula 2007. kada su podnosioci podneli zahtev do januara 2011, kada je otvoren stečajni postupak nad dužnikom. Shodno tome, našao je povredu člana 6, prava na pravično suđenje. Uzevši u obzir da je dužnik bio preduzeće u privatnom vlasništvu, da nema pokazatelja da su sudske vlasti doprinele nemogućnosti izvršenja odluke, kao i stav Ustavnog suda o žalbi podnositeljki predstavke iz 2013. godine, Sud je odbacio kao neosnovane navode da im je povređeno pravo na slobodno uživanje imovine.

Svakoj podnositeljki ponaosob dosuđena je naknada nematerijalne štete u visini od 2.700 evra, i ukupno hiljadu i sedam stotina evra za pretrpljene troškove pred domaćim sudovima.

4. Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava

Ustav Srbije od 2006. godine[37] sadrži odredbe kojima se definiše odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava. Član 16, stav 2 predviđa da opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori čine sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju.

Ustav koristi termin „potvrđeni međunarodni ugovori“, koji se odnosi na ratifikovane međunarodne ugovore, dakle one koje je skupština potvrdila zakonom o ratifikaciji. Što se termina „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava“ tiče, nije jasno na koja se pravila misli, da li samo na pravila međunarodnog običajnog prava ili i na opšta pravna načela međunarodnog prava.

U delu Ustava koji se bavi hijerarhijom pravnih akata predviđeno je da potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom (čl. 194, st. 4), dok zakoni i drugi opšti akti moraju biti u skladu s potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (čl. 194, st. 5), što znači da je hijerarhija međunarodnopravnih normi različita. Međunarodni običaji i opšta pravna načela međunarodnog prava („opšteprihvaćena načela međunarodnog prava“) su iste pravne snage kao Ustav, dok je Ustav iznad ratifikovanih međunarodnih ugovora, a zakoni i drugi opšti akti su manje snage od ratifikovanih međunarodnih ugovora, običaja i opštih pravnih načela i moraju biti u saglasnosti s njima. Iz ovog proizlazi da u slu-

36 ECtHR, App. Nos. 63398/13, 76869/13, 76879/13, 76886/13 i 76890/13, presuda od 14. oktobra 2014.

37 *Sl. glasnik RS*, 98/06.

ju sukoba našeg domaćeg prava s međunarodnim, međunarodno pravo ima prednost, osim u situaciji kada je ratifikovan međunarodni ugovor u suprotnosti s Ustavom.

Ovakva odredba može pokrenuti pitanje međunarodne odgovornosti Srbije u slučajevima kada ne ispunjava obaveze iz međunarodnog ugovora zbog njihove nesaglasnosti sa Ustavom. Na ovo je ukazala i Venecijanska komisija za demokratiju putem prava u mišljenju datom povodom Ustava Srbije od 2006.[38] i navela da tumačenje Ustava treba da je takvo da se njime izbegava kolizija nacionalnih propisa i pravila međunarodnog prava koja obavezuju državu.[39]

Za sudsku kontrolu saglasnosti domaćeg zakonodavstva s međunarodnim obavezama nadležan je Ustavni sud Srbije koji „odlučuje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima“ i „saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom“ (Ustav Srbije, čl. 167, st. 1, t. 1 i 2). Članom 169 Ustav predviđa mogućnost da se pre stupanja na snagu zakona o ratifikaciji nekog međunarodnog ugovora Ustavni sud izjasni o njegovoj saglasnosti s Ustavom što je korisno da ne bi došlo do situacija u kojima Srbija krši obaveze koje proističu iz nekog ugovora koji je prihvatila.

Ustav Srbije predviđa da će se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumačiti saglasno važećim međunarodnim standardima i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (čl. 18, st. 3), kao i da sudovi sude na osnovu opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora (čl. 142). Ipak, u Srbiji još uvek nije usvojena praksa primene međunarodnih ugovora i običaja pred domaćim sudovima.

38 Vidi mišljenje Venecijanske komisije za demokratiju putem prava u: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Serbia, opinion No. 405/2006, 70th plenary session (17–18 mart. 2006), st. 15–17, str. 5 i 6 (dostupno na http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=405).

39 Bečka konvencija o ugovornom pravu iz 1969. godine, koju je Srbija ratifikovala, jasno navodi da država ugovornica ne može da se poziva na odredbe unutrašnjeg prava da bi opravdala neizvršavanje obaveza koje proističu iz nekog međunarodnog ugovora. To znači da neispunjavanje međunarodne obaveze dovodi do međunarodne odgovornosti države, bez obzira na domaće propise.

II
USTAVNOPRAVNI OKVIR ZA OSTVARIVANJE LJUDSKIH PRAVA U SRBIJI

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

1.1. Opšte

Deo II Ustava Srbije,[40] koji je usvojen 2006. godine, odnosi se na ljudska i manjinska prava i slobode. Ljudskim pravima su posvećeni članovi 18–81. Celo ovo poglavlje Ustava podeljeno je na tri podgrupe, prva koja se odnosi na osnovna načela (čl. 18–22), druga grupa se bavi osnovnim ljudskim pravima i slobodama (čl. 23–74), dok su prava nacionalnih manjina nabrojana u trećoj grupi (čl. 75–81).

Ako se analiziraju odredbe Ustava koje štite ljudska prava moglo bi se zaključiti da Ustav Srbije sadrži veliki broj zaštićenih prava, mada su neke odredbe nejasne, kao i da neka prava koja se garantuju međunarodnim ugovorima nisu nabrojana u Ustavu. Tako npr. 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.[41]

1.2. Ograničenja ljudskih prava

Ljudska i manjinska prava mogu se ograničiti samo ako to Ustav izričito dopušta i to samo u onoj meri koja je neophodna da bi se u demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Član 20 Ustava koji govori o ograničenjima ljudskih i manjinskih prava ne dozvoljava da ograničenje nekog

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

41 Detaljnije o svakom pravu vidi u glavi III.

prava zadire u njegovu suštinu i obavezuje državne organe 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. Ako se ustavne odredbe uporede sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama primećuje se da nema formulacije koja postoji u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, naime da ograničenje mora imati *legitimni* cilj, već je dozvoljena svaka svrha koju dopušta sam Ustav.[42] Ovaj propust bi mogao biti prevaziđen tumačenjem člana 18, st. 3 Ustava Srbije prema kome „odredbe o ljudskim i manjinskim pravima treba tumačiti u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje".

Ustav ne sadrži odredbu kojom se izričito zabranjuje ograničavanje ljudskih i manjinskih prava zajemčenih 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.

Ustav dozvoljava da se zakonom propiše način ostvarivanja pojedinih prava i sloboda ako je to Ustavom izričito predviđeno i kada je to neophodno za ostvarivanje pojedinog prava zbog njegove prirode. To se uglavnom odnosi na ona ljudska prava koja ne mogu neposredno da se sprovode, pa je neophodno da se način njihovog sprovođenja reguliše zakonima (čl. 18, st. 2). Mada ovakva formulacija stvara mogućnost da se zakonom suzi polje primene nekog ustavnog prava to ne mora nužno da znači i ograničenje 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.[43]

1.3. Derogacija ljudskih prava

Odstupanje od pojedinih ljudskih prava za vreme ratnog i vanrednog stanja koja predviđa Ustav Srbije u skladu je s obavezom iz člana 4 PGP i člana

42 U Mišljenju Venecijanske komisije o Ustavu Srbije Komisija je ukazala na činjenicu da se Ustavom ne zahteva postojanje legitimnog cilja kako bi ograničenje bilo dozvoljeno ali je takođe konstatovala da je ovaj član Ustava 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, st. 28–30.

43 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 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).

15 EKPS da do derogacije može doći kada „opstanak nacije ugrozi izvanredna javna opasnost". Prema Ustavu Srbije mere derogacije imaju privremeni karakter i prestaju da važe kad prestane vanredno ili ratno stanje (čl. 202, st. 3). 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).

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).[44] 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).[45]

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.

2. Ustavnost i zakonitost

2.1. Ustavni sud Srbije – izbor sudija i nadležnost

Ustavni sud Srbije ima petnaest sudija koji se biraju na period od devet godina. Predsednik Republike bira pet kandidata od deset 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).

Najmanje po jedan izabrani sudija sa svake od tri predložene liste kandidata, mora biti s teritorije autonomnih pokrajina (čl. 172, st. 4). 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). 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).

44 Član 202, st. 1 Ustava.

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

Ustav i Zakon o Ustavnom sudu (ZUS)[46] nisu pružili jasna pravila efikasnog izbora sudija Ustavnog suda, niti dovoljne garancije nezavisnosti Ustavnog suda. Mada je od usvajanja Ustava došlo do izmena i dopuna Zakona o Ustavnom sudu ove odredbe nisu precizirane iako je to bila jedna od preporuka Venecijanske komisije.

U Izveštaju Evropske komisije iz oktobra 2014. godine navodi se da je Ustav velikim delom usaglašen sa evropskim standardima ali da je neophodno da se pojedine odredbe usaglase sa preporukama Venecijanske komisije i posebno se navodi potreba za redefinisanje uloge Narodne skupštine u postavljanju sudija. Ovaj nedostatak je slično komentarisan i u izveštaju o analitičkom pregledu (skriningu) o poglavlju 23 koji se bavi pravosuđem.[47]

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 Zakona o Ustavnom sudu). 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.

Ustavni sud radi i odlučuje u Velikom i Malom veću. 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 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. Sud na sednicama u punom sastavu 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).[48]

46 *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11, 18/13 – Odluka US.

47 VIdi više na: http://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20skriningu%20-%20tekst%20na%20srpskom%20jeziku.pdf.

48 U 2011. godini Ustavni sud je doneo Zaključak o javnosti rada po kome Sud održava redovne sednice otvorene za javnost samo u slučaju razmatranja predmeta koji s obzirom na vrstu

2.2. 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). Pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti ima svako pravno ili fizičko lice. Sud takođe može ocenjivati ustavnost zakona i pre njegovog stupanja na snagu na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika (čl. 169). 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).

Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti bliže je uređen Zakonom o Ustavnom sudu, po kome Sud nije ograničen zahtevom predlagača, tako da Sud može da nastavi postupak i kada predlagač odustane. On takođe može u toku postupka da, na zahtev donosioca osporavanog akta, zastane s postupkom i omogući donosiocu da otkloni razloge zbog kojih bi mogla da se utvrdi neustavnost ili nezakonitost. Sud takođe može da obustavi izvršenje pojedinačnog akta čija se ustavnost ili zakonitost ocenjuje kada ustanovi da bi njegovom primenom mogle nastupiti neotklonjive štetne posledice (čl. 56, st. 1 ZUS). Zakon, statut autonomne pokrajine 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.

Ukoliko uoči probleme u ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti Ustavni sud obaveštava Narodnu skupštinu o potrebi usvajanja novog zakona ili izmenu zakonskih odredbi. Međutim, Ustavni sud ne može narediti zakonodavcu da navedene propise izmeni. Nažalost, u većini slučajeva Narodna skupština ne preduzima dalje korake da bi sporne odredbe bile izmenjene, a slično se ponaša i Vlada koja je skoro uvek predlagač zakona koji su do sada bili predmet ove procedure pred Ustavnim sudom.[49]

---

osporenog akta ili spornog ustavnopravnog pitanja imaju širi društveni značaj. Naime, izneto je mišljenje da Zaključak ne obezbeđuje dovoljnu transparentnost rada Suda i ne doprinosi podizanju njegove demokratske odgovornosti, te da se javnost rada Suda ostvaruje i prisustvom akreditovanih predstavnika sredstava javnog obaveštavanja javnoj raspravi u Sudu, kako je predviđeno članom 29 Poslovnika o radu Suda. Ustavni sud je osporio ovakvo tumačenje pozivajući se na činjenicu da ni Ustav ni Zakon o Ustavnom sudu nisu predvideli da redovne sednice Ustavnog suda budu otvorene za javnost.

49 Više o odnosu Narodne skupštine prema odlukama Ustavnog suda vidi u: *Izveštaj 2013*, I.3.2.

2.3. Odabrane odluke Ustavnog suda Srbije donete tokom 2014. godine[50]

2.3.1. Ocena ustavnosti odredaba Zakona o Pravosudnoj akademiji, Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu

Ustavni sud je utvrdio neustavnost odredaba člana 40, st. 8, 9 i 11 Zakona o Pravosudnoj akademiji,[51] druge rečenice člana 50, st. 4 Zakona o sudijama[52] i druge rečenice člana 75, st. 2 Zakona o javnom tužilaštvu.[53]

Sud je konstatovao da su spornim odredbama Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bili obavezani da Narodnoj skupštini predlažu kandidate koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji (PA), čime je doveden u pitanje njihov Ustavom utvrđen položaj. Po mišljenju Suda, obuka na PA suštinski je ovim odredbama pretvorena u dodatni uslov za obavljanje sudijske, odnosno funkcije zamenika javnog tužioca, mimo opštih i posebnih uslova propisanih zakonom, koji ne samo da je presudan za vrednovanje stručnosti i osposobljenosti kao opštih uslova za izbor, već da se pretvara i u suštinski opredeljujući uslov za dostupnost određene funkcije, čime se zapravo potire i sprečava adekvatno vrednovanje ostalih uslova propisanih zakonom.

Sud je smatrao da je zakonodavac kandidatima koji su završili početnu obuku na PA dao ne samo apsolutnu prednost prilikom prvog izbora u odnosu na sve druge kandidate koji ispunjavaju uslove propisane Zakonom o sudijama, odnosno Zakonom o javnom tužilaštvu, već i garanciju da će biti izabran ukoliko ima slobodnih mesta (osim ako na isto mesto nije konkurisao drugi kandidat koji je takođe završio početnu obuku ali je tokom iste pokazao bolje rezultate). Shodno, Ustavni sud je ocenio da se osporenim odredbama krše načelo zabrane diskriminacije iz člana 21 Ustava i pravo na stupanje na javne funkcije pod jednakim uslovima iz člana 53 Ustava. Sud je takođe našao da se osporenim propisima dovodi u pitanje i primena odredaba člana 77 Ustava kojim se pripadnicima nacionalnih manjina

50 Za odabrane odluke USS iz ranijih godina vidi: http://www.bgcentar.org.rs/praksa-usravnog-suda-rs/.

51 *Sl. glasnik RS,* 104/09. Sud je odbio zahtev za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 26, stav 3 istog zakona, i odbacio zahteve za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu odredaba ovog zakona. Predmet IUz–497/2011, odluka od 6. februara 2014.

52 *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. Osporena odredba glasi: „Visoki savet sudstva dužan je da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom.“ Predmet IUz–427/2013, odluka od 12. juna 2014.

53 *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – drugi zakon, 101/11, 38/12 – Odluka US, 121/12 i 101/13. Osporena odredba glasi: „Državno veće tužilaca dužno je da prilikom predlaganja kandidata za izbor zamenika osnovnog javnog tužioca, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom.“ Predmet IUz-428/2013, odluka od 12. juna 2014.

garantuju ravnopravnost u vođenju javnih poslova, imajući u vidu da je obavezu predlaganja kandidata sa završenom početnom obukom u PA, bez obzira na potrebu odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u prekršajnim i osnovnim sudovima, odnosno osnovnim javnim tužilaštvima u sredinama sa različitim nacionalnim sastavom.

2.3.2. Ocena ustavnosti odredaba odluke Advokatske komore Srbije o utvrđivanju visine troškova upisa u imenik advokata, imenik zajedničkih advokatskih kancelarija i imenik advokatskih ortačkih društava

Ustavni sud je utvrdio da odredbe članova 1 i 2 Odluke Advokatske komore Srbije o utvrđivanju visine troškova upisa u imenik advokata, imenik zajedničkih advokatskih kancelarija i imenik advokatskih ortačkih društava[54] nisu u saglasnosti sa Ustavom i Zakonom o advokaturi. Sporna odredba je predviđala da je visina troškova upisa u imenik advokata 5.000 evra, u dinarskoj protivrednosti, dok kandidati iz reda advokatskih pripravnika i advokatskih pripravnika volontera „koji su proveli u tom statusu celokupan pripravnički staž" za upis plaćaju 10% od ovog iznosa. Uzevši u obzir da se visina troškova ne zasniva na objektivnim kriterijumima, opštu ekonomsku situaciju u zemlji i polazeći od toga da je za advokate bavljenje advokatskom delatnošću ostvarivanje prava na rad, Sud je smatrao da je ovaj iznos upisnine ograničavajući uslov za jednaku dostupnost obavljanja advokatske profesije i ocenio da osporene odredbe člana 2 Odluke nisu saglasne načelu vladavine prava u smislu pravne sigurnosti i prava na rad iz člana 60, st. 1 i 2 Ustava. S obzirom da Zakon o advokaturi ne pravi razliku između advokatskih pripravnika i advokatskih pripravnika volontera u zavisnosti od vremena staža provedenog kod advokata, odnosno da svi kandidati moraju da ispune iste uslove za upis, Ustavni sud je konstatovao da u istoj pravnoj situaciji prilikom upisa u imenik advokata i plaćanja troškova upisa postoji nejednako postupanje prema kandidatima, te je utvrdio da se spornim članom 1 Odluke krši načelo zabrane diskriminacije iz člana 21 Ustava.

2.3.3. Ocena ustavnosti odredaba Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina

Ustavni sud je utvrdio da nesaglasnost sa Ustavom niza odredaba iz Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina[55] koje se odnose na ovlašćenja nacionalnih saveta da osnivaju ustanove, udruženja fondacije i privredna društva, odlučivanje u određenim oblastima i mogućnost pokretanja postupka pred Ustavnim sudom, mogućnost predlaganja članova upravnih odbora u obrazovno-vaspitnim

54 Odluka Upravnog odbora Advokatske komore Srbije br: 789–3/2012 od 18. maja 2012. Predmet IUo–684/2012, odluka od 20. februara 2014.

55 *Sl. glasnik RS*, 72/09. Sud je utvrdio nesaglasnost sledećih odredbi: član 10, tačke 6, 12, 15, član 12, stav 1, tačke 2 i 5, stav 3 i stav 4, član 15, tačka 7, član 19, stav 2, član 20, tačke od 1 do 4, članovi 23, 24 i 25, stavovi 1 i 3. Predmet IUz–882/2010, odluka od 16. januara 2014.

ustanovama, mogućnost prenošenja osnivačkih prava na nacionalne savete nad javnim preduzećima i ustanovama u oblasti javnog informisanja, da podnose predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine, ovlašćenje da sarađuju sa državnim organima drugih država, kao i odredbe kojima je bila predviđena obaveza da organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave razmotre predloge, inicijative i mišljenja nacionalnih saveta i da traže njihova mišljenja u postupku donošenja opštih akata u nekim oblastima.[56]

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

3.1. Opšte

Član 2, st. 3 PGP i član 13 Evropske konvencije ali takođe i odredbe nekih drugih međunarodnih ugovora nameću obavezu državi da obezbedi pravne lekove. Delotvornost pravnih lekova ceni se 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.

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.[57] 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).

3.2. Redovni i vanredni pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije

Zakon o parničnom postupku (ZPP)[58] garantuje pravo na žalbu na bilo koju odluku prvostepenog parničnog suda (čl. 367 ZPP u odnosu na žalbe na presude i

56 Vidi više o ovoj odluci u IV.3.6.

57 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.

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

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 dinarskoj 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.

Prema ZPP predviđen je vanredni pravni lek – izjavljivanje zahteva za reviziju protiv pravnosnažne presude (čl. 403). Revizija se, prema tumačenju 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)[59] predviđa pravo na žalbu (čl. 432) 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. Krivični postupak za izvesna krivična dela moguće je pokrenuti samo po privatnoj tužbi, dok za ostala dela, koja se gone po službenoj dužnosti, to može činiti samo javni tužilac. Tek ako javni tužilac nađe da nema osnova za krivično gonjenje, oštećeni može da preuzme gonjenje (čl. 52). Mada to u praksi može da dovede do toga da oštećenima bude uskraćeno pravo da pokrenu krivični postupak usled nemarnosti ili zle namere državnog tuži-

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

oca, međunarodni dokumenti ne pružaju garanciju prema kojoj građani imaju pravo na pokretanje krivičnih postupaka protiv drugih lica. Dakle, ne smatra se kršenjem prava na delotvoran pravni lek ukoliko nacionalni zakoni ograničavaju građanima pravo da pristupe krivičnim sudovima kao tužioci.

Slične odredbe o pravu na žalbu mogu se naći i u Zakonu o opštem upravnom postupku[60] i Zakonu o vanparničnom postupku.[61] 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.[62]

Na delotvornost pravnog leka u velikoj meri utiču odredbe Zakona o upravnom postupku prema kojem žalba ne odlaže izvršenje (čl. 221, st. 1). Ovaj zakon se npr. primenjuje u postupku sudske kontrole odluka donetih o zahtevima za azil u kojima se obično podnosiocima zahteva nalaže napuštanje teritorije Republike Srbije. Da bi se neko pravno sredstvo, u ovakvim postupcima, smatralo efikasnim u smislu dosadašnje jurisprudencije ESLJP, suspenzivni efekat žalbe mora biti automatski. Odnosno suspenzivno dejstvo žalbe bi trebalo da bude izričito propisano zakonom, a ne ovisno o diskrecionoj odluci domaćeg suda u pojedinačnom slučaju.[63] Iako Upravni sud do sada ni u jednom predmetu nije odložio izvršenje konačnog upravnog akta u postupku azila, Ustavni sud ipak smatra da je tužba upravnom sudu delotvoran pravni lek, što nije u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.[64]

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.[65]

3.3. 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

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

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

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

63 Vidi *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, 2014, str. 47–8, dostupno na: http://azil.rs/doc/Pravo_na_utociste_u_Republici_Srbiji_2013_1.pdf.

64 *Ibid.*

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

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.[66]

Ustavnom žalbom može se tražiti zaštita bilo kojeg ljudskog prava zajemčenog Ustavom ili bilo kojim drugim međunarodnim instrumentom koji je obavezujući za Republiku Srbiju.[67] Ipak, tumačenjem dosadašnje prakse Ustavnog suda može se zaključiti da podnosioci ustavnih žalbi koji su bili žrtve usled postojanja pravne praznine, odnosno propusta Narodne skupštine, kao zakonodavca, da neku oblast pravno reguliše, ne mogu tražiti po tom osnovu zaštitu pred ovim sudom.[68]

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.[69] 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.[70] 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, uko-

66 *Vinčić i drugi protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 44698/06 i dr., presuda od 1.12.2009, Vidi i npr. *Milunović i Čekrlić protiv Srbije*, ECtHR, App. Nos. 3716/09 i 38051/09, odluka o prihvatljivosti od 17.5.2011; *Ferizović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 65713/13, odluka od 26.11.2013.

67 Vidi stav Ustavnog suda u postupku ispitivanja i odlučivanja po ustavnoj žalbi dostupan na http://www.ustavni.sud.rs/.

68 Vidi odluku o ustavnoj žalbi Už–3238/2011, od 8. marta 2012. godine, objavljena u *Sl. glasnik RS*, 25/12; Vidi i komentar ove odluke Beogradskog centra za ljudska prava, dostupan na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/12/Odluka_o_ustavnoj%C5%BEalbi_podnosioca_X.pdf.

69 U 2013. godini Ustavni sud je povodom Parade ponosa 2012. odbacio ustavnu žalbu našavši da fizička lica koja su je podnela nisu aktivno legitimisana (odluka USS Už–8463/2012) i zauzeo stav da je aktivno legitimisano samo udruženje „Parada ponosa Beograd" formalni sazivač skupa. Ova odluka nije u skladu sa praksom ESLJP. VIdi slučajeve: *Baczkowski i dr. protiv Poljske* ECtHR, App. No. 1543/06 (2007); *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske* ECtHR, App. No. 29221/95 i 29225/95 (1998); *Alekseyev protiv Rusije,* ECtHR, App. Nos. 4916/07, 25924/08 i 14599/09 (2010).

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

liko 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, Zakonik o krivičnom postupku predviđa mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti. Slično rešenje postoji i u Zakonu o parničnom postupku.

Ustavni sud može da poništi odluku redovnog suda kada ustanovi da je tom odlukom povređeno neko ljudsko pravo.[71] Kada odlučuje o postojanju povrede ljudskih prava Ustavni sud je takođe ovlašćen da odluči i o naknadi štete ukoliko je takav zahtev postavljen u ustavnoj žalbi.[72]

4. Nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava[73]

4.1. Opšte

Nezavisne institucije funkcionišu u sistemu Srbije već nekoliko godina. Poverenik za informacije od javnog značaja izabran je decembra 2004. da bi od 2009. godine, kada je počela primena Zakona o zaštiti podataka o ličnosti[74] preuzeo i tu

71 Ustavni sud je 2012. godine doneo odluku po kojoj se proglašava neustavnom odredba Zakona o Ustavnom sudu po kojoj se sudske odluke izuzimaju od mere poništaja. Vidi Odluku USS Už-97/2012. Više u *Izveštaj 2013*, I.4.3.

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

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

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

nadležnost.[75] Skupština Srbije je 2011. godine ponovo izabrala Rodoljuba Šabića na mesto Poverenika.

Zaštitnik građana, Saša Janković, izabran je na ovu dužnost 2007. godine u skladu sa Zakonom o Zaštitniku građana,[76] a 2012. godine je ponovo izabran na ovu funkciju.

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.[77]

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije[78] usvojen je 2008. godine a u martu 2009. godine izabrani su članovi Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, direktor i zamenik direktora. Novi direktor, Tatjana Babić, i zamenik direktora, Vladan Joksimović, izabrani su u 2013. godini.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Nevena Petrušić, izabrana je maja 2010. godine na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije.[79]

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.

U godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija za 2013. godinu konstatovano je da je broj preporuka Zaštitnika građana koje su Vlada i Narodna skupština prihvatile neznatno porastao, ali da postupanje mora biti sistematičnije. U Akcionom planu za ispunjavanje preporuka Evropske komisije donetom februara 2014. godine se određuje Vlada kao organ koji je zadužen za ispunjavanje preporuke koja se tiče rada nezavisnih regulatornih tela, ali se ne propisuje vremenski rok i aktivnosti koje Vlada treba da preduzme radi unapređenja stanja.[80]

4.2. Nezavisna tela i organi vlasti

Nezavisni državni organi podnose Narodnoj skupštini svoje godišnje izveštaje o radu, ali postupanje po njima ostaje vrlo ograničenog obima. Izveštaji se skoro po pravilu ne razmatraju pred nadležnim odborima u roku koji je predviđen Poslov-

75 Više o radu Poverenika vidi u III.7.3.

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

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

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

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

80 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/akcioni_plan_2013_feb.pdf.

nikom parlamenta i koji je 30 dana od dana podnošenja.[81] Proces se okončava time što Narodna skupština, na predlog nadležnog odbora, donosi zaključke, odnosno preporuke, bez postojanja mehanizama da se oni učine obavezujućim za one organe vlasti i nosioce javnih ovlašćenja na koje se odnose. Zaključcima Narodna skupština obavezuje Vladu da dostavi izveštaj u roku od šest meseci, no do sada to nije postala ustaljena praksa, te je neophodno urediti postupak nadzora nad sprovođenjem zaključaka koje je Narodna skupština donela uz mogućnost preduzimanja mera u slučaju da zaključci nisu sprovedeni bez opravdanih razloga.[82]

Neprimeren odnos prema predstavnicima nezavisnih tela od strane jednog broja poslanika Narodne skupštine bio je očigledan na sednici Skupštine Srbije u junu ove godine na kojoj su razmatrani izveštaji nezavisnih tela za 2013. godinu. Naime, sednica je prekinuta kada predsedavajući sednicom Vladimir Marinković (SNS) nije dao reč Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljubu Šabiću zbog čega su predstavnici nezavisnih tela napustili sednicu parlamenta.[83] Iste večeri Narodna skupština je uputila izvinjenje, pa je rasprava nastavljena sutradan.[84] Predsednica Skupštine, Maja Gojković, dopustila je poslaniku SNS Marjanu Rističeviću da brutalno vređa Ombudsmana Sašu Jankovića i Poverenicu za zaštitu ravnopravnosti Nevenu Petrušić.

U junu 2014. godine Narodna skupština je, većinom glasova usvojila Predlog zaključka Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2013. godinu. Usvojen je i Predlog zaključka Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Predlog zaključka Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2013. godinu i Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2013. godinu.[85]

Na osnovu izveštaja Zaštitnika građana Narodna skupština je i, između ostalog, obavezala Vladu da donošenjem zakona i drugih propisa pristupi što hitnije ostvarivanju ciljeva Strategije reforme javne uprave u Srbiji usvojene januara 2014. godine. Narodna skupština naglasila je takođe da Vlada treba i mora da uvažava preporuke, inicijative i mišljenja koja im Zaštitnik građana upućuje, kao i da postu-

81 Zanimljivo je da su izveštaji koje su nezavisna tela podnela Narodnoj skupštini za 2011. godinu, razmatrani u drugoj polovini 2012.

82 Saopštenje Transparentost Srbija: http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=304%3Askuptinski-zakljuci-o-izvetajima-nezavisnih-antikorupcijskih-organa-prednosti-i-slabosti&catid=29%3Aizvetaji-nezavisnih-tela&Itemid=37&lang=sr.

83 Rodoljub Šabić, „Nisu mi dali da govorim u Skupštini“: http://www.b92.net/mobilni/info/857044.

84 Skupština Srbije je u saopštenju izrazila žaljenje što nije dozvoljeno svim učesnicima na Posebnoj sednici da se obrate parlamentu i nadu da će se uprkos ovakvom razvoju događaja učesnici odazvati pozivu da na sutrašnjem nastavku rada iskoriste svoja prava prema Poslovniku o radu Skupštine. Vidi više na: http://mondo.rs/a698417/Info/Srbija/Sabicu-zabranili-da-govori-u-Skupstini.html.

85 http://paragraf.rs/dnevne-vesti/060614/060614-vest1.html.

pa po preporukama Zaštitnika građana i pozvala Vladu da preispita važeća rešenja Zakona o Zaštitniku građana i da predloži Narodnoj skupštini izmene kojima će se uskladiti pravni okvir za rad Zaštitnika građana sa uočenim potrebama u dosadašnjem radu. U preporukama se navodi da Vlada mora da donese propise kojima bi se omogućilo pravo na suđenje u razumnom roku i obavezala Vladu da nastavi rad na unapređenju položaja lica lišenih slobode.[86]

Mada je u Izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti konstatovano da je došlo do unapređenja zakonodavnog okvira za ostvarivanje ravnopravnosti i zabranu diskriminacije u oblasti rada, profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba sa invaliditetom, zaštite lica sa mentalnim smetnjama i zaštite prava pacijenata, skupština je ipak svojim zaključcima obavezala Vladu i nadležne državne organe da preduzmu neophodne mere u cilju što potpunije realizacije preporuka Poverenika i zaštite od diskriminacije onih koji su najviše diskriminisani.

Povodom izveštaja Poverenika za slobodan pristup infomacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Narodna skupština je zaključila da Vlada treba da preispita postojeće zakonsko rešenje i predloži novinu u zakonu kojom bi se predvidelo da se prilikom usvajanja novih propisa dobije mišljenje Poverenika.

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,[87] nisu usvojeni ni tokom 2014. godine. Poverenik za informacije od javnog značaja Rodoljub Šabić podvukao je važnost donošenja novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u pismu koji je uputio premijeru Aleksandru Vučiću, a model koji je izradila njegova stručna služba stavljen je na raspolaganje Ministarstvu pravde.[88]

Poverenik je i ove 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.[89]

Agencija za borbu protiv korupcije je u julu 2014. godine podnela Ministarstvu pravde inicijativu za donošenje novog zakona o Agenciji i pristupila izradi novog zakona. Agencija smatra da bi novo rešenje trebalo da uvede jasna i strožija pravila o odgovornosti funkcionera, prijavljivanju imovine i prihoda funkcionera i da ojača ovlašćenja Agencije, čime bi se učvrstila njena nezavisnost. Pored ovoga to bi bila prilika da se zakonska rešenja usklade sa podzakonskim aktima donetim tokom 2013. godine (strategijom i akcionim planom).

86 http://slglasnik.info/sr/60–06–06–2014/23802-zakljucak-povodom-razmatranja-redovnog-godisnjeg-izvestaja-zastitnika-gradana-za–2013-godinu-rs-broj–40.html.

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

88 http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/razno/pismovucicu.pdf.

89 Komentar Poverenika, Rodoljuba Šabića dostupan na: http://www.naslovi.net/2013–09–24/euractiv/poverenik-sabic-upozorava-na-neuskladjenost-domacih-i-evropskih-propisa/7210325.

U javnosti se stiče utisak da je tokom ove godine pritisak izvršne vlasti na rad nezavisnih institucija bio učestaliji, pošto izvršna vlast u dovoljnoj meri ne uvažava napore nezavisnih institucija. Na to je posebnu pažnju skrenuo i Poverenik za informacije od javnog značaja, Rodoljub Šabić.[90] U februaru 2014. godine Agencija za borbu protiv korupcije pokrenula je postupak protiv ministarke energetike, Zorane Mihailović, zbog kršenja zakona o Agenciji, odnosno zloupotrebe pozicije u stranačke svrhe. Ministarka Mihailović je optužila Agenciju za senzacionalizam.[91] U medijima je puno naslova posvećeno visini plata predstavnika ovih institucija, a najviše Zaštitnika građana iako je njegova plata predviđena Zakonom o zaštitniku građana i iznosi isto koliko i plata predsednika Ustavnog suda.

Povodom incidenta tokom prošlogodišnje Parade ponosa, kada su se pripadnici Žandarmerije sukobili sa četiri osobe, Zaštitnik građana je podneo krivične prijave protiv 2 pripadnika Uprave Vojne policije zbog napada na pripadnike Žandarmerije. Zaštitnik se pridružio krivičnoj prijavi koju je policija, po nalogu tužilaštva, već podnela protiv 7 pripadnika Žandarmerije zbog mučenja i zlostavljanja nakon sukoba.[92] On je takođe obavestio javnost da VBA nije prihvatila njegov zahtev da izvrši uvid u dokumentaciju i rad ove agencije, kao i da nije dostavila tražene informacije u vezi sa ovim slučajem. Zaštitnik je ukazao i na to da ima informacije o tome da ova agencija neovlašćeno prati rad nekih političara, sudija i sindikalnih aktivista. Zbog ovakvih izjava Zaštitnik je početkom 2015. godine bio izložen velikom pritisku, kritici članova i poslanika vladajuće stranke, ministara u Vladi, a skupštinski odbor za kontrolu službi bezbednosti odbio je da obavlja poslove iz svoje nadležnosti i to obrazložio time da mora da sačeka reakciju tužilaštva. Na ovaj način je ozbiljno ugrožena pozicija veoma važnog nezavisnog državnog organa koji je obavljao poslove u skladu sa svojim ovlašćenjima i zbog toga doživeo javne kritike, uvrede i optužbe da je neprijatelj države.[93]

Agencija za borbu protiv korupcije predložila je da Nikola Selaković bude razrešen sa funkcije ministra pravde, odlučujući po prijavi koju je u aprilu ove godine podnelo Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije. Agencija je utvrdila da je ministar bio u sukobu interesa kada je kao član Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva glasao da njegovi pomoćnici u Ministarstvu pravde Radomir Ilić i Mirjana Mihajlović budu izabrani za zamenika tužioca, odnosno sudiju za prekršaje.[94] Ministar pravde uložio je žalbu Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, kao drugostepenom organu i javno kritikovao ovu odluku Agencije.[95] Do dana zaključenja rada na ovom izveštaju Odbor nije doneo odluku po žalbi.

90 http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/razno/pismovucicu.pdf.

91 http://www.blic.rs/Vesti/Politika/442032/Postupak-protiv-ministarke-Mihajlovic.

92 Podaci dostupni na sajtu institucije Zaštitinika građana: http://www.ombudsman.rs/.

93 Više na: http://www.ombudsman.rs/.

94 http://www.acas.rs/images/stories/press/preporuka_za_razresenje_NS.pdf.

95 http://www.blic.rs/Vesti/Politika/503351/Selakovic-Ne-volim-pridike-onih-kojima-su-ruke-duboko-u-medu/print.

Agencija za borbu protiv korupcije bila je tokom 2014. godine takođe izložena snažnim pritiscima medija i izvršne vlasti. U više navrata objavljivano je da Agencija „krije plate svojih zaposlenih i namešta konkurse za posao". Svaki od ovih medijskih navoda, Agencija je demantovala u saopštenjima, dostupnim na njihovom sajtu.[96]

4.3. Efikasnost rada nezavisnih institucija

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

Zaštitnik građana je tokom 2013. godine imao 18.437 pritužbi, što je veći broj u odnosu na 2014. godinu u kojoj je bilo 17.201 pritužba. Tokom 2014. godine upućeno je 554 preporuka, a postupljeno po 231, što je manje u odnosu na prethodnu godinu kada je broj sprovedenih preporuka bio približno isti, a broj sprovedenih 328. Uzrok za smanjeni broj postupanja po preporukama je moguće tražiti i u tome što je 2014. godina bila izborna, što je paralisalo rad institucija na državnom i lokalnom nivou.

Organi koji najčešće ne ispunjavaju preporuke Zaštitnika građana su javna preduzeća i Poreska uprava, dok Ministarstvo unutrašnjih poslova, BIA i Ministarstvo odbrane ispunjavaju 88 posto preporuka.[97] Prema rečima Zaštitnika građana u postupcima koje on vodi procenat otklonjenih propusta je najviši u Evropi i iznosi 93 odsto. Ako se ima u vidu da ne postoje propisane sankcije za one koji ne postupe po nalazima Zaštitnika uspeh ove institucije je značajan.[98]

Efekti rada Poverenika za informacije od javnog značaja su takođe veoma značajni o čemu svedoči veliki broj predmeta u kojima se građani obraćaju Povereniku. Na početku 2015. godine Poverenik za informacije od javnog značaja imao je 4.399 predmeta u radu i to 3.735 po zahtevima za pristup informacijama i 664 po zahtevima koji se tiču zaštite podataka o ličnosti. U 2015. godini nastavljen je sličan priliv predmeta tako da je u januaru 2015. godine Poverenik primio 591 novi zahtev po oba osnova. Poverenik i njegova služba već dugi niz godina ostvaruje veoma uspešnu saradnju sa građanima i po pravilu ostvaruje oko 400 kontakata svake godine sa građanima radi saveta u pogledu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama ali takođe i oko 300 godišnje sa predstavnicima organa vlasti i rukovalaca podataka o ličnosti radi konsultacija u vezi sa primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

96 http://www.acas.rs/sr_cir/pocetna/39-aktuelnosti/1107-agencija-ne-namesta-konkurse-za-posao.html.

97 „Poslanici hvale izveštaje regulatornih tela", *Politika*, 5. jun, str. 6

98 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2011–12–25–10–17–15/3549–2014–11–10–12–30–05.

Prema rečima Rodoljuba Šabića više od 90 odsto onih koji su bili uskraćeni za informaciju ostvarili su svoje pravo u postupku pred Poverenikom. On takođe ističe da su državna javna preduzeća najčešće ti koji ne dostavljaju informacije po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.[99]

Poverenje građana u rad nezavisnih tela ojačano je time što je stručna služba Zaštitnika građana, osim u Beogradu, dostupna i u lokalnim kancelarijama u Prešev-u, Bujanovcu i Medveđi. Prijem stranaka se vrši 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.[100]

Kada je reč o broju zaposlenih u toku 2014. godine pojavio se problem sa brojem zaposlenih u kancelariji Zaštitnika građana. Naime, odlukom skupštinskog administrativnog odbora ova institucija ostala je bez 19 saradnika. Ipak je posle žalbi Zaštitnika, administrativni odbor produžio radni odnos za 14 zaposlenih. Povereniku su u cilju smanjenja troškova oduzeta službena vozila, što je prema rečima Rodoljuba Šabića moglo da oteža inspekcijski nadzor.[101] Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja je dao saglasnost na Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika što je omogućilo zapošljavanje novih saradnika a samim tim i veći učinak u zaštiti prava građana, pogotovo ako se ima u vidu da će se novom sistematizacijom, na osnovu nadležnosti, sa 46% na 69% povećati broj zaposlenih koji rade na pritužbama.[102]

Kancelarija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti otvorila je prijemnu kancelariju gde građani mogu lično da podnose pritužbe. Tokom ove godine otvorena je regionalna kancelarija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u Novom Pazaru, a u planu je otvaranje još tri regionalne kancelarije.[103] Agencija za borbu protiv korupcije se tokom 2011. godine zvanično preselila u poslovnu zgradu u kojoj boravi u statusu zakupca.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti se tokom 2013. godine preselio u nove prostorije koje zadovoljavaju potrebe ove institucije. Poverenik je doneo novi Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji

99 „Poslanici hvale izveštaje regulatornih tela“, *Politika*, 5. jun, str. 6.

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

101 http://arhiva.24sata.rs/vesti/aktuelno/vest/rodoljubu-sabicu-oduzeli-sluzbena-vozila-kako-da-idem-u-inspekciju/138403.phtml.

102 http://www.tanjug.rs/novosti/152896/zastitnku-gradjana-odobreno-produzenje-ugovora-za–14-ljudi.htm.

103 http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/doga%C4%91aji/otvorena-prva-regionalna-kancelarija-poverenika-u-novom-pazaru.

radnih mesta u Službi Poverenika, na koji je Odbor za administrativno budžetska i mandatorna-imunitetska pitanja Narodne skupštine dao saglasnost, novembra 2014. godine.

4.4. Usvajanje Zakona o uzbunjivačima

Važnu ulogu u borbi protiv korupcije i otkrivanju podataka o koruptivnim radnjama, ali takođe i otkrivanju drugih krivičnih dela, igraju pojedinci koji u javnost iznose podatke koji ukazuju na korupciju. Podaci o indeksima percepcije korupcije već nekoliko godina pokazuju da je korupcija jedan od ozbiljnih problema u Srbiji, što se pokazalo i ove godine pošto je naša zemlja na 78. od 145 mesta.[104] S druge strane, domaća i međunarodna stručna javnost već nekoliko godina insistira na usvajanju propisa kojima bi se ostvarila sveobuhvatna i sistemska zaštita uzbunjivača.[105]

Pojedincima koji su otkrivali podatke o korupciji pružana je zaštita kroz određene odredbe koje su postojale u nekoliko zakona: Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, Zakonu o državnim službenicima, Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, od kojih nijedan nije na celovit način obuhvatio sva pitanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača. S druge strane, praksa je pokazala da uzbunjivači po pravilu trpe posledice svojih postupaka, najčešće dobijajući otkaze, pretnje ili premeštaj na druga radna mesta i da postoji priličan broj onih koji su zbog ukazivanja na korupciju doživeli ozbiljne posledice.

Zaštitom uzbunjivača se najviše bavila Agencija za borbu protiv korupcije, koja je u velikom broju slučajeva uzbunjivačima pružila zaštitu (170 osoba je tražilo status uzbunjivača, 104 je dobilo status).[106] U oktobru ove godine Ustavni sud je utvrdio da je neustavan član 56, st. 5 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije koji je bio jedini oslonac potencijalnim uzbunjivačima. Prema ovom članu Zakona direktor Agencije bio je nadležan za donošenje „bližeg propisa" kojim se uređuje postupak pružanja pomoći zaposlenima u javnom sektoru koji u dobroj nameri prijave korupciju. Istovremeno je neustavnim oglašen i Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju iz 2011. godine. Objavljivanje ove odluke Ustavnog suda odloženo je za tri meseca jer je bilo izvesno da će se do kraja godine usvojiti zakon o uzbunjivačima i tako je izbegnuta mogućnost da zbog pravnog vakuma uzbunjivači nemaju nikakvu zaštitu.

104 Vidi više: *Transparency International Corruption perceptions Index*, dostpuno na: http://www.transparency.org/cpi2014/results.

105 Usvajanje zakona mnogo kasni pošto vlasti nisu dugo reagovale na preporuke GRECO (Grupa zemalja za borbu protiv korupcije Saveta Evrope) koje su date još 2006. godine u kojima je navedeno da bi jedan ovakav zakon imao bitan uticaj na smanjenje korupcije.

106 V. Joksimović, „Agencija traži nečin da zaštiti uzbunjivače", *Blic*, 26. novembra, dostupno na: http://www.blic.rs/Projekat-EU/514443/Joksimovic-Agencija-trazi-nacin-da-zastiti-uzbunjivace

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je još tokom 2013. godine objavio Nacrt zakona o uzbunjivačima, koji je pored antikoruptivnih aktivnosti u užem smislu predvideo i druge aktivnosti koje ugrožavaju javni interes, na primer, prijavljivanje zagađenja zaštite životne sredine, opasnosti za zdravlje ljudi ili pitanja koja se odnose na bezbednost na radu. I pored činjenice da je stručna javnost ocenila ovaj model kao veoma dobar, on nije uzet u razmatranje. Vlada Srbije formirala je radnu grupu koja je radila na tekstu nacrta zakona da bi konačno novembra 2014. godine bio usvojen Zakon o uzbunjivačima,[107] iako je stručna javnost ukazivala na nedostatke nekih rešenja u nacrtu ovog zakona.[108]

Uzbunjivač je definisan kao fizičko lice koje uzbunjuje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga organa vlasti, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva nad privrednim društvom (čl. 2). To znači, da zaštitu zbog ukazanih nepravilnosti dobijaju zaposleni u javnom i privatnom sektoru, osobe koje su u postupku zapošljavanja i korisnici javnih usluga.

Definisana su tri načina uzbunjivanja – unutrašnje kada se uzbunjivač obraća poslodavcu, spoljašnje kada o sumnjama na nezakonitosti obavesti nadležne organe (inspekciju, tužilaštvo, policiju) i uzbunjivanje javnosti, odnosno putem medija, interneta, ili na javnim skupovima (čl. 12). Uzbunjivač može da izabere kome će prvo dati informacije, ali to mora da uradi u roku od jedne godine od dana saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje, a najkasnije u roku od deset godina od dana izvršenja te radnje (čl. 5, st. 2). Onaj ko dobije prijavu, dužan je da reaguju u roku od 15 dana (čl. 15 i 18).

I poslodavac i nadležni državni organ u obavezi su da štite identitet uzbunjivača. Lice koje je ovlašćeno za prijem informacije dužno je da štiti podatke o ličnosti uzbunjivača, odnosno podatke na osnovu kojih se može otkriti identitet uzbunjivača, osim ako se uzbunjivač ne saglasi sa otkrivanjem tih podataka, a u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti (čl. 10). Ovo pravilo se ne odnosi samo na osobu koja prima informaciju od uzbunjivača već na svako lice koje sazna identitet uzbunjivača. Prilikom dobijanja podataka od uzbunjivača odgovorno lice dužno je da ga upozori da identitet može biti otkriven nadležnom organu, ako bez otkrivanja identiteta ne bi bilo moguće postupanje tog organa. Ako je u toku postupka neophodno da se otkrije identitet uzbunjivača, lice ovlašćeno za prijem informacije dužno je da o tome, pre otkrivanja identiteta, obavesti uzbunjivača. Međutim, često uzbunjivači ne žele da ostanu anonimni već imaju želju da istupe javno a zaštita onih koji javno iznose podatke o koruptivnim radnjama ovim zakonom nije dovoljno obezbeđena.

107 *Sl. glasnik RS*, 128/14.

108 Nemanja Nenadić iz Transparentnost Srbija ukazao je na nedostatke ovog zakona i izrazio bojazan da će on doneti unapređenje u borbi protiv korupcije. Više na: http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=467&Itemid=41&lan.: http://www.blic.rs/Projekat-EU/512237/ZASTITA-UZBUNJIVACA-Nenadic-Kljucna-resenja-su-losa.

Zakonom je precizirano da, ukoliko se zbog ugrožavanja prava uzbunjivača pokrene sudski postupak, postupak dokazivanja pada na teret poslodavca (čl. 29). Predviđeno je i da u slučajevima nanošenja štete zbog uzbunjivanja, uzbunjivač ima pravo na naknadu, u skladu sa zakonom koji uređuje obligacione odnose (čl. 22).

Osnovna zamerka ovom zakonu je da ne pruža dovoljnu zaštitu uzbunjivačima pošto je njime predviđena samo sudska, i to uz velika ograničenja, dok se ne predviđa i krivično-pravna zaštita. Takođe se, osim sudskog, ne predviđa neki drugi mehanizam u cilju bržeg rešavanja položaja uzbunjivača. Veliko je pitanje da li je sâmo sudska zaštita dovoljna kada se zna da se postupci pred sudovima u Srbiji rešavaju veoma sporo i da je opšta ocena da su sudovi neefikasni. Poverenik je, na primer, u Nacrtu zakona predlagao da, pored suda, privremenu zaštitu pruža Zaštitnik građana u cilju bolje zaštite uzbunjivača.

U članu 25 ovog zakona se izričito isključuje mogućnost da se pobija zakonitost pojedinačnog akta poslodavca kojim se rešava o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog iz radnog odnosa koji se pojavljuje kao uzbunjivač. Ovo u velikoj meri ograničava zaštitu uzbunjivača ako se ima u vidu činjenica da se uzbunjivači najčešće nalaze u situaciji da dobijaju otkaz, budu suspendovani ili raspoređeni na neko drugo radno mesto. Odredba takođe unosi konfuziju, jer lice koje je pretrpelo odmazdu mora da procenjuje koji spor da povede – radnopravni ili za zaštitu od odmazde. Kada je jasno da je strah od posledica odmazde najčešće razlog za neprijavljivanje korupcije, bitno je da sankcija za odmazdu bude veoma ozbiljna.[109] Zakon za odmazdu predviđa samo naknadu štete u skladu sa opštim pravilima obligacionog prava, što može biti neadekvatna i nedovoljna sankcija.[110]

Važno je istaći i značaj sankcija koje su od suštinske važnosti za uređenje ove oblasti. Kada je reč o zaštiti informacija o uzbunjivaču od strane lica koje prima ove prijave, iako zakon propisuje zaštitne mere u pogledu prijema ovih prijava i čuvanja identiteta uzbunjivača, ipak propušta da reguliše pitanje sankcija. Nigde se ne propisuje sankcija u slučaju da lice koje prima i čuva informacije o uzbunjivanju otkrije podatke o uzbunjivaču. Bez sankcije ova norma gubi na težini pošto nema posledica u slučaju njenog nepoštovanja. Ostaje da se vidi kako će zakon biti primenjen u praksi jer se do sada pokazalo da je uvek veći problem implementacija zakona od samog zakona.

---

109 U Nacrtu zakona koji je izradila radna grupa Poverenika bila je predviđena zatvorska kazna.

110 Komentar Nacrta zakona o uzbunjivačima, Shareconferenace, dostupan na: http://www.shareconference.net/sites/default/files/u741/komentar-uzbunjivaci.pdf. Vidi takođe i mišljenje stručnjaka Saveta Evrope na Nacrt zakona na: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACS-Serbia/Technical%20Paper/TP8%202014%20PACS%20Expert%20Opinion-draft%20Law-Protection-Whistle-blowers_EN.pdf.

III
POSEBNA PRAVA

1. Pravo na život

1.1. Opšte

Pravo na život zaštićeno je članom 6 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članom 2 Evropske konvencije i dodatnim protokolima kojima je ukinuta smrtna kazna. Ustav Srbije propisuje da je ljudski život neprikosnoven i da u Srbiji nema smrtne kazne (čl. 24), kao i da ovo pravo ne može biti derogirano (čl. 202). Pravo na život podrazumeva ne samo obavezu države da se uzdrži od oduzimanja života već i obavezu da preduzme odgovarajuće mere kojima se štiti život, što pre svega podrazumeva usvajanje i delotvorno sprovođenje zakona, ali takođe i 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.

1.2. Obaveze države u odnosu na pravo na život

Obaveza države da se uzdrži od oduzimanja života nije apsolutna pošto se lišenje života proisteklo iz upotrebe sile koja je apsolutno nužna ne smatra protivnim članu 2 Evropske konvencije.

U Srbiji je posebnim zakonima regulisano u kojim situacijama i koji državni službenici mogu upotrebiti smrtonosno oružje i oni su u skladu sa standardima Evropske konvencije. Pripadnici policije i Bezbednosno-informativne agencije[111]

111 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 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

sredstva prinude, uključujući i vatreno oružje, mogu koristiti pod uslovima i na način propisan Zakonom o policiji[112] i Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude,[113] dok su uslovi za primenu sredstava prinude u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija propisani Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS)[114] i Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija.[115] Lica koja obavljaju poslove privatnog obezbeđenja vatreno oružje mogu koristiti pod uslovima utvrđenim Zakonom o privatnom obezbeđenju[116] i Zakonom o policiji.

Zakon o policiji propisuje kada se može upotrebiti vatreno oružje i predviđa 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). Ove su odredbe u skladu sa standardima Evropske konvencije i načelom srazmernosti.[117]

Upotreba vatrenog oružja nije dozvoljena ako bi se time ugrozili životi ljudi koji ne ugrožavaju tuđe živote. Takođe je članom 31, st. 5 Zakona o policiji propisano da prilikom primene policijskih ovlašćenja službeno lice, između ostalog, mora da 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.

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 prema kome treba primeniti policijska ovlašćenja pružiti oružani otpor, pre primene ovlašćenja sačiniti plan postupanja (čl. 16).[118] On takođe propisuje poseban postupak

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).

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

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

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

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

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

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

118 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, bio slučaj u gore pomenutom predmetu *McCann i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*. Vidi stavove 212 i 213 te presude.

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).[119]

Upotreba smrtonosnog oružja od strane zaposlenih u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija je još detaljnije regulisana. Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija izričito je 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.[120] Propisi koji regulišu upotrebu vatrenog oružja u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija 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. Ovakva odredba nije u suprotnosti sa članom 2 Evropske konvencije koji dozvoljava upotrebu potencijalno smrtonosnih sredstava prinude u situacijama u kojima je ona apsolutno nužna da bi se sprečilo bekstvo, ne postavljajući kao uslov postojanje opasnosti po bilo čiji život.[121]

Upotreba vatrenog oružja od strane lica koja vrše poslove privatnog obezbeđenja regulisana je Zakonom o privatnom obezbeđenju koji propisuje da ova lica mogu upotrebiti vatreno oružje samo u slučaju nužne odbrane i krajnje nužde (čl.

119 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 kojima bi mogli biti zaštićeni njihovi interesi.

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

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

55, st. 1). Ovaj zakon takođe propisuje da se sva sredstva prinude moraju koristiti u skladu sa načelom srazmernosti (čl. 46, st. 4 i 5). Utvrđena je i obaveza lica koje je sredstvo prinude upotrebilo da o tome odmah obavesti 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). Odgovorno lice „izveštaj sa mišljenjem" dostavlja policijskoj upravi u roku od 48 sati (čl. 56, st. 4). U zakonu nije precizirano šta ovaj izveštaj treba da sadrži, a u članu 85 ovog zakona propisano da će se propisi za izvršavanje ovog zakona doneti u roku od šest meseci od njegovog stupanja na snagu. U martu 2014. predstavljeni su nacrti pravilnika za obuku i licenciranje firmi i pojedinaca koji se bave poslovima privatnog obezbeđenja.[122] Pravilnici nisu usvojeni do kraja 2014. godine.

Kada je reč o obavezi države da preduzme odgovarajuće mere kako bi zaštitila živote ljudi, moglo bi se konstatovati da Srbija ima zakonodavstvo kojim se na odgovarajući način štiti pravo na život.[123] 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.

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 2014. godine ostaje kao naročito izražen problem zaštite žena od porodičnog nasilja. U periodu od 1. januara do

122 Na dvadesetoj sednici Grupacije za tehničko obezbeđenje Udruženja za privatno obezbeđenje predstavljeni su pravilnici koji regulišu način sprovođenja stručne obuke za poslove privatnog obezbeđenja, uslove za licenciranje, način polaganja stručnih ispita i pravilnik o akreditaciji centara za obuku. Pravilnici su pripremljeni u saradnji stručnjaka iz MUP i Udruženja za privatno obezbeđenje Privredne komore Srbije.

123 Ovakvu tvrdnju podupiru komentari ugovornih tela koja nadziru sprovođenje ugovora o ljudskim pravima, u kojima 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. juna 2014. godine u Srbiji su u porodično-partnerskom kontekstu ubijene 24 žene.[124]

Država takođe ima obavezu da sprovede delotvornu istragu u slučaju smrti do koje je došlo usled upotrebe sile od strane državnih organa ili usled propusta države da zaštiti pravo na život. 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 kojima su u smrt neke osobe umešani državni službenici, na primer u situacijama u kojima 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.[125] U načelu, krivično zakonodavstvo Republike Srbije omogućava delotvornu istragu na način na koji je ona definisana u praksi Evropskog suda za ljudska prava.

U slučaju smrti lica lišenih slobode država ima obavezu da objasni okolnosti pod kojima je smrt nastupila. Naime, ZKP predviđa da, kada je osoba preminula dok je bila lišena slobode, javni tužilac ili sud moraju odrediti da lekar specijalista za sudsku medicinu izvrši pregled i obdukciju leša (čl. 129).

Moglo bi se konstatovati da važeće krivično zakonodavstvo samo po sebi ne predstavlja smetnju za vođenje delotvorne istrage u vezi sa krivičnim delima kojima se ugrožava ljudski život, ali se u praksi često javljaju ozbiljni problemi sa sprovođenjem istraga u vezi sa događajima u kojima je došlo do oduzimanja ili ozbiljnog ugrožavanja ljudskih života. Ovu tvrdnju potkrepljuje i podatak da je i presuda Evropskog suda kojom je Srbija proglašena odgovornom za povredu člana 2 Evropske konvencije iz 2012. godine zbog toga što nije sprovela delotvornu istragu i kaznila počinioca ubistva koje se dogodilo još 1991. godine,[126] kao i presuda u slučaju *Petrović protiv Srbije* doneta ove godine. I Ustavni sud Srbije je u januaru 2013. godine takođe utvrdio povredu prava na život, do koje je došlo tako što nije sprovedena delotvorna istraga povodom smrti sinova podnosilaca ustavne žalbe.[127]

Ne treba takođe izgubiti iz vida i činjenicu da brojni zločini izvršeni tokom oružanih sukoba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu nisu procesuirani i istraženi, a da izvršioci tih zločina nisu odgovarali, iako je država nadležna da ih krivično goni. Sličan je slučaj i sa ubistvima za koje se u javnosti sumnja da

124 http://mondo.rs/a179781/Info/Drustvo/Od-pocetka-godine-ubijene–24-zene-u-Srbiji.html.

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

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

127 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 stradali u kasarni na Topčideru, u Beogradu.

su umešani državni organi, naročito onih izvršenih u periodu do 2000. godine, čiji izvršioci nisu nikada otkriveni. Do kraja 2014. 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 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.

1.3. Presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Petrović protiv Srbije[128]

Evropski sud za ljudska prava doneo je 15. jula 2014. godine presudu u slučaju *Petrović protiv Srbije* u kojoj je utvrdio povredu procesnog aspekta prava na život iz člana 2 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Podnositeljka predstavke, Radmila Petrović, obratila se Sudu zbog nesprovođenja efikasne istrage u vezi sa okolnostima koje se tiču zlostavljanja i smrti njenog sina od strane državnih organa Republike Srbije. Sin podnositeljke, Dejan Petrović, izgubio je život tako što je 17. januara 2002. godine skočio sa drugog sprata prostorija OUP Vračar u koje je bio doveden dan ranije pod sumnjom da je izvršio tešku krađu i zadržan je u policijskoj stanici tokom noći.

U svojoj presudi Sud je našao niz propusta u istražnim radnjama preduzetim od strane policije nakon smrti Dejana Petrovića i naveo radnje koje je trebalo dodatno preduzeti da bi istražne radnje i postupci forenzičara zadovoljili kriterijume nezavisnog, detaljnog i savesnog postupanja, u skladu sa praksom Suda.

Sud je istakao niz nedostataka u postupanju javnog tužioca, navodeći da u konkretnom slučaju tužilaštvo nije smelo da svoje postupanje ograniči na prikupljanje pismenih izjava i dokumentacije dok su okolnosti slučaja očigledno zahtevale dodatna razjašnjenja. Sud je takođe našao da su kontradiktornosti u nalazima veštaka otvorile mnoga sporna pitanja, između ostalog i mogućnost da je pokojni Dejan Petrović pao kroz otvoren prozor. Prema nalazu Suda, Okružni sud u Beogradu i Vrhovni sud Srbije prihvatili su policijsku verziju događaja i propustili da uzmu u obzir bilo kakvu relevantnu činjenicu koja nije potkrepljivala tu verziju događaja, kao i kritiku rada nadležnih državnih organa koju je izneo Republički javni tužilac. Odluke sudova su kratke i neubedljive, ograničene samo na delove izveštaja i do-

128 Presuda je dostupna na: http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/cr/articles/presude/u-odnosu-na-rs/presuda-petrovic-protiv-srbije-br.–40485–08.html. Može se naći i na sajtu Evropskog suda na: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{„fulltext“:[„40485/08“],“documentcollectionid2“:[„GRANDCHAMBER“,“CHAMBER“],“itemid“:[„001–145571“]}.

kaze koji su citirani pogrešno ili selektivno, a neke od njih donete su i sa zakašnjenjem, u suprotnosti sa domaćim pravom.

Sud je zaključio da tužilaštvo nije bilo spremno da detaljno istraži odgovornost policije u ovom incidentu. Takođe, Sud je istakao da nedostatak transparentnosti u ovoj i sličnim situacijama neće obezbediti poverenje građana i pokazati rešenost države da poštuje vladavinu prava.

1.4. Eutanazija

U toku 2014. godine, mediji u Srbiji pisali su o mogućnosti uvođenja eutanazije koja je trebalo da se nađe na javnoj raspravi povodom podnošenja prednacrta Građanskog zakonika. Prema prednacrtu zakonika,[129] u opštem delu, u članu 87 uvodi se kao novi institut pravo na eutanaziju.[130] Krajem oktobra 2014. ministar zdravlja Vlade RS, Zlatibor Lončar, izjavio je da je lično protiv uvođenja eutanazije, ali da podržava otvaranje javne debate o tom pitanju.

Do sada su tri države članice EU legalizovale eutanaziju.[131] Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi u predmetima vezanim za eutanaziju i asistirano samoubistvo još uvek nije zauzeo jasan stav.[132]

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 (Konvenci-

129 http://www.paragraf.rs/kk/images-kk/gradjanski_zakonik_republike_srbije.pdf.

130 Tekst člana 87 glasi: „Pravo na eutanaziju, kao pravo fizičkog lica na saglasni i dobrovoljni prevremeni prekid života, može se steći ako se ispune propisani humani, socijalni i medicinski uslovi. Bliži uslovi i postupak za ostvarivanje prava na eutanaziju propisuju se posebnim zakonom. Zloupotreba prava na eutanaziju, radi pribavljanja neosnovane materijalne ili druge koristi, predstavlja osnov za krivičnu odgovornost."

131 U pitanju su Holandija, Belgija i Luksemburg. Jedan broj evropskih država dozvoljava određen vid pomoći u cilju okončanja života, dok sa druge strane ne mali broj evropskih država, uključujući i neke države članice EU, inkriminišu eutanaziju kao krivično delo. Videti više na: http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/8151-u-francuskoj-poela-debata-o-eutanaziji-?params=zQkjyHM1428UBt1596uxb1554YmE1526tCC1330fEG1526JVb1358RRZ1470AnS1512HFpC812gKz1652MEt1414lha1610YaS1540jNB1358tamG896rexl411Jb14HNL1372NJd1442AVj1386Gfv1414MAj1540qBH1624NIJ1358ouP1596RiGc644ZcK1554nVR1596ogd1442kbdt644OvL1596NwC1610qDdL826BK5I.

132 Videti više na http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Euthanasia_ENG.pdf.

ja 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[133] tj. predstavlja *ius cogens*, što implicira da je svako odstupanje od ove norme isključeno.

Zabranom zlostavljanja se apsolutno štiti fizički i mentalni integritet pojedinca, što znači da ne postoji vredniji tj. legitimniji interes koji bi opravdao odstupanje od ove zabrane u bilo kojoj situaciji (ratno stanje, pretnja ratom, unutrašnja politička nestabilnost ili bilo koje drugo vanredno stanje).[134] Praksa Evropskog suda ističe da zabrana zlostavljanja „predstavlja jednu od fundamentalnih vrednosti demokratskog društva".[135] Takođe, iz zabrane zlostavljanja proističe niz različitih (pozitivnih i negativnih) obaveza države.

Prva od njih je svakako (negativna) obaveza države da se uzdrži od svih radnji i postupaka koji bi bili suprotni zabrani zlostavljanja i koji bi mogli biti preduzeti prema licima koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom. Konvencija UN protiv mučenja predviđa i obavezu preventivnog delovanja države potpisnice koje se ogleda u obuci o zabrani zlostavljanja civilnog ili vojnog osoblja zaduženog za primenu zakona, medicinskog osoblja, javnih službenika i drugih lica koja su na bilo koji način uključena u čuvanje, ispitivanje ili tretman bilo kog uhapšenog lica, lica u pritvoru ili lica u zatvoru. Takođe, država je dužna da: unutrašnjim propisima inkriminiše radnje suprotne zabrani zlostavljanja; sprovede hitnu, temeljnu i delotvornu istragu kojom će se ispitati navodi o zlostavljanju i identifikovati i kazniti počinioci zlostavljanja (bez obzira da li se radi o službenim ili privatnim licima); se uzdrži od progona, vraćanja (*refouler)* ili izručivanja lica drugoj državi u kojoj postoji opasnost da bi bilo izloženo mučenju; pruži zaštitu i pravično obešteti žrtvu zlostavljanja ili njene naslednike; ne koristi kao dokaze u sudskim postupcima ona saznanja koja su pribavljena mučenjem; sarađuje sa CAT i CPT.

Prema Ustavu Republike Srbije ljudsko dostojanstvo i život su neprikosnoveni, fizički i psihički integritet nepovrediv i niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, niti podvrgnut medicinskim ili naučnim ogledima bez svog slobodno datog pristanka (čl. 23–25). Prema licu lišenom slobode mora se postupati čovečno i s uvažavanjem njegovog dostojanstva, a zabranjeno je svako nasilje prema licu lišenom slobode, kao i iznuđivanje iskaza (čl. 28). Lice koje je lišeno slobode od strane državnog organa odmah se, na jeziku koji razume, obaveštava o razlozima lišenja slobode, o optužbi koja mu se stavlja na

133 Vidi V. Dimitrijević, D. Popović, T. Papić, V. Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beograd 2006, str. 67.

134 Član 4, stav 2 PGP, član 15 EK, član 2 Konvencije UN protiv mučenja, zabranjuju odstupanje od zabrane zlostavljanja u slučaju rata i vanrednog stanja, po naredbi pretpostavljenog ili javnih vlasti – apsolutno. Vidi npr. *Tomasi v. France*, ECtHR, App. No. 12857/87, § 115.

135 Vidi npr. *Idalov protiv Rusije*, ECtHR, App. No. 5826/03, st. 91, 22. maj 2012; *Labita protiv Italije,* ECtHR, App. No. 26772/95, st. 119, 6. april 2000; *Ostrovar protiv Moldavije,* ECtHR, App. No. 35207/03, st. 76, 13. septembar 2005.

teret kao i o svojim pravima i ima pravo da bez odlaganja o svom lišenju slobode obavesti lice po svom izboru. 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 – *habeas corpus act* (čl. 27).

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.[136] Izuzev poslednje pomenutog prava, odredbe Ustava Srbije koje se odnose na zabranu zlostavljanja harmonizovane su sa međunarodnim propisima i standardima. Ustav takođe garantuje pravo na delotvornu sudsku zaštitu u slučaju kršenja prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, kao i pravo na uklanjanje posledica takvog kršenja, što podrazumeva i pravo na odštetu u slučajevima mučenja i sličnog postupanja, bez obzira na lice koje je preduzelo akte zlostavljanja (čl. 22).

Krivični zakonik Srbije zlostavljanje inkriminiše krivičnim delima iznuđivanje iskaza (čl. 136) i zlostavljanje i mučenje (čl. 137). 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 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. I tokom 2014. godine nastavila se praksa da se određene radnje službenih lica, mahom pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova, u optužnom aktu kvalifikuju kao radnje koje počivaju na iznuđivanju iskaza ali da se prilikom kavlifikacije one podvedu pod Zlostavljanje i mučenje. Ostaje nejasno zašto se te radnje nisu podvele pod Iznuđivanje iskaza jer je to delo određeno samom radnjom izvršenja.[137]

136 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], stav 36, dostupno na: http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep–02.htm.

137 Predmet K 223/13 Osnovnog suda u Užicu je primer takvog postupanja.

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).[138] Takvo rešenje u praksi u potpunosti obesmišljava duh zabrane zlostavljanja koji propisuje Konvencija UN protiv mučenja. I tokom 2014. godine različiti oblici nasilja muškaraca nad ženama podvode se pod ovo delo, iako je Srbija ratifikovala Konvenciju 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 kazne počinioce.

Zaprećene kazne ne odgovaraju ozbiljnosti i težini ovog krivičnog dela na šta je ukazivao i CAT.[139] 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).

S obzirom da je raspon zaprećenih kazni za krivična dela zlostavljanje i mučenje ostao isti, ZKP za gonjenje učinioca navedenih dela predviđa skraćeni krivični postupak.[140] To praktično znači da se protiv navodnih učinioca akata zlostavljanja ne sprovodi istraga već nadležno javno tužilaštvo može da preduzme samo pojedine dokazne radnje – samoinicijativno ili po nalogu suda. Nepromenjene su ostale i odredbe ZKP koje se odnose na nemogućnost oštećenog da 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.[141] Postojeća zakonska rešenja i prošlogodišnja praksa pravosudnih organa[142] jasno je pokazala nedovoljnu spremnost Srbije da otkrije i kazni

138 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".

139 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.

140 Član 495 ZKP propisuje skraćeni postupak za krivična dela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do 8 godina.

141 Vidi više u *Izveštaj 2013*, II.2.1.

142 *Ibid*.

počinioce zlostavljanja, pogotovo kada se na strani okrivljenog nađe službeno lice (najčešće pripadnik MUP).

U prilog ovoj tvrdnji ide i činjenica da još uvek nisu otkriveni počinioci zlostavljanja podnosioca ustavne žalbe 4100/2011[143] tj. sina podnosioca predstavke Evropskom sudu u slučaju *Petković protiv Srbije*[144] iako su u oba slučaja Ustavni/Evropski sud naložili sprovođenje delotvorne i efikasne istrage kako bi se otkrili i kaznili počinioci zlostavljanja koje se nesumnjivo desilo.[145]

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 određuju koje podatke 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).[146]

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. Ipak, u praksi se retko dešava da lice ne bude pregledano od strane lekara nakon upotrebe sredstava prinude. Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) je tokom 2014.

143 *Ibid*.

144 ECtHR, App. No. 31169/08.

145 U oba slučaja zlostavljanje se desilo u VII paviljonu Kazneno-popravnog zavoda u Požarevcu – Zabela.

146 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.

godine obišao nekoliko policijskih uprava (Subotica, Sombor, Beograd, Sremska Mitrovica, Valjevo, Smederevo i dr.) gde je u gotovo svakom pregledanom predmetu o upotrebi sredstava prinude pronašao i izveštaj lekara.[147] Lekarski pregled se u najvećem broju slučajeva prilaže nadležnom starešini uz izveštaj koji sačinjava policajac koji je sredstvo prinude upotrebio. Međutim, u nekim zdravstvenim ustanovama lekari odbijaju da ostave svoj nalaz policiji, pravdajući takvo postupanje zaštitom privatnosti pacijenta.[148]

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 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.[149] 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 pri-

147 Vidi više na http://ombudsman.npm.rs/.

148 Od Srbije se u procesu pridruživanja Evropskoj uniji očekuje da će u potpunosti ispuniti preporuke koje je CPT dao nakon svoje posete u 2011. godini. U tom izveštaju preporučeno je da medicinska dokumentacija koja se nalazi u predmetima koji se odnose na policijsko zadržavanje i upotrebu sredstava prinude od strane policije mora da sadrži detaljan opis svih okolnosti pod kojima su povrede nastale, objektivan nalaz lekara o poreklu uočenih povreda kao i izjavu lica nad kojim je sila upotrebljena. Na taj način će se postupak kontrole opravdanosti upotrebe sredstava prinude lakše sprovoditi i slučajevi prekomerne, ili možda čak nezakonite upotrebe sredstava prinude lakše otkrivati i sankcionisati.

149 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.

rode, 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“.[150]

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 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,[151] 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.[152] Na kraju postupka, kada se donese odluka o osnovanosti

150 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).

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

152 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

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 2013. godine do 1. novembra 2014. godine MUP upućeno je ukupno 637 pritužbi na postupanje policijskih službenika. Od tog broja za 49 je utvrđeno da su osnovane dok je u 36 slučajeva pokrenut disciplinski postupak. Od 36 disciplinskih postupaka u 24 je utvrđena disciplinska odgovornost, a disciplinske sankcije koje su izricane su: umanjenje plate (u 8 slučajeva), opomena (u 10 slučajeva) i raspoređivanje na niže radno mesto (u jednom slučaju). Pet postupaka je u trenutku dobijanja odgovora na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja i dalje bilo u toku. U istom periodu je nakon okončanih krivičnih postupaka podneto 25 krivičnih prijava i to za sledeća krivična dela: Zlostavljanje i mučenje (čl. 137 KZ; u 18 slučajeva), Laka telesna povreda (čl. 122 KZ; u 3 slučaja), Prinuda (čl. 135 KZ; u jednom slučaju) i Ugrožavanje sigurnosti (čl. 138 KZ; u 3 slučaja). Petorici policijskih službenika je prestao radni odnos, od toga jedan zbog izvršenja krivičnog dela Iznuđivanje iskaza (čl. 136, st. 2).[153]

Od 1. septembra 2014. godine počeo je da se primenjuje novi Zakon o izvršenju krivičnih sankcija[154] koji na detaljan način uređuje rad sudije za izvršenje krivičnih sankcija. Sudija za izvršenje krivičnih sankcija je institut koji je zamišljen kao trećestepena instanca ispitivanja pritužbi osuđenika na povredu nekog od njihovih posebnih prava (čl. 76-131 ZIKS)[155] ali i instanca kojoj se osuđenici direktno mogu obratiti sa zahtevom za sudsku zaštitu ukoliko im je ozbiljno ugrožen telesni integritet ili život (čl. 37). Takođe, pritvorena lica, koja su se do sada pritužbom obraćala predsedniku višeg suda[156] mogu podneti, usmeno na zapisnik ili pismeno, pritužbu sudiji za izvršenje krivičnih sankcija (čl. 37). Sudija za izvršenje u vezi zahteva za sudsku zaštitu/pritužbe može održati ročište, u prostorijama suda ili zavoda, na kome će se učesnici u postupku usmeno izjasniti o činjenicama i dokazima važnim za donošenje sudske odluke (čl. 38).

---

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.

153 Podaci dobijeni od MUP Srbije po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja br. 01–12495/14–8 od 12. januara 2015. godine.

154 *Sl. glasnik RS*, 55/14.

155 Zamenio je dosadašnju upravnosudusku zaštitu.

156 Pritužba koju je, po odredbama ZKP iz 2001, pritvorenik mogao da podnese predsedniku višeg suda na čijoj teritoriji se nalazi kazneno-popravna ustanova u slučaju da je smatrao da mu je povređeno neko pravo je i od strane Evropskog suda i od strane Ustavnog suda ocenjena kao neefikasan i nedelotvoran pravni lek. Vidi više u *Izveštaj 2013*, II.2.4.

Ako pritvoreno ili osuđeno lice ima punomoćnika, na ročište se poziva i punomoćnik (čl. 38, st. 3). Sudija za izvršenje tokom postupka može saslušati u svojstvu svedoka lica zaposlena u zavodu, druge osuđene, pribaviti ili izvršiti uvid u dokumentaciju zavoda i drugih državnih organa, posetiti prostorije zavoda i utvrđivati činjenice na drugi način (čl. 38, st. 5). Sudija odlučuje u obliku rešenja i ako utvrdi da je pritužba pritvorenika, odnosno zahtev za sudsku zaštitu osnovan, naložiće zavodu da u određenom roku otkloni utvrđenu nezakonitost i da ga obavesti o merama preduzetim da se ta nezakonitost otkloni. Ako otklanjanje nezakonitosti nije moguće, sudija za izvršenje će utvrditi nezakonitost i zabraniti njeno dalje ponavljanje (čl. 39). Protiv odluke sudije za izvršenje o pritužbi pritvorenika i zahtevu za sudsku zaštitu može se, u roku od 3 dana od dana prijema prvostepene odluke, izjaviti žalba i to vanraspravnom veću istog suda, preko sudije za izvršenje koji je doneo prvostepenu odluku. Vanraspravno veće je dužno da u roku od 8 dana donese odluku (čl. 41).

S obzirom da je novi ZIKS počeo sa primenom 1. septembra 2014. godine, praksa sudije za izvršenje krivičnih sankcija biće predstavljena tek u narednom izveštaju o stanju ljudskih prava za 2015. godinu.

U periodu od 1. oktobra 2013. godine do 1. novembra 2014. godine Odeljenje za nadzor Ministarstva pravde izvršilo je 19 kontrolnih poseta gde je od lica lišenih slobode primilo pritužbe koje se odnose na: neblagovremenu isplatu naknade za rad, način na koji se sprovode posete, uslove smeštaja, neadekvatna obuća i odeća, neobezbeđivanje radne odeće, povreda prava na besplatno telefoniranje po prijemu u zavod, neobezbeđivanje poseta u posebnoj prostoriji, ograničeni boravak na svežem vazduhu i sl. U istom periodu nisu pokretani disciplinski postupci protiv upravnika zavoda niti zaposlenih u službi obezbeđenja zbog prekomerne upotrebe sredstava prinude, ali je protiv 3 zaposlenih u službi obezbeđenja u KPZ u Požarevcu i KPZ za žene u Požarevcu pokrenut krivični postupak zbog drugih disciplinskih prekršaja. Tokom 2014. godine 52 lica su preminula tokom služenja kazne zatvora tj. tokom boravka u pritvoru. Od toga 5 lica je počinilo samoubistvo i to 3 u KPZ u Sremskoj Mitrovici i po jedno u SZB i OZ u Zrenjaninu.[157]

2.3. Materijalni uslovi u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, pritvorskim jedinicama i prostorijama za policijsko zadržavanje

Novi Zakon o izvršenju krivičnih sankcija nije uveo značajnije promene u pogledu uslova boravka u kazneno-popravnim zavodima. Naime, kao što je i u prethodnom izveštaju ocenjeno, zakonodavni okvir je bio i ostao isti garantujući svakom zatvoreniku boravak u toplim, provetrenim i osvetljenim prostorijama od-

157 Podaci dobijeni od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja, br. 7–00–111/2014–03 od 15. decembra 2014. godine.

govarajuće veličine, sa razumnim vremenom u kome ima pravo da provede napolju, adekvatnom zdravstvenom zaštitom i slično.[158]

Kazneno-popravni zavodi u Srbiji i dalje su prenaseljeni, a materijalni uslovi u pojedinim zavodima su toliko loši da boravak u njima može predstavljati nehumano i ponižavajuće postupanje. Najlošiji uslovi su trenutno u IV paviljonu u KPZ u Sremskoj Mitrovici, VII paviljonu u Požarevcu, veći deo Okružnog zatvora u Beogradu, Odeljenje akutne psihijatrije u Specijalnoj zatvorskoj bolnici itd.[159]

Većina policijskih uprava nema prostorije koje su adekvatne za sprovođenje mere zadržavanja ili nema dovoljno prostorija za zadržavanje, pa koristi zatvorske.[160]

3. Zabrana ropstva, prinudnog rada, trgovine ljudima i ljudskim organima

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.[161] Savremeni međunarodni standard u ovoj oblasti predstavljaju Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i prateći protokoli.[162]

Ustav Srbije zabranjuje ropstvo, položaj sličan ropstvu i prinudni rad (čl. 25) i predviđa da niko ne može biti držan u ropstvu ili položaju sličnom ropstvu kao i da je svaki oblik trgovine ljudima zabranjen (čl. 26).

3.2. 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.

158 Vidi više u *Izveštaj 2013*, II.2.4.

159 Podaci prikupljeni tokom redovnih godišnjih poseta Beogradskog centra navedenim ustanovama.

160 Vidi npr. izveštaj NPM iz poseta PU Novi Pazar i PU Vranje, dostupno na http://ombudsman.npm.rs/.

161 Vidi popis ratifikovanih međunarodnih ugovora u *Izveštaj 2012,* II.3. Uz njih, u oktobru 2013. godine je ratifikovana i Konvencija o zaštiti dece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja (*Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/13).

162 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.

1 KZ). Zakon o transplantaciji organa usvojen u avgustu 2009,[163] 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). Istom zatvorskom kaznom kazniće se onaj ko uz bilo kakvu naknadu dâ 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.[164]

Jednostavnom internet pretragom lako je uočiti da ponuda i potražnja za ljudskim organima i u Srbiji i u regionu postoji.[165] 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.

3.3. Trgovina ljudima

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

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

164 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) Parlamentarne 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.

165 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.

2). Krivični zakonik[166] 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).

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 čime je omogućeno da se kazne trgovci ljudima i oni koji *svesno* iskorišćavaju položaj žrtve trgovine ljudima, važeći Zakon o javnom redu i miru[167] i dalje propisuje kaznu do 30 dana zatvora i za lice koje se bavi prostitucijom (čl. 14, st. 1). To znači da se kaznama preti i onima koji čine prekršaj i onim licima koja mogu biti i žrtve trgovine ljudima (s obzirom da je seksualna eksploatacija među najzastupljenijim oblicima eksploatacije).

Ista situacija postoji kada je u pitanju prosjačenje, gde je lice koje prosi automatski u prekršaju jer eksploataciju propis ne predviđa kao olakšavajuću ili oslobađajuću okolnost (čl. 12).

Vlada je krajem 2006. godine usvojila Strategiju borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji.[168] Strategija je operacionalizovana Nacionalnim planom akcije za period 2009–2011. usvojenim na sednici Vlade održanoj u aprilu 2009.[169] Međutim, nova strategija za borbu protiv trgovine ljudima, kao ni odgovarajući akcioni plan ni u ovoj godini nisu usvojeni.

U toku ove godine u zemlji je zabeležen veći broj hapšenja sa ciljem suzbijanja trgovine ljudima.[170] Osumnjičeni su uglavnom srpski državljani.

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

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

168 *Sl. glasnik RS*, 111/06.

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

170 Vidi „Statistika – 2014. godina – period januar–jun 2014“, internet prezentacija MUP RS http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/statistika-2014-01-06.pdf.

Sudeći prema izveštajima medija, nevladinih i međunarodnih organizacija, situacija na polju borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji je napredovala u određenoj meri u 2014. godini. Tokom godine nastavljeno je sa ulaganjem napora nadležnih organa u poboljšanje položaja žrtava trgovine ljudima. Ipak primena zakona se i dalje smatra problematičnom. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima[171] otvoren je i delimično je operativan. Osnivanje fonda za pomoć i podršku rehabilitaciji žrtava trgovine ljudima najavljeno u 2012. godini[172] međutim nije se realizovalo ni ove godine.

Prema redovnom izveštaju Kancelarije za nadzor i borbu protiv trgovine ljudima američkog Stejt departmenta,[173] 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 unije, dok se muškarci iz Srbije suočavaju sa radnom eksploatacijom u evropskim državama, Azerbejdžanu, Rusiji, kao i u građevinskoj industriji u Ujedinjenim Arapskim Emiratima. Izveštaj i ove godine ističe da su deca u Srbiji, a posebno ona koja pripadaju romskoj nacionalnoj manjini, prisiljena na prosjačenje, pružanje seksualnih usluga ili na vršenje krivičnih dela. Izveštaj ponovo naglašava činjenicu da žrtve iz Srbije često iskorišćavaju članovi njihove porodice. U Izveštaju se iznosi ocena da vlasti nastavljaju da krivično gone i osuđuju lica optužena za trgovinu ljudima, da je povećano izdvajanje sredstava za državni centar koji obavlja poslove identifikacije i zaštite žrtava, kao i da je sprovedena obuka romskih medijatora o identifikaciji žrtava. Ipak, iako beleži poboljšanja Izveštaj je bio i kritičan prema sprovođenju propisanog u praksi.[174] 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 znatne napore u tom pravcu.

Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije,[175] sa druge strane, ističe da su sprovedene određene kampanje radi podizanja svesti kao i odgovarajuće obuke relevantnih aktera. 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)[176] koji, između ostalog, u članu 28, predviđa da će se žrtvi prekogranične

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

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

173 Vidi „Izveštaj o trgovini ljudima 2014“, dostupno na: http://serbian.serbia.usembassy.gov/izvestaji/izvetaj-o-trgovini-ljudima-2014.html.

174 Vlada samo delimično finansira jedino sklonište za žrtve trgovine ljudima, koje vodi jedna nevladina organizacija i ne obezbeđuje dovoljnu zaštitu žrtvama u toku trajanja krivičnog postupka kako ne bi bile izložene sekundarnoj viktimizaciji i zastrašivanju, navodi se u Izveštaju.

175 *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*, str. 95.

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

trgovine ljudima odobriti privremeni boravak bez prilaganja određenih dokaza (koji su inače potrebni na osnovu stava 1 člana 28), 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.

U februaru, Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu donelo je prvostepenu presudu članovima četvoročlane kriminalne grupe optuženim za izvršenje krivičnog dela trgovine ljudima nad šest devojaka, od kojih su dve bile maloletne. Učinioci su osuđeni na visoke kazne, a sud im je nametnuo i obavezu uplate sume od 55.000 evra na ime imovinske koristi koju su pribavili izvršenjem krivičnog dela.[177]

Uz to NVO beleže da sudovi još uvek propuštaju da u svim slučajevima trgovine ljudima osuđenima oduzmu korist stečenu izvršenjem krivičnog dela. Prema navodima NVO ASTRA, Apelacioni sud u Beogradu propustio je da Safetu Čučku, osuđenom za trgovinu ljudima na deset godina i šest meseci zatvora, oduzme obimnu dobit stečenu izvršenjem ovog krivičnog dela.[178]

Održan je veći broj manifestacija sa ciljem da se skrene pažnja na problem trgovine ljudima.[179] Iako je napor koji ulažu određeni predstavnici nadležnih institucija uočljiv,[180] broj preventivnih aktivnosti finansiranih isključivo iz budžeta Republike Srbije je zanemarljiv.

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.[181]

Iako je problem iz godine u godinu sve vidljiviji, predstavnici nadležnih organa negiraju rasprostranjenost prosjačenja, tvrdeći da u Beogradu „ne postoje organizovane kriminalne grupe koje ljude primoravaju da prosjače, već da je reč o porodicama koje se same organizuju.“[182]

177 Doneta prvostepena presuda organizovanoj kriminalnoj grupi za krivično delo trgovine ljudima, *ASTRA*, 7. februar.

178 Vidi Saopštenje za medije povodom propusta u radu Apelacionog suda u Beogradu, *ASTRA*, 20. januar.

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

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

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

182 „Prosjačenje u Beogradu je 'porodični posao'“, *RTS*, 3. mart.

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.

Mediji su tokom godine skretali pažnju na porast trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije i pozivali na aktivniju ulogu u bavljenju ovim pitanjem aktere kao što su inspektorat za rad, tržišna i druge nadležne inspekcije, tužilaštva, policija, ambasade i konzularna predstavništva u zemljama u kojima su radnici iz Srbije podvrgnuti eksploataciji.[183] Mediji su prethodnih godina prenosili i stavove pojedinih NVO da je prostituciju nužno dekriminalizovati.[184] Međutim, osim pojedinačnih izjava iz nevladinog sektora, nije bilo drugih organizovanih inicijativa za izmenu propisa relevantnih za ovo važno pitanje.

3.4. Krijumčarenje ljudi

KZ u stavu 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. 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.[185]

183 „Drama građevinaca – 'Rade pod pretnjom oružjem'", *Novosti*, 3. januar; „Radnik u Sočiju: Samo da se vratimo kući", *Radio Slobodna Evropa*, 20. januar; „Radnike prevario poslodavac u Rusiji, ne mogu da se vrate kući", *Blic*, 11. februar, itd.

184 Vidi više u *Izveštaj 2013,* II.3.3.2.

185 O položaju i statusu azilanata u Srbiji vidi više u III.12.

3.5. Prinudni rad

Prinudni ili obavezan rad podrazumeva svaki rad izvršen pod pretnjom ili kaznom.[186] 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 stavu 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 sa međunarodnim standardima.[187]

Zakon o odbrani[188] 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.

Član 26, st. 4 Ustava određuje koje se situacije neće smatrati 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.

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 sa Konvencijom MOR br. 29 o prinudnom radu koja u članu 12, st. 1 propisuje maksi-

186 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*, ECtHR, App. No. 8919/80 (1983) i *Siliadin protiv Francuske*, ECtHR, App. No. 73316/01 (2005)).

187 Evropski sud za ljudska prava je u slučaju *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 EKLJP.

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

malan period od 60 dana u periodu od 12 meseci kao vreme tokom kojeg lice može biti primorano na prinudan ili obavezan rad.[189]

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.

U oktobru, zabrinutost je izazvalo usvajanje Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane pomoći.[190] Prema tumačenju stručne javnosti, sadržaj pojedinih odredbi Uredbe formulisan je tako da zadire u prava ugroženih društvenih grupa garantovanih Ustavom i zakonima.

Naime, Uredba je dodala listi uslova za ostvarivanje novčane socijalne pomoći, koji su inače propisani i propisuju se Zakonom o socijalnoj zaštiti, obavezu „društveno korisnog rada, odnosno rada u lokalnoj zajednici" (čl. 2, st. 2, tač. 5).

Uredba je takođe ovlastila centar za socijalni rad da korisniku „umanji i uskrati pravo na novčanu socijalnu pomoć u slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza iz individualnog plana aktivacije" (čl. 4, tač. 1).

Na ovaj način, odredbe Uredbe pokušale su da ograniče neka od prava zajemčenih Ustavom, kao što su pravo na socijalnu zaštitu, ali i slobodu od obavljanja ma kog rada koji se zahteva od lica pod pretnjom kazne i za koji se lice nije dobrovoljno prijavilo.

U novembru i decembru, nevladine organizacije, političke stranke i Zaštitnik građana podneli su zahteve Ustavnom sudu Srbije za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredbi ove Uredbe.[191]

4. Pravo na slobodu i bezbednost ličnost

4.1. Opšte

Republika Srbija ratifikovala je sve najvažnije međunarodne instrumente kojima se štiti pravo na slobodu i bezbednost ličnosti. Naravno, najvažnija je svakako Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koja je kroz član

189 Konvencija u stavu 2 istog člana indirektno ukazuje da rad iz stava 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.

190 *Sl. glasnik RS,* 112/14.

191 Vidi „Praxis i SKRUG zahtevaju od Ustavnog suda da utvrdi nesaglasnost Uredbe sa Ustavom i Zakonom o socijalnoj zaštiti", Internet prezentacija NVO Praxis, 4. novembar; „Inicijativa za ocenu ustavnosti Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći", Internet prezentacije NVO JUKOM, Autonomnog ženskog centra i Regionalnog centra za manjine, 5. novembar; „Inicijativa DS za ocenu ustavnosti i zakonitosti uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika socijalne pomoći", Internet prezentacija Demokratske stranke, 6. novembar; „Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika socijalne novčane pomoći", Internet prezentacija Zaštitnika građana, 1. decembar.

5 detaljno regulisala sve oblike lišenja slobode i uslove pod kojima ovo pravo može biti ograničeno. Pored toga, praksa Evropskog suda za ljudska prava dodatno je precizirala kriterijume koje bi države potpisnice trebalo da ispune kako bi izbegle slučajeve nezakonitog/arbitrernog lišenja slobode koje vodi kršenju navedenog člana.

Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti je od najvišeg značaja „u demokratskom društvu" u smislu značenja Konvencije.[192] Pa tako, tumačeći i Konvenciju i praksu Evropskog suda za ljudska prava pod lišenje slobode možemo uvrstiti: kaznu zatvora i kaznu kućnog zatvora,[193] pritvor i kućni pritvor, policijsko zadržavanje, smeštanje u psihijatrijske bolnice ili ustanove socijalne zaštite bez saglasnosti lica u pitanju, boravak u tranzitnoj zoni aerodroma,[194] zaustavljanje i pregledanje od strane policije,[195] informativni razgovor u policiji[196] itd. Svaki od pobrojanih oblika lišenja slobode mora ispunjavati uslov zakonitosti, tj. lišenje slobode mora biti sprovedeno u skladu sa procedurom koja je jasno predviđena zakonom. U suprotnom, svaki oblik arbitrernog lišenja slobode stvara stanje pravne neizvesnosti lica u pitanju i predstavlja kršenje Evropske konvencije, ali i unutrašnjih propisa Republike Srbije.

Ustav Srbije je kroz nekoliko članova, moglo bi se reći preopširno za akt takve prirode, regulisao pravo na slobodu i bezbednost ličnosti (čl. 27). Tako se iz Ustava može videti da je posebna pažnja posvećena pritvoru (čl. 30 i 31), ali i situaciji kada je lice lišeno slobode bez odluke suda, kao što su slučajevi policijskog hapšenja i policijskog zadržavanja (čl. 29). Članom 28 stavlja se akcenat na postupanje prema licu lišenom slobode, tj. skreće se pažnja na zaštitu koju već predviđa član 25 Ustava koji garantuje nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta (zabrana zlostavljanja).[197]

4.2. Prenaseljenost kazneno-popravnih zavoda

Zbog rastućeg problema prenaseljenosti kazneno-popravnih ustanova, Vlada Republike Srbije je 22. jula 2010. godine donela Strategiju za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine (Strategija iz 2010).[198] Odluku o izmenama Strategije iz 2010. godine Vlada je donela 25. avgusta 2011. godine[199] dok je Akcioni plan za sprovođenje Strategije iz 2010.[200] usvojen 24. novembra 2011.

192 Vidi na primer *Medvedyev i drugi protiv Francuske*, ECtHR, App. No. 3394/03, st. 76 i *Stanev protiv Bugarske*, ECtHR, App. No. 36760/06.

193 Služenje kazne zatovora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje.

194 Vidi: *Amuur protiv Francuske*, ECtHR, App. No. 19776/92.

195 Vidi: *Foka protiv Turske*, ECtHR, App. No. 28940/95.

196 Vidi: *I. I. protiv Bugarske*, ECtHR, App. No. 44082/98.

197 O međunardonim standardima koji se odnose na pravo na slobodu i bezbednost ličnosti vidi više: *Pritvor – Ultima ratio*, Beogradski centar za ljudska prava, 2013, dostupno na http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pritvor-Ultima-ratio.pdf.

198 *Sl. glasnik RS*, 53/10.

199 *Sl. glasnik RS*, 65/11.

200 Zaključak, 05 broj: 02–8564/2011, od 24. novembra 2011. godine.

godine i njime su detaljno razrađene mere koje Strategija iz 2010. sadrži. Strategija iz 2010. predviđa širok spektar mera koje su trebale/bi trebalo da doprinesu smanjenju broja osuđenika i pritvorenika. U te mere spadaju: alternativne sankcije, druge mere za obezbeđivanje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka (mere alternativne pritvoru), uslovni otpust, prevremeni otpust, oportunitet tj. odlaganje/odustajanje od krivičnog gonjenja, izgradnja novih zavoda i sl.

U periodu od usvajanja Strategije iz 2010. i njenog Akcionog plana u 2011. godini, pa do zaključivanja ovog izveštaja broj lica koja borave u kazneno-popravnim ustanovama Srbije smanjen je za nešto više od hiljadu. Na osnovu Godišnjeg izveštaja o radu Uprave za izvršenje krivičnih sankcija za 2011. godinu 1. januara 2011. godine u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija boravilo je ukupno 11.211 zatvorenika, dok je taj broj na dan 31. decembra 2013. godine iznosio 10.031.[201] Ako se pažljivo pogledaju statistički podaci iz godišnjih izveštaja Uprave u periodu od 2010. do 2013. godine, jasno se vidi da je došlo do smanjenja pre svega broja lica koja borave u pritvoru. Pa tako, tokom 2011. godine broj ljudi koji je boravio u pritvoru kretao se oko 3.000.[202] Na dan 31. decembra 2013. godine broj pritvorenika iznosio je 1.894.[203] U toku 2014. godine broj pritvorenika se kretao oko 1.800 a ukupan broj zatvoreničke populacije bio je oko 10.600.[204] Iz ovog pregleda može se zaključiti da strategija iz 2010. nije uspela da smanji osuđeničku populaciju.

Tabela: Broj lica koja su na dan 31. decembar tekuće godine boravila u kazneno-popravnim ustanovama Republike Srbije u periodu od 2009. do 2013. godine

Godina	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Osuđena lica 31.12.	7.463	7.167	7.322	6.952	7.330
Pritvorena lica 31.12.	2.601	3.332	3.109	2.532	1.894
Mera lečenja	234	242	208	232	213
Maloletnički zatvor	41	36	29	22	24
Vaspitna mera	217	213	218	210	215
Prekršajno kažnjeni	239	221	208	278	355
Ukupno	10.795	11.211	11.094	10.226	10.031

201 Izveštaj za 2011. godinu i 2013. godinu dostupni su na http://www.uiks.mpravde.gov.rs/images/Godisnji_2011_%20UIKS.pdf. i http://www.uiks.mpravde.gov.rs/images/Godisnji_izvestaj_UIKS-a_za_2013.pdf.

202 Izveštaj o radu Uprave za izvršenje krivičnih sankcija za 2011. godinu, dostupno na http://www.uiks.mpravde.gov.rs/images/Godisnji_2011_%20UIKS.pdf.

203 Vidi Izveštaj o radu Uprave za izvršenje krivičnih sankcija za 2013. godinu, dostupno na http://www.uiks.mpravde.gov.rs/images/Godisnji_izvestaj_UIKS-a_za_2013.pdf.

204 Podatak je iznet od strane direktora UZIKS na međunarodnoj konferenciji Beogradskog centra za ljudska prava 26. januara 2014. godine.

Nalazi istraživanja koje je Beogradski centar za ljudska prava sproveo u periodu od 2010. do 2012. godine pokazuju da broj određenih pritvora od strane sudova nije opadao u meri u kojoj se smanjio broj pritvorenika u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, već je opao broj lica (okrivljenih) protiv kojih je pokrenut krivični postupak.[205] Prema tom istraživanju, primena mera alternativnih pritvoru bila je zanemarljiva u odnosu na ukupan broj pritvorskih predmeta koji se u navedenom periodu nije menjao. Štaviše, navedeno istraživanje pokazalo je da je u Srbiji u tom periodu postojao veliki broj sudova koji nisu koristili nijednu meru za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka osim mere pritvora, ili su ostale mere koristili u zanemarljivom procentu.[206] Dakle, pad broja pritvorenika nije se mogao dovesti u vezu sa promenom sudske prakse i sa širom primenom mera alternativnih pritvoru.

Tabela: Broj pritvorenika po godinama na dan 31. decembra tekuće godine

2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
3.332	3.109	2.532	1.894	oko 1.800[207]

Tabela: Uporedan prikaz broja lica kojima je određen pritvor i druge mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka u periodu od 2010. godine do 1. novembra 2014. godine. (Napomena: broj lica kojima je određen pritvor veći je za nekoliko desetina s obzirom da su pojedini sudovi naveli broj pritvorskih predmeta – jedan pritvorski predmet može da obuhvata i nekoliko lica)[208]

Mere	2010.	2011.	2012.	od. 1. oktobra 2013. do 1. novembra 2014.
Pritvor	4.037	3.246	3.317	4.926
Zabrana napuštanja stana i boravišta	91	113	145	ova mera ne postoji od 1. oktobra 2013. godine

205 Razumno je pretpostaviti da su se nalazi iz tog istraživanja preneli i na prvih 9 meseci 2013. godine, tačnije do 1. oktobra 2013. godine kada je na snagu stupio novi Zakonik o krivičnom postupku koji je nadležnost za pokretanje krivičnog postupka (otvaranje istrage) poverio javnom tužiocu.

206 Vidi više u publikaciji Beogradskog centra „Pregled rezultata mera sprovedenih u skladu sa Strategijom Vlade Srbije za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji, usvojenom za period od 2010. do 2015. godine“ dostupno na http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pregled-mera-sprovedenih-u-skladu-sa-Strategijom-za-smanjenje-prenaseljenosti.pdf.

207 Konačne podatke objaviće Uprava za izvršenje krivičnih sankcija u svom godišnjem izveštaju o radu.

208 Podaci iz tabele predstavljaju praksu 92% osnovnih i viših sudova koji su odgovorili na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Ipak, broj sudova koji je dostavio sve tražene podatke je nešto manji, te se može zaključiti da je potpune podatke iz zahteva dostavilo 80% sudova. Beogradski centar smatra da je to dobar uzorak za ocenu postojećeg stanja stvari.

Mere	2010.	2011.	2012.	od. 1. oktobra 2013. do 1. novembra 2014.
Jemstvo	56	38	52	44
Zabrana napuštanja stana	ova mere nije postojala do 1. oktobra 2013. godine			319 (od toga 200 sa elektronskim nadzorom)
Zabrana napuštanja boravišta	ova mere nije postojala do 1. oktobra 2013. godine			214
Zabrana prilaženja, sastajanja i komuniciranja	ova mere nije postojala do 1. oktobra 2013. godine			104

Kada je reč o alternativnim sankcijama moglo bi se zaključiti da je Odeljenje za tretman i alternativne sankcije[209] u skladu sa svojim trenutnim kapacitetima, pokazalo dobre rezultate. Dalje jačanje kapaciteta Povereničke službe, i u okviru nje povereničkih kancelarija, uz veću orijentaciju pravosudnih organa, koji kreiraju kaznenu politiku Srbije, ka alternativnim sankcijama, dovešće do smanjenja osuđeničke populacije. Prema navodima Ministarstva pravde u Srbiji trenutno postoji 25 povereničkih kancelarija koje obavljaju poslove iz svoje nadležnosti na područjima svih viših sudova. Ovaj broj omogućava da alternativne sankcije budu ravnopravno dostupne svim građanima u Srbiji, što do sada nije bio slučaj tj. građani Srbije koji su živeli u mestima koja nisu imala otvorenu povereničku kancelariju imali su malu šansu da im sud kao kaznu izrekne npr. rad u javnom interesu, jer ona ne bi mogla da bude izvršena.

Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera (ZIVSM),[210] usvojen 1. septembra 2014. godine i njegov osnovni cilj je smanjenje prenaseljenosti zatvora u Srbiji. Zakonom je precizno definisan obim poslova koji bi Povereničke služba trebala da obavlja. Prema članu 5 ZIVSM Povereničke služba vrši sledeće poslove: praćenje izvršenja obaveza prema odluci javnog tužioca, kada se u odnosu na osumnjičenog odlaže krivično gonjenje, kao i sprovođenje obaveza po presudi donetoj na osnovu zaključenog sporazuma o priznanju krivičnog dela; praćenje izvršenja mere zabrane napuštanja stana (u daljem tekstu: kućni pritvor) i mere zabrane prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem; organizacija, sprovođenje i praćenje izvršenja kazne zatvora u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (u daljem tekstu: kućni zatvor); organizacija, sprovođenje i praćenje izvršenja kazne rada u javnom interesu i zaštitnog nadzora kod uslovne osude; nadzor nad uslovno otpuštenim licem i podrška da lice poštuje ograničenja koja je izrekao sud; savetovanje i pružanje podrške i pomoći licu posle izvršene kazne zatvora da izbegnu ponovno

209 Odeljenje za tretman i alternativne sankcije je posebna organizaciona jedinica unutar Uprave za izvršenje krivičnih sankcija koje je nadležno za izvršenje alternativnih sankcija i pojedinih mera alternativnih pritvoru, kao i za rad službi za tretman koje postoje unutar kazneno-popravnih ustanova.

210 *Sl. glasnik RS*, 55/14.

činjenje krivičnih dela; drugi poslovi koji su od značaja za obavljanje poslova izvršenja. Iz pobrojanih poslova jasno je da je obim poslova koji Povereničke službe treba da izvršava izuzetno širok.

Da bi ovaj zakon doživeo svoju primenu u praksi neophodno je značajno ojačati kapacitete Povereničke službe koja trenutno broje samo 42 poverenika. Od toga 23 poverenika paralelno obavlja i poslove vaspitača u kazneno-popravnim zavodima što svakako otežava vršenje njihovih (van)zavodskih dužnosti.[211] Takođe, poslovi postpenalnog prihvata, koji je ponovo vraćen u sistem izvršenja krivičnih sankcija, zahtevaju mobilizaciju mnogo većeg broja ljudi, jer prema nekim podacima, broj povratnika koji boravi u kazneno-popravnim ustanovama je oko 70% od ukupne zatvorske populacije.[212] Postpenalna podrška je jedna od ključnih mera koja treba da doprinese sniženju stope povratništva što bi posredno dovelo i do smanjenja osuđeničke populacije.

Tabela: Izrečene kazne rada u javnom interesu u periodu od 2007. do 2014. godine

Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	Svega
Izrečene presude	48	35	51	71	357	365	348	–	1.275
Izvršene presude	–	–	17	17	90	209	253	351	937

Tabela: Izrečene kazne zatvora koje osuđeni služi u prostorijama u kojima stanuju u periodu od 2011. do 2014. godine

Godina	2011.	2012.	2013.	2014 (2. decembar)	Total
Broj kazni zatvora koje osuđeni služi u prostorijama u kojima stanuju	88	610	725	627	2,050

Tabela: Izrečene uslovne osude u periodu od 2010. do 2013. godine.

Godina	2010.	2011.	2012.	2013.
Broj uslovnih osuda	12.833	18.110	17.169	17.152

211 Odgovor na zahteva za pristup informacijama do javnog značaja br. 7-00-109/2014-03 od 24.11.2014. godine.

212 http://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=891670.

Tabela: Izrečene uslovne osude sa zaštitnim nadzorom u periodu do 2010. do 2014. godine.

Godina	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	Ukupno
Broj uslovnih osuda sa zaštitnim nadzorom	3	21	11	14	29	78

Tabela: Izricanje uslovnog otpusta u periodu od 2008. do 2013. godine

2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
1.423	1.674	1.646	936	581	1.036

Tabela: Odluke o prevremenom otpuštanju u periodu od 2009. do 2013. godine

2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
0	36	38	244	213	41

4.3. Lišenje slobode prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku

Prema ZKP policijski službenici, u cilju prikupljanja odgovarajućih informacija i činjenica koje mogu biti od značaja za otkrivanje i gonjenje učinioca krivičnih dela, pozivaju lica (u svojstvu građanina ili u svojstvu osumnjičenog) na tzv „informativni razgovor".[213] Policija može pozivati građane radi prikupljanja obaveštenja, a u pozivu se mora naznačiti razlog pozivanja i svojstvo u kome se građanin poziva. Prinudno se može dovesti lice koje se nije odazvalo pozivu samo ako je u pozivu bilo na to upozoreno (čl. 288, st. 1). Kad policija prikuplja obaveštenja od lica za koje postoje osnovi sumnje da je učinilac krivičnog dela ili prema tom licu preduzima radnje u predistražnom postupku predviđene ovim zakonikom, može ga pozivati samo u svojstvu osumnjičenog. U pozivu će se osumnjičeni upozoriti da ima pravo da uzme branioca (čl. 289, st. 1).

Ono što je sporno u praksi, a što je NPM uočio tokom svojih poseta policijskim upravama na teritoriji Republike Srbije jeste situacija u kojoj se nakon saslušanja osumnjičenom donese rešenje o policijskom zadržavanju. Među policijskim službenicima postoji nedoumica od kog momenta počinje da se računa zadržavanje. Tako se u praksi dešava da neke PU računaju zadržavanje od momenta kada su licu

213 Preciznije rečeno, prikupljanje obaveštenja od građana/osumnjičenog.

saopštena prava osumnjičenog iz člana 69, st. 1 ZKP,[214] druge od momenta kada je uručeno rešenje o zadržavanju, dok treće od momenta odazivanja građana/osumnjičenog na razgovor.[215] Ako se u obzir uzme praksa Evropskog suda za ljudska prava koja je pravno obavezujuća[216] ali i član 294 ZKP[217] jasno je da je lice lišeno slobode od momenta kada se odazvalo na poziv policije. Takođe, nesporno je da lice koje se odazvalo na poziv nije u mogućnosti da svojevoljno napusti „informativni razgovor" koji se odvija u ograničenom prostoru i pod nadzorom policijskih službenika. Sve te okolnosti ukazuju da je do lišenja slobode došlo u momentu odazivanja na informativni razgovor.[218]

Ukoliko se radi o slučajevima lišenja slobode iz članova 291 i 292 ZKP, rešenje o zadržavanju mora se uručiti u roku od 2 sata od momenta lišenja slobode. Takođe, važno je istaći da početak zadržavanja počinje da teče od momenta lišenja slobode.[219] Tokom 2014. godine, NPM je u više navrata uočio nepravilnosti koje se odnose na računanje početka zadržavanja, ali i na nepoštovanje roka koji je propisan za uručivanje rešenja.[220] Takođe, NPM je u jednoj od nenajavljenih poseta PU Kruševac ustanovio da zadržanom licu koje je zatečeno tokom nenajavljene posete uopšte nije uručeno rešenje o zadržavanju.[221]

4.4. Boravak u tranzitnoj zoni aerodroma „Nikola Tesla"

Beogradski centar za ljudska prava u nekoliko navrata posetio je tranzitnu zonu aerodroma „Nikola Tesla" u Beogradu kako bi pravno savetovao strance koji

214 „Uhapšeni, pored prava iz člana 68, st. 1, tač. 2-4 i tač. 6 i st. 2. ovog zakonika, ima 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."

215 Vidi na primer Izveštaj o poseti PU Vranje, str. 11 i 12, dostupno na http://ombudsman.npm.rs.

216 Vidi početak poglavlja o pravu na slobodu i bezbednost gde se nabrajaju oblici lišenja slobode.

217 „Lice uhapšeno u skladu sa članom 291, stav 1 i članom 292, stav 1 ovog zakonika, kao i osumnjičenog iz člana 289, st. 1 i 2 ovog zakonika, javni tužilac može izuzetno zadržati radi saslušanja najduže 48 časova od časa hapšenja, odnosno odazivanja na poziv."

218 Više o kriterijumima na osnovu kojih se utvrđuje lišenje slobode vidi u: *Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security*, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2014, str. 5 i 6.

219 Član 294, st. 1.

220 Vidi na primer Izveštaj o poseti PU Vranje, str. 11 i 12, dostupno na http://ombudsman.npm.rs i izveštaj o poseti PU Valjevo, dostupno na http://ombudsman.npm.rs/attachments/394_%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98.PDF.

221 Izveštaj o poseti PU Kruševac, dostupan na http://ombudsman.npm.rs/index.php?limitstart=7&lang=sr.

su u tranzitu izrazili nameru da traže azil. Ono što je uočeno kao problem, i što je u dva navrata dovelo do podnošenja zahteva za privremenu meru Evropskom sudu, jeste činjenica da se prinudno udaljenje sranaca, koji po oceni nadležnih policijskih službenika ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju, sprovodi bez ikakve procedure, a boravak u tranzitnoj zoni, koji je po standardima Saveta Evrope (koji su obavezujući i za Srbiju) jednak lišenju slobode, nema utemeljenje ni u jednom pozitivnopravnom propisu Republike Srbije. Drugim rečima, lica koja čekaju da budu prinudno udaljena u treću zemlju ili zemlju porekla nezakonito/arbitrerno se lišavaju slobode, tako što ih pripadnici Stanice granične policije Beograd (SGP Beograd) smeštaju u posebne prostorije u tranzitu u kojima borave sve dok se ne steknu uslovi za njihovo vraćanje u zemlju iz koje su doputovali.[222] Prema saznanjima Beogradskog centra, boravak u tim prostorijama može trajati od nekoliko sati do nekoliko nedelja, međutim, nadležni organi ne donose nikakvu odluku na kojoj se to lišenje slobode temelji.

Zbog ovoga je neophodno ukazati na stav CPT u kome stoji:

> „Sa svoje strane, CPT je uvek smatrao da boravak u tranzitnoj ili „međunarodnoj" zoni može, zavisno od okolnosti, značiti lišavanje slobode u smislu člana 5 (1)(f) Evropske konvencije o ljudskim pravima, te da shodno tome takve zone spadaju u mandat Komiteta. Može se smatrati da presuda doneta 25. juna 1996. g. od strane Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Amuur protiv Francuske* opravdava ovakvo stajalište. U ovom slučaju, gde se radilo o četiri osobe koje su tražile azil, a bile su zadržane u tranzitnoj zoni na aerodromu Pariz-Orli tokom 20 dana, sud je naveo da „sama činjenica da je osobama koje traže azil moguće da napuste dobrovoljno zemlju u kojoj žele da budu izbeglice ne isključuje ograničavanje („*atteinte*") slobode ..." i smatrao je da je „držanje osoba koje su tražile azil u tranzitnoj zoni ... u praksi jednako, s obzirom na pretrpljeno ograničavanje slobode, lišavanju slobode"."[223]

4.5. Naknada štete za neosnovano lišenje slobode

Izricanje velikog broja neosnovanog pritvora je problem sa kojim se Republika Srbija suočava već dugi niz godine. Evidentno je da taj problem pre svega počiva na sklonosti pravosudnih organa da mnogo češće izriču mere zatvaranja, umesto alternativnih mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog. U toku realizacije projekta „Transparentan rad pravosudnih organa – polazna tačka za rešenje problema prenaseljenosti kaznenih ustanova" došlo se do zaključka da se u Srbiji u proseku izrekne oko 20.000 dana neosnovanog pritvora godišnje.[224] Takva praksa pogubna je pre svega sa stanovišta ostvarivanja i zaštite ljudskih prava (pre svega

222 Član 46, st. 2 Zakona o zaštiti državne granice: „Lica koja ne ispunjavaju uslove za ulazak na teritoriju Republike Srbije vraćaju se na polaznu destinaciju o trošku avioprevoznika iz stava 1 ovog člana."

223 Stav 25, Izvod iz 7. Opšteg izveštaja [CPT/Inf (97) 10], standardi CPT, dostupno na http://www.cpt.coe.int/serbian.htm.

224 Vidi više u: N. Kovačević, Ž. Marković, N. Nikolić, *Pritvor – ultima ratio?*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2014. Dostupno na http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pritvor-Ultima-ratio.pdf.

prava na slobodu i zabranu zlostavljanja), ali ima i ozbiljne finansijske posledice po budžet Republike Srbije.

Tabela: Rad Komisije Ministarstva pravde u periodu između 2005. i 1. oktobra 2013. godine[225]

Godina	Podneti zahtevi za naknadu štete zbog neosnovanog lišenja slobode	Zahtevi koje je Komisija razmatrala	Broj dana lišenja slobode po zahtevima koje je Komisija razmatrala	Zaključeni sporazumi	Broj dana lišenja slobode po zaključenim sporazumima	Isplaćeno po zaključenim sporazumima
2005	876	496	/	315	17.461	48.155.980
2006	904	405	24.872	170	12.687	40.016.500
2007	698	455	26.913	206	15.930	62.127.000
2008	452	275	27.535	133	6.924	17.581.000
2009	528	237	13.499	63	2.722	7.644.000
2010	572	217	12.071	53	3.051	7.517.500
2011	574	346	22.076	50	4.149	25.061.400
2012	607	342	21.582	51	2.355	6.424.000
do 1. oktobra 2013.	658	408	31.591	45	5.419	25.045.000
				40	6.154	22.528.000
Ukupno	5.896	3.181	180.089	1.126	76.852	262.100.380

Tabela: Praksa sudova u postupcima za naknadu štete zbog neosnovanog pritvora u periodu od 1. oktobra 2013. godine do 1. novembra 2014. godine

Grad	Ukupan broj predmeta	Broj dana neosnovanog pritvora	Dosuđeno novca (u RSD)
Beograd	104	19.739	114.917.500,00
Leskovac	19	896	3.545.600,00
Zaječar	17	2.561	12.242.000,00

225 Komisija je u prethodnih 9 godina na godišnjem nivou islaćivala oko 250.000,00 evra.

Grad	Ukupan broj predmeta	Broj dana neosnovanog pritvora	Dosuđeno novca (u RSD)
Zrenjanin	8	191 (u jednoj presudi nije utvrđen broj dana)	1.445.000,00
Kraljevo	13	596	2.523.000,00
Kragujevac	13	1.259	7.563.000,00
Valjevo	10	211	1.124.000,00
Niš	2	127	1.160.000,00
Novi Sad (nije postupio po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja)			
Požarevac	4	106	1.690.000,00
Subotica	8	1.016	2.558.000,00
Užice	3	44	440.000,00
Ukupno	204	30.149	149.208.100,00

Iz navedene tabele može se izvući nekoliko zaključaka:

- 204 lica je provelo 30.149 dana u pritvoru za šta je po danu nadležni sud prosečno isplaćivao oko 5.000 dinara.
- Ukupan novčani iznos koji je isplaćen neosnovano pritvorenim licima u periodu od 1. oktobra 2013. godine do 1. novembra 2014. godine iznosi 149.208.100,00 dinara, što iznosi 1.223.017,00 evra.
- Kada se na iznos od 1.223.017,00 evra doda prosečan iznos koji Komisija Ministarstva pravde isplaćuje na godišnjem nivou u poslednjih devet godina (238.707,00 evra), kao i podatak o iznosu koji je dosuđen u parničnim postupcima u kojima je interese RS zastupalo Državno pravobranilaštvo iz Novog Sada (i koji navedeno Pravobranilaštvo nije dostavilo Beogradskom centru za ljudska prava)[226] jasno je da ovaj iznos premašuje 1.500.000,00 evra.
- U navedenom periodu najduži neosnovani pritvor trajao je 1.273 dana, a među duže pritvorske predmete spadaju i oni u kojima su okrivljeni proveli i po 910, 794, 758, 709 ili 636 dana u pritvoru.

226 Beogradski centar za ljudska prava pokrenuće postupak pred Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti protiv Državnog pravobranilaštva iz Novog Sada kako bi se do kraja utvrdila visina novčanog iznosa isplaćena na ime naknade štete u periodu od 1. okotobra 2013. godine do 1. novembra 2014. godine.

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. Zahtev nezavisnosti i nepristranosti pravosuđa naveden je i u članu 47 Povelje o osnovnim pravima EU.

Ustav Republike Srbije takođe sadrži odredbe o pravu na pravično suđenje u članovima 32-36. Iako je veoma bitno da se Ustavom i zakonima garantuje jednakost svih pred sudovima, osnovni preduslov za ostvarivanje ovog načela je sudska nezavisnost i nepristrasnost, ali istovremeno i efikasnost u donošenju odluka da bi se ostvario pristup pravdi svih građana. Međutim, za potpuno ispunjavanje ovog prava bilo je neophodno da se pravosuđe u Srbiji ozbiljno reformiše, što je započeto decembra 2009. godine opštim reizborom sudija[227] i traje do danas.

U 2013. godini usvojena je Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine,[228] tako da je tokom 2014. godine već bilo moguće pratiti njene efekte, tempo i kvalitet sprovođenja. Komisija za sprovođenje Strategije, predvođena Ministarstvom pravde i sastavljena od 15 predstavnika najvažnijih zainteresovanih strana, formirana je u septembru 2013. godine radi praćenja i merenja napretka.

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[229] precizirane i konkretne mere, aktivnosti, rokovi i institucije odgovorne za njihovo sprovođenje i izvori sredstava.

Prema predloženim merama predviđeno je da do 2018. godine budu izvršene sve pripreme za promenu dela Ustava koji se odnosi na pravosuđe kao bi se ispunili uslovi nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa. Odredbe Ustava iz 2006. godine i Ustavnog zakona koji ga je pratio bile su predmet kritika odmah po usvajanju, a 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.[230]

---

227 O nedostacima i nepravilnostima koje su pratile ovaj postupak vidi više u ranijim izveštajima Beogradskog centra za ljudska prava na http://www.bgcentar.org.rs/obrazovanje/publikacije/izvestaji-o-stanju-ljudskih-prava/.

228 Dostupna na: http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/2324/narodna-skupstina-usvojila-dve-strategije.php.

229 Dostupan na: http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/2890/akcioni-plan-za-sprovodjenje-nacionalne-strategije-reforme-pravosudja-za-period–2013–2018-godine.php.

230 „Mišljenje o predlogu amandmana na Zakon o sudijama“, mišljenje br. 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.

Jasno je da će se pravosuđe u narednim godinama sresti s veoma ozbiljnim izazovima, posebno ako se ima u vidu da će se poglavlje 23 u pregovorima sa Evropskom unijom, koje se odnosi na reformu pravosuđa otvoriti na početku i da se neće zatvarati do kraja pregovora.[231] U julu 2014. godine završio se proces skrininga za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava tokom kojeg su definisani kriterijumi za otvaranje pregovora o poglavlju 23, kao i preporuke na koje bi Srbija trebalo da odgovori prilikom ispunjavanja kriterijuma. Pitanje promene Ustava jedno je od najvažnijih koje se pojavilo u Izveštaju o skriningu.[232] Izveštaj o skriningu nalaže da je neophodno sprovesti sveobuhvatnu analizu pre preduzimanja daljih koraka u reformi mreže sudova, uključujući posebno analizu troškova, efikasnosti i pristupa pravosuđu.[233]

U Izveštaju o skriningu oblast pravosuđa podeljena je u četiri celine: nezavisnost pravosuđa; nepristranost i odgovornost; profesionalnost, kompetentnost i efikasnost; oblast ratnih zločina. Za svaku od navedenih oblasti Izveštaj donosi pregled važećeg pravnog i institucionalnog okvira, njegovu ocenu u odnosu na očekivanja u pogledu najboljih evropskih standarda i preporuke kako da se postojeće stanje unapredi. Za svaku od oblasti dat je veliki broj preporuka, a zamerke se odnose prvenstveno na potrebu preduzimanja dodatnih aktivnosti, posebno u pogledu osiguravanja potpune nezavisnosti pravosuđa, njegove nepristrasnosti i efikasnosti.

Ističe se takođe da je tokom procesa pridruživanja neophodno osigurati uključenost civilnog društva i profesionalnih organizacija u definisanje daljih koraka u procesu reforme i u praćenju i sprovođenju akcionih planova.

5.2. Sudski sistem

Nova mreža sudova, regulisana Zakonom o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava,[234] počela je da funkcioniše 1. januara 2014. godine i 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).

Osnovni sudovi su isključivo prvostepeni sudovi, dok viši sudovi postupaju kao drugostepeni po žalbama na odluke prvostepenih sudova, a imaju i prvostepenu nadležnost.[235]

---

231 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.

232 *Izveštaj o skriningu* objavljen 1. avgusta 2014. godine, dostupan je na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/140729-screening-report-chapter–23-serbia.pdf.

233 *Ibid.*, str. 27.

234 *Sl. glasnik RS*, 101/13.

235 Nadležnosti osnovnog i višeg suda predviđene su članovima 22 i 23 Zakona o uređenju sudova. Vidi više u *Izveštaj 2013*, II.5.2.

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 obezbeđivanje jedinstvene sudske primene prava i jednakosti stranaka u sudskim postupcima; 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.[236] 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.

Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava predviđa mrežu sudova koja ima: 66 osnovnih sudova sa 29 sudskih jedinica i 58 osnovnih javnih tužilaštava, 25 viših sudova i 25 viših javnih tužilaštava, 16 privrednih sudova, četiri apelaciona suda, u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu i četiri apelaciona javna tužilaštva. Prekršajnih sudova je 44.

Da bi mreža sudova 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

Postizanje nezavisnosti pravosuđa je ključni preduslov za ostvarivanje prava na pravično suđenje i jedan od najurgentnijih koraka u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

236 Članovi 156–165 Ustava.

Ustav u članu 4 sadrži odredbe o podeli vlasti i nezavisnosti sudske vlasti. Zakon o uređenju sudova[237] 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).

Izveštaj o skriningu daje 12 preporuka usmerenih na jačanje nezavisnosti pravosuđa u Srbiji, koje se u suštini odnose na promenu sistema izbora i napredovanja sudija i tužilaca, jačanje nezavisnih pravosudnih institucija, uspostavljanje sistema vrednovanja rada sudija i tužilaca kao i ulogu nevladinog sektora u definisanju reformskih aktivnosti u pravosuđu.

Iz Izveštaja jasno proizlazi da na nezavisnost pravosuđa prvenstveno utiču direktni politički uticaji, način izbora sudija i tužilaca, način vrednovanja njihovog rada i napredovanja, način imenovanja predsednika sudova i državnih tužilaca, način izbora nezavisnih pravosudnih institucija, način kontrolisanja i upravljanja budžetom pravosuđa i uloge i ovlašćenja Ministarstva pravde u odnosu na funkcioniranje pravosuđa.[238]

Najsveobuhvatnija preporuka svakako je ona koja se odnosi na promenu Ustava, koja mora da bude u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i evropskim standardima. Ustavne izmene treba da otklone slabosti u pogledu nezavisnosti, nepristranosti i efikasnosti pravosuđa.

Posle izmene Ustava biće neophodno izmeniti sve one zakone kojima se detaljnije uređuju ustavne odredbe poput Zakona o sudijama, Zakona o organizaciji sudova, Zakona o Visokom savetu sudstva, Zakona o državnom veću tužilaca i Zakona o Pravosudnoj akademiji. Za navedene ustavne i zakonske promene potrebno je sprovesti široku raspravu da bi se postigao visok stepen podrške unutar pravosudnog sistema i da bi se izbeglo da česte izmene zakonodavnog okvira stvore osećaj nesigurnosti kod sudija, čime se ugrožava njihova nezavisnost.

5.3.1. Izbor sudija

Ustav ustanovljava dva tela nadležna za izbor sudija i zamenika javnih tužilaca – Visoki savet sudstva (VSS) i Državno veće tužilaštva (DVT). Narodna skupština bira sudije pri prvom izboru, kada se biraju na tri godine na predlog Visokog saveta sudstva, a sledeći izbor, kad se sudije biraju na stalnu funkciju, je u nadležnosti isključivo Visokog saveta sudstva (čl. 147 Ustava).

Najveći problem je što procedura izbora i napredovanja sudija i tužilaca ne garantuje nezavisnost od drugih grana vlasti. Neophodne izmene Ustava trebalo bi da osiguraju da profesionalnost i integritet postanu glavni kriterijumi u procesu izbora sudija, a procedura transparentnija i zasnovana na vrednovanju prethodnog rada.[239] Direktan rizik za nezavisnost pravosuđa predstavlja uloga Narodne skupštine

237 *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11 i 101/11.

238 *Izveštaj o skriningu*, str. 27.

239 *Ibid.*, str. 28.

u imenovanju i razrešenju sudija, predsednika sudova i predsednika Vrhovnog kasacionog suda, tužilaca i republičkog javnog tužioca, što je jedna od osnovnih primedbi iz Izveštaja o skriningu.[240] Politički uticaj Narodne skupštine na pravosuđe proizlazi već iz sastava VSS koji je definisan članom 153 Ustava Republike Srbije, i iz načina izbora sudija koji je definisan članom 154 Ustava. Izveštaj o skriningu ističe da sastav VSS treba izmeniti na način da barem polovinu njegovih članova biraju sudije odnosno tužioci između sebe.

Trenutno u VSS, koji ima 11 članova, osam izbornih članova bira Narodna skupština. U njegov sastav ulaze i predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine kao članovi po položaju. 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 VSS traje pet godina.

Iz ovog proizlazi da Narodna skupština ima dominantan uticaj jer ona imenuje osam od jedanaest njegovih članova, dok i članove po funkciji imenuje posredno jer su oni prethodno izabrani (ministar pravosuđa, predsednik Vrhovnog kasacionog suda, predsednik Odbora za pravosuđe). Slična je situacija s imenovanjem Državnog veća tužilaca. Uticaj zakonodavne vlasti na izbor članova Državnog veća tužilaca i na izbor tužilaca i njihovih zamenika proizlaze iz odredbi članova 159 i 164 Ustava Republike Srbije. Nasuprot trenutnoj situaciji VSS i DVT treba da imaju pluralistički sastav bez uključivanja Narodne skupštine, sa najmanje pola članova koji predstavljaju različite nivoe pravosuđa. Izborne članove VSS i DVT treba da biraju članovi njihove profesije.

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. Izveštaj o skriningu navodi da se ova odredba mora preispitati i da je ovo predugački probni period za kandidate za sudije.

Problemi koji su se javili prilikom opšteg izbora sudija, koji je omogućen Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava,[241] bili su predmet analize u izveštajima iz prethodnih godina. Ustavni sud je doneo čitav niz odluka kojima su kritike na račun postupka reizbora sudija u celini usvojene.[242]

U prethodnom periodu jedan od najvećih izazova bila je reintegracija u pravosudni sistem oko 800 sudija i javnih tužilaca koji su vraćeni na funkciju na osnovu ove odluke Ustavnog suda.[243] U roku od 60 dana, koji je odredio Ustavni sud, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca su ponovo izabrali sve sudije i tužioce

240 *Ibid.*

241 *Sl. glasnik RS*, 98/06.

242 Vidi *Izveštaj 2012*, II.5.3.1.

243 Predmet VIIIU–534/2011, Više u *Izveštaj 2012,* II.5.3.1.

koji prethodno nisu bili reizabrani u njihove sudove i tužilaštva ili u sudove i tužilaštva koji su ih u pogledu nadležnosti zamenili.

Vraćanje ovih sudija na funkciju sada je završeno, a otvorilo je mnoga pitanja među kojima je svakako najvažnije koji je bio smisao i cilj reforme pravosuđa. Reforma pravosuđa nije bila potrebna samo zbog personalnih promena, ona je bila neophodna kako bi bio uspostavljen sistem koji i nekoliko godina kasnije ne deluje stabilno. Jedna od težih posledica loše sprovedene reforme je činjenica da su među onima koji su vraćeni na dužnost, kao i onima koju su tokom opšteg izbora ostali u pravosuđu i 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 od države da im naknadi materijalnu i nematerijalnu štetu. Na propuste i nezakonitosti tokom izbora 2009. godine ukazuje i dokument koji je objavilo Društvo sudija Srbije. U ovom dokumentu su spiskovi sudija u opštini Vlasotince koji su pravljeni na osnovu preporuka opštinskog odbora DS. U njima se vidi da je članstvo supružnika u stranci ili status simpatizera stranke bilo bitno za izbor na sudijsku funkciju.[244]

Još jedno polovično rešenje koje će imati dugoročne posledice je izbor na funkcije sa stalnim mandatom oko 900 sudija koji su 2009. godine bile izabrane na period od tri godine pošto 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 funkciju, jer njihov izbor nije u skladu ni sa zakonom o sudijama (čl. 52) koji propisuje da se sudije biraju na osnovu ocene tokom rada.[245]

Ustavni sud proglasio je neustavnim odredbe Zakona o Pravosudnoj akademiji kojima se predviđa da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca mogu kao kandidate za prvi izbor na sudijsku funkciju da predlože samo one koji su završili početnu obuku Akademije.[246]

Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca usvojili su u julu odnosno u maju 2014. godine pravila za ocenjivanje sudija i tužilaca.[247] U Srbiji nije postojalo redovno i sistemsko vrednovanje rada sudija i tužilaca zasnovano na jasnim i transparentnim kriterijumima. Sistem vrednovanja bi trebalo da bude takav da od njega zavisi karijera sudija i tužilaca na svim nivoima uključujući upravljačke pozicije. Izveštaj o skriningu kao preporuku je naveo da je neophodno uspostaviti pravedan i transparentan sistem napredovanja sudija i tužilaca, uporedo sa sistemom periodičnog profesionalnog ocenjivanja učinka sudija i tužilaca. VSS i DVT treba da imaju

244 „Kako je vlast pravila tajne spiskove podobnih sudija“, *Politika*, 8. mart, str. 9.

245 *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).

246 Više u odeljku III.5.3.6.

247 Dostupno na: http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/pravilnik%20vrednovanje%20rada%20sudija%2022%2007%202014_0.pdf i http://www.dvt.jt.rs/doc/Pravilnik%20o%20kriterijumima%20i%20merilima%20vrednovanja%20rada%20javnih%20tuzilaca%20i%20zamenika%20javnih%20tuzilaca.pdf.

odgovornost za donošenje odluka o unapređenju, ili razrešenju, a spoljni uticaj, posebno politički mora biti isključen.

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.

Među preporukama u Izveštaju o skriningu takođe je navedeno da je neophodno jasnije urediti osnove za razrešenje sudija.

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 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.[248]

Iako je Etički kodeks usvojen za sada ne postoji delotvorni mehanizam nadzora njegovog poštovanja. Pored, toga, postoji potreba podizanja javne svesti o prihvatljivim i neprihvatljivim ponašanjima koje su Etičkim kodeksom propisane. Navedeno podizanje svesti ne odnosi se samo na nosioce pravosudne funkcije već i na širu jasnost koja bi morala znati kakvo je prihvatljivo ponašanje.

248 Više u *Izveštaj 2012*, II.5.3.2.

Prema Izveštaju o skriningu VSS i DVT treba osnažiti tako da mogu da upravljaju pravosudnim sistemom. Među preporukama u Izveštaju o skriningu takođe je navedeno da je neophodno jasnije urediti osnove za razrešenje sudija. Izveštaj navodi da pitanje funkcionalnog imuniteta nije u potpunosti jasno regulisano kako u odnosu na odredbe o polju primene imuniteta, tako i u odnosu na odredbe o proceduri oduzimanja imuniteta. Stoga bi ih trebalo preispitati da bi se osigurala potpuna odgovornost sudija i tužilaca u pogledu krivične odgovornosti.

Iako postojeći propisi traže od sudija i tužilaca da podnose imovinske kartice, ne postoji odgovarajući mehanizam za njihovu proveru, čime se ceo sistem dovodi u pitanje.

Izmenama Zakona o sudijama[249] i Zakona o javnom tužilaštvu[250] predviđeno je da javnom tužiocu i sudiji prestaje funkcija kada navrše 65 godina starosti, a ne kako je prethodno bilo nakon što ostvare 40 godina staža.

5.3.3. Garancije nezavisnosti sudija

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 što je propisano da sudija može biti premešten samo u sud istog stepena koji preuzima nadležnost ukinutog suda.[251]

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.[252] 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.

Zakon o sudijama propisuje da se predmeti dodeljuju isključivo na osnovu oznake i broja predmeta, prema redosledu koji se unapred utvrđuje za svaku ka-

249 *Sl. glasnik RS,* 117/14.

250 *Ibid.*

251 Član 6.

252 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.

lendarsku 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 oduzet zbog disciplinskog prekršaja neopravdanog odugovlačenja postupka (čl. 25, st. 2).

Ne koriste svi sudovi u Srbiji automatizovani sistem dodele predmeta pošto se u nekim sudovima predmeti dodeljuju prema abecedom redu i godišnjem rasporedu koji donosi predsednik suda. Izveštaj o skriningu navodi da je potrebno ojačati sistem odgovornosti predsednika sudova i tužilaca kako bi se osigurao integritet i transparentnost sistema automatizovane dodele predmeta. Ovakva dodela predmeta posebno ugrožava nezavisnost sudova sa malim brojem sudija gde je vrlo lako predvideti kod kojeg sudije će doći predmet. To se posebno odnosi na situacije kada predsednik suda i tužilac koristi svoja ovlašćenja da dodeli predmet mimo onoga što je odredio informatički sistem.

Na nezavisnost pravosuđa svakako utiče i finansijska zavisnost od drugih grana vlasti. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca nastavili su da dele odgovornost sa Ministarstvom pravde u pogledu planiranja budžeta, izvršenja i nadzora. Iz tog razloga je neophodno kako se i navodi u Izveštaju o skriningu osigurati dovoljne administrativne kapacitete i finansijska ovlašćenja nad sopstvenim budžetom što bi omogućilo Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca da delotvorno vrše svoje funkcije.[253] Osnovno načelo u njihovom radu treba da bude transparentnost i institucionalna odgovornost.

5.3.4. Pritisci na pravosuđe

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 prakse. Ovakvo ponašanje političara ruši slabo poverenje građana u pravosuđe i stvara utisak zavisnosti pravosuđa od izvršne vlasti.

Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije ističe da se u prethodne dve godine u odnosu na nezavisnost pravosuđa stanje nije popravilo. Naprotiv, stanje je pogoršano jer su uočena veća mešanja izvršne vlasti u rad pravosudnih institucija.[254] Dodatno obeshrabruje činjenica da reakcije najviših sudskih vasti na pritiske izvršne vlasti često izostaju.

Prema Izveštaju o napretku postojeći zakonodavni i ustavni okvir još uvek ostavljaju prostora za neopravdani politički uticaj, posebno kada je reč o imenovanju ili razrešenju sudija za prekršaje. U Izveštaju o skriningu poglavlja 23 ističe se da nezavisnosti pravosuđa podrazumeva suzdržavanje od komentarisanja sudskih

253 *Izveštaj o skriningu*, str. 28.

254 Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije, objavljen 22. aprila, dostupan na: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028–2486/izvestaj-o-reformi-pravosua.

odluka i da kritika sudskih odluka od strane političara predstavlja rizik za nezavisnost pravosuđa. Zato se od vlasti u Srbiji traži da se uspostave precizne procedure za izbor članova VSS i DVT i očekuje se da oni javno reaguju u slučajevima kada dođe do političkog uplitanja u poslove pravosuđa i tužilaštva.

U godišnjem izveštaju o radu Zaštitnika građana za 2013. godinu takođe se navodi da drugi krug reformi pravosuđa nije doveo do osetnog poboljšanja i da je pravosuđe i dalje pod populističkim i institucionalnim pritiscima.[255] VSS je prema izveštaju bio neopravdano uzdržan u javnosti u većini zabrinjavajućih slučajeva.

5.3.5. Nespojivost sudijske funkcije

Ustav Srbije zabranjuje sudijama političko delovanje, (čl. 152). Formulacija „političko delovanje" je suviše uopštena i ostavlja široke mogućnosti za tumačenje, a samim tim i zloupotrebu.

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. Zabrinjavajući je podatak da je jedan broj sudija koji su tokom 2013. 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.[256]

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).

5.3.6. Obuka sudija

Zakonom o Pravosudnoj akademiji[257] 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).

255 Vidi više na: http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/203012/Uclanjenjem-u-SNS-sudije-krse-Ustav.

256 Vidi http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/203012/Uclanjenjem-u-SNS-sudije-krse-Ustav.

257 *Sl. glasnik RS*, 104/09.

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 je ovakvim rešenjima ugrožen njihov izbor u zvanje sudija. Ustavni sud je početkom 2014. godine proglasio neustavnim pojedine odredbe Zakona o Pravosudnoj akademiji. U odluci Suda je utvrđeno da su nesaglasne sa Ustavom odredbe Zakona o Pravosudnoj akademiji kojima je propisano da su VSS i DVT dužni da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog i osnovnog suda, odnosno zamenika osnovnog javnog tužioca, predlože kandidata koji je završio početnu obuku na Akademiji i da tek ako među prijavljenim kandidatima nema onih koji su završili početnu obuku, mogu predložiti lice koje ispunjava opšte uslove za izbor (čl. 40. st. 8, 9. i 11). Prema oceni Ustavnog suda navedenim zakonskim odredbama povređuje se ustavno načelo jednakosti svih pred Ustavom i zakonom, kao i Ustavom utvrđena funkcija VSS i DVT da, kao nezavisni i samostalni organi, između ostalog, predlažu kandidate za prvi izbor za sudiju, odnosno zamenika javnog tužioca.

Značajan uticaj koji Pravosudna akademija i dalje ima, stvara potrebu da se unapredi kvalitet obuke. Program Akademije usmeren je na sticanju veština i analitičkog mišljenja, odobrava ga VSS i DVT, ali ovakvo rešenje stvara veliku odgovornost za državu, obavezu da obezbedi objektivne i merljive kriterijume za izbor kandidata za pohađanje Pravosudne akademije i da im pruži najbolju obuku. Kako pre početka obuke nisu doneta odgovarajuća podzakonska akta kojima je trebalo regulisati pitanje merila i kriterijuma za izbor mentora, kao i članova komisija, predavača i ostalih lica ovlašćenih za rad sa polaznicima početne obuke često se u javnosti postavlja pitanje kvaliteta obuke.

Izveštaj o skriningu navodi da je neophodno da se u godišnji program obuka Akademije uključi pravo EU, da bi sudije svih sudova različite specijalizacije dobile zadovoljavajuću obuku pošto će ulaskom Srbije u EU doći do značajne promene pravnog okvira unutar kojega će sudije i tužioci donositi odluke. To znači da će se primenjivati ne samo nacionalni propisi već i propisi EU. Posebno je važno da pravo EU ne bude samo uključeno u inicijalni trening za buduće nosioce pravosudnih dužnosti, već da sve sudije treba na vreme da se osposobe za primenu propisa EU.

Izveštaj o napretku ističe da pored prava EU postoji potreba da se dodatno unapredi stručnost sudija u određenim oblastima, naročito u pogledu oporezivanja i finansijskih pitanja, zaštite potrošača, državnih subvencija, konkurencije, azila i zaštite ljudskih prava.

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 za-

konu zasnovanom interesu (čl. 36). Mada Ustav garantuje svima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije (čl. 21), u Srbiji to pravo nije svima dostupno.

U Srbiji je jedan od problema vezan za pravičnost postupka nedostatak odgovarajućeg sistema besplatne pravne pomoći. Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine. U skladu s ciljevima Strategije Ministarstvo pravde je u maju 2011. godine obrazovalo Radnu grupu za izradu teksta Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći,[258] koja je izradila jedan predlog novog zakona ali zakon u međuvremenu nije usvojen iako je nakon formiranja Vlade bilo znakova da će se ubrzati rad na njegovom donošenju.

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.[259] Iako najavljivan, Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći još uvek nije usvojen.

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, da mu bude suđeno bez bilo kakvog neopravdanog odlaganja i obavezuje sud da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja.

U Srbiji postoji veliki broj predmeta koji nisu rešeni iako je rešavanje zaostalih predmeta i rešavanje predmeta u razumnim rokovima već godinama najviše na listi prioriteta. Neažurnost je u uzročno-posledičnoj vezi s trajanjem sudskih postupaka, poštovanjem ljudskih prava učesnika u postupcima, brojem predstavki protiv 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

258 Vidi *Izveštaj 2011*, I.4.6.4.

259 Saopštenje je dostupno na: http://www.izkruga.org/194-besplatna-pravna-pomoc-bice-skoro-nedostupna.

sudskih predmeta od strane pravosudnih profesija (izvršitelja i javnih beležnika), izmena materijalnih i procesnih zakona u cilju unapređenja efikasnosti i pravne sigurnosti.

U decembru 2013. godine u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa usvojen je Jedinstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji sa ciljem da se smanji broj predmeta koji su stariji od dve godine za 80% na nacionalnom nivou do kraja 2018. godine.[260] Program rešavanja starih predmeta je prema oceni predsednika Vrhovnog kasacionog suda (VKS) suviše ambiciozan, a dodatni problem predstavlja i činjenica da Srbiji nedostaje 200 sudija.[261] Predsednik VKS je u novembru 2014. godine usvojio Poseban program mera za rešavanje starih izvršnih predmeta u sudovima sa ciljem da na kraju 2018. godine u osnovnim sudovima u Republici ne bude više od oko 324.000 starih izvršnih predmeta – od 1.615.830 koliko ih je bilo na kraju 2013. godine, odnosno oko 5.800 u privrednim sudovima od 29.872 stara izvršna predmeta – koliko su privredni sudovi imali na kraju 2013.[262]

5.4.2. Kršenje prava na suđenje u razumnom roku

Izmene i dopune Zakona o uređenju sudova[263] 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 vodi se po pravilima vanparničnog postupka tako što se vrši uvid u predmet da bi se utvrdilo da li je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku ili nije. Mada ovo rešenje predstavlja pokušaj da se prevaziđe problem teško je očekivati da ova mera može u potpunosti da osigura građanima pravo na

260 Cy I–1 384/13–49.

261 „U Srbiji nedostaje oko 200 sudija“, *Danas*, 22. septembar, str. 6.

262 Vidi više na: http://vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/MINI%20STRATEGIJA%20IZVRSENJA.pdf.

263 *Sl. glasnik RS*, 101/13.

suđenje u razumnom roku, na šta utiče i činjenica da broj sudijskih saradnika nije dovoljan i da su sudije opterećene nizom administrativnih poslova. Strukovna udruženja ukazala su na mogućnost da ovi postupci dodatno opterete sudove.[264]

Država se takođe suočava sa izuzetnim pritiskom zbog neizvršenja sudskih odluka koji se povećava svakom novom presudom i odlukom o prijateljskom poravnanju iz Evropskog suda.[265] Komentarišući povećan broj izvršitelja Evropska komisija navodi da njihov broj još uvek nije dovoljan da bi ispunili ciljeve koje je zakon pred njih postavio. Izveštaj o skriningu navodi da bi u cilju rešavanja problema preopterećenosti pojedinih sudova korisno bilo osmisliti mere koje će podsticati dobrovoljno premeštanje sudija i tužilaca. Komisija EU predlaže da se razmotri uvođenje sistema alternativnog rešavanja sporova za stare predmete i da se za predmete izvršenja koriste javni beležnici i javni izvršitelji.

Zakon o posredovanju u rešavanju sporova[266] donet je u maju 2014. godine ali stupa na snagu tek 1. januara 2015. godine. Zakon usklađuje ovu materiju sa međunarodnim standardima i može doprineti rasterećenju sudova. Posredovanje se sprovodi na dobrovoljnoj osnovi uz obavezu obezbeđenja ravnopravnosti stranaka, isključenje javnosti, primene načela neutralnosti poverljivosti i hitnosti. Zakon predviđa zabranu korišćenja iznetih dokaza u drugim postupcima. Medijacija je primenjiva u krivičnim i prekršajnim postupcima u vezi sa imovinskim zahtevom i zahtevom za naknadu štete. Pravno dejstvo sporazuma jednako je dejstvu sudske presude, a sporazum je izvršna isprava. Posrednik ne mora biti pravnik, Ministarstvo pravde i državne uprave izdaje dozvolu posrednicima, a kod njega se oni i registruju. Nadzor nad radom posrednika je u nadležnosti posebne komisije koja može i da oduzme dozvolu za obavljanje delatnosti posrednika.

I Izveštaj o napretku i Izveštaj o skriningu čestu povredu prava na suđenje u razumnom roku vide kao jedan od najvećih problema pravosuđa. U Izveštaju o napretku se predlaže da se, kao deo reforme mreže sudova, uspostavi odgovarajuća metodologija ocene težine predmeta da bi se izmerilo opterećenje poslom i obezbedila ravnopravnija raspodela predmeta među sudijama i tužiocima.

Prema istraživanju javnog mnjenja „Percepcija sadržaja poglavlja 23 i 24 pregovora za pristup Srbije EU“ 84% stanovništva misli da je pravosuđe neefikasno, 83% smatra da je zavisno od politike i drugih interesnih grupacija, 82% da je pristrasno, a 71% stanovništva nema poverenja u sudove u Srbiji.[267]

264 Tužbe građana zbog predugog suđenja, 7. decembar 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.

265 Evropski sud je već doneo dosta presuda protiv Srbije povodom neizvršenja pravnosnažnih sudskih odluka.

266 *Sl. glasnik RS*, 55/14.

267 Istraživanje u okviru projekta novinske agencije *Beta* „Argus – all seeing media eye observing chapters 23–24“, predstavljeno 25. marta, dostupno na: http://docs.euractiv.rs/graani-ne-verujupravosuu-/Percepcija_sadrzaja_poglavlja_23_i_24_pregovora_za_pristup_Srbije_EU.pdf.

Veliki problem srpskog pravosudnog sistema predstavlja konstantno zastarevanje predmeta. U 2013. godini broj tih predmeta bio je skoro 1.000.[268] Zastarevanje svakako ukazuje na neefikasnost i neorganizovanost pravosuđa, ali može i da bude pokazatelj pritisaka na sud. Tako su tokom prethodnih godina zastareli mnogi slučajevi u kojima su optužene bile javne ličnosti, među kojima posebno Marko Milošević, Mirjana Marković, vladika Ilarion, vladika Pahomije, Predrag Rajković Peconi i mnogi drugi. Tokom 2014. godine tako je zastareo slučaj Mihalja Kertesa koji je bio optužen za zloupotrebu službenog položaja, iznošenje para na Kipar i nezakonito uplaćivanje sredstava Carine na račune pojedinih preduzeća.[269]

5.4.3. Zakon o javnom beležništvu i blokada pravosudnog sistema

Tokom 2014. godine pravosudni sistem bio je blokiran nekoliko puta, a blokade su bile toliko duge da se može reći da nije funkcionisao više od pola godine. Na početku godine sudovi nisu radili zbog reorganizacije mreže sudova, a pisarnice su otvorene tek u martu. U junu 2014. godine štrajkovli su advokati zbog povećanih taksi pa je mnogo suđenja bilo odloženo.

Na pravo na suđenje u razumnom roku ključno je uticalo stupanje na snagu Zakona o javnom beležništvu[270] usvojenog 2011. godine i izmenjenog februara 2013. godine. Zbog nadležnosti koje su izmenama ovog zakona dodeljene javnim beležnicima Advokatska komora Srbije stupila je u višemesečni štrajk, koji je u potpunosti blokirao rad pravosuđa. Štrajk advokata počeo je 17. septembra i nije se prekidao do kraja 2014. godine.

Ključna tačka sukoba između advokata i Ministarstva je nadležnost notara regulisana u članu 82, st. 1 Zakona o javnom beležništvu, prema kojem isprave o pravnim poslovima moraju biti sačinjene u obliku notarskog zapisa. Prema Zakonu o javnim beležnicima, notarski zapis je isprava koju, na osnovu izjava stranaka, sastavlja sam notar u službenom svojstvu, kao lice koje uživa javno poverenje (čl. 6). Ugovori za koje je javni beležnik postao isključivo nadležan po članu 82, st. 1. ovog zakona jesu: ugovori o imovinskim odnosima između supružnika; ugovori o imovinskim odnosima između vanbračnih partnera; sporazumi o deobi zajedničke imovine supružnika ili vanbračnih partnera; sporazumi o zakonskom izdržavanju; ugovori o raspolaganju nepokretnostima; ugovori o ustupanju i raspodeli imovine za života; ugovori o doživotnom izdržavanju, obećanje poklona i ugovori o poklonu za slučaj smrti.

Prvobitnim tekstom Zakona o javnom beležništvu iz 2011. godine notar je bio isključivo nadležan samo za ugovore o prometu nepokretnostima lica koja su poslovno nesposobna. Izmenama i dopunama Zakona[271] izbrisane su reči „lica koja

268 „814 sudskih predmeta i 139 istražnih. Zločini zastarevaju po nalogu vlasti“, *Blic*, 28. mart, str. 12–13.

269 Vidi: http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/441434/Mihalj-Kertes-oslobodjen-optuzbi-zbog-zastarelosti.

270 *Sl. glasnik RS,* 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – dr. zakon, 93/14 – dr. zakon, 121/14 i 6/15.

271 *Sl. glasnik RS*, 19/13.

su poslovno nesposobna“ i notar je postao isključivo nadležan za službeno zaključenje ugovora o prometu nepokretnosti svih fizičkih i pravnih lica. Prema rečima predstavnika advokata u Srbiji ima više od 8 hiljada advokata, a pretpostavka je da se polovina tih advokata intenzivno ili isključivo bavi pisanjem ugovora, pa je novim propisima velikom broju advokata onemogućeno da se bave poslom koji je kompletno prebačen na mnogo manji broj beležnika.[272]

Tokom 2014. godine usvojen je i novi Zakon o prometu nepokretnosti[273] da bi se njegove odredbe usaglasile sa Zakonom o javnim beležnicima. Po ranijem Zakonu o prometu nepokretnosti[274] za raspolaganje nepokretnostima bila je potrebna pismena forma ugovora, a potpisi su overavani u sudu. Budući da je Zakon o prometu nepokretnosti poslednji put menjan 2009, nije trebalo donositi novi, jer je odredba o formi ugovora o raspolaganju nepokretnostima već zamenjena članom 82 Zakona o javnom beležništvu, kao kasnije donesenim zakonom.[275]

Suštinskih pregovora između advokata i Ministarstva nije bilo prvih mesec dana štrajka jer je ministar pravde Nikola Selaković početak pregovora uslovio momentalnim okončanjem protesta, što advokati nisu želeli da urade. Kao argument u prilog sistema javnih beležnika, ministar Selaković je izjavio da notari za razliku od advokata odgovaraju svojom imovinom za eventualne greške.[276] S druge strane, advokati tvrde da ovo nije tačno i da nema smisla sa pravne tačke gledišta jer u članu 37 Zakona o advokaturi stoji da je advokat dužan da zaključi ugovor o obaveznom osiguranju od profesionalne odgovornosti.[277]

U novembru 2014. godine predstavnici advokata su podneli Ustavnom sudu Srbije nekoliko inicijativu za ocenu ustavnosti. Ustavni sud je 12. novembra 2014. godine, održao pripremnu sednicu postupajući u predmetima formiranim povodom podnetih inicijativa kojima su osporeni Zakon o javnom beležništvu, Zakon o prometu nepokretnosti i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku, i u predmetima formiranim povodom osporavanja akata koji se odnose na obustavu rada advokata.

Tokom protesta advokata usvojen je Zakon o izmena i dopuna Zakona o javnom beležništvu.[278] kojim je ukinut ekskluzivitet javnim beležnicima da sastavljaju ugovore o prometu nepokretnosti. Izmenama je omogućeno da ove ugovore sači-

272 Vladimir Beljanski, „Pobuna advokata“, *Peščanik*, 10. oktobar, dostupno na: http://pescanik.net/emisija–10–10–2014/.

273 *Sl. glasnik RS*, 93/14 i 121/14.

274 *Sl. glasnik RS*, 42/98 i 111/09.

275 Vesna Rakić Vodinelić, „Advokatura i notarijat u Srbiji danas“, *Peščanik*, 11. oktobar, dostupno na: http://pescanik.net/advokatura-i-notarijat-u-srbiji-danas/.

276 „O štrajku srpskih advokata i institucijama EU“, *Danas*, 5. oktobar, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/o_strajku_srpskih_advokata_i_u_institucijama_eu.1118.html?news_id=290194 i http://protestadvokata.org/.

277 *Ibid.*

278 *Sl. glasnik*, 121/14.

njavaju i advokati ili drugi pravnici, a da overu ugovora obavljaju javni beležnici. Izmenama zakona je predloženo da notari plaćaju porez u visini od 30 odsto od naknade koje dobiju za svoj rad, i da će taj novac ići u republički budžet. Zanimljivo je da do ovih izmena ni jedan deo prihoda javnih beležnika nije išao u budžet. Novina je i da kandidati mogu da se prijavljuju za posao javnog beležnika i u opštinama u kojima nemaju prebivalište uz obavezu da promene prebivalište pre početka obavljanja funkcije beležnika.

Za vreme trajanja štrajka advokata odložen je veliki broj suđenja. Tako, na primer, samo u Osnovnom sudu u Nišu odloženo je 98.000 suđenja, a u Višem sudu u ovom gradu 7.500 suđenja.[279] Predsednik Vrhovnog kasacionog suda Dragomir Milojević rekao je da uzrok velikog odlaganja suđenja delom leži i u činjenici da sudije nisu dovoljno koristile procesna ovlašćenja, već su automatski odlagali suđenja.[280]

Predstavnici Advokatske komore Srbije (AKS) i Ministarstva pravde postigli su početkom januara 2015. godine sporazum o izmenama Zakona o javnom beležništvu, Zakona o prometu nepokretnosti, Zakona o vanparničnom postupku, Zakona o nasleđivanju i Porodičnog zakona čime su se stvorili uslovi za prekid štrajka.[281] Izmenama zakona utvrđeno je da će javni beležnici samo overavati ugovore koje sastavljaju građani i advokati, osim ugovora o raspolaganju nepokretnostima poslovno nesposobnih, gluvih, slepih, nepismenih i nemih osoba, kao i sporazuma o zakonskom izdržavanju. Javni beležnici će, osim toga, moći da na poseban zahtev stranke sačine ugovor o hipoteci i založnu izjavu, kada je potrebno da one imaju svojstvo izvršne isprave. Solemnizacija će biti takva da se za ugovor koji sačinjavaju građani ili advokat neće tražiti posebna forma kao sada, već će se ugovori sačinjavati u slobodnoj formi kao i pre 1. septembra 2014. godine kada je počela primena Zakona o javnom beležništvu. Notar će moći da odbije solemnizaciju samo u slučaju da stranka nije poslovno sposobna i da nema uredno punomoćje, ili kada oceni da se radi o apsolutno ništavom ugovoru, a protiv takvog rešenja javnog beležnika stranka će imati pravo prigovora sudu. Na taj način je obezbeđena sudska kontrola rada javnih beležnika, a ne samo prigovor Javnobeležničkoj komori što je bilo predviđeno ranijim rešenjem.[282]

Tokom trajanja štrajka advokata iz Ministarstva pravde su stalno dolazile insinuacije da je protest advokata politizovan, uz često spominjanje suđenja Mi-

279 Izjava predsednika Vrhovnog kasacionog suda i Visokog saveta sudstva Dragomira Milojevića, dostupna na: http://www.tanjug.rs/novosti/152358/zbog-strajka-advokata-odlozeno–120–000-sudjenja.htm.

280 „Odloženo 70 odsto suđenja zbog štrajka“, *Tanjug*, 5. oktobar, dostupno na: http://www.tanjug.rs/novosti/147823/odlozeno–70-odsto-sudjenja-zbog-strajka.htm.

281 Odluka Advokatske komore Srbije, dostupna na: http://protestadvokata.org/%D0%BE%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B5-%D0%B0%D0%BA%D1%81–16–01–2015/.

282 Sporazum i usaglašene izmene ZOJB i seta pratećih propisa, 16. januar 2015, dostupno na: http://protestadvokata.org/wp-content/uploads/2015/01/sporazum-i-usaglasene-izmene-ZOJB-i-seta-pratecih-propisa.pdf.

roslavu Miškoviću, drugim optuženim za slična dela, kao i optuženima za najteža krivična dela. Ovakvim pričama bilo je jasno da je cilj Ministarstva pravde bio da omalovaži i ukalja advokatsku profesiju u celini, i da relativizuje njihove razloge za protest. Uloga države ne bi smela da bude urušavanje i degradiranje advokatske profesije, već da obezbedi njenu samostalnost i nezavisnost. Pored toga, spominjanje konkretnih predmeta predstavlja pritisak na sud jer se posredno pokazuje kakav ishod suđenja očekuje izvršna vlast.

Protesti advokata, kao i komentari stručne javnosti, nisu bili usmereni na ukidanje javnog beležništva u Srbiji, već na promenu nadležnosti notara i regulisanje odnosa sa drugim pravnim profesijama. Javno beležništvo je neophodno i efikasno sredstvo da se rastereti pravni sistem. Problem je u tome što je primena sprovedena na pogrešan način. Postepenim uvođenjem sistema javnog beležništva, uz adekvatnu javnu raspravu sigurno bi mogla da bude izbegnuta duga blokada pravosuđa, ali je za to potrebno da postoji kvalitetna komunikacija ministarstva pravde sa tužilaštvima, sudovima i advokaturom, koja još uvek nije uspostavljena.

Pored toga što je ovaj zakon doveo do višemesečnog štrajka advokata i sam izbor javnih beležnika bio je sporan. Imenovanje prve generacije javnih beležnika izvršeno je u julu. Posle završenog javnog konkursa, grupa kandidata koji nisu predloženi za imenovanje za prvih 100 javnobeležničkih mesta, obratila se otvorenim pismom nevladinoj organizaciji Transparentnost Srbija, u kojem tvrdi da je u tom postupku bilo više povreda zakona. Među najvećim propustima su promene pravila polaganja ispita, izbor konkursne komisije, nepoštovanje zakonskih kriterijuma za imenovanje, kao i formiranje organa javnobeležničke komore bez dovoljno članova. Zbog promene pravilnika, desilo se da su kandidati ispit polagali po različitim pravilima, kao i da je Komisija za imenovanje aribtrarno tumačila kriterijume za imenovanje. Ispiti su se razlikovali u pogledu trajanja, načina ispita, broja članova i sastava komisije.[283] Pored toga što je jedan kriterijum propisan zakonom izostavljen u postupku izbora, Komisija je uvela kriterijum „utisak o kandidatu“, koji se bodovao od 0–15 bodova od mogućih 100. Konkursna komisija je sa kandidatima razgovarala u proseku od dva do pet minuta, na osnovu čega je zaključivala da li su oni dostojni da se bave javnobeležničkom profesijom. Kriterijum koji se zasniva na utisku koji kandidat ostavlja na komisiju nije nigde propisan i ne bi nikako smeo da se koristi.

Javnobeležnička komora osnovana je 15. avgusta 2014. kao telo koje će nadzirati i rukovoditi radom notara. Prema zakonu, Javnobeležnička komora se osniva kada se imenuje 100 javnih beležnika, pa je i time prekršeno slovo zakona jer je u Srbiji do njenog osnivanja bilo imenovano samo njih 94. Inače se planira da bude imenovan 351 javni beležnik.[284]

Iako je uvođenje javnih beležnika pozitivan korak, postoji zabrinutost u pogledu postupaka izbora i imenovanja, koji je neophodno sprovoditi uzimajući u ob-

283 Više na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/moguca_veca_steta_od_reforme_pravosudja_iz_2009.1118.html?news_id=287763 i „Nota proizvoljnosti“, *Vreme*, 14. avgust, str. 16.

284 http://www.euractiv.rs/vladavina-prava/7709-predsednik-komore-izbor-notara-ozbiljan-i-transparentan-

zir potrebu da se obezbede kvalitetne usluge i pristup pravdi. Kako je Izveštaj o napretku objavljen pre eskalacije sukoba između advokata i Ministarstva pravde on se bavi samo sugestijama u pogledu organizacije javnobeležničkog sistema. U Izveštaju se uvođenje javnih beležnika pozitivno ocenjuje ali se navodi da je neophodan mnogo veći broj notara da bi zadovoljili potrebe stanovništva, kao i da postoji zabrinutost u pogledu postupaka izbora i imenovanja, koji treba poboljšati.

5.4.4. Sistem e-pravosuđa

Efikasnosti pravosuđa, ali i njegovoj transparentnosti u značajnoj meri mora da doprinese informatizacija pravosuđa i uvođenje modernih tehnologija u pravosuđe. Iz tog razloga se jedna od preporuka Izveštaja o skriningu odnosi na uspostavljanje pouzdanog sistema prikupljanja potpunih statističkih podataka o radu sudova, trajanju sudskih postupaka i korišćenju ljudskih i finansijskih resursa.

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.[285]

5.4.5. 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 in-

285 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/.

teresa 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 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).[286]

Zakon o prekršajima[287] 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[288] predviđa javnost sednice kao pravilo, i utvrđuje razloge za isključenje javnosti koji su u skladu s EKPS (čl. 35).

5.4.6. 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

286 *Sl. glasnik RS*, 85/05.

287 *Sl. glasnik RS*, 101/05, 116/08 i 11/09.

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

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.[289] Ujednačavanju sudske prakse doprinela bi i baza podataka koja bi omogućila sudovima uvid u postupanje ostalih sudova.[290]

Izveštaj o skriningu ukazuje na neophodnost ujednačavanja sudske prakse i predlaže mogućnost pojednostavljenja sistema sudova kroz ukidanje mešane nadležnosti i mogućnosti podnošenja žalbe Vrhovnom kasacionom sudu na osnovu pravnog osnova protiv svake izvršne sudske odluke, kao i omogućavanje kompletnog elektronskog pristupa sudskim odlukama i obrazloženjima i objavljivanje u razumnom roku.[291]

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.[292] Međutim, kršenje 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

289 Zakon o uređenju sudova, član 24, st. 3.

290 Više o vođenju baze podataka na: http://www.bgcentar.org.rs/konsultativni-proces-izrada-preporuka-za-vodjenje-jedinstvene-sudske-statistike/.

291 *Izveštaj o skriningu*, str. 27.

292 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.

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).

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.

Tokom procesa skrininga pored generalnih preporuka identifikovane su i određene uže problematične tačke. Jedna od njih je usklađenost odredbi o prevođenju i tumačenju sa Direktivom 2010/64/EU o pravu na tumačenje i prevođenje. Izveštaj je ukazao da zakonska odredba koja omogućava odricanje prava na interpretaciju u slučaju da lice izjavi da zna jezik postupka, nije u skladu sa Direktivom 2010/64/EU o pravu na tumačenje i prevođenje. Ova direktiva navodi da je neophodno postojanje procedura koje bi obezbedile da se utvrdi da li osumnjičeni ili optuženi govori i razume jezik krivičnog postupka i da li mu je potrebna pomoć tumača, bez obzira na činjenicu da bi se on odrekao tog prava.

Problem u vezi sa ovim pravom javio se u sudu u Prijepolju zbog potreba za prevodiocem na bosanski jezik. Osnovni sud u Prijepolju obratio se Ministarsvu pravde sa pitanjem da li ima registrovanih sudskih tumača na bosanski jezik i dobio negativan odgovor. U svim predmetima u kojima se javljao ovaj problem, a što se dešavalo sve učestalije, suđenja su odlagana.[293]

Obaveza osiguranja dovoljnog vremena za pripremanje odbrane okrivljenom predstavlja jedno od osnovnih načela krivičnih postupaka. Tako ZKP propisuje da

293 „Muke sudstva u Prijepolju zbog bosanskog jezika", *Politika*, 15. mart, str. 9.

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).

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) 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 postavljena pitanja (čl. 289). 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).

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.[294] 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.[295] 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.[296] 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.

Pitanje koje je od strane EU prepoznato kao problematično je na koji način se okrivljeni ili osumnjičeni odriče prava na advokata i da li je u tom trenutku svestan svih posledica te odluke. Direktiva 2013/48/EU pravo na odbranu svakog osumnjičenog priznaje kao temeljni deo prava na pravično suđenje i omogućava da se uslovi pod kojima osumnjičeni mogu da se konsultuju sa advokatom ne razlikuju u članicama EU. Direktivom je između ostalog garantovano obezbeđivanje pristupa advokatu od prve faze policijskog ispitivanja i kroz čitav krivični postupak

294 „Stranputice novog krivičnog postupka“, *Politika* 25. maj 2012, dostupno na: http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Stranputice-novog-krivicnog-postupka.lt.html.

295 Zakonik o krivičnom postupku, Predgovor: G. Ilić, S. Beljanski, M. Majić, *Sl. glasnik*, 2011.

296 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.

pred sudom što je u izveštaju o skrinigu prepoznato kao problem srpskog zakonodavstva. Kako odredbe ZKP garantuju ova prava na adekvatan način neophodno je raditi na tome da u praksi propisi budu dosledno sprovedeni. Tako prema ZKP 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 postavljena pitanja u predistražnom postupku (čl. 289). 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.

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 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 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. 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). 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). ZKP predviđa da sud ima obavezu da zaštiti svedoka od uvrede, pretnje i svakog drugog 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.[297]

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.[298] Prema praksi Evropskog suda, privatnost, između ostalog, obuhvata i fizički i moralni integritet, seksualnu opredeljenost,[299] odnose s drugim ljudima, uključujući i poslovne i profesionalne odnose.[300] Evropski sud prihvata široko tumačenje koncepta privatnosti i smatra da se sadržina ovog prava ne može unapred taksativno odrediti.[301]

Srbiju takođe obavezuje i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka,[302] 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

297 *Sl. glasnik RS*, 85/05.

298 Vidi *Pfeifer protiv Austrije*, ECtHR, App. No. 10802/84 (2007); *Lindon i drugi protiv Francuske*, ECtHR, App. Nos. 21279/02 i 36448/02 (2007).

299 *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECtHR, App. No. 7275/76 (1981).

300 *Niemietz protiv Nemačke*, ECtHR, App. No. 13710/88 (1992).

301 *Costello-Roberts protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECtHR, App. No. 13134/87 (1993) i *K. U. protiv Finske*, ECtHR, App. No. 2872/02 (2008).

302 *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 1/92 i *Sl. list SCG*, 11/05.

takođe ratifikovala,[303] 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,[304] 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.“[305] 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).

303 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 98/08.

304 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/11, str. 9.

305 *Ibid*.

Afera Snouden[306] je tokom 2013. godine pokrenula ozbiljne rasprave o postojećim standardima koje poznaje međunarodno pravo u sferi zaštite privatnosti kao i primeni postojećih normi međunarodnog prava, posebno da li se primenjuju na ekstrateritorijalne povrede prava na privatnost.[307] Rezolucija UN o pravu na privatnost u digitalnom dobu[308] koju je Generalna skupština jednoglasno usvojila 18. decembra potvrdila je da je pravo na privatnost garantovano članom 17 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i konstatovala 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*. Države su pozvane da preispitaju svoje postojeće procedure, praksu i zakonski okvir kada je u pitanju praćenje i presretanje komunikacije, kao i prikupljanje ličnih podataka. Kao i da uspostave ili unaprede nadzorni mehanizam koji će obezbediti transparentnost i odgovornost za nadzor i presretanje komunikacije i prikupljanje ličnih podataka od strane države.

Kako je i bilo predviđeno rezolucijom, u junu 2014. godine Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava predstavila je Izveštaj o pravu na privatnost u digitalnom dobu.[309] U delu izveštaja u kojem su izneti zaključci i preporuke konstatovano je da međunarodno pravo pruža jasan i univerzalan pravni okvir kada je u pitanju pravo na privatnost i njegova zaštita, uključujući i praćenje komunikacije (unutar i izvan zemlje), presretanje digitalne komunikacije, kao i prikupljanje ličnih podataka. Međutim, loša zakonska rešenja, nedostatak volje za sprovođenje zakona, kao i neefikasan nadzor nad sprovođenjem zakona doprineli su arbitrarnom ili nezakonitom mešanju država u pravo na privatnost.

6.2. Porodični život i porodica

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava porodični život se shvata u smislu faktičkog postojanja bliskih ličnih veza.[310] Ovo obuhvata niz odnosa, kao što su brak, deca, odnosi između roditelja i dece[311] i nevenčanih parova koji žive sa svojom decom.[312] Čak i sama mogućnost zasnivanja porodičnog života može biti dovoljna da privuče zaštitu člana 8.[313] Drugi odnosi za koje je utvrđeno da spadaju pod član 8 obuhvataju odnose sestara i braće, ujaka/tetke i sestričina/bratičina,[314]

306 Više u *Izveštaj 2013*, II.6.1.

307 http://www.ejiltalk.org/foreign-surveillance-and-human-rights-introduction/.

308 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/68/L.45.

309 Vidi na: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.37_en.pdf.

310 *K. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECmHR, App. No. 11468/85 (1991).

311 *Marckx protiv Belgije,* ECtHR, App. No. 6833/74 (1979).

312 *Johnston protiv Irske,* ECmHR, App. No. 9697/82 (1986).

313 *Keegan protiv Irske,* ECmHR, App. No. 16969/90 (1994).

314 *Boyle protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECtHR, App. No. 16580/90 (1994).

roditelja i usvojene dece i baba i deda sa svojim unucima.[315] 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.[316]

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.[317] 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[318] 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).

315 *Bronda protiv Italije,* ECtHR, App. No. 22430/93 (1998).

316 *X., Y. i Z. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECtHR, App. No. 21830/93 (1997). U presudi *Schalk and Kopf protiv Austrije,* ECtHR, App. No. 30141/04 (2010) Sud je prvi put stao na stanovište da stabilna veza dve osobe istog pola koje žive zajedno potpada pod pojam porodičnog života zaštićenog članom 8.

317 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/2011.

318 *Sl. glasnik RS,* 18/05 i 72/11.

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 predupredile ovakve pojave. Zaštitnik građana je takođe sačinio izveštaj u kome se konstatuju propusti državnih organa.[319]

Jedan od ovakvih slučajeva dobio je svoj epilog pred Evropskim sudom za ljudska prava koji je 26.3.2013. godine doneo presudu u slučaju *Jovanović protiv Srbije* i ustanovio da je došlo do povrede člana 8 EKLJP.[320] Kako EKLJP članom 8 štiti pojedinca od proizvoljnog mešanja države u privatni i podični život, ESLJP je stao na stanovište 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 u svojoj presudi 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, kao i da bi nadzor nad ovim mehanizmom trebalo da ima nezavisno telo. Ovo telo bi trebalo da bude u mogućnosti da pruži pouzdane odgovore u vezi sa sudbinom svakog deteta, kao i da pruži odgovarajuću naknadu u svakom konkretnom slučaju, te da u skladu sa tim ono treba imati odgovarajuća ovlašćenja.

Rok od jedne godine koji je ESLJP postavio Srbiji istekao je 9. septembra 2014. godine, a navedeni mehanizam nije uspostavljen, uprkos tome što Udruženje roditelja nestalih beba tvrdi da je tužilaštvu podneto preko tri hiljade krivičnih prijava u vezi sa slučajevima nestalih beba ali da istraga nije pokrenuta ni u jednom od ovih predmeta.[321] Ministar zdravlja je izjavio krajem novembra da će Vlada Srbije

319 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, protok 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 slučajevima tzv. „nestalih beba“ sa preporukama, del. br. 12443, 29.7.2010.

320 *Jovanović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 21794/08 (2013). Vidi *Izveštaj 2013,* II.6.2.

321 Vidi na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=11&dd=11&nav_category=12&nav_id=922798.

formirati posebnu komisiju za rešavanje slučajeva nestalih beba i da će pravilnici za rad komisije biti usvojeni do 15. januara 2015. godine.[322]

Komitet ministara, kao organ Saveta Evrope koji je zadužen za sprovođenje nadzora izvršenjem pravnosnažnih presuda ESLJP na svom sastanku održanom 25. septembra ocenio je da su prvi koraci ka uvođenju gore pomenutog mehanizma preduzeti, ali da Srbija mora uložiti mnogo veće napore u ispunjenju obaveza koje su joj naložene pravnosnažnom presudom, pre svega imajući u vidu da je rok postavljen presudom već istekao. Na sastanku Komiteta ministara 4. decembra konstatovano je da je Srbija u procesu uspostavljanja adekvatnog mehanizma koji bi obezbedio obeštećenje roditeljima u svakom konkretnom slučaju.[323]

Krajem decembra ministar pravde i ministar zdravlja su izjavili da je potrebno doneti poseban zakon o nestalim bebama kako bi se stvorio pravni osnov za formiranje nezavisnog tela koje bi imalo ovlašćenje da vodi istragu i utvrdi istinu u svakom konkretnom slučaju.[324] Zakonom bi trebali da budu predviđeni i kriterijumi za isplatu naknade roditeljima koji, usled nedelotvornog istražnog postupka, nisu bili u mogućnosti da utvrde okolnosti pod kojima su njihova deca nestala. Ministri su najavili da će o ovoj odluci obavestiti Komitet ministara Saveta Evrope 9. januara 2015. godine.[325]

6.3. Abortus

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o ljudskim pravima ne definišu početak života.[326] Član 63 Ustava Srbije garantuje pravo *svakom* da slobodno odluči o rađanju dece, dok je Porodičnim zakonom[327] *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 de-

322 Vidi na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/511511/Loncar-Formira-se-komisija-za-slucaj-nestalih-beba.

323 Vidi na: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/OJ/DH(2014)1214/20&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864.

324 U ime porodica čija su deca „nestala" u porodilištu Vesna Rakić Vodinelić i Danilo Ćurčić izradili su Model zakona o istraživanju položaja nestale novorođenčadi koji je u maju 2014. godine dostavljen Vladi, međutim ovaj model nije stavljen u zakonsku proceduru a izostao je bilo kakav komentar nadležnih državnih organa. Model zakona vidi na: http://pescanik.net/wp-content/PDF/zakononestalimbebama.pdf.

325 Vidi na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/521728/Roditelji-nestalih-beba-dobice-odstetu-od-drzave.

326 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 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.

327 *Sl. glasnik RS*, 18/05 i 72/11 – dr. zakon.

teta poverava pravo da bude konsultovan ili da zahteva da dete bude rođeno protiv volje majke.[328]

Pobačaj je regulisan Zakonom o postupku prekida trudnoće u zdravstvenoj ustanovi Srbije,[329] 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.[330] 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.[331] Zakon je u saglasnosti sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

Krivični zakonik[332] predviđa krivično delo nedozvoljenog prekida trudnoće odnosno pobačaja izvršenog, započetog ili pomognutog protivno propisima (čl. 120).

Iako tokom 2014. godine nije bilo većih polemika o pravu na abortus neophodno je istaći da u Srbiji postoje ozbiljna zalaganja za ukidanje ovog prava. Tako je 2013. godine Sabor Srpske pravoslavne crkve podržao inicijativu jednog broja lekara koji se zalažu za zabranu abortusa.[333] Iako su ovakvi zahtevi u suprotnosti sa našim pozitivnim zakonodavstvom i prihvaćenim međunarodnim normama oni ipak mogu uticati na uspostavljanje prakse koja svoje opravdanje ne nalazi u nekom pravnom aktu. Naime, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti[334] 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 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

328 *Patton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECtHR, App. No. 846/78, 19 DR 244, 3 EHRR 408 (1980).

329 *Sl. glasnik RS*, 16/95 i 101/05 – dr. zakon.

330 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.

331 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.

332 *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09 i 111/09.

333 http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1336636/SPC+pozvao+na+zabranu+abortusa.html.

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

danas broji 11 članova među kojima je i sveštenik SPC. Očigledno je, da prema gore navedenoj odredbi, imenovanje sveštenika SPC nema opravdanje u zakonu.

I odredba u članu 5 Zakona o zdravstvenoj zaštiti dece, trudnica i porodilja[335] 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[336] na član 8 EKLJP kao i na praksu ESLJP uvodi ovaj standard u naš pravni sistem.

Rešenja sadržana u zakonima[337] koja su regulisala i koja regulišu oblast praćenja komunikacija poslednjih godina predmet su brojnih polemika. U 2012. godini Ustavni sud je doneo odluku[338] kojom je proglasio neustavnim odredbe Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji,[339] koje su predviđale da direktor Vojnobezbednosne agencije 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.[340] Ustavni sud je potvrdio da je odluka suda jedini ustavni osnov za ograničenje prava na tajnost pisama i drugih sredstava komunikacije.[341] Narodna skupština Republike Srbije je 2013. godine usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i

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

336 IUž 1245/10.

337 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).

338 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.

339 Beogradski centar za ljudska prava je bio jedan od podnosioca predloga za ocenu ustavnosti ovog zakona. Navedenom odlukom Ustavnog suda neustavnima su proglašene odredbe člana 13, st. 1 u vezi sa članom 12, st. 1, tač. 6 i članom 16, st. 2 Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji.

340 Pod pojmom „praćenje komunikacija“ podrazumevaju se podaci o tome ko je, sa kim, koliko dugo i odakle razgovarao, bez uvida u sadržinu ostvarene komunikacije.

341 Jedino Zakon o BIA precizira da je neophodno prethodno odobrenje Vrhovnog kasacionog suda.

Vojnoobaveštajnoj agenciji[342] kojim je između ostalog predviđeno i da je za tajni elektronski nadzor telekomunikacija i informacionih sistema radi prikupljanja zadržanih podataka o telekomunikacionom saobraćaju, bez uvida u njihov sadržaj, neophodna odluka nadležnog višeg suda.[343]

Drugi zakon koji je bio pred Ustavnim sudom zbog nesaglasnosti pojedinih njegovih odredbi sa članom 41 Ustava je Zakon o elektronskim komunikacijama.[344] Ustavni sud je 2013. godine proglasio neustavnim članove 128, st. 1 i 5 i član 129, st. 4 navedenog zakona,[345] kojima je između ostalog bilo predviđeno da se zadržanim podacima o elektronskim komunikacijama koje je operater dužan da čuva godinu dana nakon ostvarene komunikacije može pristupiti na zahtev državnog organa.[346]

Narodna skupština je 13. juna 2014. godine donela Zakon o izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama.[347] Prema tekstu ovog zakona pristup zadržanim podacima nije dopušten bez pristanka korisnika, osim na određeno vreme i na osnovu odluke suda ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili zaštitu i bezbednost Republike Srbije. Prema novim zakonskim rešenjima organi bezbednosti i operatori imaju obavezu da vode evidenciju o pristupu bazama podataka operatora. Na ovaj način uspostavljena je kontrola pristupa bazama podataka o ostvarenoj komunikaciji koju čuvaju operatori i stvoreni su zakonski preduslovi za poštovanje prava na tajnost prepiske.

Podsećanja radi, Zaštitnik građana i Poverenik su tokom 2012. godine sproveli nadzor da bi ustanovili da li i koliko često službe bezbednosti i policija bez valjanog pravnog osnova pristupaju bazama podataka mobilnih operatera. Rezultati sprovedenog nadzora, kao i podaci do kojih je Beogradski centar za ljudska prava došao na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja bili su u najmanju ruku zabrinjavajući.[348] Do ovakvog postupanja navedenih organa uglavnom je dolazilo usled krajnje restriktivnog tumačenja tada važećih zakona, a da li će nova zakonska rešenja predupreditи mogućnost zloupotrebe ovlašćenja policije i službi bezbednosti do kojih je dolazilo u prethodnim godinama, ostaje da se vidi u praksi.

Pred Ustavnim sudom se 2013. godine našao član 286 Zakonika o krivičnom postupku kojim su uređena ovlašćenja policije u predistražnom postupku. Navedeni član je u stavu 3 predviđao da po nalogu javnog tužioca, a ne suda, policija može pribaviti evidenciju ostvarene telefonske komunikacije, korišćenih baznih stanica

342 *Sl. glasnik RS*, 88/09, 55/12 – odluka US i 17/13.

343 Član 13a Zakona o izmenama i dopunama zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji.

344 *Sl. glasnik RS*, 44/10.

345 http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/9081/?NOLAYOUT=1.

346 Detaljnije o spornim članovima vidi u *Izveštaj 2013*, II.6.4.

347 *Sl. glasnik RS*, 62/14.

348 Vidi *Izveštaj 2012*, II.6.4.

ili izvršiti lociranje mesta sa kojeg se obavlja komunikacija. Narodna skupština je 23. maja 2014. godine usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku[349] kojim je između ostalih izmenjen i sporni član i propisano da samo sud, a na predlog javnog tužioca, može odlučiti o odstupanju od Ustavom garantovanog prava na tajnost prepiske. Narodna skupština je ovoga puta preduhitrila odluku Ustavnog suda o usklađenosti navedenog člana sa Ustavom i promenila svoju dosadašnju praksu. Naime, praksa Narodne skupštine bila je da čeka odluku Ustavnog suda o neustavnosti odredaba pojedinih zakona pa tek onda reaguje izmenama (kakav je slučaj bio sa Zakonom o VBA i VOA, Zakonom o elektronskim komunikacijama i Zakonom o BIA).

Iako ovakvo postupanje predstavlja korak napred, s obzirom na raniju praksu Narodne skupštine, ne smemo izgubiti iz vida činjenicu da je zakonodavcu i pre donošenja Zakonika o krivičnom postupku 2011. godine, bio poznat stav Ustavnog suda o ovom pitanju. Naime, u svojoj odluci iz 2009. godine, kada je predmet ocene ustavnosti bio Zakon o telekomunikacijama, Ustavni sud je na nedvosmislen način potvrdio da je samo sud nadležan da dozvoli odstupanje od ustavom zajamčenog prava na tajnost prepiske i drugih sredstava komunikacije. Zakonodavac koji je u obavezi da poštuje sve odluke Ustavnog suda, potpuno ignorišući ovakav stav suda doneo ne samo Zakonik o krivičnom postupku 2011. godine, već i Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji 2009. godine, kao i Zakon o elektronskim komunikacijama 2010. godine. Kao što smo već istakli oba ova zakona su sadržala neustavna rešenja kada je reč o zajamčenom pravu na tajnost prepiske i kao takvi su egzistirali u našem pravnom poretku sve dok Ustavni sud nije potvrdio svoj već zauzet stav da je samo odluka suda jedini ustavni osnov za odstupanje od prava zajemčenog članom 41 Ustava.

Konačno, pred Ustavnim sudom se našao i Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji.[350] Inicijativa za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba ovog zakona podneta je još 2002. godine. Ustavni sud se povodom ove inicijative prvi put oglasio tek nakon deset godina, u septembru 2012. godine kada je Narodna skupština zatražila od Ustavnog suda da zastane sa postupkom ocene ustavnosti ističući kao razlog da je izmena ovog zakona u toku.[351] Posle 15 meseci od trenutka kada je zakonodavac zatražio da se zastane sa ocenom ustavnosti, a Zakon nije promenjen, Ustavni sud je 26. decembra 2013. godine doneo odluku u kojoj je konstatovao da sporni članovi nisu u saglasnosti sa članom 41 Ustava.[352] Ustavni sud je odložio objavljivanje svoje odluke za četiri meseca kako bi se zakonodavcu ostavilo vremena da izmeni neustavne članove, a sve u svetlu mogućih pravnih posledica do kojih bi došlo ako bi ovi članovi samo prestali da važe, bez uređivanja spornih pitanja.

349 *Sl. glasnik RS*, 55/14.

350 *Sl. glasnik RS*, 42/02 i 111/09.

351 Vidi *Izveštaj 2012,* II.6.4.

352 http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0%20I%D0%A3%D0%B7–252–2002.pdf. Vidi *Izveštaj 2013*, II.6.4.

Mesec dana po donošenju ove odluke Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine je, i pored protivljenja pojedinih članova Odbora, predložio Ustavnom sudu da, zbog predstojećih izbora, odloži na duži rok objavljivanje ove odluke.[353] Ustavni sud je u februaru odložio objavljivanje presude na šest meseci.[354] Konačno je 29. juna 2014. godine usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji kojim su izmenjeni sporni članovi.[355]

Zaštitnik građana i Poverenik su 2012. godine predložili Vladi i Narodnoj skupštini, plan od 14 mera za unapređenje pravnog okvira i prakse državnih organa u oblasti zaštite privatnosti.[356] Iako se može konstatovati da napredak u ovoj oblasti jeste postignut, ako se ima u vidu da su sporni zakoni koji nisu bili u saglasnosti s Ustavom izmenjeni, ipak ozbiljnost ove teme zahteva sveobuhvatniji pristup kojim će se uspostaviti kvalitetan sistem zaštite prava na privatnost, a ne parcijalno usvajanje predloženih mera.

I pored potrebe da se preciznije uredi način civilne kontrole službi bezbednosti ni u 2014. godini nije došlo do promene propisa iz ove oblasti, kao ni dešavanja koja bi pokrenula javnu debatu o efikasnosti ovako uređenog nadzora iako su pojedini ministri iz Vlade krajem godine plasirali u medijima informacije o pokušaju prisluškivanja predsednika Vlade postavljanjem prislušnih uređaja u hotelu u kome je trebao da boravi.[357] Svakako da provizorna ovlašćenja koja Odbor za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine ima nad službama bezbednosti ne pružaju dovoljne garancije da je takva kontrola zaista i delotvorna.

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

353 Vidi na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1507382/Odlo%C5%BEeno+objavljivanje+odluke+USS-a+o+BIA.html.

354 Vidi na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/149-101971/saopstenje-sa-8-sednice-ustavnog-suda-odrzane-27-februara-2014-godine-kojom-je-predsedavala-vesna-ilic-prelic-predsednica-ustavnog-suda.

355 *Sl. glasnik RS,* 66/14.

356 Sve mere su nabrojane u saopštenju na http://www.poverenik.rs/yu/aktuelnosti/1386-konferencija-za-medije.html.

357 Vidi na: http://www.blic.rs/Vesti/Politika/508683/Selakovic-Vucica-su-pokusali-da-prisluskuju-u-Miskovicevom-hotelu.

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 (ZZPL).[358] 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.[359] Svrha prikupljanja podataka 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,[360] 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.[361]

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".[362] 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 ruko-

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

359 Član 3 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

360 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.

361 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.

362 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".

valac internim aktima bliže uredi mere zaštite podataka koje je prikupio obavljajući svoju delatnost.

Ni u 2014. godini Srbija nije dobila Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti.[363] Takođe je neophodno uskladiti domaće propise sa relevantnim dokumentima Evropske unije[364] i Saveta Evrope.[365] Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa[366] 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.

Ministarstvo pravde je ove jeseni na svojoj web stranici predstavilo Nacrt akcionog plana za pregovore sa Evropskom unijom za poglavlje 23.[367] Imajući u vidu sve navedene probleme u ovoj oblasti, plan aktivnosti koji je predviđen Nacrtom akcionog plana ukazuje na nezainteresovanost države da uredi pitanje zaštite podataka o ličnosti u kratkom roku. Naime, prva aktivnost koja je predviđena nacrtom je izrada tabele usklađenosti normativnog okvira Republike Srbije u oblasti zaštite podataka o ličnosti, a rok za njeno sprovođenje bio je četvrti kvartal 2014. Druga aktivnost je izmena i dopuna normativnog okvira u skladu sa tabelama usklađenosti. Nacrt Akcionog plana navodi da će ova aktivnost biti sprovedena u trećem kvartalu 2015. godine. Budući da pravni okvir za zaštitu podataka o ličnosti nije u skladu sa dokumentima Evropske unije ovu oblast bi trebalo što hitnije uskladiti s evropskim standardima i praksom.

Iako zakonom nije predviđeno ovlašćenje da predlaže izmene i dopune zakona, Poverenik je, uočivši brojne probleme u praksi prilikom primene zakona kao i činjenicu da pojedine oblasti uopšte nisu uređene proaktivno, reagovao i sačinio Model zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Tekst Modela zakona objavljen je u maju mesecu na internet stranici Poverenika, a javnost je imala priliku da daje svoje sugestije i komentare na tekst Modela zakona, nakon čega je upućen Ministarstvu pravde. Model zakona na sveobuhvatan način uređuje oblast zaštite ličnih podataka. Usklađen je sa dokumentima Saveta Evrope i Evropske unije i predviđa nove institute zaštite podataka i posebnih vidova obrade podataka, kao i uređenje postupka zaštite prava.

Definicija pristanka lica za obradu podataka izmenjena je u delu koji se odnosi na sadržinu i formu pristanka, a čime se omogućava primena zakona u realnom okruženju, i obrada podataka o ličnosti posredstvom informacionih i komunikacionih tehnologija. Tako, novo rešenje bi predviđalo da se pristanak može dati i konkludentnom radnjom. Na primer, ukoliko lice uđe u objekat na kojem je jasno

363 *Sl. glasnik RS*, 58/10.

364 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML.

365 http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/108.htm.

366 http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20za%20sprovodjenje%20Nacionalne%20strategije%20reforme%20pravosudja.pdf.

367 http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje–23.php.

istaknuto obaveštenje da je pod video nadzorom to znači da je lice samim ulaskom dalo pristanak za obradu podataka.

Polazeći od osnovnog načela da je obrada podataka dozvoljena samo ukoliko je predviđena zakonom ili ukoliko je lice dalo pristanak, novim zakonom bi se uredili posebni slučajevi obrade, kao što su zaštita vitalnih interesa lica ili posebni vidovi obrade. Posebno bi se ograničila obrada podataka od strane organa vlasti na osnovu pristanka lica.

Modelom zakona prvi put je u Srbiji pravno uređeno pitanje video nadzora. Opštom odredbom predviđeno je da rukovalac koji vrši obradu podataka o ličnosti na ovaj način mora jasno, na vidnom mestu, istaći obaveštenje da je određeni prostor pod video nadzorom. Obaveštenje mora biti tekstualno i grafičko, a takođe moraju biti istaknuti i podaci o rukovaocu koji obavlja video nadzor.

Predviđene su i odredbe koje uređuju obradu biometrijskih podataka. Tako, obrada podataka primenom biometrijskih mera mora biti propisana zakonom, a izuzetno primena biometrijskih mera u obrati podataka može se vršiti na osnovu prethodne odluke Poverenika kada je to neophodno zbog bezbednosti ljudi i imovine ili radi zaštite tajnih podataka i poslovnih tajni, pristupa opremi i otkrivanja učinilaca krivičnih dela, a ova svrha se ne može postići drugim načinom obrade.

Model zakona u članu 40 uređuje i pitanje direktnog marketinga, odnosno neposrednog oglašavanja. Rukovalac podataka može da obrađuje podatke o ličnosti lica na koje se podaci odnose u svrhu neposrednog oglašavanja telefonom, elektronskom poštom ili drugim sredstvima komunikacije na daljinu samo na osnovu zakona, saglasnosti lica ili ako se radi o javno dostupnim podacima lica na koje se podaci odnose, a lice nije zabranilo obradu tih podataka u svrhu neposrednog oglašavanja. Podaci o ličnosti koji mogu da se obrađuju su: lično ime, adresa prebivališta ili boravišta, broj telefona, adresa elektronske pošte i drugi kontaktni podaci lica. Rukovalac podataka može da obrađuje i druge podatke o ličnosti samo na osnovu pristanka lica na koje se podaci odnose. Lice na koje se podaci odnose može u svakom trenutku zahtevati da rukovalac prestane sa obradom njegovih podataka.

Kada govorimo o prodoru u bezbednost podataka, model zakona predviđa posebne obaveze rukovalaca. Ukoliko bi došlo do prodora u bezbednost podataka, rukovalac bi u roku od 15 dana o tome trebao da obavesti Poverenika, kao i da podnese izveštaj o preduzetim merama kako bi sprečili dalje ugrožavanje bezbednosti podataka. Rukovalac bi u roku od 15 dana o prodoru u bezbednost podataka trebao da obavesti i svako lice čiji su podaci bili predmet prodora, međutim modelom su predviđeni izuzeci kada ovo obaveštenje nije i obavezno. Novim zakonom bi se predvidela obaveza pojedinih rukovalaca da obaveste Poverenika o prodoru u bezbednost podataka, a u određenim situacijama i lica čiji su podaci bili predmet prodora, čime bi se uskladilo zakonodavstvo sa Uredbom Komisije 611/2013. od 24. juna 2013. o merama koje se odnose na prijavu prodora u bezbednosti podataka na osnovu Direktive 2002/58/EZ, kao i odredbama Predloga opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti EU.

Kako je u dosadašnjoj praksi često bio slučaj da se prilikom zahteva za pristup informacijama od javnog značaja organi javne vlasti pozivaju na zaštitu podataka o ličnosti te na taj način ograničavaju ostvarivanje prava, Model zakona posebnom normom uređuje odnos ova dva prava.

Podzakonski akt koji je Vlada trebala 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.[368]

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...) trebali bi da ova načela dalje razrade, što najčešće nije slučaj. Tako npr. u oblasti radnopravnih odnosa Zakon o evidenciji u oblasti rada[369] uređuje koji se podaci prilikom zapošljavanja i u toku rada prikupljaju i obrađuju. Ovaj zakon je donet znatno pre ZZPL i samim tim njegova rešenja nisu u skladu sa novim standardima.

Krajem 2013. godine usvojena su dva zakona veoma važna za oblast zaštite podataka, Zakon o detektivskoj delatnosti (ZDD)[370] i Zakon o privatnom obezbeđenju (ZPO).[371] 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.[372] 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.[373] Predviđeni kriterijumi odnose se na odobre-

368 http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/431228/Sabic-Veliki-broj-problema-u-oblasti-zastite-podataka.

369 *Sl. glasnik RS*, 46/96, 101/05 – dr. zakon i 36/09 – dr. zakon.

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

371 *Ibid.*

372 Još uvek ne postoji tačan podatak o broju lica koja trenutno rade na poslovima privatnog obezbeđenja.

373 *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.

nje 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.[374]

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).

Međutim, kako je Zakonom predviđeno donošenje velikog broja podzakonskih akata Zakon je za sada samo mrtvo slovo na papiru. Čeka se donošenje čak 11 uredbi ili pravilnika koji će regulisati pojedina pitanja, kao na primer postupak i način izdavanja licence za rad, izgled i način upotrebe legitimacije za rad itd.[375]

Slična je i situacija sa Zakonom o tajnosti podataka[376] 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 dostavljanje 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. 61, st. 2), sadržinu, oblik i način vođenja evidencije i rok čuvanja podataka (čl. 83). Drugi organi javne vlasti koji su prema ovom zakonu bili obavezni da donesu u roku od jedne godine. Usvajanje ovih podzakonskih akata uveliko kasni. Do ove godine donete su samo dve uredbe, jedna o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka, odnosno doumenata,[377] i druga o kriterijumima za označavanja tajnosti u Kancelariji Saveta za nacionalnu bezbednost.[378] U 2014. godini Vlada je donela još dve uredbe kojima se utvrđuju bliži kriterijumi za određivanje stepena tajnosti „Poverljivo“ i „Interno“ u Ministarstvu odbrane[379] i u organima javne vlasti.[380]

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).

374 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 kojih 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.

375 Vidi više u *Izveštaj 2013*, II.7.2.

376 *Sl. glasnik RS*, 104/09.

377 *Sl. glasnik RS*, 8/11.

378 *Sl. glasnik RS*, 86/13. Stupio na snagu 15. decembra.

379 *Sl. glasnik RS,* 66/14.

380 *Sl. glasnik RS,* 79/14.

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 samoj 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.

Dostupnost podataka iz kaznene evidencije građana,[381] uređena je Krivičnim zakonikom Republike Srbije koji propisuje da niko nema prava da traži od građanina 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.

Kada je u pitanju zaštita podataka o ličnosti potrebno je istaći da se u poslednje vreme često u medijima mogu naći lični podaci građana koji su osumnjičeni za krivična dela i nalaze se pod istragom. Tako, javnosti su dostupni podaci iz ličnog i porodičnog života osumnjičenih, među kojima su i podaci o zdravstvenom stanju koji spadaju u naročito osetljive podatke. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ukazao je i na činjenicu da do podataka iz istrage koji se nađu u medijima građani ne bi mogli doći putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja pošto se radi o tajnim podacima.[382] Kako podaci u javnost jedino mogu doći tako što zaposleni unutar institucija dostave podatke medijima, treba napomenuti da je Krivičnim zakonikom predviđeno kao krivično delo upotreba ličnih podataka u svrhu za koju nisu namenjeni a ukoliko ovo delo učini službeno lice predviđena je kazna do tri godine zatvora. Takođe, odgovornost leži i na medijima/novinarima koji prenose podatke iz privatnog života građana.

Sredinom decembra došlo je do ozbiljne povrede prava na zaštitu ličnih podataka. Naime, bazi podataka koju vodi Agencija za privatizaciju u kojoj se nalaze lični podaci svih građana koji imaju upisane besplatne akcije javnih preduzeća moglo se slobodno pristupiti na internet sajtu ove agencije. Podaci kao što su ime, prezime, pol, godine starosti, matični broj, adresa stanovanja itd. bili su neko vreme dostupni javnosti, a link preko koga se moglo pristupiti bazi blokiran je nakon

381 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 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.

382 http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/1867-nezakonita-obrada-podataka-o-licnosti-krivicno-delo.html.

intervencije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, koji je upozorio da postoje brojni načini da se ovi podaci zloupotrebe. Otežavajuća okolnost je činjenica da Krivični zakonik nije predvideo krivično delo krađe identiteta.[383]

Do zaključenja pisanja izveštaja nije utvrđeno na koji način su ovi podaci postali dostupni javnosti, da li je u pitanju hakerski napad ili nezakonito i neovlašćeno postupanje zaposlenih. Međutim, prve reakcije, odnosno izostanak reakcije, državnih zvaničnika i predstavnika državnih organa su zabrinjavajuće jer pokazuju, po ko zna koji put, da država ne pristupa ozbiljno pitanju zaštite podataka o ličnosti. O tome govori i izjava državnog tužioca za visokotehnološki kriminal da će istraga biti pokrenuta ukoliko je objavljivanje podataka posledica hakerskog napada a ako se ustanovi da je do objavljivanja došlo nečijom nepažnjom ili nemarnošću on smatra da to podleže disciplinskoj odgovornosti u skladu s pravilima rada Agencije za privatizaciju. Zabrinjavajuće je da se tako ozbiljno bezbednosno pitanje kakvo je objavljivanje ličnih podataka za 5.190.396 građana[384] tretira samo kao disciplinski prekršaj.

Poverenik za informacije od javnog značaja pokrenuo je postupak nadzora primene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u Agenciji za privatizaciju. Takođe, Poverenik je izjavio da će pokrenuti prekršajne postupke protiv odgovornih i zahtevati od tužilaštva i MUP da u okviru svojih nadležnosti pokrenu postupke za utvrđivanje krivične odgovornosti.[385]

Treba podsetiti i da svi koji su ove podatke sačuvali mogu krivično odgovarati zato što Krivični zakonik članom 146 predviđa da svako ko podatke o ličnosti koji se prikupljaju, obrađuju i koriste na osnovu zakona neovlašćeno pribavi, saopšti drugom ili upotrebi u svrhu za koju nisu namenjeni, može biti kažnjen novčano ili kaznom zatvora u trajanju do jedne godine.

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[386] 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

383 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=11&dd=03&nav_id=919183.

384 Podatak iz teksta koji je objavljen na sajtu SHARE fondacije http://www.shareconference.net/sh/defense/neovlasceno-objavljeni-podaci-o-licnosti-vise-od-5-miliona-gradana-srbije.

385 http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/1953-povreda-prava-na-zastitu-podataka-o-licnosti-skoro-svih-punoletnih-gradjana-srbije.html.

386 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 Za-

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.[387] Takođe, Poverenik vodi Centralni registar – jedinstvenu evidenciju zbirki podataka i kataloga zbirki podataka, koje svi rukovaoci[388] koji obrađuju podatke o ličnosti imaju obavezu[389] da uspostave, na način predviđen Uredbom Vlade.[390] Centralni registar se vodi elektronskim putem, javan je i dostupan putem interneta,[391] 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 zbirkama može se uskratiti, ali samo u slučajevima predviđenim Zakonom.[392] Transparentnost rada Poverenika je na visokom nivou,[393] 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.

Poverenik je u 2013. godini pokrenuo postupak nadzora nad sprovođenjem i izvršavanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti od strane operatora javnih komunikacionih mreža koji pružaju uslugu pristupa internetu fizičkim licima. Nakon okončanja prve faze nadzora u kojoj su internet provajderima upućeni upitnici, na osnovu kojih je trebalo dobiti 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, rezultati su, prema rečima Poverenika zabrinjavajući.[394] Tako, na primer:

– čak 92 od 184 operatora (57%) navodi da nema evidenciju o ulasku i vremenu boravka lica u prostorije u kojima se može pristupiti podacima o komunikaciji, a mnogi i da ne raspolažu zasebnim prostorijama u kojima se tehnički uređaji nalaze,

---

kona 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.

387 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.

388 Prema članu 3, st. 1, tač. 5 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, rukovalac podataka može biti fizičko lice, pravno lice ili organ vlasti, koji obrađuje podatke o ličnosti.

389 Član 48 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

390 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.

391 http://www.poverenik.rs/registar/index.php/sr/naslovna.html.

392 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.

393 Saopštenja Poverenika i ostale informacije od značaja za uvid u rad ovog organa dostupni su na sajtu: www.poverenik.rs.

394 http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/1764-zabrinjavajuci-rezultati-nadzora-nad-operatorima-interneta.html.

- samo 93 od 184 operatora (57%) odgovorilo je da ima instalirane sisteme za detekciju neovlašćenog pristupa, ali je to i dokumentovao samo jedan,
- čak 115 od 184 operatora (71%) izjavljuju da za lica koja radeći kod njih ostvaruju pristup podacima o elektronskim komunikacijama bilo u realnom vremenu bilo u arhivi, nisu kao uslov predviđeni nikakva posebna stručna sprema, završena obuka ili bezbednosni sertifikat,
- samo 25 od 184 operatora (15%) odgovorilo je da tzv. „zadržane podatke" čuva 12 meseci od dana obavljene komunikacije, kako to i izričito nalaže Zakon o elektronskim komunikacijama, svi drugi su naveli duže ili kraće rokove.

Nakon informacija da poslovne banke u Srbiji traže od građana saglasnost da u njihove račune uvid može ostvariti Poreska uprava Sjedinjenih Američkih Država, Poverenik je pokrenuo postupak nadzora primene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Utvrđeno je da 14 od 29 banaka koje posluju u Srbiji vrši ovakvu obradu podataka. Poverenik je istakao da u uslovima nepostojanja potpisanog i ratifikovanog FATCA sporazuma ne postoji pravni osnov za ovakvu obradu podataka i uputio je upozorenje bankama da iznošenje ličnih podataka iz zemlje predstavlja težak prekršaj ZZPL.

Nacrtom akcionog planom za pregovore sa EU za poglavlje 23 predviđeno je da se od prvog kvartala obezbede dovoljni finansijski i kadrovski resursi za rad Poverenika. U 2014. godini je posle dugo vremena obezbeđen adekvatan prostor za rad Poverenika.

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.

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 (čl. 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 pred-

viđa 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[395] 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 Zakon eksplicitno ne pominje ali je implicitno ustanovljava, svrstane su verske zajednice koje nisu registrovane.[396] 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.[397] 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. Kao i prethodnih godina Izveštaj o napretku Srbije Evropske komisije[398] ističe da sporne odredbe Pravilnika o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica mogu predstavljati povredu načela neutralnosti države prema unutrašnjim poslovima verskih zajednica.

Nakon šest godina 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.[399] 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.

395 *Sl. glasnik RS*, 35/06.

396 Za iscrpan pregled problematičnih rešenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama videti *Izveštaj 2011*, I.4.

397 *Sl. glasnik RS*, 64/06.

398 *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*, str. 80.

399 Vidi Odluku Ustavnog suda br. I Uz 455/2011 od 16. januara 2013. godine.

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.[400] Naime, Zakon 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) i to: Srpskoj pravoslavnoj crkvi, Rimokatoličkaoj crkvi, Slovačkoj evangelističkoj crkvi a.v., Reformatskoj hrišćanskoj crkvi i Evangelističkoj hrišćanskoj crkvi a.v., Islamskoj i Jevrejskoj verskoj zajednici. 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).

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. da garancija ravnopravnosti crkava i verskih zajednica nije povređena postojećom zakonskom podelom 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.[401] Dok je za registraciju tradicionalnih verskih zajednica dovoljno podnošenje same prijave, za registraciju konfesionalnih zajednica je potrebno podneti zahtev za registraciju i brojna dokumenta. Ustavni sud je utvrdio da postoje razlike u postupku registracije tradicionalnih i konfesionalnih verskih zajednica ali da one nisu diskriminatorne. Razlika postoji, naime, u pogledu pružanja dokaza, ali se prilikom registracije ne postupa po sistemu odobrenja već se samo proverava ispunjenost zakonskih uslova za sticanje pravnog subjektiviteta, koje su tradicionalne crkve i verske zajednice već bile ispunile, budući da su već u prošlosti priznate posebnim zakonima. 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

400 Član 4 Zakona o crkvama i verskim zajednicama.

401 Član 18 Zakona o crkvama i verskim zajednicama.

organa uprave da u praksi procenjuje domen i legitimnost verskih dogmi i učenja konfesionalnih zajednica prilikom postupka registracije, što 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. 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.[402] 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 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 da li će ili ne 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

402 Vidi više u: *Izveštaj 2012*, II.7.2.

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 znači uvođenje većeg stepena pravne nesigurnosti.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije[403] kao i Izveštaj o skriningu[404] kada je reč o slobodi misli, savesti i veroispovesti ističu nedostatak transparentnosti i doslednosti u postupku registracije verskih zajednica kao jednu od glavnih prepreka u ostvarivanju prava nekih verskih grupa. Pristup crkvenim službama na nekim manjinskim jezicima ne garantuje se u potpunosti u praksi jer jednako pravo na verske usluge na određenim manjinskim jezicima nije u praksi dosledno zagarantovano.

Tradicionalne verske zajednice izuzete su od fiskalizacije, a Zakon o porezima na imovinu kaže da su ove verske grupe oslobođene plaćanja poreza na nepokretnosti ako se one isključivo koriste za bogoslužbenu delatnost. To otvara pitanje crkvenih objekata i delatnosti koje očigledno nemaju veze sa bogosluženjem, kao što je na primer prenoćište ili kongresni centar koji za novčanu nadoknadu iznajmljuje Crkva svetog Pantelejmona, koja postoji kao turističko-svetovno-duhovni centar na Divčibarama.[405]

8.3. Stanje u verskim zajednicama

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.[406]

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. Iako je u toku 2013. godine bilo naznaka da je blizu kraj raskola između ove dve zajednice do njega nije došlo.[407]

403 *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*, str. 80.

404 *Izveštaj o skriningu*, poglavlje 23.

405 „SPC i biznis: Uskliknimo s ljubavlju 'svetoj nekretnini'", Slobodna Evropa, 22. februar, dostupno na: http://www.slobodnaevropa.org/content/uskliknimo-s-ljubavlju-svetoj-nekretnini/25271442.html.

406 *Novosti*, 14. oktobar, str. 4.

407 „Učiniću sve da dođe do ujedinjenja dve IZ", *Danas*, 17. februar, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/ucinicu_sve_da_dodje_do_ujedinjenja_dve_iz_.55.html?news_id=276441.

Tokom 2014. godine nastavilo se zauzimanje imovine koju Islamska zajednica u Srbiji smatra vakufskom imovinom. Aktivisti Islamske zajednice ogradili su i očistili prostor ispred samoposluge, za koju tvrde da je podignuta na zemljištu koje pripada ovoj verskoj zajednici. Pozivajući se na odredbe Zakona o crkvama i verskim zajednicama zauzimanje objekata počelo je 2006. godine od zgrade u centru Novog Pazara, u kojoj se sada nalazi Fakultet za islamske studije (FIS). Iako postoje sudske presude u korist vlasnika one ne mogu da se realizuju. Nekoliko puta je zakazivano iseljenje, ali sudski izvršitelj nije došao. Zauzeto je i zemljište Opšte bolnice, gde je trebala da počne izgradnja nove zgrade Medicinske škole, a na tom mestu je predviđena gradnja islamskog centra. Pre četiri godine aktivisti IZ u Srbiji zauzeli su i staru Novopazarsku banju, koja je privatizacijom pripala privatnom licu. Sud je presudio u korist vlasnika ali sudski izvršitelj nije moga da realizuje izvršnu presudu.[408]

Tokom 2014. godine Srpska pravoslavna crkva bila je aktivna u davanju izjava vezanih za organizovanje Parade ponosa. Uoči organizovanja Parade ponosa Patrijarh SPC dao je neprimerene izjave koje podstiču atmosferu nasilja u društvu i predstavljaju nedopustivo mešanje crkve u poslove države. Patrijarh je tom prilikom izjavio da je parada „besprizorna manifestacija“ i uporedio LGBT populaciju sa pedofilijom i incestom. Izjave patrijarha osudila je većina parlamentarnih stranaka uključujući SNS, SPS i DS.[409]

Srpska istinski pravoslavna crkva (SIPC) je organizovala u julu Svetolazarov pravoslavni omladinski kamp na Kučajskim planinama, gde su dečaci i devojčice uzrasta od sedam do 17 godina živeli u vojničkim uslovima u prirodi i između ostalog učili da pucaju iz vazdušne puške. MUP je saopštio da je pokrenuta istraga, a predstavnici SPC su osudili zloupotrebu dece.[410]

9. Sloboda izražavanja

9.1. Opšte

Sloboda izražavanja garantovana je članom 19 PGP i članom 10 Evropske konvencije. Pod uslovom da su ograničenja predviđena zakonom i da su neophodna u demokratskom društvu ova sloboda se može ograničiti.

Ustav Srbije garantuje slobodu javnog izražavanja mišljenja (čl. 46) i takođe predviđa mogućnost zakonskog ograničenja slobode izražavanja ako je to neophod-

408 „I samoposluga vakuf“, *Danas*, 6. jul, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/i_samoposluga_vakuf.55.html?news_id=284932&action=print.

409 „Crkva podstiče nasilje“, *Danas*, 25. septembar, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/crkva_podstice_nasilje_u_drustvu_.55.html?news_id=289551.

410 „Igumanija Efrosinija: Šta je loše u puškama?!“, *Danas*, 5. avgust: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/igumanija_efrosinija_sta_je_lose_u_puskama.55.html?news_id=286694.

no radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije (čl. 46, st. 2). Nije jasno šta se podrazumeva pod moralom demokratskog društva, koji je jedan od osnova ograničenja prema Ustavu Srbije.

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). Ovaj član Ustava predviđa da je svako slobodan da bez odobrenja osniva štampane medije, odnosno da se elektronski mediji osnivaju u skladu sa zakonom. Istim članom je zabranjena cenzura, a samo je sud ovlašćen da u naročito opravdanim slučajevima privremeno spreči širenje ideja i informacija putem medija i to 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. Uvreda je inkriminisana u Krivičnom zakoniku Srbije i predviđena je samo novčana kazna za ovo krivično delo (čl. 170).

9.2. Medijska reforma

Narodna skupština Republike Srbije je 2. avgusta 2014. godine usvojila set medijskih zakona – Zakon o javnom informisanju i medijima,[411] Zakon o elektronskim medijima[412] i Zakon o javnim medijskim servisima.[413] Usvajanjem ovih zakona ispunjen je veći deo obaveza koje je na sebe država preuzela još 2011. godine Strategijom razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine (Medijska strategija).[414]

Osnovni ciljevi Strategije bili su: izlazak države iz vlasništva u medijima i uvođenje projektnog finansiranja programa od javnog interesa, zaštita medijskog pluralizma i javnost vlasništva u medijima, kreiranje pogodnog okruženja za razvoj nezavisnih javnih servisa, okončanje procesa digitalizacije i razvoj medijske pismenosti kao trajni cilj. Formalni ciljevi koje je Medijska strategija postavila su mahom ispunjeni, dok je od svih legislativnih dokumenata još potrebno usvojiti Zakon o oglašavanju. Međutim, medijska reforma ima i izvesne propuste koji se pre svega ogledaju u znatnom kašnjenju u usvajanju bitnih dokumenata, konstantnom odla-

411 *Sl. glasnik RS*, 83/14.

412 *Ibid.*

413 *Ibid.*

414 Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine (*Sl. glasnik RS*, 75/11).

ganju izlaska države iz medija i znatnoj neusaglašenosti između pravne regulative i prakse.

Za medijske zakone se može reći da su stvorili korektan pravni okvir za ostvarivanje svih bitnih ciljeva koje je Medijska strategija predvidela, i da je po prvi put definisano šta se podrazumeva pod programima od javnog interesa. S druge strane, zakoni sadrže nedostatke u nekim oblastima koji mogu da stvore određene probleme u praksi i čak da dovedu u pitanje samu medijsku reformu. Pored toga, evropski uzori (pre svih Direktiva o audiovizuelnim medijskim servisima), ne daju odgovore na brojna pitanja jer se ne bave aspektom medijskih sloboda nego uspostavljanjem jedinstvenih standarda u oblasti medijskog tržišta. Drugim rečima, evropska regulativa je u pogledu prava na slobodu izražavanja ili nedorečena ili upućuje na praksu relevantnih institucija poput Evropskog suda za ljudska prava.

Izveštaj o napretku Srbije je konstatovao činjenicu usvajanja medijskih zakona, naglašavajući da je njihovo donošenje znatno poboljšalo pravni okvir u oblasti medija, u skladu sa Medijskom strategijom iz 2011. godine, kao i da je doprinelo daljem usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravnim okvirom EU u ovoj oblasti. Izveštaj, ipak, navodi i da je ključno da se doneti zakoni implementiraju u praksi, ukazujući pritom da „medijsko tržište i dalje trpi zbog netransparentnog javnog finansiranja odabranih medija u državnom vlasništvu i komercijalnih medija preko direktnih budžetskih subvencija i ugovora sa javnim preduzećima i državnim organima“, kao i da su srpski mediji, u očekivanju potpunog sprovođenja nedavno usvojenog paketa zakona, „nastavili da rade u nejasnom pravnom okruženju koje odlaže povlačenje države iz vlasništva u medijima“. Izveštaj pominje još i netransparentnost medijskog vlasništva i potrebu da se obezbedi nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije. Evropska komisija je ocenila i napredak Srbije u pogledu ostvarenosti osnovnih prava iz pregovaračkog poglavlja 23. U tom delu izveštaja pominje kao pozitivno usvajanje pomenutog seta zakona, rezultate koje je imala komisija Vlade RS koja ispituje ubistva novinara 90-ih godina prošlog veka, „pojačanje aktivnosti“ regulatornog tela za elektronske medije u pogledu nadzora sadržaja, kao i „uglavnom funkcionalno“ ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Sa druge strane, generalna ocena Evropske komisije je da su se uslovi za „puno ostvarivanje slobode izražavanja u Srbiji pogoršali“. Pre svega, postoji rastući trend autocenzure, koja u kombinaciji sa neprimerenim uticajem na uređivačku politiku i nizom intervencija protiv internet sajtova, šteti slobodi medija i negativno utiče na razvoj profesionalnog i istraživačkog novinarstva, te se od Srbije zahteva da se identifikuju i krivično gone osumnjičeni za te napade. Od Srbije se očekuje i da obezbedi održivost javnih radiodifuznih servisa na manjinskim jezicima, uključujući i održivo finansiranje RTV. Izveštaj konstatuje da pretnje i nasilje usmereno ka novinarima, uključujući slučajeve fizičkih napada na lokalnom nivou, i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost, a u tom kontekstu se ukazuje na to da retko dolazi do pravnosnažnih osuda, iako postoji izvestan broj krivičnih prijava. Takođe,

naročito se apostrofiraju medijske kampanje zasnovane na „anonimnim procurelim izvorima“, u kojima se „navode bliži podaci o istragama, najavljuju hapšenja i citiraju dokumenti iz istrage“, koji „podrivaju poverenje u pravosudne organe, krše zakone o zaštiti podataka o ličnosti i dovode u pitanje pretpostavku nevinosti“. Ovaj deo izveštaja zaključuje, da bi vlasnici medija i glavni i odgovorni urednici morali da posvete više pažnje poštovanju profesionalnih standarda, uz podršku Saveta za štampu.

Osnovno dostignuće medijskih zakona je jasno i nedvosmisleno opredeljenje države da izađe iz vlasništva u medijima, odnosno da javno vlasništvo u medijima (osim u javnim servisima i precizno određenim entitetima) više ne postoji. Kao krajnji rok je određen 1. jul 2015. godine.[415] Do tada će svi preostali mediji u javnoj svojini, kojih ima oko 80, biti privatizovani na način koji predvidi Agencija za privatizaciju. Ako to ne uspe privatizacija će se obaviti putem besplatne podele akcija zaposlenima, dok će mediji koji ne uspeju da budu privatizovani prestati da postoje. Privatizovani medij mora da zadrži osnovnu delatnost najmanje pet godina (čl. 142).[416] Problem u primeni ove odredbe je nadzor budući da Agencija za privatizaciju može da vrši nadzor svega dve godine.[417]

9.3. Zakon o javnom informisanju i medijima

Zakon o javnom informisanju i medijima prvi put adekvatno definiše šta se smatra a šta se ne smatra medijem. Zakonska definicija pravi jasnu distinkciju između medija i sličnih formi izražavanja. Da bi se neka forma izražavanja tretirala kao medij mora kumulativno da ispuni tri uslova: 1) postojanje sadržaja (slike, informacije, ideje itd.) 2) uredničke kontrola tih sadržaja i 3) namena sadržaja neodređenom broju korisnika. Urednički oblikovani sadržaj je upravo *diferentia specifica* između tradicionalnog medija i pojedinih formi izražavanja na internetu,[418] kao modernom kanalu komunikacije (čl. 30).

Ipak, zakon ostavlja mogućnost da i ove forme izražavanja postanu medij, ako to žele i upišu se u Registar medija. Odredbe koje definišu medij su progresiv-

415 Raniji medijski zakoni predviđali su obavezu privatizacije radija i televizija u javnoj svojini ali se to godinama odlagalo. Jedan od razloga zašto privatizacija nije okončana u rokovima u kojima je bila predviđena bila je neusklađenost Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o glavnom gradu, Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina sa medijskim zakonima. Novi zakon uklonio je nesaglasne odredbe iz pomenutih zakona, a pojedine od njih je ranije otklonio Ustavni sud, tako da je najzad uspostavljen princip jedinstva pravnog poretka na kome su godinama insistirala novinarska i medijska udruženja.

416 Ovo rešenje ima za cilj da spreči praksu kupovanja medija zbog vrednosti njihovih nekretnina a potom su vrlo brzo bili zatvarani.

417 Zato se postavlja pitanje eventualne sankcije za vlasnike (izdavače) medija koji promene delatnost posle dve godine, a pre isteka zakonskog roka od pet godina.

418 Ne svih jer su internet sajtovi tradicionalnih medija *ex lege* mediji sa svim pripadajućim pravima i obavezama.

niji deo zakona, pošto prepoznaje posebnost formi izražavanja na internetu, odnosno razlikuje „urednički oblikovani sadržaj“ od „korisnički generisanog sadržaja“, ali takođe, na drugoj strani ostavlja mogućnost ovim formama izražavanja da postanu klasičan medij, ako za to kod njih postoji interes. Koliko će ove odredbe zakona u praksi pospešiti slobodu izražavanja na internetu, ostaje da se vidi, ali, već je sad evidentno da javne vlasti nemaju posebnog sluha za specifičnost izražavanja na internetu, pa često posežu i krivičnom gonjenju pojedinaca zbog stavova izraženih na internet kanalima komunikacije. Naravno, izražavanje na internetu ne podrazumeva potpunu anarhiju i podleže opštim pravilima koja se odnose na ograničenje prava na slobodu izražavanja. Ipak se čini da je država, u prethodnim mesecima, naročito tokom poplava preoštro reagovala na izjave pojedinaca na socijalnim mrežama.[419]

9.3.1. Javni interes u oblasti javnog informisanja i sufinansiranje projekata od javnog interesa. – Javni interes je ključna komponenta finansijskog učešća države u kreiranju programskog sadržaja, koja zapravo predstavlja, meru „dozvoljenog mešanja“ države u javno informisanje. Radi ostvarivanja pune slobode medija, država, mora da se uzdržava od neprimerenog uticaja na uređivačku politiku. Upravo zato je zakonom zabranjeno neposredno i posredno finansiranje medija kako ne bi došlo do toga da država finansijskim pritiskom utiče na način izveštavanja medija. Mediji koji su i dalje u javnom vlasništvu finansijski zavise od javne vlasti, javna vlast direktno utiče na izbor i razrešenje direktora i urednika medija po osnovu toga što je osnivač medija,[420] ali istovremeno oni stiču neopravdanu prednost na medijskom tržištu.

Zakon je izričito stao na poziciju da je, osim izuzetaka predviđenih zakonom, zabranjeno finansiranje iz javnih sredstava (čl. 143). Izuzeci su propisani samo radi ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja, koji podrazumeva: istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje svih građana Republike Srbije, pripadnika nacionalnih manjina i srpske dijaspore; očuvanje kulturnog identiteta srpskog naroda i nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije; informisanje inostrane javnosti na stranim jezicima kada je to od interesa za Republiku Srbiju; pospešivanje informisanja osoba sa invaliditetom i drugih manjinskih grupa; promovisanje zaštite i razvoja ljudskih prava i demokratije, unapređivanje pravne i socijalne države, slobodnog razvoja ličnosti i zaštite dece i mladih, razvoja kulturnog i umetničkog stvaralaštva, razvoja obrazovanja, uključujući i medijsku pismenost kao deo obrazovnog sistema, razvoja nauke, razvoja sporta i fizičke kul-

419 Videti članke objavljene na internet prezentaciji SHARE Defense, koje su dostupne na: http://www.shareconference.net/sh/defense/internet-sve-pamti i http://www.shareconference.net/sh/blog/ciling-efekat-presude-protiv-dva-forumasa-u-slucaju-malagurski-da-li-je-sloboda-izrazavanja-na.

420 Nedavni primeri smenjenih direktora javnih preduzeća za informisanje Aleksandra Timofejeva (*Studio B*) i Jovanke Marović (*RTV Kragujevac*) predstavljaju samo refleksiju loše postavljenog sistema, koji omogućava nadzornim odborima tih javnih preduzeća, koje čini većina postavljena iz redova vladajućih političkih stranaka, da imenuju politički korektne urednike.

ture i zaštite životne sredine i zdravlja ljudi; unapređivanje medijskog i novinarskog profesionalizma.

Javno vlasništvo ostaje u javnim medijskim servisima, ustanovama koje će se baviti informisanjem na jezicima nacionalnih manjina i ustanovi koja će se baviti informisanjem građana na teritoriji Kosova i Metohije. Pored toga, uspostavlja se projektno finansiranje medija koji proizvode programe od javnog interesa. Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave se stara o ostvarivanju javnog interesa podstičući raznovrsnost medijskih sadržaja, slobodu izražavanja ideja i mišljenja, slobodan razvoj nezavisnih i profesionalnih medija, što doprinosi zadovoljavanju potreba građana za informacijama i sadržajima iz svih oblasti života, bez diskriminacije (čl. 15).

Ostali mediji se privatizuju a na javna sredstva mogu da računaju samo putem projektnog sufinansiranja. Ovo zakonsko rešenje takođe ne isključuje u potpunosti neprimeren uticaj na uređivačku politiku medija, ali, ako se bude dosledno primenjivalo, taj uticaj će smanjiti na prihvatljivu meru. Sa druge strane, odlučivanje o sredstvima koja se dodeljuju medijima je u nadležnosti ministarstva, nadležnog organa Pokrajine i jedinica lokalne samouprave (čl. 25). Nezavisna konkursna komisija po sprovedenom konkursu daje predlog, ali politički organ tim predlogom nije vezan. Ipak, ako bi se svaki rukovodilac koji odlučuje o sredstvima držao zakona, zlouptrebe bi bile svedene na minimum, tako da uspešnost celog sistema zavisi od toga kako će se primeniti zakonske odredbe. Nažalost, već u prvim mesecima primene zakona je primetno da veliki broj lokalnih samouprava smanjuje sredstva koja su namenjena medijima, čime obesmišljava koncept projektnog sufinansiranja.[421]

Osnovna zamerka sistemu uspostavljenom u zakonu leži u samoj prirodi odlučivanja o sredstvima koja se dodeljuju medijima, budući da poslednju reč ima nadležno ministarstvo i organi Pokrajine i jedinica lokalne samouprave, dakle politički organi. Jasno je da oni mogu da utiču na odluke i da projektno finansiranje bude omogućeno samo „podobnim medijima“, a ne onima koji proizvode dobar program. Slično je i sa ustanovama za informisanje pripadnika nacionalnih manjina, pošto nema dovoljno garancija da ne postanu instrument u rukama nacionalnog saveta nacionalnih manjina, koji je takođe političko telo, mada ima i funkciju očuvanja kulturnog i jezičkog identiteta manjina.

9.3.2. Transparentnost medijskog vlasništva i medijski pluralizam. – Zakon uspostavlja novi registar koji sadrži brojne podatke koji će biti javno dostupni i omogućiti građanima da formiraju sopstvena mišljenja o verodostojnosti i pouzdanosti informacija, ideja i mišljenja objavljenih u medijima, radi sagledavanja mogućeg uticaja medija na javno mnjenje, kao i radi zaštite medijskog pluralizma (čl. 7). Zakon sadrži i druge odredbe koje imaju za cilj zaštitu medijskog pluralizma, od

421 Videti na primer: http://www.radiostoplus.com/item/15698.

kojih su najznačajnije one koje se bave zabranjenom medijskom koncentracijom. Zabranjena medijska koncentracija (objedinjavanje), postoji u slučaju objedinjavanja vlasništva u više dnevnih novina koje objavljuju informacije iz svih oblasti društvenog života, čiji ukupan godišnji tiraž prelazi 50% prodatog ili na drugi način realizovanog tiraža dnevnih novina na teritoriji Republike Srbije, u kalendarskoj godini koja prethodi objedinjavanju, a kod elektronskih medija, objedinjavanje vlasništva više izdavača radija i televizije čiji zbirni udeo u slušanosti, odnosno gledanosti prelazi 35% od ukupne slušanosti, odnosno gledanosti u zoni pokrivanja, u kalendarskoj godini koja prethodi objedinjavanju (čl. 45).

Zakon takođe predviđa i pravila koja se odnose na distributere medijskih sadržaja. Tako, nije dozvoljeno sticanje učešća preko 50% u osnivačkom kapitalu između izdavača dnevnih novina, koje objavljuju informacije iz svih oblasti društvenog života, s prosečnim dnevnim realizovanim tiražom većim od 50.000 primeraka godišnje, i izdavača koji pruža radio ili televizijske usluge (čl. 46). Lice koje se pored delatnosti izdavača medija, bavi i distribucijom medijskih sadržaja, je dužno da delatnost izdavača medija obavlja preko povezanog pravnog lica (čl. 46, st. 2). Postojanje nedozvoljene medijske koncentracije kod štampanih medija utvrđuje ministarstvo nadležno za informisanje i medije, a kad u nedozvoljenoj koncentraciji učestvuje makar jedan elektronski medij, to radi regulatorno telo za elektronske medije (čl. 47).

Ograničenja su znatno liberalnija u odnosu na prethodne zakone. Pragovi nedozvoljene medijske koncentracije su znatno visoki, što je posledica želje da se privuku investitori u posrnulu medijsku industriju. Zato i ministarstvo i regulatorno telo moraju da budu naročito oprezni da želja za novim investicijama ne dovede do potpunog odsustva medijske raznovrsnosti (pluralizma).

9.3.3. Privatnost javnih ličnosti i nosilaca javnih funkcija. – Informacija iz privatnog života, odnosno lični zapis (pismo, dnevnik, zabeleška, digitalni zapis i sl.), zapis lika (fotografski, crtani, filmski, video, digitalni i sl.) i zapis glasa (magnetofonski, gramofonski, digitalni i sl.), ne može se objaviti bez pristanka lica čijeg se privatnog života informacija tiče, odnosno lica čije reči, lik odnosno glas sadrži, ako se pri objavljivanju može zaključiti koje je to lice (čl. 80). Informacija iz privatnog života, odnosno lični zapis može se izuzetno objaviti bez pristanka lica ako u konkretnom slučaju interes javnosti da se upozna sa informacijom, odnosno zapisom preteže u odnosu na interes da se spreči objavljivanje (čl. 82, st. 1).

Zakon predviđa da se smatra da interes javnosti preteže u odnosu na interes da se spreči objavljivanje informacije iz privatnog života, odnosno ličnog zapisa lica, između ostalog: ako se informacija, odnosno zapis, odnosi na ličnost, pojavu ili događaj od interesa za javnost, posebno ako se odnosi na nosioca javne ili političke funkcije, a objavljivanje informacije je u interesu nacionalne bezbednosti, javne sigurnosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih (čl. 82, st. 2).

Ovaj izuzetak je od naročitog značaja jer je znatno restriktivniji u odnosu na prethodni Zakon o javnom informisanju. Prethodni zakon je predviđao izuzetak ako se informacija, odnosno zapis, odnosi na ličnost, pojavu ili događaj od interesa za javnost, naročito ako se odnosi na nosioca državne ili političke funkcije, a objavljivanje je važno s obzirom na činjenicu da lice obavlja tu funkciju. Dakle, stari zakon je predvideo samo dva uslova: da se informacija odnosi na nosioca državne ili političke funkcije, i da je važna zbog obavljanja te funkcije. Novi zakon, potpuno nejasno uvodi i dodatni treći uslov: da je objavljivanje informacije u interesu nacionalne bezbednosti, javne sigurnosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih. Dosledno primenjena, ova odredba bi dovela do toga da će saglasnost nosilaca političkih i državnih funkcija gotovo uvek biti potrebna, što će značajno otežati položaj novinara i ugušiti kritičko novinarstvo.

9.4. Zakon o javnim medijskim servisima

9.4.1. Definicija javnog servisa. – Javni medijski servis je nezavisan i samostalan pravni subjekt, koji predstavlja institucionalno organizovanu formu ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja (čl. 2). On svoju funkciju obavlja poštujući načela: istinitog, nepristrasnog, potpunog i blagovremenog informisanja; nezavisnosti uređivačke politike; nezavisnost izvora finansiranja; zabrane svakog oblika cenzure i nezakonitog uticaja na rad javnog medijskog servisa, redakcije i novinara; primene međunarodno priznatih normi i principa, a naročito poštovanje ljudskih prava i sloboda i demokratskih vrednosti, kao i poštovanje profesionalnih standarda i kodeksa (čl. 4). U obavljanju svoje delatnosti, javni medijski servis je institucionalno nezavisan, a to se naročito odnosi na slobodu: u kreiranju i određivanju programskih sadržaja, uređivanja programske šeme, organizacije delatnosti, izbora rukovodilaca, glavnih i odgovornih urednika i zapošljavanja itd. (čl. 5). Demokratičnost i nezavisnost javnog medijskog servisa određuju stabilnost, održivost i autonoman izvor finansiranja, sistem izbora organa upravljanja javnog servisa, kao i odgovornost i odnos javnog servisa prema gleadocima koji ga finansiraju. Sva ova pitanja su relativno dobro rešena u zakonu, ali pojedina sporna rešenja bacaju u senku dobru nameru zakonodavca.

9.4.2. Finansiranje javnih medijskih servisa. – Zakon predviđa dobra sistemska rešenja vezana za finansiranje javnog servisa, ali sa druge strane, uspostavlja provizorni sistem finansiranja iz budžeta do kraja 2015. godine. Naime, zakonske odredbe o finansiranju će se primenjivati tek od 1. januara 2016. godine, a do tada će oba javna servisa dobijati sredstva iz budžeta (čl. 61).

U većini zemalja Evrope, preovlađuje tzv. „Dualistički koncept“, odnosno simultano postojanje javnih servisa i komercijalnih medija. U njihovoj praksi se pokazalo da je jedini održivi model finansiranja javnog servisa, finansiranje putem

participacije građana. To prepoznaje i Zakon o javnim medijskim servisima koji predviđa taksu[422] koju će javni servis direktno naplaćivati od građana i koja će finansirati samo programske funkcije javnog servisa, odnosno proizvodnju programa koji služi ostvarivanju javnog interesa (čl. 37). Ostali prihodi iz kojih se javni servis može finansirati (u skladu sa zakonom) su: 1) komercijalni prihodi od prodaje svojih programa (tzv. Neto-korist) koji se mogu koristiti samo za funkcije javnog servisa ne i za finansiranje komercijalnih sadržaja (na primer, ti prihodi bi mogli da finansiraju programe namenjene nacionalnim manjinama, ali ne i nabavku programa Lige šampiona), 2) ostali komercijalni prihodi (oglašavanje)[423], kao i 3) finansiranje iz budžeta, ali samo kao izuzetna mogućnost, za programe od javnog interesa i na osnovu prethodno podnetog predloga projekta (čl. 36, 43, 44 i 46).

Određene odredbe su pojačale finansijsku disciplinu javnih servisa. Među njima su najznačajnije odredbe koje predviđaju ograničenja u korišćenju određenih sredstava. Tako se prihodi od takse i neto-koristi mogu iskoristiti samo za finansiranje osnovne delatnosti javnih servisa, ne i za komercijalne sadržaje – tzv. Zabrana unakrsnog subvencionisanja (čl. 45). Jako bitna novina je odvojeno računovodstveno praćenje prihoda od osnovnih delatnosti i ostalih, komercijalnih prihoda (čl. 49). Svi obračuni prihoda i rashoda podležu periodičnoj reviziji od strane internog revizora i godišnjoj reviziji od strane nezavisnog eksternog revizora (čl. 50). Javni servisi su dužni da jednom godišnje podnose izveštaj o radu Narodnoj skupštini, koja ga razmatra i regulatornom telu za elektronske medije, kome taj izveštaj služi radi informisanja (čl. 51). Ove odredbe imaju za cilj da pospeše finansijsku disciplinu, odgovorno poslovanje i transparentnost u pogledu trošenja sredstava koja su dobijena od građana.

Sistem finansiranja je dobro zamišljen, ali je već u startu potkopan budući da se primenjuje tek od 1. januara 2016. godine i zavisi od toga kolika će posle tog datuma biti naplata. Naime, 2016. godina u smislu finansijskog opstanka javnih servisa izgleda jako daleko, pored toga, ne postoji jasan plan restruktuiranja javnih servisa koji posluju sa mnogo većim brojem ljudi nego što mogu realno da podrže. Na kraju, budžet je samo na prvi pogled stabilan izvor finansiranja, jer je podložan uticajima opštih ekonomskih kretanja. Zato zakoni nisu otklonili bojazan da će srpski javni servisi doživeti „grčki scenario". Takođe direktnim finansiranjem se povećava rizik političkog pritiska (organa izvršne vlasti) u narednih 12 meseci.

9.4.3. Organizacija javnih medijskih servisa. – Zakon je zadržao organizacionu strukturu koja je bila predviđena i starim Zakonom o radiodifuziji, pa su organi

422 Taksa bi bila neka vrsta fiskalne obaveze koju moraju da plaćaju svi građani kao svoj doprinos finansiranju programske funkcije javnog servisa. Zakon o radiodifuziji je predviđao postojanje pretplate, koja suštinski ima istu prirodu kao i taksa. Prilikom donošenja zakona, u javnosti se stvorio pogrešan utisak da se radi o različitim institutima.

423 Zakon o elektronskim medijima u članu 67 predviđa vremensko ograničenje oglašavanja. Tako se na programima javnih servisa u punom satu programa može emitovati 6 minuta reklama (oglasnih poruka), dok je komercijalnim emiterima dozvoljeno 12 minuta.

javnih servisa: Upravni odbor, generalni direktor i Programski savet (čl. 16). Upravni odbor ostaje centralni organ upravljanja, koji usvaja statut i sve ostale bitne akte javnog servisa i imenuje i razrešava generalnog direktora. Članove Upravnog odbora, imenuje regulatorno telo za elektronske medije (bivši RRA), iz redova eksperta iz oblasti relevantnih za rad javnih servisa, na period od pet godina, a kandidati za članove UO, ne mogu biti članovi Vlade, narodni poslanici, članovi pokrajinske Vlade i ostali funkcioneri definisani zakonom koji reguliše sukob interesa (čl. 17).

Osnovno pitanje koje se postavlja povodom ovih odredaba je da li su one uspele da eliminišu mogućnost političkog uticaja prilikom imenovanja i razrešenja članova UO. Na prvi pogled jesu, ali, kao i kod većine odredaba medijskih zakona, konačna ocena će zavisiti od prakse, odnosno od toga koliko je samo regulatorno telo nezavisno, kao i od toga da li će i koliko zloupotrebljavati svoja ovlašćenja u ovom pogledu.

Programski savet je još jedan organ javnog servisa preuzet iz prethodne regulative, a čije funkcije i uloga u organizaciji javnih servisa nije do kraja rasvetljena. Programski savet se stara o zadovoljenju interesa slušalaca i gledalaca u pogledu programskog sadržaja, razmatra ostvarivanje programske koncepcije i kvalitet programskog sadržaja javnog medijskog servisa i u vezi sa tim daje preporuke i predloge generalnom direktoru i Upravnom odboru. Programski savet, prati sprovođenje programskih načela i obaveza utvrđenih zakonom, te pisanim putem obaveštava Upravni odbor, generalnog direktora i odgovorne urednike. Programski savet, takođe, najmanje jednom godišnje, organizuje javnu raspravu o programskom sadržaju javnog medijskog servisa u trajanju od 15 dana, a izveštaj o održanoj javnoj raspravi, zajedno sa preporukama za njegovo unapređivanje koje su izražene u toku javne rasprave, podnosi generalnom direktoru i Upravnom odboru (čl. 30).

U odnosu na Zakon o radiodifuziji, odredbe o izboru su progresivnije budući da predviđaju da i članovi Programskog saveta moraju da budu stručnjaci iz oblasti bitnih za delatnost javnih servisa, i ne smeju da budu u sukobu interesa. Do sada je 7 od 19 članova Programskog saveta birano iz redova narodnih poslanika. Novo rešenje je u potpunosti isključilo nosioce političkih funkcija, a broj je smanjen na 15. Smanjenje broja članova i uklanjanje političkih predstavnika je u velikoj meri pojačalo nezavisnost ovog organa.

Članove Programskog saveta bira Upravni odbor javnog medijskog servisa, na osnovu predloga nadležnog odbora pokrajinske, odnosno republičke skupštine koji raspisuje, sprovodi javni konkurs i utvrđuje listu kandidata. Zbog toga politički uticaj nije u potpunosti isključen, jer je velika uloga Narodne skupštine i njenih tela u izboru, naročito zbog toga što ona procenjuje ispunjenost zakonskih uslova. Drugim rečima, zakonska rešenja su bolja nego ranije, ali će praksa pokazati da li će ovaj organ zaista zastupati interese gledalaca/slušalaca ili će ostati „dekorativni element javnog servisa“, kakav je bio do sada.

Javni servis mora istinski da bude odvojen od centara političke i ekonomske moći, a sa druge strane mora da bude odgovoran građanima. U tom smislu zakon

predstavlja korektnu početnu osnovu, odnosno pravni okvir za ostvarivanje pune nezavisnosti i transformacije javnih servisa u istinska glasila građana Srbije, a ne političkih elita.

9.5. Zakon o elektronskim medijima

Medijska reforma se najviše odrazila na elektronske medije, budući da je došlo do harmonizacije sa evropskim regulatornim okvirom – Direktivom o audiovizuelnim medijskim servisima (AVMS). Uvedeni su brojni novi instituti koji nas približavaju pravilima koja važe na unutrašnjem tržištu EU u ovoj oblasti. Ponovićemo, ova direktiva se odnosi na harmonizaciju pravila koja se odnose na lakše funkcionisanje unutrašnjeg medijskog tržišta EU, odnosno teži da nađe „najmanji zajednički imenitelj" sa zakonodavstvima 28 država članica u pogledu zaštite maloletnika, obaveznih kvota nezavisne produkcije, oglašavanja putem elektronskih medija i sl. Zbog toga, harmonizacija sa pravilima EU u ovoj oblasti ne mora istovremeno da znači i rast stepena ostvarenosti medijskih sloboda[424]. Najbitniji delovi zakona vezani za razvoj slobode izražavanja odnose se na način organizacije nezavisnog regulatora, sistem izdavanja dozvola i ograničavanje ovlašćenja operatora (vlasnika infrastrukture).

Od nezavisnosti regulacije u oblasti elektronskih medija zavisi stepen ostvarenosti medijskih sloboda, pa je regulisanje položaja ovog tela od izuzetne važnosti. Direktiva o AVMS na svega dva mesta pominje „nezavisno regulatorno telo", i to u (neobavezujućem) recitalu 94, gde ukazuje na to da su zemlje članice „slobodne da u okviru njihove pravne tradicije formiraju nezavisno regulatorno telo koje bi implementiralo direktivu nepristrasno i transparentno. Drugo mesto gde se pominje regulator je u članu 30 Direktive koji samo precizira obaveze tog tela u odnosu na izveštavanje Evropske komisije. Dakle, Direktiva je dala (pre)široka ovlašćenja državama članicama, kao i onima koje to žele da postanu. U našem slučaju takvo rešenje je bilo kontraproduktivno, pošto zbog slabosti (rigidnosti) našeg pravnog sistema, nezavisni regulator „levitira" između organa državne uprave i prave nezavisne institucije. Zakon o elektronskim medijima svojim „kreativnim rešenjima" dodatno komplikuje situaciju i značajno ugrožava nezavisnu regulaciju.

Zakon o elektronskim medijima navodi da je nezavisno regulatorno telo samostalna nezavisna regulatorna organizacija sa svojstvom pravnog lica, koja vrši javna ovlašćenja, funkcionalno i finansijski nezavisno od državnih organa i organizacija, pružalaca medijskih usluga i operatora (čl. 5) Ustav Republike Srbije propisuje da se javna ovlašćenja mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima. Odredbe Ustava jasno impliciraju da regulatorna tela vrše „poverene poslove", ali

424 Izveštaj o napretku Srbije ka EU pominje generalno problem auto-cenzure. Takođe, evidentno je smanjivanje kritički orijentisanih sadržaja, što je najevidentnije u oblasti elektronskih medija kao najuticajnijih. Zato reforma u smislu približavanja pravila evropskim nije garancija ničega, sve dok bazična pitanja medijskih sloboda nisu rešena.

da su ti poslovi i dalje u opsegu javne vlasti, te da javna vlast (preko nadležnog ministarstva) može uvek da ih preuzme. Odredbe Zakona o državnoj upravi[425] kreiraju pravnu osnovu za mešanje u nezavisnost regulatornog tela za elektronske medije. Ministarstvo nadležno za neku oblast, u ovom slučaju za medije, može da sprovodi kontrolu zakonitosti i celishodnosti u vršenju poverenih poslova. Takođe, inspekcijski poslovi se ne mogu poveravati nosiocima javnih ovlašćenja. Kontrola zakonitosti podrazumeva i kontrolu usklađenosti podzakonskih akata regulatornog tela sa Ustavom i zakonom. Takođe, nadležno ministarstvo je ovlašćeno da preuzme poverene poslove na period od 120 dana, ako ih regulatorno telo ne obavlja na odgovarajući način.

Dakle, po Zakonu o državnoj upravi regulatorno telo nema inspekcijska ovlašćenja u okviru poslova koje obavlja, a nadležno ministarstvo vrši ocenu ustavnosti i zakonitosti njegovih akata i može da mu preuzme ova ovlašćenja. Sve ove odredbe već značajno otežavaju položaj nezavisnog regulatornog tela, budući da organ izvršne vlasti ima jako velika kontrolno-nadzorna ovlašćenja. Zakon o elektronskim medijima je, odredbama koje na prvi pogled izgledaju kao norme tehničke i organizacione prirode, dodatno umanjio nezavisnost regulatora i omogućio olakšani pritisak ekonomskih i političkih centara moći na nezavisnog regulatora. Pre svega, način izbora i razrešenja je takav da može da dovede do politizacije Saveta regulatora kao centralnog organa. Sistem izbora je preuzet iz prethodnog zakona. Podrazumeva izbor iz redova eksperata koji dolaze iz oblasti relevantnih za rad regulatornog tela, na osnovu predloga ovlašćenih predlagača. Kandidate predlažu nadležni odbor Narodne skupštine (2 kandidata), nadležni odbor Skupštine AP Vojvodine, akreditovani univerziteti, udruženja izdavača elektronskih medija i udruženja novinara, udruženja filmskih i dramskih umetnika i kompozitora, udruženja čiji su ciljevi ostvarivanje slobode izražavanja i zaštite dece, nacionalni saveti nacionalnih manjina, kao i crkve i verske zajednice (čl. 9). Iz priloženog se vidi da direktni politički uticaj postoji prilikom izbora najmanje 4 člana saveta, budući da kandidate predlažu politička tela: Narodna skupština, Skupština AP Vojvodine i nacionalni saveti nacionalnih manjina.

Pored inicijalnog, politički uticaj postoji i kod razrešenja članova Saveta. Naime, samo je Narodna skupština (20 poslanika), ovlašćena da pokrene postupak razrešenja, dok Savet koji jedini može da ima uvid u kršenje zakona kao razloga razrešenja ima pravo samo da suspenduje člana Saveta protiv koga se vodi postupak razrešenja. Organi regulatornog tela su: Savet regulatora i predsednik Saveta regulatora. Savet je centralni organ koji donosi podzakonske i strateške akte, odlučuje o pravima i obavezama pružalaca medijskih usluga, izriče mere, izdaje dozvole i vrši druge poslove. Predsednik saveta, na drugoj strani, predsedava i rukovodi sednicama Saveta te potpisuje njegove odluke, ali i predstavlja regulatora, odgovara za zakonitost rada agencije i stara se o obezbeđivanju javnosti rada regulatora. Drugim rečima, predsednik Saveta je na jednoj strani onaj koji učešćem u radu Saveta

425 *Sl. glasnik RS*, 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

odlučuje, a potom te odluke sprovodi, dakle na jednoj strani je upravni organ, a na drugoj i izvršni.[426]

Zakon je pored toga, dao značajna nova ovlašćenja regulatoru, a sa druge strane odredio da se na zaposlene u stručnoj službi primenjuju propisi o državnoj upravi. Nezavisni regulatori (poput Regulatora, RATEL-a, Komisije za zaštitu konkurencije) bi trebalo da budu, uslovno rečeno, četvrta grana vlasti, odvojena od izvršne, zakonodavne i sudske, sa sopstvenim javnim ovlašćenjima, uz funkcionalnu i finansijsku nezavisnost. Upodobljavanje stručnih lica iz agencije sa „običnim" državnim službenikom, može samo da dovede do rasipanja kadra ka industriji koja je profitabilnija, a preostali ili novi kadar neće biti u mogućnosti da se bori sa povećanim ovlašćenjima, pa će na udaru biti i kvalitet regulacije i njena nezavisnost.

9.5.1. Sistem izdavanja dozvola. – Zakon o elektronskim medijima zadržava zastareli koncept izdavanja dozvola u odnosu na različite platforme. Zakon predviđa tri vrste ovlašćenja za pružanje medijskih usluga. Prvi je dozvola koja se dobija po sprovedenom javnom konkursu za zemaljsko (*free-to-air*) emitovanje, dozvola za kablovsko i satelitsko emitovanje po znatno uprošćenoj proceduri u odnosu na prethodnu, kao i odobrenje koje je predviđeno za usluge na zahtev.

Već u bliskoj budućnosti će biti evidentno da zakon ne prepoznaje određene platforme, zbog čega će se onemogućiti investicije u ovakvo emitovanje ali će i građani da budu uskraćeni da uživaju u razvoju tehnologije. Zakon nije u potpunosti raskrstio s podelom operatora (onog koji tehnički omogućava pružanje medijske usluge) od samog pružaoca medijske usluge. Eventualna pojava novih tehnologija će stoga praviti probleme regulatoru, koji će morati da traži kreativna rešenja kako bi nove vidove pružanja medijske usluge upodobio zakonskom režimu.

9.5.2. Ograničavanja za operatora mreže za distribuciju medijskog sadržaja. – Vlasnici infrastukture u današnje vreme u velikoj meri utiču na medijsku scenu. Zbog toga se često i dešava vertikalna integracija, to jest pojava da operator istovremeno poseduje jednog ili više pružalaca medijske usluge. Nacrt zakona o elektronskim medijima koji je tokom 2013. godine bio u javnoj raspravi, je propisivao zabranu vertikalne integracije, odnosno onemogućavao da operator istovremeno bude vlasnik pružaoca medijske usluge. Pod pritiskom Evropske komisije i domaćih operatora, zabrana je izostala, pa je jedino ograničenje ostalo u Zakonu o javnom

426 Da bi situacija bila jasnija, neophodno je uporediti ova rešenja sa rešenjima Prednacrta zakona o elektronskim medijima koji je predstavljen u maju 2012. godine, a koji je izradila prva ekspertska grupa ministarstva podržana od strane misije OEBS. Taj prednacrt je podrazumevao dva odvojena tela, i to Savet i direktora. Za Savet je bio predviđen isti skup ovlašćenja kao i u važećem Zakonu o elektronskim medijima, dok je za direktora bilo predviđeno da odgovara za zakonitost rada, da predstavlja regulatora, ali i da se stara o pravima i obavezama zaposlenih. Prostim upoređivanjem dva teksta se dolazi do toga da su predsedniku Saveta dodeljena ovlašćenja koje bi imao direktor, čime je taj organ zapravo postao centralni u sistemu regulatora. Pored toga što rešenje nije praktično, ono je i nedemokratsko jer koncentriše veliku moć u jednom telu, a na drugoj strani olakšava potencijalni pritisak na nezavisnog regulatora.

informisanju i medijima koji propisuje da lice koje se pored delatnosti izdavača medija, bavi i distribucijom medijskih sadržaja, dužno je da delatnost izdavača medija obavlja preko povezanog pravnog lica (čl. 46).

Mera zabrane vertikalne integracije u cilju zaštite medijskog pluralizma zaista predstavlja previše restriktivnu meru i nema utemeljenje u uporednoj evropskoj praksi. Zato je neophodno propisati zaštitne mehanizme kako vlasnik infrastrukture ne bi zloupotrebljavao svoj položaj i neopravdano uskraćivao pristup svojoj mreži pružaocima medijske usluge. U tom smislu Zakon o elektronskim medijima na adekvatan način propisuje brojne obaveze operatoru, koji je dužan da obaveštava regulatora pre uključivanja medijskih usluga u svoju ponudu i dobije prethodnu saglasnost od njega, da distribuira medijske usluge na pravičan, transparentan i nediskriminatoran način, u odnosu na pružaoce medijskih usluga, da emituje osnovne programe javnih servisa bez naknade, da dostavlja podatke o korisnicima usluge distribucije i emotovanja medijskih sadržaja, da poštuje logičku numeraciju i drugo.

Regulator je ovlašćen da vrši nadzor i stara se o izvršavanju obaveza operatora propisanih odredbama ovog člana, u saradnji sa regulatornim telom nadležnim za oblast elektronskih komunikacija. Takođe, operator, je u određenim situacijama dužan da emituje određene medijske usluge, tzv. *Obaveza prenosa ili Must Carry.* Iako nije vidljivo na prvi pogled, operator jako utiče na sadržaj programa koji se emituju u njegovoj mreži. Ova oblast uopšte nije bila uređena do donošenja Zakona o elektronskim medijima, pa su operatori ispoljavali znatnu samovolju odlučivajući o tome koji će programi biti dostupni korisnicima. Tu je dolazilo do brojnih zloupotreba[427] a regulatorno telo nije imalo mehanizme da reaguje. Pošto su ti mehanizmi uspostavljeni, treba očekivati da će regulatorno telo iskoristiti svoja ovlašćenja.

9.6. Položaj medija i novinara

Stepen medijskih sloboda u 2014. u Srbiji je znatno manji nego prethodne godine, što je dugogodišnji trend. Pojačani su politički i ekonomski pritisci na medije, narasli su cenzura, autocenzura, uklanjanje kritičkih tekstova sa društvenih mreža, intenzivirani su napadi na novinare, pogoršan je ionako veoma težak materijalni položaj medija.

Kritičke ocene stanja medija u Srbiji dolazile su sa više strana. Evropska unija je pohvalila usvajanje medijskih zakona i napredak o istragama o ubistvima novinara, ali je upozorila da će pravi efekti biti vidljivi tek kod primene ovih zakona. Evropska komisija je u svom izveštaju navela listu problema kao što je netransparentno vlasništvo i finansiranje, rast pretnji, pritisci, napadi, cenzura i autocenzura,

427 Pomenućemo neadekvatno ponašanje kablovskih emitera u toku trajanja dana žalosti zbog žrtava majskih poplava, kada su u potpunosti samoinicijativno i protivzakonito uskratili programe stranih medija domaćim državljanima i time samo otkrili da u današnje vreme pravo na slobodu izražavanja, koje, *inter alia*, podrazumeva i pravo na pristup informacijama, mogu da ugroze i privatni entiteti (ne samo država).

napadi na sajtove, sporo i neefikasno sudstvo, medijske kampanje na osnovu anonimnih izvora, curenje službenih podataka u odabrane medije, nepoštovanje pretpostavke nevinosti i često zanemarivanje profesionalnog kodeksa.[428]

Predstavnica OEBS za slobodu medija, Dunja Mijatović, izrazila je zabrinutost zbog rasta cenzure na internetu, a premijer Aleksandar Vučić ju je optužio da laže, da vodi prljavu kampanju protiv njega u Srbiji i inostranstvu i zatražio izvinjenje.[429] On je dodao da poseduje dokaze da mnogi pojedinci iz međunarodne zajednice, kao i neki ambasadori, vrše pritisak na medije da vode kampanju protiv njega i njegove porodice.[430]

U godišnjem izveštaju Stejt departmenta izražava se takođe zabrinutost zbog uznemiravanje novinara i pritisaka na novinare da sprovode autocenzuru,[431] dok je Evropska federacija novinara pozvala Vladu Srbije da dozvoli novinarima da objavljuju istinu o majskim poplavama.[432] Prema izveštaju organizacija *Index of censorship* iz Londona i *Osservatorio Balcani e Caucaso* iz Italije u Srbiji je, samo od maja do juna ove godine, prijavljeno 16 slučajeva cenzure, najviše na Balkanu.[433] Slične su i ocene Edurada Buseka, nekadašnjeg koordinatora Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope, koji je izjavio da je medijska situacija u celom regionu Balkana veoma loša i da sloboda medija u ovom regionu više ne postoji, dok je bivši izvestilac Evropskog parlamenta za Srbiju, Jelko Kacin, izjavio da su najveći problemi medija u Srbiji autocenzura, manjak istraživačkog novinarstva, netransparentnost vlasništva i rast tabloida.[434]

Freedom house ocenjuje Srbiju kao delimično slobodnu po pitanju medijskih sloboda uz ocenu da je sloboda medija u svetu na najnižem nivou od 1996. godine. Organizacija Reporteri bez granica smešta Srbiju na 67. mesto od 180 ispitivanih zemalja, što je pad od 13 mesta u odnosu na 2013. godinu.[435]

Materijalni položaj medija u Srbiji, pored opšte teške ekonomske situacije, otežava i njihova brojnost. U zemlji je bilo 1.379 registrovanih medija, od kojih 107 televizijskih i 350 radio stanica, a ovom broju treba dodati i podatak da ilegalno radi 26 radio i tri televizijske stanice.[436] U Srbiji izlazi 15 dnevnih listova (uključujući tri regionalna, dva sportska, jedan ekonomski i jedan besplatni). S druge strane veoma je mali broj čitalaca.[437] Prema istraživanju agencije Partner, obavljenom u

428 *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*, 8. oktobar, str. 45.

429 Vidi više u: *Blic*, *Večernje novosti* i *Politika*, 3. jun, str. 4, 3 i 7.

430 *Danas*, 10. jun str. 3.

431 *Politika*, 28. februar, str. 4.

432 *Danas*, 6. jun, str. 5. Po podacima EFJ tridesetak ljudi je pritvoreno zbog „širenja lažnih vesti i panike", hakovani su kritički napisi o premijeru Vučića na dva sajta, a tri osobe se krivično terete zbog kritičkih poruka na Fejsbuku.

433 *Danas*, 9. jul, str. 5

434 Vidi više u: *Danas*, 25–26. novembar, str. 11 i *Politika*, 2. april, str. 8.

435 Vidi: http://www.euractiv.rs/vesti/193-mediji/8370-rsf-srbija-nazadovala-po-slobodi-medija-.html.

436 UNS, *E-bilten*, 13. mart 2015. i *Kurir*, 26. mart, str. 9.

437 Preciznih podataka o tiražu dnevnih novina nema, a poslednja dostupna cifra, iz 2012. godine, je ona o ukupnom tiražu dnevnih novina od 800.000 primeraka.

avgustu ove godine u Srbiji ima oko 1.200.000 čitalaca dnevno a sve dnevne novine zajedno čita oko 770.000 ljudi, dok je prosečan broj čitalaca po jednom primerku dnevnih novina 1,54. Nažalost, preko dve trećine tiraža otpada na tabloide.[438]

Kada je reč o finansiranju javnih servisa treba reći da je pretplata za javne servise (RTS i RTV) formalno ukinuta početkom 2014. godine, kada je javni servis prešao na finansiranje iz državnog budžeta. S druge strane građani su bili u obavezi da plaćaju pretplatu i narednih osam meseci jer je do tada važila odredba Zakona o radiodifuziji koja je propisivala obaveznu pretplatu,[439] a Vlada Srbije je u novembru izdvojila dodatnih 900 miliona dinara za finansiranje javnih servisa da bi im nadoknadila iznose ukinute pretplate za oktobar, novembar i decembar.[440] Osnovni razlog za pad pretplate je bila izjava premijera Vučića koji je u maju 2013. godine izjavio da će „televizijska pretplata, kao što sam i obećao građanima Srbije biti ukinuta". Već u prvoj polovini 2013. godine naplata pretplate je pala na 15 do 16 odsto od nekadašnjih 57 miliona evra.[441]

Reklame, jedan od važnih izvora prihoda za medije, su u 2013. donosile između 150 i 160 miliona evra, što je za petinu manji prihod nego u prethodnoj godini, a stručnjaci procenjuju da će pad prihoda od reklama u 2014. biti barem toliki.[442] Pošto se država obavezala da će prekinuti paušalno finansiranje medija jer će se od 1. jula 2015. preći na projektno finansiranje, jasno je da će finansijski problemi medija ubrzano rasti, što će negativno uticati na zarade novinara koji već sada imaju zabrinjavajući niske zarade iako spadaju u zaposlene sa najvišim prosekom obrazovanja.[443]

Usvajanje novog Zakona o oglašavanju može biti prilika za uvođenje reda u državno oglašavanje, podrazumevajući pod tim i oglašavanje javnih i drugih preduzeća u većinskom državnom vlasništvu. To bi bio dobar način da se spreči da se objavljivanjem oglasa favorizuju mediji bliski vlastima.

Položaj novinara dodatno otežavaju česti napadi na novinarsku struku. Prema podacima Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) od početka godine do kraja avgusta zabeleženo je devet napada na novinare i jedan na imovinu.[444] Najviše zabrinjava podatak da počinioci ostaju neotkriveni. U redovnim izveštajima ANEM, saopštenjima Nezavisnog udruđenja novinara Srbije i Udruženja novinara Srbije pominje se veliki broj napada na novinare u dosta gradova u Srbiji (u Valjevu, Aleksandrovcu, Nišu, Beogradu, Kuršumliji, Gornjem Milanovcu, Vrnjačkoj

438 Rezultati istraživanja mogu se naći na: http://www.p-rs.rs/2014/10/mein-print-indeks-efikasnosti-dnevnih-novina/.

439 *Blic*, 28. april i 16. avgust, str. 10 i 11.

440 *Danas*, 21. novembar, str. 4.

441 *Vreme*, 7. avgust, str. 8.

442 *Vreme*, 16. januar, str. 30.

443 *Politika*, 3. mart, str. 7.

444 *Danas*, 20–21. septembar, str. 13.

banji, Kraljevu, Rumi, Majdanpeku).[445] Novinare su napadali političari, policajci, pripadnici obezbeđenja, fudbalski treneri i građani.

Urednik *Fonet-a* Davor Pašalić pretučen je 2. jula na Novom Beogradu, nedaleko od zgrade u kojoj stanuje. Trojica nepoznatih mladića pretila su mu pištoljem i tražila novac, a kada je on odbio da im da novac, počeli su da ga tuku i vređaju na nacionalnoj osnovi (uz povike „ustašo" i „Hrvatu"). Pašalić je zadobio teške povrede a ono što navodi da je u pitanju ciljani napad je činjenica da su mladići vređali Pašalića na nacionalnoj osnovi što pokazuje da su znali koga i zašto napadaju. Međutim, i pored protesta medijskih i novinarskih udruženja napadači još uvek nisu otkriveni iako je ministar unutrašnjih poslova, Nebojša Stefanović izjavio da je ovaj slučaj prioritet u istrazi policije.

Posebno je ugrožena bezbednost novinara koji se bave istraživačkim novinarstvom. Agencija za privredne registre (APR) je recimo počela da beleži ko je sve pristupao arhivi dokumenata, odnosno uvela je praksu da novinari koji pretražuju njihove arhive moraju da podnesu poseban zahtev sa ličnim podacima i informacijom za koju se firmu interesuju. Na ovo je reagovao Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Rodoljub Šabić, i najavio pokretanje postupka nadzora nad primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kao i da će zahtevati od APR da se izjasni o zakonskom osnovu ovakve obrade podataka zbog toga što smatra da se ovakva praksa može veoma lako zloupotrebiti.[446]

U toku ove godine ponovo su se dešavale smene urednika medija, za koje mnogi u javnosti veruju da su politički motivisane, a ove smene, pritisci, pa čak i hapšenja zbog navodnog širenja panike tokom katastrofalnih poplava kao politički motivisanih, jača autocenzuru u medijima. Za skidanje Utiska nedelje, političke emisije sa kritičkim notama, sa programa *TV B92* sa dosta sigurnosti se može reći da je plod političkog pritiska. Menadžment ove kuće je predložio autorki Olji Bećković da emisiju prebaci na kablovski *B92 infokanal*, a kao razlog za ovakvu odluku naveo promenu programske koncepcije i okretanje zabavnom i komercijalnom programu, što je ona odbila i ocenila kao zabranu njene emisije.[447] Navedeni razlozi nisu čvrsto utemeljeni jer je Utisak nedelje bio veoma popularna i gledana emisija sa dosta reklama. U septembru i oktobru su zbog toga održani protesti pred zgradom *B92*.[448] I politička emisija Kažiprst je promenila vreme i način emitovanja

445 Vidi detaljno u „Monitoring medijske scene", *ANEM* na: http://anem.org.rs/sr/aktivnostiAnema/monitoring.html.

446 Ova praksa je uvedena kada su novinari pokazali interesovanje za kompaniju „Asomakum", preduzeće otvoreno na ime Andreja Vučića, brata srpskog premijera, za koju policija tvrdi da je pre nekoliko godina otvorena na osnovu falsifikovanih ličnih dokumenata. Podaci o tome koji novinari su istraživali dokumentaciju ove kompanije bili su u posedu dnevnih novina *Informer* u roku kraćem od 24 sata. Vidi: *Danas*, 28. novembar, str. 10.

447 *Blic*, 16. septembar, str. 4.

448 Olja Bećković je u intervjuu *Istinomeru*, rekla da ju je više puta telefonom zvao premijer Vučić koji je bio nezadovoljan sadržajem njene emisije. Vidi više u: „Pravni monitoring medijske scene u Srbiji", *ANEM*, oktobar, str. 5.

kada su autori odbili da se ova emisija, koja je išla uživo, snima dan ranije, tako da je Kažiprst smešten u okvir vesti u trajanju od 8 do 10 minuta.[449]

Skoro istovremeno, sa programa *TV Studija B* skinute su političke emisije sa kritičkim pristupom vlastima (Problem i U centru). Razlog za to bio je, kako je navelo novo rukovodstvo *TV Studija B*, slab rejting, što je objašnjenje koje teško da odgovara istini.[450] U maju je smenjen šef deska *Večernjih novosti* zbog kritike Vlade.[451]

Početkom juna oboren je sajt *Peščanika* koji je objavio tekst trojice srpskih naučnika sa ozbiljnim indicijama da u doktoratu ministra policije Nebojše Stefanovića ima plagijata, a rektor privatnog univerziteta Megatrend, gde je doktorat odbranjen, te navode je odbacio i ocenio ih kao politički napad.[452] Slične ocene davali su i političari, neki čak ocenjujući da je u pitanju napad na Vladu Aleksandra Vučića i sve one koji žele korenite promene. Isti sajt je kasnije ponovo napadnut, skidani su tekstovi i stavljane političke poruke.[453]

Vladajuća SNS je praktično sve medije koji su se kritički odnosili prema Vladi optužila da vode medijsku kampanju protiv nje uoči vanrednih izbora marta ove godine.[454] S druge strane po podacima o predizbornoj kampanji, najveći prostor u medijima je imala tada i sada vladajuća SNS. Istovremeno, opozicija je protestovala zbog neravnopravne zastupljenosti na RTS i nekim komercijalnim TV stanicama.[455]

Nerazumevanje za položaj i ulogu slobodnog i nezavisnog novinarstva pokazali su i poslanici Narodne skupštine. Naime, u toku ove godine otvorila se polemika i međusobno optuživanje parlamentarne većine i opozicije u vezi s razlozima za tri neuspešna pokušaja da se održi sednica Odbora za kulturu i informisanje Narodne skupštine koja bi se bavila slobodom medija. Sednica je konačno održana u novembru i Odbor je usvojio zaključke i izrazio očekivanje da ubuduće svi nadležni državni organi u skladu sa zakonom reaguju na svaki eventualni pokušaj ugrožavanja uređivačke autonomije i nezavisnosti medija i energično rade na rasvetljavanju svih slučajeva napada na urednike, novinare i druga lica koja učestvuju u prikupljanju informacija, kao i na same medije.[456]

Vođeni su i sudski postupci protiv novinara i medija a tužbe se u većini slučajeva odnose na povredu časti i ugleda, uz zahteve za finansijsku kompenzaciju. Ove tužbe se većinom rešavaju na štetu novinara mada ima presuda u kojima se

449 *Politika*, 31. oktobar, str. 8.

450 *Vreme*, 18. septembar, str. 10 i *Blic*, 13. septembar, str. 23.

451 *Politika*, 10. maj, str. 8.

452 *Blic*, 3. jun, str. 10.

453 *Danas*, 7–8. jun, str. 8 i *Danas*, 28. avgust, str. 7.

454 *Danas*, 10. i 15–17. februar, str. 3 i 2.

455 *Danas*, 18, 20, 26 i 28. februar, str. VI, II, III i II, 6. i 13. mart, str. 2 i 3 i *Večernje novosti*, 28. februar, str. 3.

456 Vidi „Monitoring medijske scene“, *ANEM*, oktobar. Vidi na: http://anem.org.rs/sr/aktivnostiAnema/monitoring/story/17065/PEDESET+OSMI+MONITORING+IZVE%C5%A0TAJ+ANEMA.html.

novinari oslobađaju odgovornosti. Posebno zabrinjava vest da policija privodi novinare na informativne razgovore zbog njihovog izveštavanja.[457]

Ni u 2014. godini nisu rešena ubistva novinara iz poslednje decenije 20. veka, ali su načinjeni neki pozitivni koraci na tom planu. Za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije aprila 1999. godine osumnjičena su dva visoka funkcionera Državne bezbednosti – bivši načelnik službe Radomir Marković i bivši načelnik njenog centra u Beogradu Milan Radonjić i dva operativca – Ratko Romić i Miroslav Kurak.

Marković već izdržava dugogodišnju zatvorsku kaznu za ubistvo bivšeg predsednika Srbije Ivana Stambolića, Radonjić i Romić su uhapšeni, a Kurak je u bekstvu i za njim je raspisana međunarodna poternica. Marković i Radonjić su označeni kao podstrekači ovog zločina a Romić i Kurak kao izvršioci. Početkom juna je podignuta optužnica protiv ove četvorice zbog krivičnog dela kvalifikovanog kao „teško ubistvo iz niskih pobuda“, ali je u julu Specijalni sud u Beogradu zatražio dopunsku istragu. Uloga Mirjane Marković, supruge bivšeg predsednika SRJ Slobodana Miloševića, više puta u javnosti označene kao naručioca ovog ubistva, se, po rečima tužioca, još istražuje.

Nova istraga o ubistvu dopisnika *Večernjih novosti* iz Jagodine Milana Pantića još traje i do kraja rada na ovom izveštaju nisu javno predočena nikakva nova saznanja. O ubistvu novinarke *Duge* Dade Vujasinović takođe nema nikakvih novih podataka i dokaza.[458]

9.7. Neprofesionalno ponašanje medija i novinara

Nedostatak profesionalizma u novinarstvu je odavno uočen kao ozbiljan problem koji urušava ugled novinarske profesije i deluje negativno na pravo građana Srbije da na vreme dobiju tačne i pouzdane informacije. Kršenje novinarskog kodeksa sve je uočljivije, posebno u tzv. tabloidima 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. Neki tabloidi vodili su prave hajke protiv opozicionih političara, dela vrha policije i nekih poslovnih ljudi.[459]

Kršenje novinarskog kodeksa ne dešava se samo u odnosu na javne ličnosti već se isto tako često i situacije u kojima se nađu obični građani prikazuju na način koji ne poštuje pravila profesije. I pored toga što se na ovaj problem ukazuje već nekoliko godina i u ovoj godini bilo je mnogo slučajeva u kojima su novinarski članci ili tv programi kršili osnovna etička pravila. Budući da je ovo veoma raširena pojava u medijima u Srbiji, za ilustraciju bi moglo da se navede samo nekoliko drastičnih slučajeva.

457 *Politika*, 7. i 20. jun, str. 16 i 8.

458 O nerešenim ubistvima može se videti više u svim ranijim izveštajima Beogradskog centra za ljudska prava (od 1998. do 2013).

459 Vidi: *Kurir*, 9, 12, 22 i 23. februar, str. 2, 4, 6 i 2, 10. mart, str. 6, 9. i 10. maj, str. 6, i *Blic*, 1. februar, str. 2.

Tako su, recimo, objavljivane neproverene informacije i natpisi o tragediji koja se desila porodici Jurić čija je ćerka ubijena nedaleko od svoje kuće.[460] Mediji su opširno izveštavali o nestanku Tijane Jurić a njen otac je izjavio da su ga pojedini mediji ucenjivali da dâ izjavu ukoliko želi da oni objave fotografiju njegove ćerke. Pojedine novine su navodile u člancima koji su se ticali nestanka Tijane Jurić da je uzrok dug njenog oca zelenašima, što je bilo netačno. Kada je konačno otkriveno telo nastradale devojčice, neke dnevne novine su opširno prenosile iskaze osumnjičenog za ubistvo i detaljne opise onoga što je činio sa Tijanom, kršeći zakon, teško narušavajući profesionalne standarde i zloupotrebljavajući podatke iz istrage koje im je neko od zvaničnih organa dostavio.[461] Iako je smrtna kazna u Srbiji ukinuta, ministar policije Nebojša Stefanović, je na konferenciji za medije izjavio da mu je žao što u Srbiji ne postoji smrtna kazna.[462]

U nameri da privuku čitaoce mnoge novine, a posebno tabloidi, na naslovne strane stavljaju senzacionalističke naslove ili fotografije javnih ličnosti.[463] Dnevnik *Blic* je, na naslovnoj strani, objavio privatnu tužbu za silovanje protiv jednog beogradskog glumca, pre nego što je pokrenuta istraga.[464] Kršenje pretpostavke nevinosti je takođe veoma česta pojava u novinarskim tekstovima[465] što može biti veoma opasno za pravosudne organe koji rešavaju po optužbama za krivična dela, kao i to što se u novinskim tekstovima dešava da se otkriva identitet žrtava.[466]

Međutim, i pored opšteg utiska da se sve češće krše profesionalni standardi u novinarstvu, u 2014. godini je Savet za štampu,[467] kome se mogu obratiti pojedinci, institucije ili redakcije zbog kršenja etičkih standarda utvrđenih Kodeksom novinara Srbije primio samo oko 50 žalbi. Iako je broj žalbi nešto malo veći nego prošle godine ipak je, s obzirom na karakter i broj članaka kojima se krši novinarska

460 Tijana Jurić, petnaestogodšanjakinja iz Bajmoka, nestala je 26. jula, njeno telo je pronađeno 7. avgusta, kada je uhapšen i njen ubica. (*Blic*, *Kurir* i *Večernje novosti*, 7. avgust, str. 2, 14 i 12).

461 Vidi: (*Kurir*, 8. i 9. avgust, str. 4 i 8, *Blic*, 8. i 9. avgust, str. 2 i 4, *Večernje novosti*, 8. i 9. avgust, str. 10. Članica Saveta za štampu, Tamara Skrozza rekla je da „tretman koji je otac Igor Jurić imao u medijima je zaista sramota za bilo koga ko se smatra novinarom, da se ucenjuje čovek čije se dete traži da im da ekskluzivnu izjavu da bi objavili fotografije".

462 Ovakav način izveštavanja i izjava ministra verovatno su razlog što se na društvenim mrežama pojavio veliki broj, uglavnom pretećih poruka, a Fejsbuk stranica sa zahtevom da se vrati smrtna kazna u Srbiji je, za jedno pre podne, okupila je više od 100.000 ljudi.

463 Tako se npr. u toku 2014. godine na naslovnim stranama dnevnih novina 877 puta našao premijer Aleksandar Vučić, 181 put predsednik Srbije Tomislav Nikolić, 252 puta Ivica Dačić, ministar inostranih poslova ili recimo Novak Đoković, koji je pola godine bio najbolji teniser sveta koji se na naslovnim stranama pojavio 275 puta. Na naslovne strane Vučić je stavljan kad god bi se za to ukazala prilika, čak i onda kada on nije pomenut u vesti koja je ilustrovana njegovom fotografijom. Šest puta su se na naslovnim stranama pojavili naslovi u kojima se kritikuje premijer (pet u listu *Danas* i jednom u *Politici*) Vidi: http://linkis.com/www.cenzolovka.rs/uLhCm.

464 *Blic*, 22. oktobar, str. 1.

465 *Kurir*, 16. avgust, str. 15.

466 *Kurir*, 23. novembar, str. 1.

467 Više o radu Saveta za štampu vidi na http://www.savetzastampu.rs.

profesija u ovoj godine to veoma malo. Razlog za slabo obraćanje ovom samoregulatornom telu najverovatnije je slaba obaveštenost građana o radu Saveta i procedurama koje mu stoje na raspolaganju. Predsednik Republike Tomislav Nikolić uputio je Savetu za štampu dve žalbe protiv listova *Blic* i *Alo*. Iako je Savet u oba slučaja našao da nije bilo povrede Kodeksa novinara, značaj ovih odluka je veliki jer je predsednik, svojim obraćanjem Savetu skrenuo pažnju javnosti na njega i posredno ukazao drugima na alternativu sudskim postupcima protiv medija.

Regulatorno telo za elektronske medije izreklo je meru upozorenja televiziji *Pink*, prvu po novom Zakonu o elektronskim medijima a odnosila se na zaštitu maloletnika u programskim sadržajima i zapretilo izricanjem strožije mere koja podrazumeva privremenu zabranu objavljivanja programskog sadržaja.

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,[468] 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

468 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.

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, 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 decembru 2014. grupa stranaca, aktivista organizacije Falun Gong podneli su ukupno 9 zahteva za održavanje javnog skupa. Skupovi su planirani za 15, 16, 17. i 18. decembar a prijave su podnete Policijskoj upravi za grad Beograd, Policijskoj stanici Stari grad i Policijskoj stanici Novi Beograd. Javna okupljanja je trebalo da se održe uoči i tokom samita Kine i zemalja centralne i istočne Evrope u Beogradu sa ciljem da se ukaže na veoma loše stanje ljudskih prava i na progon aktivista Falun Gonga u Kini. Rešenje o zabrani skupa doneto je 11. decembra 2014. uz obrazloženje da su se stekli uslovi za zabranu javnog skupa iz člana 11 Zakona o okupljanju građana, bez ikakvog navođenja konkretnih okolnosti slučaja.[469] Policija je 14. decembra lišila slobode devet aktivista, državljana Bugarske a 15. decembra jednog aktivistu iz Finske i jednog iz Slovačke. Svi uhapšeni stranci su odvedeni u Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli gde im je uručeno rešenje o otkazu boravka u kome im se nalaže da odmah napuste Republiku Srbiju. Prema rečima aktivista Falun Gonga iz Srbije strancima je policija ponudila da potpišu izjave da su došli u Srbiju radi učestvovanja neprijavljenom skupu kako bi ih pustili na slobodu iz Prihvatilišta za strance a ako odbiju da potpišu izjavu, policija im je saopštila da će biti deportovani nakon završetka samita. Stranci su navodno deportovani 17. decembra 2014. godine, međutim, Beogradski centar za ljudska prava ne raspolaže preciznom informacijom o tome kako su stranci napustili Srbiju. Pored toga, policija je odbila da dozvoli ulazak u zemlju dvojici aktivista iz Hrvatske i jednom iz Slovenije koji su planirali da učestvuju u prijavljenim skupovima.[470] Ovakvo postupanje Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije predstavlja ozbiljno kršenje ljudskih prava kako stranaca tako i državljana Srbije koji su planirali da učestvuju u prijavljenim skupovima, posebno iz razloga što je rešenje o zabrani skupa doneto bez ikakvog obrazloženja uz puko navođenje člana Zakona koji propisuje osnove za zabranu javnog skupa. Kako se u rešenju o zabrani samo navodi relevantan član Zakona bez osvrtanja na ustavno definisanje slobode okupljanja koja se garantuje *građanima,* ostaje nejasno da li je strancima ograničena sloboda okupljanja i zbog toga što nisu državljani Republike Srbije.

469 Ova informacija je dobijena od Komiteta pravnika za ljudska prava (YUCOM). Vidi takođe „Proterani aktivisti Falun Gonga uoči beogradskog samita“, *Radio Slobodna Evropa*, dostupno na http://www.slobodnaevropa.org/content/rse-saznaje-proterani-aktivisti-falun-gonga/26750607.html.

470 *Ibid*.

U pogledu obaveze prijavljivanja skupa, Ustav predviđa da za okupljanja u zatvorenom prostoru 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.

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,[471] koji je usvojen još 1992. godine. Iako je Zakon nekoliko puta menjan, on još uvek sadrži veoma zastarela rešenja koja nisu u saglasnosti sa međunarodnim standardima, pa čak i sa 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.[472] 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 2012. godine nacrt novog zakona, o kome, međutim, nije bilo javne rasprave. Taj nacrt je sadržao 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.[473] Ministarstvo unutrašnjih poslova je 2014. godine izradilo novi Nacrt Zakona o mirnim okupljanjima (u daljem tekstu Novi nacrt).[474] Ni povodom izrade

471 *Sl. glasnik RS,* 51/92, 53/93, 67/93 i 48/94, *Sl. list SRJ,* 21/01 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS,* 101/05 – dr. zakon.

472 http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)031-e.pdf.

473 Nacrt zakona je detaljno analiziran u *Izveštaj 2012*, II.9.

474 Tekst novog Nacrta zakona o mirnim okupljanjima je Beogradskom centru za ljudska prava dostavio Komitet pravnika za ljudska prava 22.12.2014 (YUCOM).

Novog nacrta nije organizovana javna rasprava. 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. Do momenta sastavljanja ovog izveštaja novi zakon se još uvek nije našao u skupštinskoj proceduri. U Nacrtu akcionog plana za poglavlje 23 predviđeno je da će, radi efektivnog ostvarivanja prava na slobodu svih, a posebno manjinskih grupa i zajednica, novi zakon o mirnom okupljanju biti usvojen u drugom kvartalu 2015.[475]

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. 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.

Novi nacrt sadrži nešto precizniju definiciju okupljanja tako što precizira da mirno okupljanje predstavlja skup više od 20 ljudi koji se održava u cilju izražavanja, ostvarivanja i promovisanja političkih, socijalnih i nacionalnih uverenja kao i drugi oblici okupljanja. Novi nacrt, međutim, neopravdano propisuje broj učesnika skupa kako bi se skup smatrao javnim skupom u smislu zakona. Takođe, prema Novom nacrtu, druge forme okupljanja sportskog, verskog, kulturnog, humanitarnog i zabavnog karaktera predstavljaju javni skup što 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.

Novi nacrt, za razliku od važećeg Zakona, prepoznaje i definiše i spontana okupljanja koja predstavljaju svaki skup u otvorenom ili zatvorenom prostoru koji je dostupan svima, bez organizatora, koji se odvija u cilju izražavanja mišljenja i stanovišta o pitanjima od javnog ili opšteg značaja ili koji nastaje kao spontana reakcija na određeni događaj.

U preporukama Evropske komisije sadržanim u Izveštaju o skriningu za poglavlje 23 istaknuto je da je potrebno uskladiti zakon koji reguliše materiju slobode okupljanja sa članom 12 Povelje o osnovnim pravima EU kao i sa članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Izmene bi trebalo da se odnose na dozvoljena mesta mirnog okupljanja, odgovornost organizatora javnog skupa i ograničenja odnosno zabrane javnog skupa.[476]

475 Drugi nacrt akcionog plana za poglavlje 23, nacrt, Republika Srbija pregovaračka grupa za poglavlje 23, Tačka 3.6.1.21.

476 *Izveštaj o skriningu*, poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, str. 34.

10.2.1. Mesto održavanja okupljanja

Među spornim odredbama Zakona svakako su one kojima se određuje koji je prostor „primeren" za javni skup. Zakon u članu 2 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.

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. Doduše, prema Zakonu, javni skup se može održati i na prostoru na kome se odvija javni saobraćaj ali kada je moguće dodatnim sredstvima obezbediti privremenu izmenu režima saobraćaja što predstavlja dodatne uslove koji se mogu smatrati preteranim i koji neopravdano ograničavaju slobodu mirnog okupljanja.

Još jedno značajno ograničenje u pogledu mesta na kom se može održavati okupljanje predviđeno je u stavu 4 člana 2 Zakona, kojim se zabranjuje održavanje javnog skupa u blizini Savezne skupštine i Narodne skupštine Republike Srbije[477] neposredno pre i u vreme njihovog zasedanja. Imajući u vidu da učesnicima skupa može biti najvažnije da se pred Narodnom skupštinom okupe baš kada su poslanici u njoj, kako bi preneli svoju poruku direktno političkim činiocima, ova odredba predstavlja nelegitimno ograničenje slobode okupljanja.

Pored toga, Zakon nigde ne precizira šta se smatra mestom „u blizini" Skupštine, što otvara dodatni prostor za arbitrernost. 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.

477 U međuvremenu, usled promena političkih prilika u zemlji, Savezna skupština više ne postoji, ali se ista zgrada koristi za sednice Narodne skupštine Republike Srbije.

Novi nacrt ne sadrži ovako jasna ograničenja u pogledu *adekvatnog* mesta za organizovanje javnog skupa ali uvodi nova ograničenja u vidu blanketnih zakonskih normi koje bi mogle veoma široko da se interpretiraju i da samim tim stvore prostor za arbitrarno postupanje nadležnih organa. Tako, Novi nacrt predviđa da je mesto za javni skup svaki otvoreni ili zatvoreni prostor adekvatan za okupljanje osoba čiji broj i identitet nisu poznati unapred. Podsećamo da Ustav Republike Srbije u članu 54, stav 2 propisuje da okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže odobrenju i prijavljivanju. Novi nacrt predviđa obavezu prijavljivanja skupova u zatvorenom prostoru, samo kad skupovi zahtevaju dodatno obezbeđenje ili kad organizator smatra da je to neophodno. Prema Novom nacrtu lokacije koje se nalaze pored opasnih mesta, gde ljudski život, zdravlje i druga prava, slobode i moral mogu biti ugroženi, gde imovina može biti uništena ili mesta koja su zatvorena za javnost, nisu adekvatna za održavanje javnog skupa. Takođe, ako se skup održava na mestu za čije korišćenje važe posebni propisi, organizator je obavezan da pribavi dozvolu za održavanje skupa na tom mestu. Mesta za spontana okupljanja će, prema Novom nacrtu, biti određena odlukom vlasti lokalne samouprave što može u praksi u potpunosti da ukine mogućnost održavanja spontanih skupova.

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. Novi nacrt je ukinuo 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.

Prema članu 6 Zakona o okupljanju građana prijava treba da sadrži program i cilj javnog skupa, podatke o određenom mestu, vremenu održavanja i trajanju javnog skupa i podatke o merama koje sazivač preduzima za održavanje reda i o redarskoj službi koju radi toga organizuje, sa procenom broja učesnika javnog skupa. Kad prijava ne sadrži sve ove navedene podatke, biće vraćena na dopunu podnosiocu prijave a javni skup se onda smatra prijavljenim podnošenjem potpune prijave (čl. 7, st. 1 i 2). Ovakva forma prijave, međutim, može predstavljati dodatno opterećenje za organizatore javnog skupa budući da nije uvek moguće proceniti određene okolnosti koje treba da budu navedene u prijavi, kao što je broj učesnika i trajanje skupa. U praksi je, ipak, primećeno da prijave nisu uniformne i da se dosta razlikuju po svojoj sadržini, što nadležni organi uglavnom tolerišu.[478]

478 Prijave dostavljene uz odgovor Policijske stanice Mladenovac br. 212 sl – 136/14 od 8.12.2014. na zahtev za pristup informacijama od javog značaja.

Prema Novom nacrtu prijava se mora podneti 7 dana pre održavanja skupa odnosno najkasnije 72 sata pre planiranog skupa verskog, sportskog, kulturnog, zabavnog ili humanitarnog karaktera. Novi nacrt takođe navodi taksativno šta sve prijava treba da sadrži s tim što uvodi i da u prijavi moraju da budu navedene informacije od značaja za bezbedno okupljanje, bez konkretizovanja koje su to tačno informacije što stvara prostor za različite interpretacije u praksi te tako može dodatno da optereti organizatora.

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.[479] Isti slučaj bio je i 2014. godine.

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.

Ukoliko se skup održava bez prethodne prijave, policija, prema Zakonu, treba takav skup da onemogući (čl. 14). Održavanje skupa bez prethodne prijave predstavlja prekršaj za koji se može izreći novčana kazna od 10.000 dinara ili kazna zatvora do 60 dana (čl. 15). 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. Praksa je ipak nešto fleksibilnija od Zakona. Učesnici konferencije „Prava pripadaju nama – LGBT prava na putu ka pristupanju“ organizovali su protestnu šetnju 13. septembra 2014. nakon napada na učesnika konferencije, nemačkog državljanina. Napad se dogodio rano ujutru 13. septembra 2014. godine oko tri sata u Brankovoj ulici. Šetnja se odvijala od hotela „Metropol“ kroz ulicu Bulevar kralja Aleksandra, uz blokiranje javnog saobraćaja, a krajnja destinacija je bila Skupštine grada Beograda. Kako je ovaj skup u pokretu predstavljao reakciju na napad na nemačkog državljanina organizatori nisu mogli blagovremeno da ga prijave. Ipak, skup nije zabranjen a policija je obezbeđivala skup.[480] Takođe, orga-

479 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. Više u *Izveštaj 2013*, II.10.2.2.

480 Podatak dobijen prilikom prisustva Beogradskog centra za ljudska prava na skupu, vidi „Protestna šetnja zbog napada na učesnika LGBT konferencije“, dostupno na http://www.telegraf.rs/vesti/beograd/1225315-protestna-setnja-zbog-napada-na-ucesnika-lgbt-konferencije.

nizatorima skupa je Policijska uprava za grad Beograd saopštila da iako ne poštuju zakonsku proceduru za prijavu skupa, organizatori neće biti prekršajno gonjeni.[481] Od organizatora nije traženo ni da snose troškove radi privremene izmene režima saobraćaja.[482] U slučaju neblagovremenog podnošenja prijave Novi nacrt predviđa da će se skup zabraniti što opet može potpuno da onemogući organizovnje spontanih okupljanja koja sam Novi nacrt garantuje.

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. Tako je na teritoriji za koju je nadležna Policijska uprava Valjevo u periodu od 1. januara do 20. novembra 2014. bilo održano 15 neprijavljenih skupova. U 14 slučajeva se radilo o narodnim vašarima koji nisu bili zabranjeni dok je jedna neprijavljena košarkaška utakmica zabranjena a protiv organizatora je podneta prekršajna prijava.[483] Iz ovog primera se takođe vidi da neprecizna zakonska definicija slobode okupljanja, dovodi i do toga da policija sportske događaje i vašare kvalifikuje kao javne skupove što 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. Policijska stanica Mladenovac sportske manifestacije takođe kvalifikuje kao javne skupove. Prema podacima dobijenim od te policijske stanice, na teritoriji Opštine Mladenovac je u periodu od 1. januara do 20. novembra 2014. godine prijavljeno 344 javna skupa, od čega se 336 odnosi na sportske utakmice[484] a skup prijavljen za 6. oktobar 2014. godine organizovan je sa ciljem da građani izraze svoje mišljenje *(nezadovoljstvo)* povodom pretvaranja vojne kasarne u mestu Mala Vrbica u centar za azil. U navedenom periodu nije zabranjen nijedan skup na teritoriji Opštine Mladenovac.[485]

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. 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/ODI-

481 Informacija dobijena od NGO Labris u telefonskom razgovoru obavljenom 13. oktobra 2014.

482 *Ibid.*

483 Odgovor Policijske uprave Valjevo br. 03/33 br, 0375–53/14 od 27.11.2014. na zahtev za pristup informacijama od javog značaja.

484 Odgovor Policijske stanice Mladenovac br. 212 sl – 136/14 od 8.12.2014. na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

485 *Ibid*.

HR i Venecijanske komisije istaknuto je da greška u proceni broja učesnika ne sme za sobom povlačiti nikakve posledice.

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.

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. O zabrani održavanja javnog skupa nadležni organ je dužan da obavesti sazivača najkasnije 12 sati pre vremena za koje je skup zakazan. Žalba ne odlaže izvršenje.

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. Sud je dužan da održi pretres najkasnije u roku od 24h od dana kad mu je dostavljen predlog za zabranu skupa. Sud može rešenjem odbiti zahtev i poništiti rešenje o privremenoj zabrani ili može izreći zabranu održavanja javnog skupa (čl. 10, st. 3).

I u slučaju privremene, i u slučaju trajne zabrane, organizator se mora obavestiti o zabrani najkasnije 12 sati pre početka skupa. Novi nacrt poznaje samo trajnu zabranu javnog 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.

Novi nacrt propisuje da se javni skup može zabraniti odlukom koja će se doneti najkasnije 5 dana pre planiranog dana za održavanje skupa ako su ciljevi skupa usmereni na izazivanje oružanih sukoba ili nasilja, kršenje građanskih prava i sloboda, izazivanje rasne, nacionalne, verske mržnje i netrpeljivosti, u slučaju da postoji opasnost od nasilja ili ugrožavanja javne bezbednosti, bezbednosti imovine ili radi zaštite javnog zdravlja. Dakle, ometanje javnog saobraćaja kao razlog zabrane, potpuno je isključeno iz Novog nacrta, što je dobro rešenje. Ni Novi nacrt ne predviđa mogućnost primene neke manje restriktivne mere niti pominje da ograničenja smeju da se nametnu samo ako su neophodna u demokratskom društvu.

10.3.1. Parada ponosa u Beogradu 2014. – Prvi put posle 2010. godine održana je Parada ponosa u Beogradu 28. septembra. Skup je prijavljen 17. juna 2014. godine PU Savski venac i PU Stari grad. Pored prijave skupa Ministarstvo unutrašnjih poslova je od organizatora tražio i dostavljanje dodatne dokumentacije: Saglasnost Sekretarijata za saobraćaj za koju se plaća taksa 5.150 dinara, Saglasnost JKP Zelenilo, Odluku Oštine Stari grad, Saglasnost Direkcije za javni prevoz. Nakon dobijanja ovih dokumenata, organizatori su predali zahteve Upravi saobraćajne policije za grad Beograd, Gradskom zavodu za hitnu medicinsku pomoć i molbe Upravi grada Beograda za uklanjanje žardinjera, kanti za smeće, ustupanje 700 zapreka za mase i za oslobađanje od novčane naknade. Takođe je bilo potrebno podneti i molbu JKP Beogradski vodovod i kanalizacija za ustupanje dve cisterne sa pijaćom vodom. Kopije svih zahteva i saglasnosti bilo je potrebno dostaviti PU Stari grad i PU Savski venac. Problem je što se na odluke o ovim zahtevima i molbama dugo čeka i što odluke o jednim zahtevima uslovljavaju odluke o drugim.[486] Organizatori su bili pozivani na sastanke u Skupštini grada Beograda koji su se održavali svake srede i koji su, prema njihovim rečima, dosta pomogli u organizaciji Parade ponosa.

Paradu ponosa, na kojoj je bilo između 1.000 i 1.500 učesnika, obezbeđivao je veliki broj pripadnika policije i žandarmerije. Jake policijske snage sa opremom za razbijanje demonstracije blokirale su centar Beograda. Povorka Parade ponosa se okupila ispred zgrade Vlade Republike Srbije u 12 časova odakle je krenula ka Skupštini grada Beograda, gde je oko 13 časova održan skup. Policija je tokom održavanja Parade ponosa privela 16 osoba kod kojih su pronađene baklje, palice i noževi, a neki od njih nisu imali lična dokumenta.[487] Grupa od pedesetak osoba je pokušala da probije kordon ali ju je zaustavila Žandarmerija. Takođe, grupa mladića je krenula od Hrama Svetog Save ka centru grada, ali ih je Žandarmerija zaustavila na Slaviji. Mladići su se potom povukli i počeli da gađaju policiju kamenicama.

486 Podatak dobijen u prepisci sa NGO Inicijativa mladih za ljudska prava 14. oktobra.

487 Vidi „Tokom Prajda 16 privedenih“, 29. seprembar.

Grupa od 30 huligana napala je zgradu B92 i policiju koja ju je obezbeđivala. Dva policajca su povređena.[488] Za vreme održavanja Parade ponosa nisu održane kontrademonstracije već je pokret „Dveri" koji se protivi održavanju Parade organizovao skup u subotu uveče 27. septembra. Nakon što je Parada ponosa već bila završena 28. septembra popodne, pristalice pokreta „Dveri" su se okupili na molebanu u Hramu Svetog Save odakle su šetali do Saborne crkve. I ovaj skup je protekao bez incidenata.[489]

Iako su jake policijske snage obezbeđivale Paradu ponosa, one su istovremeno i onemogućile učešće na Paradi. Naime, na Paradu ponosa se moglo ući samo na pojedinim mestima uz rigoroznu policijsku kontrolu. Do tih „ulaznih mesta" građani su, međutim, morali da prođu kroz nekoliko kordona policije koja, iz bezbednosnih razloga, nije dozvoljavala građanima da dođu do „ulaznih mesta." Tako, mnogi koju su želeli da prisustvuju Paradi ponosa nisu imali pristup skupu.[490] Takođe, rigorozna policijska kontrola, onemogućila je da građani, koji nisu bili učesnici Parade ponosa, budu prisutni na ulicama Beograda, tako da poruke organizatora skupa praktično nisu bile dovoljno vidljive, osim u elektronskim i štampanim medijima.

Pored, *zvanične* Parade ponosa 27. juna 2014. godine održana je protesna šetnja povodom obeležavanja Međunarodnog dana ponosa LGBT osoba pod sloganom „Zona slobodna od mržnje". Na ovom skupu u pokretu bilo je prisutno oko 100 učesnika dok je oko 50 policajaca obezbeđivalo šetnju.[491] Niko od učesnika skupa nije bio napadnut ni verbalno ni fizički. Iako je ovaj skup afirmisao iste vrednosti kao Parada ponosa, učesnici ove šetnje su mogli slobodno, građanima pored kojih su prolazili, da saopštavaju svoje poruke i stavove, pa se postavlja pitanje da li je obezbeđenje ovogodišnje Parade ponosa koje je onemogućilo svaku interakciju između građana i učesnika Parade zaista bilo neophodno i adekvatno. Treba, međutim, imati u vidu da organizovanje Parade ponosa za razliku od napred opisane protestne šetnje, prati velika medijska kampanja, te da tako učesnici eventualnih kontrademonstracija mogu dobro da se obaveste o vremenu i mestu organizovanja Parade.

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

488 Vidi „Parada ponosa u Beogradu", 28. septembar, dostupno na http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1708390/Parada+ponosa+u+Beogradu.html.

489 Vidi „Moleban i šetnja protiv Prajda", 28. septembar, dostupno na http://xn--g2aaa.xn--p1acc.xn--90a3ac/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1708577/Moleban+i+%C5%A1etnja+protiv+Prajda.html.

490 Podatak dobijen prilikom učešća Beogradskog centra za ljudska prava na Paradi ponosa.

491 Podatak dobijen prilikom učešća Beogradskog centra za ljudska prava u protestnoj šetnji.

moguća je žalba na to rešenje. Žalba se podnosi Vrhovnom kasacionom sudu u roku od 24 časa od prijema sudske odluke a Vrhovni kasacioni sud odlučuje u roku od 24 časa od prijema žalbe. 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. Dok je za privremenu zabranu predviđena zaštita suda opšte nadležnosti i Vrhovnog kasacionog suda, u slučaju privremene zabrane organizator skupa može koristiti (iako to Zakon eksplicitno ne propisuje) pravna sredstva koja se koriste u upravnom postupku, žalbu i tužbu Upravnom sudu. Potpuno je, međutim, nejasno zbog čega je zakonodavac napravio ovu razliku.

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.

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. Ustavni sud je takođe do sada odlučivao u četiri predmeta u kojima su žalioci smatrali da im je sloboda okupljanja neosnovano ograničena.[492]

U svakom od 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 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 (kao i u slučaju zabrane skupova aktivista organizacije Falun Gong u

492 Prva dva predmeta pred Ustavnim sudom su detaljnije opisana u *Izveštaj 2012*, II.9.2. Treći predmet u kome je usvojena ustavna žalba kao i predmet u kome je odbačena ustavna žalba detaljnije su opisani u *Izveštaj 2013*, II.10.7.

decembru 2014), niti ih donosi blagovremeno, što je upravo ono što je Ustavni sud utvrdio da je nedozvoljeno.

U 2014. godini pred Ustavnim sudom Srbije nije podneta nijedna ustavna žalba povodom ograničenja slobode okupljanja.[493]

Novi nacrt propisuje da organizator može podneti žalbu Ministarstvu unutrašnjih poslova u slučaju zabrane skupa u roku od 24h o kojoj će Ministarstvo odlučiti takođe u roku od 24h. Ulaganje žalbe ne odlaže izvršenje. Protiv odluke Ministarsva unutrašnjih poslova može se u roku od 24 sata od dostavljanja odluke podneti tužba Upravnom sudu koji će odlučiti u hitnom postupku. Iako Novi nacrt pretenduje da otkloni nedostatke povodom neefikasnosti pravnih lekova predviđenih važećim Zakonom i da omogući donošenje konačne odnosno pravnosnažne odluke pre datuma određenog za održavanje javnog skupa, rok od 24h za ulaganje pravnog leka izuzetno je kratak, posebno kada se ima u vidu da se uz žalbu odnosno tužbu podnose dokazi koje organizator možda nije u mogućnosti da prikupi u tako kratkom roku.

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.

Novi nacrt povećava već značajna opterećenja postavljena za organizatora skupa te tako predviđa da je organizator u obavezi da odredi vođu skupa, da preduzme mere za očuvanje javnog reda, da upravlja skupom i nadzire ga, kao i da vrši nadzor nad radom redarske službe. Organizator treba da obezbedi slobodno kretanje policije, vatrogasne službe i javnog prevoza, kao i da se ponaša u skladu sa naređenjem nadležnog organa. Pored toga, u slučaju zabrane slupa, organizator je dužan da o tome obavesti javnost. Novi nacrt je ukinuo obavezu snošenja troškova izmene režima javnog saobraćaja što je dobro rešenje ali sa druge strane nameće obavezu organizatoru da obezbedi kretanje javnog prevoza. Takva obaveza može u potpunosti da utiče na izbor mesta javnog okupljanja i da tako neosnovano ograniči slobodu okupljanja. U slučaju nepoštovanja ovih obaveza organizatoru može biti izrečena novčana kazna od 30.000 do 100.000 dinara ako je organizator fizičko lice, odnosno kazna od 500.000 do 1.000.000 dinara kada je organzator pravno lice. Ista novčana kazna će biti izrečena organizatoru ako održi skup bez prethodne prijave što može u potpunosti da ukine mogućnost održavanja spontanih okupljanja.

493 Podatak dobijen pretragom Baze sudske prakse, dostupne na www.ustavni.sud.rs.

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. Novi nacrt ne predviđa kaznu zatvora.

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. Novi 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, što je bio slučaj prilikom pokušaja organizacije Parade ponosa prethodnih godina, ne bi bilo loše da zakon postavi neke smernice za regulisanje tog pitanja. Novi nacrt reguliše donekle simultana okupljanja, na veoma rigidan način, tako što u jednom članu propisuje da ako su dve prijave podnete radi održavanja dva skupa na istom mestu, a skupovi ne mogu simultano da se održe zbog bezbednosnih razloga, prioritet će se dati prijavi koja je ranije podneta. Ova odredba, može potencijalno da ugrozi ostvarivanje slobode okupljanja i da onemogući održavanje konktrademonstracije koje su veoma važne za razvijanje pluralizma u demokratskom društvu.

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. Novi nacrt predviđa da policija može sprečiti održavanje ili prekinuti skup iz istih razloga predviđenih za zabranu skupa, bez formalne odluke, s tim što kao dodatni osnov za prekid javnog okupljanja propisuje i održavanje skupa na opasnom mestu ili mestu koje je zatvoreno za javnost. Kako Novi nacrt na propisuje obavezno donošenje formalne odluke u ovom slučaju, ostaje nejasno koji redovni pravni lekovi stoje na raspolaganju organizatorima skupa u slučaju ovakvog postupanja policije.

U Drugom nacrtu akcionog plana za poglavlje 23 predviđeno je sprovođenje obuke policijskih službenika u pogledu obezbeđivanja reda na javnim skupovima i

drugim masovnim događajima u saglasnosti sa međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava.[494] Ova aktivnost je predviđena za četvrti kvartal 2017. godine što je neopravdano kasno, kada se ima u vidu da brojne pravne praznine ostavljaju prostor za arbitrarno postupanje policije.

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 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[495] i Zakon o političim strankama.[496] Postupak upisa u registar udruženja detaljno je uređen Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre.[497]

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

494 Drugi nacrt akcionog plana za poglavlje 23, nacrt, Republika Srbija pregovaračka grupa za poglavlje 23, Tačka 3.6.1.22.

495 *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11– dr. zakoni.

496 *Sl. glasnik RS*, 36/09.

497 *Sl. glasnik RS*, 99/11.

unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom. Zakon se primenjuje supsidijarno, kao *lex generalis,* na 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 uslov za sticanje statusa pravnog lica ali ne i za dopuštenost rada udruženja.

Protiv rešenja Registratora može se izjaviti žalba ministarstvu. Zakon o udruženjima građana ni Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre ne preciziraju koje ministarstvo je dužno da odlučuje o žalbi. 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).[498] 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[499] i nadležni javni tužilac.

Udruženja mogu obavljati i privrednu delatnost, ali nemaju pravo da ostvarenu dobit raspodeljuju svojim članovima i osnivačima.[500] 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[501] ili nedostajući deo sredstava za finansiranje programa

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

499 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).

500 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).

501 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

koji realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa. Ova sredstva se dodeljuju 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[502] 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[503] a koja bi trebalo da poveća transparentnost izdvajanja sredstava iz budžeta i onemogući malverzacije do kojih je dolazilo usled postojanja pravne praznine.

Godišnji zbirni izveštaj o utrošku sredstava koja su podrška programskim aktivnostima udruženja građana iz budžeta Republike Srbije za 2013. godinu je u momentu sastavljanja ovog izveštaja još uvek bio u izradi, dok podaci o ukupnim izdvajanjima za organizacije civilnog društva za 2014. godinu još uvek nisu dostupni. Na osnovu predloga Zakona o izvršenju budžeta Republike Srbije za 2013. godinu udruženjima građana je isplaćeno 6.214.569.882,00 dinara od strane republičkih organa, 7.314.860.355,00 dinara od strane jedinica lokalne samouprave, 851.511.215,00 od strane Autonomne Pokrajine Vojvodine.[504]

U 2014. godini Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, sprovelo je konkurs za dodelu sredstava udruženja građana u cilju unapređenja. Konkurs je sproveden uz brojne nepravilnosti, a sredstva je dobilo 122 udruženja od kojih je 31 udruženje osnovano samo mesec dana pre raspisivanja konkursa, dok je nekoliko njih čak osnovano nakon raspisivanja konkursa 27. oktobra.[505] Sredstva su dodeljena i povezanim udruženjima čiji su zastupnici iste osobe, udruženjima koja vode lokalni funkcioneri i udruženjima koja imaju identične statute. Nakon što je javnost ukazala na nepravilno sprovođenje konkursa i na očiglednu prone-

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, borbe protiv korupcije, kao i humanitarni programi i drugi programi u kojima udruženje isključivo i neposredno sledi javne potrebe.

502 *Sl. glasnik RS*, 26/10.

503 *Sl. glasnik RS,* 8/12.

504 Odgovor Kancelarije za saradnju sa civilnim sektorom na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 96-00-3/2014-1 od 30.12.2014.

505 Vidi „Širorke ruke, Vulin na lepe oči podelio 226 miliona dinara“, *Blic*, 4. decembar, dostupno na http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/514585/SIROKE-RUKE-Vulin-na-lepe-oci-podelio–226-miliona-dinara.

veru novca, ministar Aleksandar Vulin, pretio je civilnom sektoru inspekcijama i proverama poslovanja u prethodnih deset godina izjavivši da namerava da novac za usluge socijalne zaštite usmeri u Fond za lečenje dece obolele od retkih bolesti.[506] Udruženja građana su tražila poništavanje nepravilnog konkursa, razrešenje ministra Vulina i pokretanje istrage po službenoj dužnosti i efikasno procesuiranje svih odgovornih za pokušaj zloupotrebe novca poreskih obveznika.[507] Tužilaštvo je dužno da u ovom slučaju postupi po službenoj dužnosti i da ispita osnovanu sumnju da je konkurs zloupotrebila organizovana grupa koja je imala za cilj da prisvoji novac iz budžeta i čiji članovi sede u nadležnim državnim i lokalnim institucijama i novootvorenim udruženjima građana.

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[508] 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).[509] Ovi izdaci se priznaju kao rashod samo ako su izvršeni licima registrovanim 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[510] na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica.

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 ograni-

506 Vidi „Nevladine organizacije: smenite Vulina“, *Blic*, 4. decembar, dostupno na http://www.blic.rs/Vesti/Politika/516398/Nevladine-organizacije-Smenite-Vulina.

507 Zahtev za utvrđivanje odgovornosti i ispravljanje propusta povodom konkursa Ministarstva rada, dostupno na http://www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/20141203-Zahtev-za-utvrdjivanje-odgovornosti.pdf.

508 *Sl. glasnik RS*, 25/01 i 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11 i 119/12.

509 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.

510 Građanske inicijative, Evropski centar za neprofitno pravo i Balkanski fond za lokalne inicijative. „Debata o izmenama zakona koji otežavaju rad NVO“, dostupno na http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=6027&sectionId=1.

čiti 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 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.[511] i dalje ističe svoje simbole. Uoči parlamentarnih izbora u maju 2014. godine u Beogradu su mogli da se nađu pamfleti i posteri Srpske radikalne stranke na kojima je bio i logo udruženja „Srbski obraz" koje je istovetan logou zabranjenog udruženja. Udruženje „Srbski obraz" je nesumnjivo idelošli sukcesor zabranjenog udruženja a ima i istog lidera. U junu 2014. godine „Srbski obraz", Srpska radikalna stranka i udruženje „Naši" organizovali su protest ispred zgrade u kojoj je sedište Evropske unije u Beogradu pod nazivom „Zaustavite ubijanje ruske dece u Donjec-

511 Odluka Ustavnog suda VII U 249/2009, *Sl. glasnik RS*, 69/12.

ku, Lugansku i Slavjansku". Na skupu su takođe korišćena obeležja zabranjenog udruženja, a koliko je Beogradskom centru za ljudska prava poznata, povodom toga nisu pokrenuti bilo kakvi postupci.

Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja[512] 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[513] 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 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

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

513 *Sl. list SFRJ*, 31/67.

druge mržnje i netrpeljivosti ili se tim delovanjem teže da ograniče prava i slobode drugih. Tako, organizacija „Srbski obraz“ nesmetano, na javnim mestima, organizuje svoje skupove. U novembru 2014. godine, ova organizacija je organizovala niz manifestacija povodom povratka u Srbiju optuženog Vojislava Šešelja kojem je Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju ukinuo pritvor 6. novembra 2014. godine.[514]

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.

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 s toga njegovo delovanje zabranjeno, zabranivši istom odlukom upis tog udruženja u registar.[515] 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“,[516] 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 inicijalne Adolfa Hitlera).[517] Ni protiv ove organizacije nije podnet predlog za njenu zabranu. U 2014. godini pred Ustavnim sudom Republike Srbije nije pokrenut nijedan postupak za zabranu udruženja građana.[518]

514 Vidi „Obraz na delu“, dostupno na http://www.obraz.rs/?cat=5.

515 Više o tome vidi u *Izveštaj 2011,* I 4.11.3.

516 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.

517 „Neonacisti formiraju borbene odrede“, *Blic online*, 4. novembar. http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/417302/Neonacisti-formiraju-borbene-odrede.

518 Odgovor Ustavnog suda na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Su 17/84–14 od 5. decembra 2014.

Ustavni sud je u 2012. godini doneo Odluku o zabrani rada udruženja „Otačastveni pokret obraz“[519] 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“.[520] Evidentno je da „novi“ Obraz zapravo jeste organizacija koja je zabranjena, budući da i nova organizacija ima istog predsednika 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.

519 Odluka Ustavnog suda VII U 249/09, *Sl. glasnik RS*, 69/12.

520 Dostupno na http://www.obraz.rs/.

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 svaka druga politička 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.

12. Pravo na azil[521]

12.1. Opšte

Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbeglica iz 1967,[522] sadrži niz prava i obaveza koji proističu iz prava na priznanje statusa 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 ono 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 Srbije 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[523] podrobnije uređuje postupak za dobijanje azila u našoj zemlji i ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je

521 Vidi više u *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013,* Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2014.

522 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, 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.

523 *Sl. glasnik RS,* 109/07.

dodeljena supsidijarna zaštita. Zakon pored prava na azil koje obuhvata pravo na utočište i pravo na supsidijarnu zaštitu, obuhvata i privremenu zaštitu koja se pruža u slučaju masovnog priliva lica kada nije moguće sprovesti individualne postupke za odobravanje azila.

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.[524]

12.2. 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. U periodu od januara do sredine aprila 2014. godine, Kancelarija za azil nije vršila registraciju u privremenim centrima za azil u Sjenici i u Tutinu,[525] pa je tako tražiocima azila koji su boravili u ovim centrima *de facto* bilo onemogućeno dobijanje ličnih karata koje se izdaju nakon registracije. Od sredine aprila Kancelarija za azil je počela da vrši registraciju u privremenom Centru u Tutinu. Registracija u ovim centrima se, međutim, ne vrši redovno. Bez identifikacionih dokumenata tražiocima azila ograničavaju se brojna ljudska prava.[526]

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. U prvoj polovini 2014. godine na aerodromu „Nikola Tesla“ izdato je deset potvrda o izraženoj nameri da se traži azil.[527]

U julu 2014. godine, Evropski sud za ljudska prava na zahtev Beogradskog centra izdao je privremenu meru kojom je naložio Republici Srbiji da ne deportuje tražioca azila sa aerodroma „Nikola Tesla“. Privremena mera je izdata s obzirom da

524 O ispunjavanju ovih načela vidi više u *Izveštaj 2013*, II.13.1.

525 Podatak dobijen u razgovoru sa službenikom Kancelarije za azil.

526 Videti izveštaje *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013; Azil u Republici Srbiji: izveštaj za period januar – april 2014; Azil u Republici Srbiji – Izveštaj za maj 2014.*

527 Informacija je dobijena od pravnika BCLJP koji su pružali pravnu pomoć licima kojima je izdata potvrda o izraženoj nameri na aerodromu „Nikola Tesla“.

su službenici granične policije na aerodromu odbijali da strancu koji je tražio azil, izdaju potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila i pokušali da lice vrate u Somaliju bez formalne odluke na koju je lice moglo da se žali. Beogradskom centru nije omogućen pristup prostorijama u kojima je on boravio na aerodromu radi pružanja pravne pomoći.[528]

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 azila i da pruže valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak. Namera osoba koje traže azil može biti prepoznata u postupku pred prekršajnim sudijom, koji bi tada mogao da obustavi postupak i uputi ih da podnesu zahtev za azil. Praksa postupanja prekršajnih sudova u Srbiji u navedenoj situaciji nije ujednačena. Tako je pred Prekršajnim sudom u Pirotu u 2014. godini, u pet prekršajnih postupaka prepoznata namera za traženje azila, usled čega su prekršajni postupci obustavljeni, dok je postupanje Prekršajnog suda u Raškoj u jednom predmetu potpuno drugačije.[529]

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.[530]

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.[531] 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 Republi-

528 Evropski sud za ljudska prava izdao je na zahtev BCLJP privremenu meru i naložio Srbiji da ne deportuje tražioca azila sa aerodroma „Nikola Tesla“ u Grčku ili Iran. Strancu je izdata potvrda tek nakon telefonske intervencije dok pravnicima BCLJP nije omogućen pristup prostorijama u kojima je on boravio na aerodromu radi pružanja pravne pomoći. Tom prilikom, službenici policije odbili su da BCLJP dostave informacije o tome gde se stranac nalazi i da li mu je dozvoljen ulazak u Srbiju nakon izdavanja potvrde.

529 Videti publikaciju *Izazovi sistema azila*, Grupa 484, Beograd, 2014, str. 36–37.

530 Vidi više u *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012,* Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2013.

531 Postupak za dobijanje azila počinje trenutkom podnošenja zahteva za azil, a ne trenutkom izražavanja namere.

ke Srbije.[532] Prema saznanjima kojima raspolaže Beogradski centar, državni organi ne sprovode postupke deportacije prekršajno kažnjenih osoba, pa su tako pravnici BCLJP u nekoliko navrata tokom 2014. godine u centrima za azil sretali lica sa presudama prekršajnog suda u kojima je izrečena mera udaljenja ili mera bezbednosti proterivanja. Takođe, pojedini tražioci azila koji nisu uspeli da se smeste u centru za azil ili dobiju potvrdu o izraženoj nameri u zakonom predviđenom roku strahuju od deportacije na teritoriju Republike Makedonije.[533]

12.2.1. Procedure za dobijanje statusa azilanta

Postupak za dobijanje azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil na propisanom obrascu koji se podnosi ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil (čl. 25). Kancelarija za azil može doneti odluku kojom usvaja zahtev za azil i strancu priznaje pravo na utočište ili dodeljuje supsidijarnu zaštitu, odluku kojom odbija zahtev za azil i nalaže strancu da, ukoliko nema drugi osnov za boravak, u određenom roku napusti teritoriju Republike Srbije. ili 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 koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila (čl. 33).[534]

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 sa 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.[535]

Protiv prvostepenih odluka donetih u postupku azila, žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke (čl. 35).

Zaštitnik građana je u svojim preporukama 75–6/14 od 10. februara 2014. godine[536] ukazao na neophodnost da Kancelarija za azil uvede svakodnevno dežurstvo svojih službenika u svim centrima za azil. U skladu sa preporukama Zaštitnika građana, početkom septembra 2014. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova angažovalo je policijske službenike iz PU Valjevo i Novi Pazar za rad u centrima u Bogovađi, Sjenici i Tutinu. Krajem septembra Ministarstvo unutrašnjih poslova je obezbedilo i prisustvo policijskog službenika u Centru za azil u Krnjači. Međutim,

532 Zakon o strancima, članovi 42 i 85 (*Sl. glasnik RS,* 97/08).

533 U toku 2014. godine u Centru za azil u Banji Koviljači, pravnici BCLJP saznali su iz razgovora sa osobom iz Avganistana, da je njen muž nakon odlaska u PS Loznica gde je želeo da izjavi nameru da traži azil, deportovan u Makedoniju.

534 Vidi više u III.12.2.3. i *Izveštaj 2013*, II.13.2.

535 Vidi više u *Izveštaj jun–oktobar 2013.*

536 Vidi više u odeljku III.12.6.

službenici MUP koji su postavljeni u centrima za azil nisu službenici Kancelarije za azil, već pripadnici različitih policijskih uprava unutar MUP. Ipak, službenici MUP ne mogu da obavljaju ove radnje u svim centrima za azil sa izuzetkom Centra za azil u Bogovađi, jer u momentu sastavljanja ovog izveštaja još uvek ne raspolažu tehničkom opremom.[537]

Tokom 2014. godine, Beogradski centar za ljudska prava je prilikom pružanja pravne pomoći tražiocima azila od tražioca azila dobijao pritužbe da im službenici MUP u PU Loznica ne izdaju potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila, a da ih službenici Odeljenja za strance u Savskoj ulici u Beogradu, prilikom evidentiranja detaljno ispituju o razlozima zbog kojih su napustili zemlju porekla i odlučili da traže azil u Srbiji o čemu se sastavlja službena beleška, što nije u predviđeno Zakonom o azilu. Ipak, Beogradski centar za ljudska prava nije registrovao nijedan slučaj neizdavanja potvrde o izraženoj nameri od strane službenika MUP u Savskoj.

Evropska komisija ukazala je na neophodnu sveobuhvatnu reformu sistema za azil, uključujući dovoljan broj dobro obučenog osoblja radi obrade sve većeg broja zahteva.[538]

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.[539]

U toku 2014. godine Komisiji za azil podneto je ukupno 13 žalbi na odluke Kancelarije za azil, od toga 2 žalbe su usvojene i prvostepena rešenja su poništena, u radu su 4 žalbe i 7 žalbi je odbijeno kao neosnovano. Ukupno je podneto 7 žalbi zbog ćutanja uprave a tri zahteva su usvojena (dodeljeno je 1 utočište i 1 supsidijarna zaštita). U dosadašnjoj praksi Komisija za azil je, povodom žalbe zbog nedonošenja prvostepenog rešenja u roku od dva meseca od pokretanja postupka, samo nalagala prvostepenom organu da sprovede ispitni postupak, ostavljajući mu za to dodatni rok iako je Komisija dužna da sama reši upravnu stvar, odnosno da meritorno odluči o zahtevu za azil.[540] Prema raspoloživim podacima Komisija za azil u slučaju ćutanja uprave nikada nije donela konačno rešenje.

Protiv odluke Komisije za azil moguće je pokrenuti postupak pred Upravnim sudom koji odluku o tužbi donosi u sudskom veću od trojice sudija. U periodu od januara do juna 2014. godine pred Upravnim sudom je pokrenut samo jedan upravni spor u postupku azila dok je doneto pet presuda povodom tužbi koje su uložene 2013. godine. U tri presude tužba je odbijena dok je u dve presude tužba uvažena i poništeno rešenje Komisije za azil. U jednoj presudi kojom se usvaja

537 Komesarijat za izbeglice i migracije je raspisao javni tender po skraćenom postupku radi nabavljanja neophodne tehničke opreme.

538 *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu,* str. 51.

539 Shodno bi trebalo primeniti opšti rok od 60 dana propisan Zakonom o upravnom postupku (čl. 208).

540 Videti više u izveštaju *Azil u Republici Srbiji: izveštaj za period januar–septembar 2014.*

tužba Upravni sud je našao da je Komisija za azil povredila pravila postupka propisana članom 235, st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku jer nije cenila sve navode žalbe, niti ijedan dokaz priložen uz žalbu. Naime, punomoćnik tužilje je u žalbi naveo razloge zbog kojih tužilja nije mogla da traži azil u zemljama koje su kvalifikovane kao sigurne, pri čemu je priložio spisak izvora koji su korišćeni kao dokazi u žalbi da te zemlje za tužilju nisu sigurne. Komisija za azil je u obrazloženju svoje odluke samo paušalno ocenila da navodi žalbe nisu od značaja za rešavanje upravne stvari i da tužilja nije podnela validne dokaze da je neka od sigurnih zemalja u kojima je boravila i kroz koje je prolazila, za nju lično nesigurna. Ova presuda je gotovo od precedentnog značaja za postupak azila, budući da u svojoj dosadašnjoj praksi u prethodne tri godine, Upravni sud nijednom nije uvažio tužbu niti je smatrao da paušalno ocenjivanje navoda i dokaza koje podnose tražioci azila o tome da zemlje kroz koje su prolazili na putu do Srbije za njih nisu sigurne u smislu člana 33, st. 1, tač. 6 Zakona o azilu predstavlja povredu pravila postupka.

Do sada se Upravni sud pretežno ograničavao na ispitivanje proceduralne ispravnosti postupka za dobijanje azila. Tužba Upravnom sudu po pravilu ne odlaže izvršenje upravnog akta protiv koga je podneta,[541] 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.[542]

12.2.2. Primena koncepta sigurne treće zemlje i kršenje zabrane vraćanja

Osim zabrane *non refoulement* iz Konvencije o statusu izbeglica (čl. 33),[543] nadležne organe obavezuje i zabrana proterivanja i vraćanja osoba 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 koja traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila koristeći

541 Član 23 Zakona o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, 111/09.

542 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.*

543 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 u 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*.

se konceptima sigurne treće zemlje[544] i sigurne države porekla[545] (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.

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 ostaje, 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.[546] 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,[547] mišljenja UNHCR i izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija, kao što su Savet Evrope[548] ili međunarodne nevladine organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite izbeglica i tražilaca azila.

Imajući u vidu dve presude Upravnog suda kojima su poništena rešenja Komisije za azil, moglo se očekivati da će prvostepeni i drugostepeni organi u postupku azila u budućnosti prekinuti praksu sistematske zloupotrebe pravila sigurne

544 Sigurna treća država je država sa liste koju utvrđuje Vlada, koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sadržanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokolu o statusu izbeglica iz 1967. godine (u daljem tekstu: Ženevska konvencija i Protokol), u kojoj je tražilac azila boravio ili kroz koju je prolazio, neposredno pre dolaska na teritoriju Republike Srbije i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil, u kojoj ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi.

545 Sigurna država porekla je država sa liste koju utvrđuje Vlada, čiji je državljanin lice koje traži azil, a ako se radi o licu bez državljanstva, država u kojoj je to lice imalo prethodno stalno boravište, koja je ratifikovala i primenjuje međunarodne sporazume o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, u kojoj ne postoji opasnost od proganjanja iz bilo kog razloga koji predstavlja osnov za priznavanje prava na utočište ili dodelu supsidijarne zaštite, čiji državljani ne napuštaju svoju državu iz tih razloga i koja dozvoljava međunarodnim telima uvid u poštovanje ljudskih prava.

546 *Serbia Revisited,* str. 7.

547 Npr. sigurnom je proglašena Grčka koja se ne smatra sigurnom trećom zemljom nakon odluke u slučaju *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, ECtHR, App. No. 30696/09 (2011).

548 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.

zemlje,[549] te da će u postupcima prethodno utvrđivati da li je u konkretnom slučaju treća zemlja zaista sigurna za tražioca azila odnosno da li u toj zemlji postoji efikasan i fer postupak azila. Ipak, i u 2014. godini, Kancelarija za azil nastavila je sa automatskom primenom koncepta sigurne treće zemlje.

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.[550] 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, ne 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.“[551] 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.[552]

Upozorenje Visokog Komesarijata za izbeglice UN iz 2012. godine da, s obzirom na trenutno stanje u sistemu azila, Srbiju ne bi trebalo smatrati sigurnom trećom zemljom i poziv državama članicama Konvencije da tražioce azila ne vraćaju u Srbiju po tom osnovu[553] ostali su nepromenjeni u 2014. godini.

12.3. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita

Smeštaj za tražioce azila u Srbiji u toku 2014. godine organizovan je od strane Komesarijata za izbeglice i migracije u pet centara: Banji Koviljači, Bogovađi, Sjenici, Tutinu, Obrenovcu i od avgusta meseca 2014. godine i u Krnjači.

549 Videti izveštaje *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013; Azil u Republici Srbiji: izveštaj za period januar–april 2014; Azil u Republici Srbiji – Izveštaj za maj 2014.*

550 Vidi *M. S. S. protiv Belgije i Grčke,* ECtHR, App. No. 30696/09 (2011).

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

552 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.

553 *Srbija zemlja azila*, para. 4.

S obzirom na to da je broj tražilaca azila iz meseca u mesec sve veći, i da se u maju 2014. godine privremeni centar u Obrenovcu zatvorio zbog elementarnih nepogoda koje su pogodile zemlju, potreba za novim centrom koji bi smestio tražioce azila nije prestala. Bez obzira na novotvorene privremene centre u Sjenici, Tutinu i Krnjači, smeštajni kapaciteti ostaju nedovoljni s obzirom da cifra od 16.490 izraženih namera za traženje azila u 2014. godini drastično premašuje broj namera zabeležen od 2008, kada je usvojen Zakon o azilu. Sa druge strane, povećanje smeštajnih kapaciteta samo po sebi ne može rešiti problem sa kojim se Srbija susreće. Naime, broj tražilaca azila uvećava se u značajnoj meri zbog neefikasnosti postupka kao i dugog trajanja istog.

Privremeni centar za smeštaj tražilaca azila u Krnjači je naselje od 17 baraka koje je od 1993. godine služilo i još uvek služi kao centar za smeštaj izbeglica i raseljenih lica iz Hrvatske, Bosne i Kosova. Trenutno su dve barake namenjene smeštaju tražiocima azila, dok je ukupan smeštajni kapacitet 100 kreveta. Tokom svojih redovnih poseta centru tokom 2014, pravni tim Beogradskog centra za ljudska prava primetio je da ne postoji zajednička prostorija u kojoj bi tražioci azila provodili vreme, kao ni kuhinja, već je trpezarija zajednička za sva lica koja su smeštena u Krnjači, s tim što se obroci služe u različitim vremenskim periodima. Materijalni uslovi u samim barakama, sobama i toaletima koje su prilično stare i dotrajale, u ovakvom stanju ne bi mogli dugoročno da zadovolje minimalne standarde smeštaja, što podrazumeva ishranu, održavanje higijene, pružanje zdrstvene i socijalne podrške, itd.

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.[554] Prilikom smeštaja prednost se daje porodicama sa decom i osobama sa zdravstvenim problemima. Objekti u Banji Koviljači, Bogovađi i Obrenovcu (dok je postojao) su otvorenog tipa i uslovi smeštaja su zadovoljavajući.

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[555] 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. Zakonom o budžetu za 2014. godinu predvi-

554 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 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).

555 *Sl. glasnik RS,* 107/12.

đen je iznos od 2.000.000 dinara za integraciju lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita ili izbeglički status.

12.4. Maloletni tražioci azila bez pratnje[556]

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.[557] 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 za brigu o maloletnim tražiocima azila zatvorenog tipa. 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.[558] Maloletni stranci bez pratnje koji zatraže azil se potom upućuju u centre u Banji Koviljači, Bogovađi, Sjenici, Tutinu, Obrenovcu i Krnjači gde borave tokom trajanja postupka za dobijanje azila.

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.

12.5. Reforma zakonodavnog okvira

Odlukom MUP u decembru 2013. godine osnovane su Projektna grupa i Radna grupa za izradu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu pri Ministarstvu unutrašnjih poslova. Sastancima Projektne grupe prisustvovali su predstavnici državnih institucija (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Komeserijat za izbeglice i migracije, Zaštitnik građana), predstavnici međunarodnih agencija i organizacija (UNHCR, IOM, Delegacije EU u Srbiji, Kancelarije UN u Republici Srbiji) kao i predstavnici nevladinih organizacija (Beogradski centar za ljudska prava, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, Grupa 484 i Zero tolerance). Projektnom grupom

556 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).

557 *Serbia As a Safe Third Country,* str. 10.

558 Vidi više u *Izveštaj: Položaj tražioca azila u Srbiji (januar–jun 2012)*, dostupan na: http://azil.rs/doc/izvestaj_januar_jun_2012_BCHR.pdf.

predsedavao je državni sektretar u MUP Vladimir Božović. U prva četiri meseca 2014. godine Projektna grupa je održala 6 sastanaka.

Mandat Projektne grupe je razmatranje i analiza pravne regulative i stanja u oblasti azila kao i predlaganja rešenja na osnovu kojih će Radna grupa izraditi novi Zakon o azilu. Rok za ostvarivanje mandata ove grupe bio je 30. jun 2014. godine. Rad Projektne grupe funkcionisao je po principu *Chatham House Rule*,[559] što podrazumeva da učesnici mogu slobodno da koriste informacije dobijene u toku sastanaka ali nije dozvoljeno da otkrivaju izvor tih informacija odnosno identitet govornika koji ih je saopštio, čime se obezbeđuje otvorenost i slobodno deljenje informacija između članova grupe.[560]

Rad Projektne grupe predstavlja primer dobre prakse okupljanja organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija i državnih organa u jedan široki forum sa zajedničkim ciljem da se unapredi postojeći sistem azila u Republici Srbiji.

Nakon vanrednih parlamentarnih izbora u Srbiji marta 2014. godine, zaustavljen je rad na izmenama i dopunama Zakona o azilu.

12.6. Preporuke Zaštitnika građana

Zaštitnik građana je u februaru 2014. godine utvrdio propuste u postupanju MUP i Komesarijata za izbeglice i migracije prema strancima koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji.[561] Propusti se sastoje u propuštanju blagovremenog evidentiranja, utvrđivanju statusa i pružanja odgovarajuće podrške strancima koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji usled čega su oni onemogućeni u ostvarivanju prava zajemčenih domaćim i međunarodnim propisima. Na osnovu ovih nalaza, Zaštitnik građana je uputio 26 preporuka nadležnim državnim organima – Direkciji policije MUP[562] i Komesarijatu.[563]

Ministarstvu unutrašnjih poslova se preporučuje evidentiranje izraženih namera za traženje azila, što je inače zakonska obaveza MUP prema članu 22 ZoA,

559 Vidi više na http://www.chathamhouse.org/about-us/chathamhouserule.

560 U ovkiru rada Projektne grupe svim akterima je pružena mogućnost i prostor da komentarišu važeći Zakon o azilu i da istaknu probleme u njegovoj primeni. Takođe, članovi Projektne grupe su mogli da podnesu svoje predloge izmena Zakona o azilu. Ostaje, međutim, otvoreno pitanje da li će nova Vlada uvažiti predloge civilnog društva, a u kom obimu će nova rešenja predstavljati kompromise različitih politika i interesa.

561 Del. br. 3220, od 10. februara 2014, dostupno na: http://azil.rs/documents/category/odabrane-presude. Zaključci i preporuke odnose se i na postupanje prema strancima kojima nije utvrđen identitet, koje ne poseduju putnu ispravu ili nemaju zakonski osnov boravka na teritoriji Republike Srbije, odnosno koje shodno važećim propisima i standardima nije bilo moguće odmah prinudno udaljiti iz Republike Srbije.

562 Vidi dopis MUP upućen Zaštitniku građana o neophodnim uslovima za primenu preporuka, Predmet 01 br. 1686/14-10 (1), dostupno na http://azil.rs/documents/category/odabrane-presude.

563 Vidi odgovor Komesarijata za izbeglice i migracije na izveštaj i preporuke Zaštitnika građana, br. 019 –707/2, dostupno na http://azil.rs/documents/category/odabrane-presude.

kao i izdavanje potvrde o izraženoj nameri koja će sadržati fotografiju i druge biometrijske podatke.[564] Zaštitnik dalje navodi da MUP treba da oformi samostalnu kancelariju za azil, van Uprave granične policije i obezbedi adekvatne kapacitete i uslove za njen rad.[565] Niz preporuka odnosi se na pravoremeno preduzimanje potrebnih službenih radnji uključujući registaciju i izdavanje lične karte koje bi trebalo obaviti odmah po prijemu lica u centar,[566] poučavanje o obavezi na podnošenje zahteva u roku od 15 dana na jeziku koje lice razume[567] i saslušanje lica koje je podnelo zahtev u najkraćem mogućem roku.[568] Preporučuje se konačno i izdvajanje budžetskih stredstava za udaljenje stranaca čiji zahtev za azil nije usvojen,[569] uz dodatne upute da se prilikom udaljenja stranaca moraju poštovati relevantna zakonska ograničenja.[570] Zaštitnik građana je u svojim preporukama Komesarijatu izneo mišljenje da centri za azil treba da budu ustanovljeni i organizovani isključivo na način koji ih stavlja u funkciju efikasnog sprovođenja postupka azila,[571] a da je neophodno povećati smeštajne kapacitete,[572] koji bi morali da ispunjavaju odgovarajuće standarde u pogledu uslova smeštaja, ishrane, za održavanje higijene, pružanje zdravstvene zaštite i dr.[573] Komesarijatu se posebno nalaže[574] prekidanje prakse odobravanja odsustva van Centra,[575] i „čuvanja soba“ ili kreveta za lica koja su po bilo kom osnovu napustila centar[576] (preporuka IV 6).

S obzirom da sprovođenje nekih od navedenih preporuka zahteva izmene važećih propisa, Zaštitnik je preporučio MUP da u roku od 15 dana od prijema preporuka, dostavi Vladi nacrte predloženih izmena i dopuna. Nakon deset meseci može se konstatovati da su navedene preporuke delimično ispunjene. Naime, službene radnje se ne preduzimaju u najkraćem mogućem roku, potvrde o izraženoj nameri ne izdaju se blagovremeno što otežava rad i postupanje svim nadležnim subjektima u postupku, odsustva iz centara za azil se još uvek odobravaju, a takođe nije prekinuta ni praksa čuvanja soba u centrima. Povećani su smeštajni kapaciteti otvaranjem centra u Krnjači koji su u funkciji postupka azila s obzirom da su blizu

564 Preporuka III 2.
565 Preporuka V 1.
566 Preporuka V 3.
567 Preporuka V 4.
568 Preporuka V 5.
569 Preporuka V 9.
570 Preporuka V 7.
571 Preporuka IV 1.
572 Preporuka IV 2.
573 Preporuka IV 3.
574 Preporuka IV 5.
575 Upravnici centara za azil daju odobrenje licima koja borave u centru za boravak van centra određeni broj dana, najčešće 72 sata, te se oni sa ovom dozvolom mogu legalno kretati svim delovima zemlje uključujući i u pograničnim mestima. Iako u izuzetnim slučajevima ovakva odsustva mogu biti opravdana, sadašnja praksa ukazuje na to da se sistem dozvola široko zloupotrebljava za pokušaje nelegalnog prelaska granice.
576 Preporuka VI 1.

Kancelarije za azil. Sa druge strane centri za azil u Sjenici i Tutinu još uvek nastavljaju sa radom iako nisu u funkciji postupka azila.[577]

13. Pravo na rad

13.1. Opšte

Srbija je članica Međunarodne organizacije rada i ratifikovala je veliki broj konvencija usvojenih pod okriljem ove organizacije,[578] među kojima su i Konvencija br. 122 o politici zapošljavanja[579] i Konvencija br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja,[580] 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.[581] Pravo na rad podrazumeva pravo na zaposlenje, pravo slobode izbora rada, odnosno zabranu prinudnog rada[582] 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.[583]

Oblast radnog prava regulisana je prvenstveno Zakonom o radu (ZOR)[584] i Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.[585] Opštim kolektivnim ugovorom[586] detaljnije su uređeni odnosi između poslodavca i zaposlenih. Opšti kolektivni ugovor je prestao da važi maja 2011. godine, što zapravo znači da se od 18. maja 2011. godine u ostvarivanju prava, obaveza i odgovornosti iz radnog

577 Službenici Kancelarije za azil sproveli su u navedenim centrima predmetne radnje svega tri puta u toku 2014. godine.

578 Do sada je usvojeno 77 Konvencija MOR.

579 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori i drugi sporazumi)*, 34/71.

580 *Sl. list FNRJ (Međunarodni ugovori i drugi sporazumi)*, 3/61.

581 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.

582 Više o zabrani prinudnog rada vidi u III.3.5.

583 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 stav 1 Opšteg komentara br. 18.

584 *Sl. glasnik RS,* 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

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

586 *Sl. glasnik RS*, 50/08, 104/08 – Aneks I i 8/09 – Aneks II.

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.[587] 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%.

13.2. Zakon o radu

Zakon o radu donet 2005. godine tokom svoje primene pokazao je određene nedostatke i nepreciznosti, tako da se ukazala potreba da se određeni radnopravni instituti menjaju i prilagođavaju novim potrebama tržišta rada i ekonomije, ali i da se uvedu novi standardi koji će doprineti stvaranju povoljnijeg poslovnog ambijenta i ulaganja u Srbiju.[588]

Nacrt izmena Zakona o radu, predložen je u 2013. godini. Javna rasprava je kratko trajala i on je povučen iz procedure 20. januara 2014. godine na sastanku Socijalno-ekonomskog saveta. Februara 2014. godine sa radom je počela nova radna grupa sačinjena od predstavnika vlade, sindikata i poslodavaca, sa ciljem da se izmena zakona donese do 30. jula. Pet najvažnijih tema oko kojih je trebalo usaglasiti stavove bile su: rad na određeno vreme, otkazi od strane poslodavaca, otpremnine, prošireno dejstvo kolektivnog ugovora i iznos mininalne zarade. Posle četiri meseca u kojima se radna grupa sastajala jednom nedeljno, reprezentativni sindikati su 10. jula napustili sednicu, navodeći kao razlog to što je Ministarstvo rada ponudilo nova rešenja za prošireno dejstvo kolektivnog ugovora koje se, prema njihovom mišljenju, ne može primeniti u praksi.[589]

Zakon o radu je nažalost samo jedan u nizu zakona koji je na kraju izmenjen bez adekvatne javne rasprave, usvojen je po hitnom postupku, a izmene i dopune Zakona o radu stupile su na snagu 29. jula 2014. godine. Usvajanje novih rešenja vlada je objasnila delom strukturnih reformi u cilju stvaranja uslova za uspostavljanje poslovnog okruženja koje će omogućiti porast stranih i domaćih investicija, povećanje produktivnosti privrede, otvaranje novih radnih mesta, itd. Nove odredbe bi, prema predlagaču zakona, trebale da smanje nepotrebne procedure administriranja, koje ne doprinose obezbeđivanju i zaštiti prava zaposlenih, a predstavljaju znatan trošak za poslodavce.

587 *Sl. glasnik RS,* 37/11.

588 Z. Lazić i dr., *Vodič za primenu Zakona o radu*, Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračka i socijalna pitanja, Paragraf, Beograd, 2014.

589 Vidi: http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/479897/Sindikati-napustaju-pregovore-o-Zakonu-o-radu. i http://www.tanjug.rs/novosti/136926/sindikati-napustaju-pregovore-o-zakonu-o-radu.htm#.

Tokom rada na izmenama i dopunama Zakona o radu stvarao se utisak da su sve odredbe, kojima se umanjuju prava zaposlenih nametnuti zbog usaglašavanja sa međunarodnim standardima i zahtevima u procesu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i konvencijama usvojenim u MOR. Jedna od njih je npr. EU Direktiva 2006/54 o jednakom tretmanu muškaraca i žena pri zapošljavanju i na radu, mada je ona već primenjena u našem pravnom sistemu kroz Zakon o zabrani diskriminacije. Kada je reč o standardima koji u oblasti rada postoje u EU mora se znati da se Evropska unija ne bavi previše pravima zaposlenih, osim u kontekstu zabrane diskriminacije, okvirnog definisanja minimuma prava koje je potrebno pružiti zaposlenima, kao i uređivanja prava zaposlenih u pojedinim specifičnim delatnostima (kao što je na primer saobraćaj). Međunarodna organizacija rada se bavi pravima zaposlenih na detaljniji način, ali nijedno od usvojenih rešenja koja idu na štetu zaposlenih nije sastavni deo nijednog dokumenta ove ili bilo koje druge međunarodne organizacije, koja je i stvorena da bi se promovisala i jačala prava radnika i podsticala socijalni dijalog.[590] S druge strane, nije uzeta u obzir obaveza koju je Srbija preuzela 2003. godine ratifikacijom Konvencije br. 181 MOR o privatnim agencijama za zapošljavanje – „lizing" zaposlenih je i dalje ostao deregulisan, čime se nastavlja njihovo pravno ali i faktički neodrživo stanje.

Izmene zakona tiču se prvenstveno uslova rada i zapošljavanja. Rok trajanja radnog odnosa na određeno vreme povećan je sa 12 na 24 meseca (čl. 37). Dužina prekovremenog rada ograničena je na osam časova nedeljno, pri čemu se prekovremeni rad plaća najmanje 26% od osnovice zarade, a zaposleni ne može da radi više od 12 časova dnevno uključujući i prekovremeni rad. Prema članu 108 Zakona uvećana zarada se reducira zbog više razloga, ne prizanje se smenski rad, minuli rad se vrednuje kod poslodavca kojim je zaključen ugovor o radu (odnosno poslednjeg poslodavca sa kojim se izjednačava rad kod poslodavca prethodnika u slučaju statusnih promena i povezanih lica sa poslodavcem). Minimalna zarada se određuje na osnovu minimalne cene rada, vremena provedenog na radu i poreza i doprinosa koji se plaćajau iz zarade (čl. 111 i 112). Otpremnine pri odlasku u penziju koju poslodavac plaća zaposlenom smanjena je sa tri na dve prosečne zarade (čl. 158).

U cilju usklađivanja sa Konvencojom br. 183 MOR o zaštiti materinstva usvojene su izmene zakonskih odredbi koje se odnose na trudnice i zaposlene porodilje koje doje dete kojima se pruža veća zaštita. Trudnica ima pravo i na odsustvo sa rada radi obavljanja zdravstvenih pregleda u vezi sa trudnoćom od strane izabranog lekara, s tim što je dužna da ga o toj potrebi blagovremeno obavesti.

Zakon dozvoljava poslodavcu da zaposlenom ponudi aneks ugovora o radu kada zaposleni odbije ponudu aneksa zadržava pravo da u sudskom postupku povodom otkaza ugovora o radu osporava njegovu zakonitost. Pojednostavljena je procedura za izmenu ugovora o radu tako da aneks više nije nužan kada je potrebno da

590 Tekst je preuzet sa internet sajta www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, docent na Pravnom fakultetu Univerziteta Union i sekretar Pravne klinike za radno pravo, 28. jul, tekst u celini dostupan na http://pescanik.net/sve-neistine-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-radu/.

se neki posao završi bez odlaganja. Postupak za izmenu ugovora ne primenjuje se u slučaju zaključivanja aneksa na inicijativu zaposlenog (čl. 172 i 172a).

Nedostatak odredbi o disciplinskom postupku i disciplinskim sankcijama bio je jedan od većih problema u Zakonu o radu. Iako su izmenama i dopunama uvedene disciplinske mere, problemi su ostali i to prvenstveno zbog načina normiranja. Odredbe o disciplinskim merama svrstane su u deo zakona o otkazu ugovora o radu od strane poslodavca, međutim, disciplinski postupak i nadležnost za njegovo sprovođenje nisu precizirani kao ni način utvrđivanja disciplinske odgovornosti i izricanja disciplinskih mera.[591]

13.3. Zaposlenost u Srbiji

Gotovo četvrtina radno aktivnog stanovništva u Srbiji je nezaposlena. Na osnovu Ankete o radnoj snazi, koju po metodologiji Eurostata sprovodi Republički zavod za statistiku (RZS), stopa nezaposlenosti, koja predstavlja učešće nezaposlenih u ukupnom broju aktivnih stanovnika u Republici Srbiji, iznosila je u oktobru 2014. godine 20,3%, i to 19,5% za muško i 21,3% za žensko stanovništvo. Stopa nezaposlenosti u beogradskom regionu iznosila je 18,3%, a u AP Vojvodini 21,6%. U regionu Šumadije i zapadne Srbije stopa nezaposlenosti iznosila je 18,3%, dok je u regionu južne i istočne Srbije iznosila 23,3%. Stopa nezaposlenosti u oktobru 2014. godine manja je za 0,5 procentnih poena u odnosu na početak godine, kada je beležila stopu od 20,8%, dok stopa zaposlenosti beleži porast od 1,1 procentna poena.

Stopa zaposlenosti predstavlja procenat zaposlenih u ukupnom stanovništvu starom 15 i više godina, i u drugom kvartalu 2014. godine iznosila je 39,5%. Od toga je stopa zaposlenosti za muškarce iznosila 46,7%, a za žene 32,8%. Najveća stopa zaposlenosti bila je u regionu Šumadije i zapadne Srbije 42,1%, zatim u regionu Vojvodine, gde je iznosila 39,4%. U beogradskom regionu ova stopa iznosila je 38,9%, a u regionu južne i istočne Srbije 36,8%. S obzirom na veliki broj lica koja nisu formalno zaposlena, računa se i stopa neformalne zaposlenosti,[592] koja je u drugom kvartalu 2014. godine veća za 0,7 procentna poena u odnosu na prvi kvartal, a za 0,9 procentna poena veća nego u oktobru prethodne godine.[593]

Prema Globalnom izveštaju o konkurentnosti 2014–2015. Svetskog ekonomskog foruma, najveće prepreke za poslovanje u Srbiji su neefikasna birokratija (13,7%), ograničen pristup novčanim sredstvima (13,3%) i korupcija (11,9%). Kada

591 *Ibid*.

592 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 socijalnoh i penzionog osuguranja, kao i nepraćene pomažuće članove domaćinstva.

593 Saopštenje za javnost RZS dostupno na rzs.stat.gov.rs.

je u pitanju neregularno plaćanje i podmićivanje, od 144 države Srbija zauzima 69. mesto, a prema praksi zapošljavanja i otpuštanja nalazi se na 115. mestu.[594]

Istraživanja pokazuju da se građani u Srbiji, kada je o zapošljavanju reč, najviše žale na korupciju. Korupcija prilikom zapošljavanja prisutna je i u javnom i u privatnom sektoru. Međutim, o prisustvu korupcije u privatnom sektoru gotovo da nema informacija u do sada objavljenim istraživanjima, studijama ili medijima. S jedne strane, to je posledica činjenice da se o korupciji po definiciji fokusira na javni sektor. S druge strane, korupcija u privatnom sektoru ima određene specifičnosti i najčešće se pokazuje u posrednim formama. Na primer, u Srbiji je raširena praksa da se vlasnicima privatnih preduzeća daju različite vrste olakšica i pogodnosti (subvencije za otvaranje novih radnih mesta i sl.). Ne postoje pouzdana istraživanja o tome koliko su poštovana prava kandidata prilikom zapošljavanja u ovakvim uslovima, izuzev povremenih natpisa u medijima o zloupotrebama dobijenih subvencija, njihovom korišćenju za druge namene i zaštićenom statusu vlasnika. Postoje, takođe i brojne naznake da se za dobijene pogodnosti od vlasnika zauzvrat očekuje, odnosno da se kao uslov postavlja, zapošljavanje određenog broja ljudi iz partije na vlasti ili koalicionih partija (na različitim nivoima od lokalnog do republičkog).[595]

Jedini način da se smanji nivo korupcije u zapošljavanju u javnom sektoru je izmena zakona i drugih propisa koji se tiču rada a koji uvode jasne i obavezujuće kriterijume za zapošljavanje državnih službenika i stroge kazne za kršenje takvih odredaba. Za to je potrebno izvršiti ozbiljnu i sveobuhvatnu reformu državne uprave i svih propisa koji se odnose na oblast rada jer se samo tako može izvršiti depolitizacija i profesionalizacija službenika. Nažalost, najavljene reforme u ovoj oblasti još uvek nisu ni počele u 2014. godini.

Posmatrano prema oblastima, najmanje korupcije ima u zapošljavanju na slabo plaćenim, neatraktivnim, zdravstveno i bezbedno rizičnim poslovima. Stranačko zapošljavanje u lokalnim komunalnim preduzećima uglavnom je bilo na rukovodećim ili administrativnim poslovima. Zabrinjava činjenica da je korupcija prisutna i u profesijama koje po definiciji nose visok društveni ugled (sudije, univerzitetski profesori, lekari i slično).

13.4. Pravo na pomoć prilikom zapošljavanja i za slučaj nezaposlenosti

Oblast zapošljavanja detaljno je uređena Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.[596] Poslove zapošljavanja obavlja Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ), koja od 2010. godine ima sedište u Kragujevcu. Ona je u

594 Više na: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014–15.pdf.

595 *Korupcija protiv dostojanstvenog rada*, Fondacija Centar za demokratiju Beograd, 2013.

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

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.

Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje u avgustu 2014. godine nalazilo se 757.243 lica, odnosno 20,3%, što je za 0,5 odsto manje u odnosu na početak godine. Od toga je 392.562 žena. Tokom 2014. godine, sa evidencije NSZ zaposleno je 21.895 lica, dok posao po prvi put traži 261.750 lica.[597] Na zaposlenje se u proseku čeka skoro četiri godine, a mladi do 30 godina čine 26,2% od ukupnog broja nezaposlenih. Broj nezaposlenih u Srbiji je dostigao svoj maksimum u februaru 2014. godine, kada je na evidenciji NSZ registrovano 25,1% nezaposlenih.[598]

Jedan od većih izazova s kojima se Vlada Srbije suočava kada je reč o povećanju zaposlenosti je i siva ekonomija. Iako je Vlada najavila da će aktivno delovati u cilju smanjenja sive ekonomije i njenog uvođenja u regularne tokove u toku ove godine nije bilo ozbiljnijih aktivnosti koje bi dale zadovoljavajuće rezultate. Borba protiv sive ekonomije je veoma nepopularna i zadire u mnogo slojeva društva pa je najverovatnije to jedan od razloga što je ona ove godine izostala. Istraživanje IPSOS, uz finansijsku podršku USAID[599] pokazalo je da gotovo trećina građana (30%) smatra da siva ekonomija suštinski nema negativnih uticaja na život običnih građana. Iako su složni u oceni da siva ekonomija ugrožava prava radnika i smanjuje prihode države, 73% građana smatra da je siva ekonomija jedini način preživljavanja za siromašne. Istraživanje je takođe pokazalo i da se samo u 67% slučajeva zarada isplaćuje na tekući račun.

U izmenama Zakona o radu predviđena je obaveza poslodavca da ugovor o radu ili ugovor o drugom obliku radnog angažovanja drži u sedištu ili drugoj prostoriji poslodavca, u zavisnosti od toga gde zaposleni radi. Međutim, ovo rešenje mora da prate i izmene seta poreskih zakona i što je još važnije, da inspekcije rada i poreske inspekcije rade mnogo efikasnije.

597 Podaci preuzeti iz mesečnog statističkog biltena NSZ, dostupno na http://www.nsz.gov.rs/.

598 *Politika*, 6. oktobar, str. 11.

599 *Siva ekonomija – stavovi i iskustva opšte populacije*, IPSOS Strategic Marketing, mart 2014, dostupno na http:// http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/2014/042514-Istrazivanje-Siva-ekonomija-NALED-USAID.pdf.

13.5. Prava radnika u vezi sa prestankom radnog odnosa

Institut prestanka radnog odnosa, najnovijim izmenama Zakona o radu pretrpeo je dosta promena. Olakšano je otpuštanje radnika jer je ukinuto ranije rešenje koje je predviđalo prilično komplikovani postupak (sada nema disciplinskog tužioca, disciplinske komisije, rasprave, internog postupka).[600] Mnogi sindikati smatraju da je svrha novog zakona lakše otpuštanje radnika i smanjenje troškova za poslodavca, a sve u cilju privlačenja stranih investitora kojima poslovanje pod uslovima propisanim starim zakonom nisu odgovarali.[601]

Prema članu 175 ZOR, radni odnos prestaje istekom roka za koji je zasnovan, kada zaposleni navrši 65 godina starosti i 15 godina radnog staža, sporazumom između zaposlenog i poslodavca, otkazom ugovora o radu od strane poslodavca ili zaposlenog, na zahtev roditelja ili staratelja zaposlenog mlađeg od 18 godina, smrću zaposlenog i u drugim slučajevima utvrđenim zakonom. Do prestanka radnog odnosa može doći i od strane zaposlenog (čl. 178 ZOR). Otkaz ugovora o radu zaposleni dostavlja poslodavcu u pisanom obliku u otkaznom roku od 15 dana (koji može biti i duži ako je ugovoren opštim aktom ili ugovor o radu). Novina u ovoj zakonskoj odredbi je brisanje stava 3 koji je glasio: „ako zaposleni otkaže ugovor o radu od strane poslodavca učinjene povrede obaveza utvrđenih zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu, zaposleni ima sva prava kao u slučaju da mu je nezakonito prestao radni odnos“ (iznuđeni otkaz).

Zakonodavac se odlučio za brisanje ovog stava, odnosno njegovu potpunu izmenu. Zbog ovakvih izmena, zaposleni koji da otkaz zbog mobinga ili diskriminacije imaće mogućnost da tu svoju izjavu pobija po opštim pravilima obligacionog prava koja važe za ništavosti ili rušljivost ugovora.[602]

Novine su i da su prošireni otkazni razlozi na inicijativu poslodavca (čl. 179, st. 3), tako što su uvedeni pojmovi są moralnom sadržinom, kao što su zloupotreba položaja ili prekoračenje datih ovlašćenja; necelishodno i neodgovorno korišćenje sredstva rada; ako zaposleni ne koristi ili nenamenski koristi obezbeđena sredstva ili opremu za ličnu zaštitu na radu, itd.

Uvedena je i obaveza upućivanja zaposlenog u zdravstvenu ustanovu radi ocene i utvrđivanja da li postoje opravdani razlozi za davanje otkaza usled alkoholisanog stanja ili drugih supstanci poslodavac treba da utvrdi postojanje navedenih okolnosti na drugi način u skladu sa opštim aktom. Odbijanje zaposlenog da se odazove na poziv poslodavca da izvrši analizu smatra se nepoštovanjem radne discipline u smislu stava 3 ovog člana. Potrebno je dodatno urediti način sprovođenja kolektivnim ugovorom jer će inače, u praksi, poslodavci slati zaposlene u ovlašćene

600 *Sl. glasnik RS*, 75/14, prestanak radnog odnosa formulisan je u glavi XVI, od člana 175 do 192.

601 Tako npr. Sindikat visokog obrazovanja Srbije, mišljenje dostupno na http://www.svos.org.rs/pdfs/zor_pregled_izmena_i_dopuna2-avgust2014.pdf, zatim sindikat Nezavisnost, mišljenje dostupno na http://www.nsprv.org/Informator_br._79.pdf.

602 Vodič za primenu Zakona o radu, Paragraf Lex, septembar 2014, str. 75.

ustanove, bez propisane procedure – kada ga šalju, koliki je dozvoljeni procenat prisustva alkohola u krvi, a da se to ne smatra otkaznim razlogom, itd.

Dodat je i novi pododeljak pod nazivom Mere za nepoštovanje radne discipline, odnosno povredu radnih obaveza (čl. 179 a). Predviđene su nove mere – privremeno udaljenje sa rada bez naknade zarade u trajanju od jednog do 15 radnih dana; novčana kazna u visini do 20% osnovne zarade zaposlenog za mesec u kome je novčana kazna izrečena, u trajanju do tri meseca, koja se izvršava obustavom od zarade na osnovu rešenja poslodavca o izrečenoj meri i opomena sa najavom otkaza.

Međutim, za ove mere zakon nije definisao postupak, odnosno nije jasno ko će procenjivati težinu povrede i odlučivati o primeni mere, da li će zaposleni imati pravo žalbe na rešenje, posebno o izrečenoj novčanoj kazni i kome (osim naravno sudu), da li će rešenje sadržati pouku o pravnom leku. Pretpostavka je da će sva ova pitanja morati da se definišu kolektivnim ugovorom. Zaposleni ima pravo da traži od poslodavca potvrdu o datumu zasnivanja i prestanka radnog odnosa, kao i o vrsti i opisu poslova koje je radio, ocenu ponašanja i rezultate rada kao dokaz o radnom iskustvu.

Pravilo iz člana 191, st. 1 u pogledu pravnih posledica nezakonitog prestanka radnog odnosa, odnosno na vraćanje na posao (reintegraciju), naknadu štete i uplatu doprinosa, preformulisano je kako bi se izbeglo sporno tumačenje ove odredbe u pogledu vraćanja zaposlenog na rad. Naime, ranije rešenje ako sud donese pravosnažnu odluku kojom je utvrđeno da je zaposlenom nezakonito prestao radni odnos, dopuštalo je da zaposleni prvo u sudskom postupku dokaže nezakonitost otkaza, a zatim u odvojenoj parnici zahteva vraćanje na posao što je nerazumno dugo moglo da traje, dok poslodavac u međuvremenu zaposli drugo lice na to radno mesto. Sadašnjim rešenjem, zaposleni mora odmah da se izjasni kada podnosi tužbu radi poništaja otkaza da li želi vraćanje na posao ili ne. Ako podnese tužbu po pravosnažnosti odluke o otkazu, tužba će biti odbačena.

Stav 7 istog člana takođe je novina ZOR, koja je povoljnije za poslodavce pošto predviđa da sud može da odbije zahtev zaposlenog za vraćanje na rad kada u toku postupka utvrdi da je postojao osnov za prestanak radnog odnosa, ali da je poslodavac postupio suprotno odredbama zakona kojima je propisan postupak za prestanak radnog odnosa. Ako sud odbije zahtev za vraćanje na posao on će na ime naknade štete dosuditi zaposlenom iznos do šest zarada zaposlenog.

Po mišljenju sindikata ne može se jednim materijalnim pravom, pa makar to bio i sistemski zakon kao što je Zakon o radu, omogućiti poslodavcu da samo na osnovu odluke sudske vlasti otpusti radnika iako je sud ustanovio da je poslodavac pogrešio u proceduri. Naime, po tom mišljenju, ako su određene radnje meritornom odlukom suda utvrđene kao nezakonite mora se primeniti načelo *restitutio in integrum*, odnosno vraćanje zaposlenog na posao, tj. povraćaj u pređašnje stanje.

Ukazuje se i na mogućnost da poslodavac namerno načini propust u postupku i da zaposleni ostvari samo naknadu u iznosu do šest zarada a ne bude vraćen na posao.[603]

Zakon propisuje i posebnu zaštitu od otkaza ugovora o radu pojedinim kategorijama zaposlenih, i to za vreme trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta (čl. 187). U ovu kategoriju Zakon stavlja i predstavnike zaposlenih za vreme obavljanja funkcije, ako predstavnik zaposlenih postupa u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu. Poslodavac je obavezan da snosi teret dokazivanja da do otkaza ugovora o radu zaposlenog nije došlo zbog aktivnosti u svojstvu predstavnika zaposlenih, članstva u sindikatu ili učešća u sindikalnim aktivnostima. (čl. 188). Prema starom rešenju poslodavac nije mogao da stavi u nepovoljan položaj samo predstavnika zaposlenih a prema novom rešenju to se odnosi na sve zaposlene, ako je razlog njihov status ili aktivnost u svojstvu predstavnika zaposlenih, članstvo u sindikatu ili učešće u sindikalnim aktivnostima. Ovo rešenje je u skladu s Konvencijom MOR br. 135 o zaštitama i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzeću.[604]

13.6. Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih

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.[605]

Međunarodna organizacija rada uspostavila je opšte principe i smernice za države članice u domenu rešavanja radnih sporova, kojima se pre svega promoviše koletivno pregovaranje i rešavanje radnih sporova kroz pomoć strankama da sami u sporu nađu rešenje ili da se obrate arbitru za pomoć u rešavanju spora. Međutim, Republika Srbija nije ratifikovala sve konvencije i preporuke kojima bi u skladu sa međunarodnim standardima mogli da se rešavaju radni sporovi. Tako npr. nije ratifikovana Konvencija o kolektivnom pregovaranju 151 i 154, iako je važnost ovih konvencija istaknuta i u Dokumentu programa dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju 2013–2017.[606] Ovaj dokument ističe neophodnost da se socijalnim partnerima pomogne da delotvorno ostvare pravo na kolektivno pregovaranje i u privatnom

603 Mišljenje sindikata dostupno je na sajtu http://www.svos.org.rs/pdfs/zor_pregled_izmena_i_dopuna2-avgust2014.pdf.

604 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.

605 *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.

606 Dokument programa Dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju, dostupan na http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/rad/program-dostojanstvenog-rada, str. 17.

i u javnom sektoru kroz primenu usklađenih struktura i mehanizama. Samo učešće svih može dati legitimnost procesu donošenja odluka.

U Srbiji je još 2004. godine usvojen Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova[607] kao jedna od mera prevencije nastanka radnih sporova. Sprovedeno istraživanje u okviru projekta Socijalni partneri zajedno u podršci mirnog rešavanja radnih sporova,[608] ukazalo je da su različiti faktori i okolnosti uticali da ovaj institut ostane nedovoljno vidljiv i afirmisan i nakon devet godina od početka njegove primene. Postojeća ograničenja, nastala usled neinformisanosti i nepoverenja zaposlenih i poslodavaca, slabe vidljivosti Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova i nekih nedostataka u samom zakonu, uticala su da sudska zaštita i dalje ostane primaran oblik zaštite radnih prava. I pored mnogobrojih prednosti, institut alternativnog mirnog rešavanja radnih sporova nije uspeo da se postavi kao povoljniji i češće korišćeni mehanizam od sudske zaštite. Iz tog razloga i u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu naglašena je potreba dodatnog jačanja Agencije za mirno rešavanje radnih sporova.

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 (čl. 268–272).

Značajna novina koju donosi novi Zakon o radu je tačno utvrđivanje ovlašćenja inspektora rada u vršenju inspekcijkog nadzora. U postupku inspekcijskog nadzora inspektor je ovlašćen da: vrši uvid u pojedinačne i opšte akte, evidenciju i drugu dokumentaciju radi utvrđivanja relevantnih činjenica, utvrđuje identitet lica i uzima njihove izjave, vrši kontrolu da li je izvršena obavezna prijava na socijalno osiguranje, a na osnovu podataka iz Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, pregleda poslovne prostorije, objekte, postrojenja i uređaje i da nalaže predizimanje preventivnih i drugih mera za koje je ovlašćen zakonom (čl. 268a).

Propisivanje jasnih ovlašćenja inspektora rada kao i radnji koje preduzimaju u toku vršenja inspekcijskog nadzora treba da doprinese ujednačavanju postupanja inspektora rada u vršenju nadzora nad primenom Zakona o radu i drugih propisa kojima se uređuju prava, obaveze i odgvornosti zaposlenih.[609]

Neophodnost jačanja kapaciteta Inspektorata za rad prepoznata je i od Evropske unije i od Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije ističe da je potrebno pojačati kapacitet Inspektorata za rad kako bi bile moguće efikasne inspekcije na terenu (trenutno postoji 250 inspektora ili 1 inspektor na 1300 privrednih društava).[610] Komitet za

607 *Ibid.*

608 Istraživanje o mirnom rešavanju radnih sporova u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu, Inicijativa za razvoj i saradnju, uz podršku Swiss Labour Assistance – kancelarija u Srbiji, u partnerstvu sa granskim sindikatima Nezavisnost, 2014. godine.

609 Vodič za primenu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu, Paragraf Lex, str. 103–104.

610 *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*, str. 61, dostupan na http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija je prilikom razmatranja drugog periodičnog izveštaja Srbije o sprovođenju Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, izrazio zabrinutost zbog slabe efikasnosti inspekcije rada.[611]

Istraživanje Fondacije centra za demokratiju[612] pokazuje da se kao najčešći problemi sa kojima se inspekcija rada susreće u svom radu pojavljuju: (1) antidatiranje ugovora o radu (87% anketiranih inspektora); (2) nepostojanje ugovora o radu u prostorijama gde zaposleni obavlja rad (82% anketiranih); (3) nepostojanje evidencije ugovora o radu (68%); (4) neefikasnost rada drugih institucija nakon podnošenja prijave zbog neprijavljenog rada (37% anketiranih); (5) izbegavanje poslodavca odnosno ovlašćenih lica u firmi da odgovore na zahteve inspektora i pruže im traženu dokumentaciju (26% anketiranih); (6) nepoznavanje propisa i nedovoljna informisanost poslodavaca o njihovim obavezama (18%); (7) nepostojanje baze podataka o izvršenim nadzorima i preduzetim merama (16%); neprimerene novčane kazne i neadekvatna kaznena politika (16%). Probleme prepoznaju i građani Srbije koji ukazuju na nedovoljnu efikasnost. Gotovo 40% građana Srbije navodi da je neefikasnost, korupcija i nejednako postupanje najveći problem u radu inspekcija rada.

U periodu od maja do septembra 2014. godine, inspektori rada su izvršili 18.993 inspekcijska nadzora i zbog utvrđenih nedostataka doneli su 3.752 rešenja o njihovom otklanjanju, 176 rešenja o zabrani rada na mestu rada, podneli su 1.545 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka (8,13% od ukupnog broja izvršenih inspekcijskih nadzora), kao i 13 krivičnih prijava. U okviru pojačanih inspekcijskih nadzora često se vrši rotacija inspektora rada, tako da inspektori vrše inspekcijske nadzore nad radom poslodavaca van teritorije na kojoj je sedište odseka inspekcije rada. Unutar samog Inspektorata za rad, prema rezultatima sprovedene ankete inspektora u okviru pomenutog istraživanja, ne postoji obavezna komunikacija i razmena informacija između odeljenja/odseka/grupa. Efikasnost smanjuje i to što ne postoji zaseban sajt Inspektorata za rad, na kome bi bili dostupni različiti dokumenti, uputstva, smernice i drugi podaci, što bi značajno olakšalo rad inspektora rada i pružalo obaveštenja poslodavcima o njihovim obavezama, zaposlenima o njihovim pravima i široj javnosti o ulozi, nadležnostima, planiranim i sprovedenim aktivnostima i rezultatima inspekcije rada. Takođe se ne sprovode ciljane kampanje podizanja svesti o ulozi inspekcije rada u suzbijanju rada na crno.[613]

611 Zaključne primedbe o drugom periodičnom izveštaju Srbije, UN Komitet za ekonomska, kulturna i socijalna prava, E/C.12/SRB/CO/2.

612 Istraživanje Fondacije Centar za demokratiju, „Efikasnija uloga inspekcija rada u suzbijanju rada na crno“, predlog praktične politike, dopstupno na http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-srbija-bez-rada-na-crno.pdf.

613 *Ibid*, str. 28.

14. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada

14.1. Pravična zarada i jednaka nagrada za rad

14.1.1. Minimalna zarada. – 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.

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). Tokom 2014. godine članovi Socijalno-ekonomskog saveta nisu postigli konsenzus neophodan za donošenje odluke o iznosu minimalne zarade u Republici Srbiji tako da je u skladu sa Zakonom o radu odluku donela Vlada. Savez samostalnih sindikata Srbije i Ujedinjeni granski sindikati „Nezavisnost" tražili su da iznos cene rada po radnom času iznosi 137,9 dinara po radnom satu, dok je stav Unije poslodavaca i Vlade bio da iznos treba da ostane isti, 115,00 neto po radnom času.[614] Vlada je donela odluku da visina minimalne cene rada u Srbiji u 2015. godini iznosi 121 dinar po radnom času, bez poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Ova odluka se primenjuje od 1. januara 2015. godine, i uticala je na povećanje minimalne zarade za 5.2 procenta, pa će ona iznositi bruto 28.430,50 dinara.[615] Poslednji put cena rada je korigovana u aprilu 2012. godine i to sa 102 na 115 dinara po radnom satu.

Izmene Zakona o radu uvele su pomene u računanje minimalne cene rada koja se sada utvrđuje po radnom času bez poreza i doprinosa, za kalendarsku godinu, najkasnije do 15. septembra tekuće godine, a primenjuje se od 1. januara naredne godine. Ovo rešenje može da dovede do toga da najniža cena rada izgubi značajno na vrednosti, čak iako je realno utvrđena u trenutku donošenja odluke, zbog očekivane inflacije i drugih elemenata na osnovu kojih se izračunava (među kojima

614 Socijalno-ekonomski savet, http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/2014.htm.

615 „Povećana minimalna cena rada", *RTS*, 29. septembar, dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/1709134/Pove%C4%87ana+minimalna+cena+rada.html.

su stopa rasta potrošačkih cena, kretanje kursa dinara, kretanje prosečnih zarada). U izmenama i dopunama Zakona nema ni reči o zloupotrebi minimalne zarade od strane poslodavaca koji isplaćuju minimalnu zaradu i za poslove za koje je očigledno da vrede daleko više.[616]

UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je prilikom razmatranja drugog periodičnog izveštaja Srbije,[617] izrazio zabrinutost zato što se minimalna zarada određuje bez uzimanja u obzir troškova života i stava socijalnih partnera, kao i da se ne ažurira dovoljno često. Komitet je preporučio državi da se ubuduće preduzmu sve neophodne mere kako bi minimalna zarada mogla da zadovolji adekvatan životni standard radnika i njihovih porodica.

14.1.2. Prekovemeni rad. – Najnovijim izmenama Zakona o radu, na zahtev poslodavca, zaposleni je dužan da radi duže od punog radnog vremena u slučaju više sile, iznenadnog povećanja obima posla i u drugim slučajevima kada je neophodno da se završi posao koji nije planiran (čl. 54). Novo zakonsko rešenje predviđa i da prekovremeni rad ne može da traje duže od osam časova nedeljno, a da zaposleni ne može da radi duže od 12 časova dnevno, uključujući i prekovremeni rad (st. 2 i 3). Novo rešenje je i da se zaposlenom kojem je uvedeno skraćeno radno vreme ne može odrediti prekovremeni rad, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno (st. 4). Ovo je uvedeno kako bi se obezbedio cilj skraćenog radnog vremena zaposlenog koji radi na naročito teškim, napornim i po zdravlje štetnim poslovima. Pored ranijih zabrana uvođenja prekovremenog rada za pojedine kategorije zaposlenih, novina je i zabrana prekovremnog rada za zaposlenu koja doji dete, ako je takav rad štetan za njeno zdravlje i zdravlje deteta (čl. 90).

U Srbiji je česta i zloupotreba preraspodele posla, jer poslodavce duži ostanak zaposlenih na poslu ne karakterišu kao prekovremeni rad, već kao preraspodelu radnog vremena. Preraspodela radnog vremena prema Zakonu vrši se tako da ukupno radno vreme zaposlenog u periodu od šest meseci u toku kalendarske godine u proseku ne bude duže od ugovorenog radnog vremena zaposlenog (čl. 57). U slučaju preraspodele zaposleni ne može da traži uvećanje zarade po osnovu dužeg ostanka na poslu. U praksi je često zanemarena činjenica da je i preraspodela radnog vremena časovno i vremenski ograničena, pa se često dešava da zaposleni radi duže od 60 časova nedeljno i kada prosek časova u preraspodeli u 6 meseci u kalendarskoj godini prelazi 40 časova nedeljno. Naime, često se dešava da se poslodavci ne pridržavaju radnog vremena koje je predviđeno ugovorom, već zaposlenima usmeno nalažu da rade prekovremeno. Za taj duži rad se ne vodi nikakva evidencija ili se, pak vodi neka interna evidencija koja se, po potrebi, može uklapati u zakonske

616 M. Reljanović, *Peščanik*, 5. jul, dostupno na: http://pescanik.net/zasto-poslodavci-veruju-u-deda-mraza/.

617 Zaključne primedbe o drugom periodičnom izveštaju Srbije, UN Komitet za ekonomska, kulturna i socijalna prava, E/C.12/SRB/CO/2. Vidi na: http://www.refworld.org/type,CONCOBSERVATIONS,,,53fdbbb64,0.html.

okvire. Tako se na primer, kod nekih poslodavaca radi od 08h do 17h, dakle 45 časova nedeljno, a kod nekih zaposleni, bez obzira na ugovorenu petodnevnu i četrdesetočasovnu radnu nedelju, redovno rade šest radnih dana, po osam časova dnevno i obično subotom, pri čemu je zarada ugovorena za petodnevnu radnu nedelju.[618]

Iako zaposleni u ovakvom slučaju ima pravo da se obrati nadležnoj inspekciji ili potraži zaštitu pred sudom, inspekcijskim organima je vrlo teško da utvrde pravo činjenično stanje, a pred sudom je teško dokazati da je zaposleni radio prekovremeno i da ima pravo na uvećanje zarade.

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 prethodnih 12 meseci,[619] s tim da naknada ne može biti manja od minimalne zarade utvrđene, za vreme prekida rada, odnosno smanjenja obima rada (čl. 116).

14.1.3. Smanjenje plata. – Od 1. novembra na snagu je stupio rebalans budžeta,[620] a usvojen je Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava,[621] i Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija.[622] Penzije veće od 25.000 dinara umanjene su po stopi od 22 procenata, dok su plate u javnom sektoru linerano umanjene po stopi od 10 procenata. Zakon je počeo da se primenjuje od novembra 2014. godine, a zaključno sa decembrom 2017. godine. Zaposleni čija je osnovna neto plata pre početka primene ovog zakona za puno radno vreme bila niža od 25.000 dinara zadržava svoju neto platu, a zaposlenima kojima bi se primenom mere plata smanjila ispod 25.000 dinara isplaćuje osnovna neto plata u iznosu od 25.000 dinara. Zaposlenom koji radi sa nepunim radnim vremenom, plata se utvrđuje srazmerno njegovom radnom vremenu, a umanjenje se utvrđuje srazmerno umanjenju plate koju bi ostvario za puno radno vreme, za mesec za koji se vrši isplata.

Donošenje ovakve odluke Vlada je obrazložila potrebom da se obezbedi stabilnost javnih finansija, pre svega kroz sistem održivog finansiranja deficita i duga, a time i makroekonomska stabilnost. Ipak postoji ozbiljna sumnja i zabrinutost da ova mera sama po sebi neće ništa doneti i da je neće pratiti dodatne neophodne mere, pre svega reforma državne uprave i javnih preduzeća i smanjenje broja zaposlenih u njima.

14.1.4. Neisplaćivanje plata i doprinosa. – Po zakonu je poslodavac dužan da zaposlenom isplati zaradu najkasnije po isteku mesec dana od meseca za koji se

618 M. Stojanović, „Raspored, preraspodela radnog vremena i prekovremeni rad“, dostupno na: http://www.paragraf.rs/100pitanja/posao/radno_vreme_zakon_o_radu.html.

619 Član 51 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu.

620 *Sl. glasnik*, 116/14.

621 *Ibid.*

622 *Ibid*.

zarada isplaćuje, međutim, mnogi poslodavci ne isplaćuju zarade i doprinose zaposlenima. Izmene zakona unele su odredbu po kojoj obračun zarade i naknade zarade koje je poslodavac dužan da isplati predstavlja izvršnu ispravu čime se potencijalno olakšava položaj zaposlenih kojima se zarade ne isplaćuju, jer sud može da odluči da se sa računa preduzeća skida iznos neisplaćene zarade, a novac uplaćuje na račun zaposlenog (čl. 121, st. 5). Međutim, ovo je moguće samo ako poslodavac ima para na računu, dok u suprotnom, firma odlazi u stečaj, a zaposleni čekaju da svoja potraživanja naplate iz stečajne mase.

Koliko je u Srbiji onih koji rade, a ne primaju redovno platu je nepoznato. Prema podacima direktora Unije poslodavaca Srbije samo 21,8 odsto preduzeća u privatnom sektoru redovno isplaćuje zarade prvog u mesecu za prethodni mesec. Oko 39 odsto preduzeća zarade isplaćuje u roku od 60, a preostalih 39 procenata kasni više od 60 dana.[623]

Izmene Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju[624] iz 2013. godine unele su još veću neizvesnost u prava radnika. Ovim izmenama obrisani su svi dugovi za penzijsko osiguranje stariji od 10 godina. Država ne može 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 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.

Zaštitnik građana je povodom ovih izmena 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.[625]

Jula ove godine usvojene su nove izmene Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju[626] kojima se precizira definicija osiguranika poljoprivrednika po-

623 „Zakon ne garantuje redovnu platu“, *Politika*, 5. jul, dostupno na: http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Zakon-ne_garantuje-redovnu-platu.lt.html.

624 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 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, 62/13 i 108/13).

625 Izjava Zaštitnika građana u dnevnom listu *Politika*, 16. jun.

626 *Sl. glasnik RS*, 75/14.

što se važeća definicija pokazala kao neprimenljiva i doprinela je tome da pojedini poljoprovdenci državi duguju zato što poljoprivrednici koji obrađuju male površine nisu bili u mogućnosti da ostvare zaradu od koje bi mogli da plate obavezni porez za penziono i zdravstveno osiguranje. Naime, ranijom definicjom bili su obuhvaćeni svi članovi poljoprivrednog domaćinstva što je stvaralo velike finansijske obaveze za njih.[627]

Ovim izmenama se poljoprivrednom domaćinstvu finansijski olakšava izvršavanje obaveze uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje tako što je propisano da je obavezno osigurani nosilac poljoprivrednog domaćinstva i nosilac porodičnog poljoprivrednog gazdinstva, odnosno najmanje jedan član domaćinstva, porodičnog poljoprivrednog gazdinstva ili mešovitog domaćinstva, dok se ostali članovi domaćinstva, porodičnog poljoprivrednog gazdinstva, odnosno mešovitog domaćinstva, mogu osigurati pod uslovima propisanim važećim zakonom.

14.2. 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.

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. 51). 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 socjalna prava koji ne dozvoljava radnu nedelju koja traje duže od 60 sati u izuzetnim okolnostima.[628]

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu uvodi potpuno novu definiciju radnog vremena, koja sada glasi: „Radno vreme je vremenski period u kome je zaposleni dužan, odnosno raspoloživ da obavlja poslove prema nalozima poslodavca.“[629] Prema izmenama radno vreme više nije samo ono vreme koje zaposleni, u skladu sa zakonom i ugovorom, provodi na radu već je u definiciju uključio

627 „Poljoprovrednici mnogo duguju za penziono i socijalno“, *RTV*, 4. jul, dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/subotica/poljoprivrednici-mnogo-duguju-za-penziono-i-socijalno_500429.html.

628 *Zaključci XIV–2, Holandija*, str. 535–536.

629 S. Mandić, „Da nam živi rad“, *Peščanik*, 24. jul, dostupno na: http://pescanik.net/da-nam-zivi-rad/.

u vreme kada je zaposleni raspoloživ da obavlja poslove prema nalozima poslodavca. U stavu 4 člana 50 stoji: „vreme pripravnosti i visina naknade za istu uređuje se zakonom, opštim aktom ili ugovorom o radu".

Pošto zakon ne precizira pojam *raspoloživ* postoji bojazan da će ugovorom o radu ili aktom poslodavca biti moguće pored radnog vremena zaposlenom postaviti zahtev da bude na raspolaganju poslodavcu u drugo vreme kada nije na radnom mestu. To potencijalno može biti i jedan od razloga za otkaz, jer bi u slučaju da zaposleni ne bude *raspoloživ* u pitanju bilo kršenje obaveze iz ugovora o radu ili nekog drugog opšteg akta poslodavca (što jeste jedan od osnova za otkaz).[630]

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.[631] Prema ZOR, zarada u slučaju rada na državni praznik mora biti uvećana za najmanje 110% od osnovice (čl. 108).

14.3. Zaštita bezbednosti i zdravlja 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[632] i Konvencija MOR br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu.[633] ESP u članu 3 posebno jemči pravo na bezbedne i zdrave radne uslove.[634] 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.[635]

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. Vlada Republike Srbije je 2013. godine

630 *Ibid.*

631 *Zaključci XVIII–1, Hrvatska*, str. 116.

632 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

633 *Ibid.*

634 Vidi *Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights*, str. 35–43.

635 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.

donela novu Strategiju bezbednosti i zdravlja na radu za period 2013–2017.[636] Akcioni plan za sprovođenje strategije donet je u julu 2014. godine.[637]

Izmene i dopune Zakona o radu nisu donele promene u ovoj oblasti. 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 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 analizira 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[638] 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,[639] Zakon o zdravstvenom osiguranju,[640] Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju[641] i drugi zakoni, a zakonodavni okvir sistema bezbednosti i zdravlja na radu zaokružuju podzakonski akti.[642]

Izveštaj o napretku Srbije konstatuje da je u oblasti zdravlja i bezbednosti na radu, pre svega kroz rad na amandmanima na Zakonu o zdravlju i bezbednosti na radu, ostavren dobar napredak. Nova strategija o zdravlju i bezbednosti na radu za 2013–2017. usvojena je u novembru 2013. godine, a prateći akcioni plan za 2014. je usvojen u julu. Registar povreda na radu je i dalje u izradi i on zavisi od usvajanja Zakona o registrima.[643]

UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava izražava zabrinutost kada je reč o efikasnoti rada inspekcija za rad, posebno u prevenciji nesreća i bolesti na radu. Komitet preporučuje državi da dodatno osposobi Inspekciju rada kako bi pomogla poslodavcima da preventivno reaguju i spreče nesreće na radu.[644]

---

636 Više u *Izveštaj 2013*, I.15.3.

637 Akcioni plan dostupan je na http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/bezbednost/Akcioni_plan_za_sprovodjenje_Strategije_bezbednosti_i_zdravlja_na_radu_RS_2013_2017.pdf.

638 *Sl. glasnik RS*, 101/05.

639 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 88/10, 99/10 i 57/11.

640 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 i 57/11.

641 *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 5/09, 107/09 i 101/10.

642 http://kvalitet.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=82.

643 *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*, str. 61, dostupan na http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf.

644 Zaključne primedbe o drugom periodičnom izveštaju Srbije, UN Komitet za ekonomska, kulturna i socijalna prava, E/C.12/SRB/CO/2, para. 19. Vidi na: http://www.refworld.org/type,CONCOBSERVATIONS,,,53fdbbb64,0.html.

Dokument Programa dostojanstvenog rada za Srbiju za period 2013–2017, konstatuje da je promovisanje bezbednih i zdravih radnih mesta jedno od najvažnijih svestkih trendova i Srbija tu nije nikakav izuzetak. U toku prošle decenije, smanjivao se broj profesionalnih oboljenja, ali broj povreda na radu ostao je na skoro istom nivou. Ukupan broj prijavljenih povreda na radu u 2012. godini bio je oko 16.682, od čega je bilo 1.001 teških povreda na radu, a 26 povreda sa smrtnim ishodom.[645] U analizi povreda na radu neophodno je imati na umu da su dostupni samo podaci o prijavljenim slučajevima, tako da oni verovatno čine samo deo stvarnog broja povreda na radu.

Najvažnija komponenta sistema bezbednosti i zaštite zdravlja na radu koju trenutno razmatraju institucije Republike Srbije i njihovi socijalni partneri je sistem nadoknada u slučaju povrede na radu. MOR pomaže svojim partnerima iz Srbije u pronalaženju najprihvatljivijih opcija za osiguranje od povreda na radu i profesionalnih oboljenja, što predstavlja deo usklađivanja celokupnog zakonodavstva Republike Srbije, koje se odnosi na bezbednost i zaštitu zdravlja na radu sa pravnim tekovinama Evropske unije. Još jedna bitna stvar koja komplikuje rad na analizi sistema i izradi novih politika je nedostatak jedinstvenog registra povreda na radu i profesionalnih oboljenja, kojim bi u bliskoj budućnosti trebalo da se bave institucije Republike Srbije u čijoj nadležnosti je ova oblast.

Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu[646] predviđa da 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 koje se odnose na zaštitu na radu i nepoštovanje normativa, standarda, pravilnika i uputstava.

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 vrsta 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.

14.4. 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 podrazu-

645 Poslednji izveštaj Inspektorata za rad za 2012. godinu dostupan je na sajtu http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/inspekcija-rada/izvestaji-o-radu.

646 *Sl. glasnik RS*, 101/05.

meva 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,[647] Konvencije MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja[648] i Konvencije MOR br. 135 o radničkim predstavnicima. Revidirana Evropska socijalna povelja[649] 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 stavu 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 odobrenja uz upis u registar. Registar vodi ministarstvo nadležno za poslove rada. Postupak registracije sindikata uređen je Pravilnikom o upisu sindikata u registar.[650] 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).[651] Odluku o zabrani rada bilo koje vrste udruženja prema Zakonu o udruženjima može doneti isključivo Ustavni sud (čl. 50, st. 1).[652]

UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, prilikom razmatranja drugog periodičnog izveštaja Srbije, izrazio je svoju zabrinutost u oblasti sindikalnih prava, pre svega zbog niskog korišćenja ovog prava zaposlenih u privatnom sektoru, ali i zbog preteranih ograničenja ovog prava zaposlenih u javnom sektoru, čak i kada

647 *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 44–XVI/30.

648 *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 11/58.

649 *Sl. glasnik RS*, 42/09.

650 *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.

651 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.

652 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.

ne spadaju u javnu službe. Komitet podstiče državu članicu da i za zaposlene u privatnom i u javnom sektoru osigura efikasnost korišćenja prava na slobodu osnivanja i pridruživanja sindikatima, kao i prava na štrajk. Komitet je takođe upoznat s nacrtom Zakona o štrajku iz 2013. godine i preporučuje državi članici da ograniči zabrane štrajkovanja zaposlenih u javnom sektoru bez sužavanja definicije „ključnih službi" u skladu sa Paktom i relevantnim standardima međunarodne organizacije rada.[653]

14.5. 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[654] 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).[655]

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 nije se našao pred parlamentom u toku 2014. godine.[656]

Ovu godinu obeležio je veliki broj štrajkova: advokata, prosvetnih radnika, policije i zdravstvenih radnika. Pored njih štrajkovali su i radnici neuspešno privatizovanih i preduzeća u restruktuiranju. Tako su radnici Fabrike sedišta iz Priboja štrajkovali da bi dobili minimalne plate, overene knjižice i posao.[657] U Fabrici vagona štrajk se vodio zbog dvadesetak neisplaćenih zarada, i overa zdravstvenih knjižica.[658] Magistralni put Beograd-Mladenovac blokirali su radnici fabrike Keramike Mladenovac nezadovoljni zbog dvadeset zaostalih plata.[659] U privrednom

653 Zaključne primedbe o drugom periodičnom izveštaju Srbije, UN Komitet za ekonomska, kulturna i socijalna prava, E/C.12/SRB/CO/2, para. 21. VIdi na: http://www.refworld.org/type,CONCOBSERVATIONS,,,53fdbbb64,0.html.

654 *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon i 103/12 – odluka US.

655 Detaljnije o pravu na štrajk možete videti u *Izveštaj 2011*, I.4.17.4.3.

656 Više o Nacrtu zakona vidi u *Izveštaj 2011*, I.4. 17.4.3 i *Izveštaj 2013,* II.15.5.

657 „Štrajk u fabrici sedišta u Priboju", *RTS*, 3. mart, dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1537010/%C5%A0trajk+u+fabrici+sedi%C5%A1ta+u+Priboju.html.

658 „Kraljevo, nastavak štrajka u fabrici vagona", *RTS*, 17. januar, dostupno: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1497956/Kraljevo,+nastavak+%C5%A1trajka+u+fabrici+vagona.html.

659 „Radnici Keramike: ne damo rudnik", *B92*, 28. februar, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=02&dd=28&nav_id=817803.

društvu „24. septembar“ blokirali su magistralni put kroz Užice prema Zlatiboru zbog neisplaćivanja dvadeset osam zaostalih plata i pripajanja ovog privrednog društva EPS-u.[660] Radnici tekstilnog kombinata Jumko štrajkovali su zbog neisplaćenih plata i overe zdravstvenih knjižica.[661]

Neki od ovih štrajkova pokazali su izuzetnu novu snagu i jedinstvo štrajkača koja u prethodnom periodu nije bila svojstvena sindikatima, kao na primer štrajk advokata[662] i prosvetnih radnika.

Štrajk prosvetnih radnika. – Višemesečni štrajk prosvetnih radnika urušio je i onako krhku stabilnost obrazovnog sistema i poverenja u njega. O potrebi da se unapredi obrazovni sistem, položaj učenika i prosvetnih radnika već godinama se govori ali nije došlo do sveobuhvatnog i ozbiljnog pristupa ovom problemu. Sporadično rešavanje materijalnog položaja prosvetnih radnika, gradiva koje su u školama uči, stanja u školama nije dalo zadovolajvajuće rezultate. Ozbiljan problem je veoma loš materijalni položaj prosvetnih radnika, plate u prosveti su niže od republičkog proseka i najniže u regionu, pa je teško očekivati da prosvetni radnici sa takvim statusom i uslovima rada uvode nove sisteme i metode obrazovanja koji bi obrazovanje učinili savremenim i korisnijim đacima.

Štrajk prosvetnih radnika počeo je u oktobru i do kraja godine nije se završio. Sindikati obrazovanja zahtevali su da prosveta bude izuzeta od smanjenja plata za 10 procenata, da se oroči period u kojem će biti donet zakon o platnim razredima za ceo javni sektor i potpisivanje posebnog kolektivnog ugovora. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije izašlo u susret njihovim zahtevima i štrajk se nastavio i u 2015. godini. Štrajk koji vodi nekoliko sindikata, Sindikat radnika u prosveti Srbije, Unija sindikata prosvetnih radnika, Sindikat obrazovanja Srbije i GSPRS „Nezavisnost“, se prvenstveno vodio smanjenjem trajanja časova na 30 minuta.

U Ministarstvu prosvete i nauke nisu imali razumevanja za zahteve sindikata i ostali su pri stavu da u budžetu nema novca za izuzimanje prosvetnih radnika iz smanjenja plata.[663] Povodom štrajka prosvetnih radnika izjave je davao i ministar finansija, Dušan Vujović, koji je rekao da prosvetni radnici ionako malo rade, pa im dovoljno vremena preostaje da rade sa strane. Ovakav stav, pored toga što je uvredljiv, ne uzima u obzir specifičnosti posla prosvetnih radnika, a ni činjenicu da su prosvetni radnici jedni od retkih u javnom sektoru kojima visina plate zavisi od fonda časova koje imaju.

660 „Štrajk u užičkom ’24. septembru’: Gase nam firmu da bi nam oteli plac na Zlatiboru“, *Blic*, 18. februar, http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/443624/Strajk-u-uzickom–24-septembru-Gase-nam-firmu-da-bi-nam-oteli-plac-na-Zlatiboru.

661 „U Beogradu štrajkuje 250 radnika Jumka“, *Blic*, 22. septembar, http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/496892/U-Beogradu-strajkuje–250-radnika-Jumka.

662 O štarjku advokata vidi više u III.5.4.3.

663 „Štrajk prosvete 22. decembra, Ministarstvo: Odluka nezakonita“, *Tanjug*, 22. decembar, http://www.tanjug.rs/novosti/157016/strajk-prosvete–22-decembra--ministarstvo--odluka-nezakonita.htm.

Ovaj štrajk ugrozio je završetak prvog polugodišta[664] a pregovori su nastavljeni u januaru 2015. godine. Prosvetni radnici traže od Ministarstva prosvete čvrste garancije da će biti obeštećeni za smanjene plate, odnosno uplatu od 15.000 dinara u toku godine, inače neće odustati od skraćenih časova**.** Oni takođe tvrde da nije istina da se na plate troši čak 95 odsto prosvetnog budžeta i predlažu da budu deo radne grupe i da imaju celokupan uvid u finansije jer smatraju da bi našli prostor za uštede koje ne bi išle na uštrb plata.[665]

Nažalost štrajkovi zaposlenih u javnom sektoru dobili su mnogo veći značaj i odjek u javnosti od štrajkova radnika koji se već decenijama bore za svoja osnovna prava. Jedan od bitnih razloga da se započne štrajk je nedostatak socijalnog dijaloga, što se vidi i na primeru advokata i prosvetnih radnika u kojima su pregovori tekli sporo, uz stalna uzajamna optuživanja i nespremnost vlade da prihvati neka razumna rešenja koja su nudili štrajkači.

15. Pravo na socijalno obezbeđenje

15.1. 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.[666]

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. 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.

664 „Bez dogovora nema đačkih knjižica“, *B92*, 12. decembar, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=12&dd=10&nav_id=934583.

665 Više na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:530312-Pregovori-sa-prosvetarima-opet-propali.

666 Vidi Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007)004, 19. mart 2007, st. 41.

Socijalno osiguranje za slučaj starosti i invalidnosti regulisano je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju.[667] Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima.[668] 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[669] iz 2010. godine, pooštreni su uslovi za odlazak u penziju, dok će se postojeće granice podizati postepeno sve do 2023. godine.[670]

Izmene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju usvojene su u julu.[671] Uvedene su odredbe o umanjenju penzije u slučajevima ranijeg odlaska u penziju, a određeno je i da se starosna granica za odlazak u penziju za žene postepeno poveća na 65 godina, čime će se 2032. godine izjednačiti sa muškarcima.

Pravo na prevremenu starosnu penziju stiče se navršenjem najmanje 40 godina staža osiguranja i najmanje 60 godina života, s tim što je, do navršenja navedenih uslova, utvrđen prelazni period (od 2015. do 2023. godine za muškarce, odnosno do 2024. godine za žene), tokom koga se definiše postepeno povećanje važećih uslova u pogledu godina života i godina staža osiguranja, koji se povećavaju za šest, odnosno osam meseci na godišnjem nivou. Pored toga, u pogledu utvrđivanja visine prevremene starosne penzije, propisuje se umanjenje prevremene starosne penzije za 0,34% za svaki mesec ranijeg ostvarivanja starosne penzije, u odnosu na opštu starosnu granicu, s tim što se utvrđuje limit umanjenja, odnosno ova penzija umanjuje se najviše do 20,4%. U pogledu uslova koji se odnose na primenu umanjenja prevremene starosne penzije i ovde je utvrđen isti prelazni period, odnosno postepeno se podiže starosna granica za osiguranika ženu, od 2015. do 2032. godine.

Propisani su dodatni uslovi za snižavanje starosne granice za sticanje prava na starosnu penziju za osiguranike koji rade na radnim mestima na kojima se staž

667 *Sl. glasnik RS*, 64/04, 84/04, 85/05, 5/09, 107/09, 34/03 i 101/10.

668 *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.

669 *Sl. glasnik RS*, 101/10.

670 Više o uslovima za odlazak u penziju pa novim zakonskim rešenjima možete pogledati na http://www.pio.rs/images/dokumenta/Penzije/uslovi%20za%20penziju-tabela-lat.pdf.

671 *Sl. glasnik RS,* 75/14.

osiguranja računa sa uvećanim trajanjem pošto se utvrđuje da je neophodno navršiti najmanje 2/3 staža na tim radnim mestima u odnosu na ukupan staž osiguranja koji ovaj osiguranik ima. Takođe, za određene kategorije osiguranika (MUP, BIA, policija, vojska i dr.) propisano je da radna mesta i poslovi za određene kategorije osiguranika ne mogu biti administrativno-tehnička radna mesta (poslovi), već samo poslovi na kojima je rad naročito težak, opasan i štetan za zdravlje, odnosno poslovi na kojima je obavljanje profesionalne delatnosti ograničeno navršenjem određenih godina života ili zbog prirode i težine posla, gde fiziološke funkcije opadaju u toj meri da onemogućavaju njihovo dalje uspešno obavljanje.

Evropska komisija u svom Izveštaju o napretku Srbije konstatuje da je u oblasti socijalne zaštite deficit penzijskog fonda i dalje veliki. Više od 40% prihoda penzionog fonda dolazi iz budžeta. Transferi iz budžeta su i dalje najveća pojedinačna stavka na strani rashoda. Oko 14% BDP je potrošeno na penzije u 2013. godini.[672]

Zakon o socijalnoj zaštiti[673] 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.[674] Osnovna delatnost Komore je licenciranje stručnih radnika

672 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf.

673 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

674 Više o Komori socijalne zaštite dostupno na http://www.komorasz.rs/O_nama.html.

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.

U izveštaju Evropske komisije u oblasti socijalne inkluzije prema preliminarnim podacima iz prve ankete o prihodima i životnim uslovima, stopa rizika od siromaštva u Srbiji je 24,6%. Potrebno je razviti nacionalni mehanizam koji obezbeđuje pouzdane, adekvatne i blagovremene podatke o socijalnoj situaciji. I dalje je širom zemlje ograničena dostupnost usluga koje se zasnivaju na zajednici. Efikasnost procesa izdavanja licenci za pružaoce socijalnih usluga uvedenog zakonom o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine je u razmatranju.[675]

15.2. 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 zaštita 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 mogu negativno uticati na njihovo zdravlje ili moral. Članom 64 Ustava posebno se uređuju prava deteta.

675 *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*, str. 37.

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.[676]

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).

Prema Zakonu o finansijskoj podršci porodicama sa decom,[677] 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).

U aprilu 2014. godine gradska uprava grada Beograda izdala je saopštenje u kojem je rečeno da će uprkos teškoj finansijskoj situaciji u gradskom budžetu nastaviti da pomažu zaposlenim i nezaposlenim porodiljama, ali je visina novčanih davanja smanjena.[678] Novom odlukom o dodatnim oblicima zaštite porodilja na teritoriji grada Beograda zaposlene porodilje[679] od 25. aprila dobijale su 10.000 dinara, a nezaposlene 20.000 dinara.

U saopštenju je navedeno i da su Sekretarijat za socijalnu zaštitu i stručne službe revidirale raniju odluku grada Beograda i odredile nove iznose novčanih pomoći korisnika. Porodilja pravo na jednokratno novčano davanje ostvaruje podnošenjem zahteva uz koji je potrebno da podnese izvod iz matične knjige rođenih

676 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.

677 *Sl. glasnik RS*, 16/02, 115/05 i 107/09.

678 Saopštenje dostupno na http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1599037.

679 *Sl. list grada Beograda*, 36/14.

za dete, ličnu karta, izvod iz matične evidencije Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja, izvod iz matične knjige venčanih, ličnu kartu supruga ili vanbračnog partnera, prijavu prebivališta za maloletno izdržavano dete ili decu, kao i potvrda o prihodima domaćinstva isplaćenih u prethodna tri meseca.

Potreba za podnošenjem velikog broja dokumenata uz zahtev za novčanu pomoć pravda se namerom da se adekvatnije utvrdi socijalni status podnosioca zahteva i ravnomernija i pravednija raspodela ograničenih sredstava.[680]

Imajući u vidu posebno osetljivu kategoriju korisnika usluge novčane pomoći, ovako mala pomoć, pogotovo za nezaposlene, ipak ne osigurava adekvatni životni standard porodilja i njihovih porodica, što je primarni cilj ove vrste podrške.

16. Pravo na obrazovanje

16.1. Opšte

Ustav Republike Srbije propisuje da svako ima pravo na obrazovanje i da je osnovno obrazovanje obavezno. Osnovno i srednje obrazovanje su besplatni. (čl. 71). Ustav propisuje i da svi građani imaju, pod jednakim uslovima, pristup visokoškolskom obrazovanju, kao i da država omogućuje uspešnim i nadarenim učenicima slabijeg imovnog stanja besplatno visokoškolsko obrazovanje, u skladu sa zakonom.

Vlada Republike Srbije je sredinom 2012. godine usvojila Strategiju razvoja obrazovanja do 2020. godine.[681] Strategija u fokusu ima povećanje kvaliteta, pravednosti i efikasnosti obrazovnog sistema. Strategijom se između ostalog, definišu mere za rano napuštanje obrazovanja, definiše se politika obrazovanja u skladu sa potrebama tržišta rada, i predviđa se celovita podrška inkluzivnom obrazovanju i uključivanju dece iz marginovalizovanih grupa. Jedna od primedbi na Strategiju je to što se u njoj ne spominje obrazovanje o ljudskim pravima i pravima deteta, iako je ona nastala nakon date preporuke UN Komiteta za prava deteta da se ova prava uvrste u školske programe.

Ni tokom ove godine nije došlo do uvođenja ove teme u redovni nastavni program, tako da obrazovanje o pravima deteta i dalje nije dostupno svoj deci. Elementi obrazovanja o ljudskim pravima i pravima deteta, dati su u okviru predmeta Građansko vaspitanje, koji ima status izbornog predmeta koji ne pohađaju svi učenici. S druge strane, građansko vaspitanje je planirano samo sa jednim časom nedeljno u svim razredima i na svim nivoima obrazovanja, što je nedovoljno. Pored toga, časovi Građanskog vaspitanja često se otkazuju, a nastavu na ovom predmetu realizuju nastavnici drugih predmeta, posle kraće obuke koja nije dovoljna za kva-

680 *Ibid.*

681 *Sl. gasnik RS*, 107/12.

litetno realizovanje sadržaja iz ove oblasti. U Republici Srbiji ne postoji nastavnik specijalizovan za Građansko vaspitanje, što predstavlja sistemski problem za efikasno uvođenje obrazovanja za prava deteta u redovne nastavne programe.

Kao i većina strateških dokumenata i ovaj je ispunjen planovima i značajnim ciljevima, ali sa nejasnom slikom o njihovoj ostvarivosti. Tokom ove godine Ministarstvo prosvete sačinilo je akcione planove za sprovođenje Strategije razvoja obrazovanja u kojima je detaljno opisan plan akcija koje će se sprovoditi u vrtićima, školama i na fakultetima, sa vremenskim rokovima i opisima akcija. Prema rečima članova Nacionalnog prosvetnog saveta najveća mana ovih planova je loše urađena finansijska konstrukcija, jer se za većinu aktivnosti ne navodi kolika će sredstva biti potrebna za njihovu implementaciju.[682]

Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013–2018,[683] rizici za korupciju uočeni u okviru sektora obrazovanja u najvećoj meri povezuju se sa nedovoljnom transparentnošću niza procesa koji se odvijaju u okviru prosvetnih institucija kao i veoma širokim diskrecionim ovlašćenjima u odlučivanju.[684] Posebno su rizična na korupciju diskreciona ovlašćenja direktora u pogledu zapošljavanja kadrova, postupka javnih nabavki, organizacija ekskurzija, izdavanja školskih prostorija, itd. Odsustvo delotvorne kontrole je veliki problem zato što ne postoje mehanizmi za reagovanje na različite vrste nepravilnosti. Sa manjkom kontrole povezuju se i problemi sa prosvetnom inspekcijom čiji rad i sadržina odluka mogu biti pod uticajem ministarstva nadležnog za poslove obrazovanja.

Akcionim planom za sprovođenje pomenute strategije prepoznata je potreba za izmenom propisa koji regulišu oblast obrazovanja. Jedan od ciljeva za oblast obrazovanja je izmenjen pravni okvir koji se odnosi na izbor, položaj i ovlašćenja direktora osnovnih i srednjih škola, kao i dekana fakulteta. Akcionim planom predviđeno je da se posle sprovedene analize rizika korupcije, izmene Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i Zakona o visokom obrazovanju, tako da se uvede zakonska obaveza izbora, periodične evaluacije rada i učinka direktora, dekana i nastavnog osoblja u svim školskim ustanovama, na osnovu objektivnih, jasnih, preciznih i unapred poznatih kriterijuma. Posebno je napomenuto da u zakone treba uneti odredbe, koje se, između ostalog, odnose na ograničavanje diskrecionih ovlašćenja direktora, dekana i nastavnog osoblja i da njihove diskrecione odluke moraju biti obrazložene i transparentne.

Iz izveštaja Organizacije za ekonomsku saradnju i bezbednost (OECD) – Jačanje integriteta i borba protiv korupcije u obrazovanju,[685] proizlazi da je od su-

682 „Od ovog meseca strateške promene u obrazovanju“, *Politika*, 2. februar, dostupno na: http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Od-ovog-meseca-strateske-promene-u-obrazovanju.lt.html.

683 *Sl. glasnik RS*, 9/10.

684 „Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u RS“, str.15, dostupna na: http://www.acas.rs/images/stories/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf. i na: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/strengthening-integrity-and-fighting-corruption-in-education_9789264179646-en#page5.

685 Izveštaj je dostupan na http://www.acas.rs/images/stories/plan_integriteta/PI_izvestaj.pdf.

štinskog značaja da interna fakultetska pravila i propisi budu jasni studentima, da se sprovode na pravedan i transparentan način i da isključivo akademske zasluge studenata, a ne protekcija budu vodeće načelo u ocenjivanju. Normativni okvir u Republici Srbiji nije u potpunosti podoban da omogući transparentan rad škola i upotrebu tzv. sopstvenih sredstava školskih ustanova. On ne određuje šta su dozvoljeni izvori školskih prihoda, finansijska kontrola školskih prihoda nije dovoljno jaka da bi bila adekvatna i savladala nivo priliva sopstvenih sredstava u sistem.

Prema izveštaju o samoproceni integriteta organa javne vlasti u Republici Srbiji, najveći rizik po integritet prosvetnog sistema nalazi se u oblasti etike i ličnog integriteta.[686] Kao najzastupljeniji rizici na nivou sistema, prepoznati su neodređivanje lica zaduženih/odgovornih za vođenje evidencije poklona funkcionera i za evidenciju poklona zaposlenih.

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2014. godinu[687] poboljšan je kvalitet u oblasti osnovnog i srednjeg obrazovanja, mada se konstatuje da još nije usvojen akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja obrazovanja do 2020. godine. Ukazuje se i na slab napredak u reformi sistema stručnog obrazovanja, koji ne odgovara potrebama tržišta rada i potrebu da se racionalizuje broj stručnih škola i uvede veći broj novih obrazovnih profila koji su relevantniji za tržište rada. Evropska komisija takođe upozorava da ne postoji efikasni sistem priznavanja diploma, što predstavlja ozbiljnu prepreku diplomcima za dalje školovanje i zapošljavanje. Komisija konstatuje i da je usvajanjem novog Zakona o visokom obrazovanju, regulisan postupak akreditacije, pristup državljana EU visokom obrazovanju, priznavanje diploma stečenih u inostranstvu i uspostavljen je registar doktorskih disertacija, čime se povećava transparentnost sticanja najviših univerzitetskih diploma u zemlji.

16.2. Zakonodavni okvir i praksa sprovođenja zakona iz oblasti obrazovanja

Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja[688] obezbeđeni su preduslovi za nesegregirano uključivanje dece u obrazovanje i kontinuirano školovanje, produženo je trajanje obaveznog i besplatnog pripremnog predškolskog programa sa šest na devet meseci, zakonski je regulisan inkluzivan pristup obrazovanju i predviđeni su mehanizmi podrške za decu i nastavno osoblje. Stupanjem na snagu ovog zakona Republika Srbija započela je prvi korak ka unapređivanju dostupnosti obrazovanja kroz pravedniju upisnu politiku čime se obezbeđuje povećanje nivoa

686 „Izveštaj o samoproceni integriteta organa javne vlasti u Republici Srbiji, Planovi integriteta“, Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd, mart 2014. godine, str. 146. Dostupno na: http://www.acas.rs/images/stories/plan_integriteta/PI_izvestaj.pdf.

687 Izveštaj dostupan na http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf.

688 *Sl. glasnik RS*, 72/09 i 52/11.

uključenosti dece sa smetnjama u razvoju i marginalizovanih grupa u sistem obrazovanja. Na ovaj način zakonom su propisane i mere i instrumenti koji omogućavaju da se svakom detetu sa smetnjama u razvoju prilagodi program po kome će učiti i napredovati u društvu svojih vršnjaka. Međutim, i pored unapređenog pravnog i institucionalnog okvira problem u praksi predstavlja implementacija zakona i mehanizmi kontrole.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja[689] pristupilo je analizi svih zakona u oblasti obrazovanja koja je sprovedena u saradnji sa različitim akterima, uključujući i Agenciju za borbu protiv korupcije. Formirana je i Koordinaciona grupa za unapređenje normativnog okvira u prosveti, koja se od početka 2013. i tokom 2014. godine na više sastanaka bavila proučavanjem sistemskih zakona, posebnih zakona kojima se uređuju specifičnosti pojedinih nivoa obrazovanja i Zakonom o visokom obrazovanju. Izrađene su Preporuke Agencije za borbu protiv korupcije, koje predstavljaju polazne osnove za izmene i dopune zakona u oblasti obrazovanja.[690]

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja pristupilo je izradi, dva sistemska zakona, i to Zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju. Formirane su radne grupe koje će započeti sa svojim aktivnostima pošto se donese krovni zakon iz oblasti obrazovanja i vaspitanja, i to Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, čija izrada je u toku, a inicirana je između ostalog i strateškim dokumentima u oblasti korupcije.[691]

Pred kraj 2014. godine pokrenuta je javna rasprava o nacrtu Zakona o udžbenicima koji unosi određene pozitivne promene u odnosu na aktuelni zakon, mada nacrt sadrži odredbe koje je neophodno unaprediti da bi se osiguralo adekvatno učešće stručne javnosti. Nacrt predviđa da pravo na besplatne udžbenike imaju učenici iz socijalno ugroženih porodica ali je neophodno precizirati kriterijume za dodelu besplatnih udžbenika u određenoj školskoj godini. Predviđa se i obaveza izdavača da prilikom podnošenje zahteva za odobravanje udžbenika dostavi saglasnost da će štampati udžbenik na jeziku nacionalne manjine ili da će udžbenik prilagoditi potrebama učenika sa invaliditetom, ako ih odaberu referentne institucije. Međutim, ukoliko se primenjuje odredba o maksimalnim cenama i na niskotiražne udžbenike, što je kategorija u koju spada većina udžbenika na jeziku nacionalnih manjina i udžbenika prilagođenih osobama sa invaliditetom, postoji bojazan da izdavači neće moći da se obavežu da štampaju neki udžbenik, iako on može biti najbolji

689 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 07-00-01211/2014-01 od 5.12.2014. godine.

690 Usvojene su februara 2014. godine i nalaze se na internet stranici Agenciji za borbu protiv korupcije. Vidi: ww.acas.rs.

691 Odgovor Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, br. 07-00-01210/2014-01, od 9. decembra 2014. godine.

po standardima kvaliteta. Tako može doći do ugrožavanja prava na obrazovanje na jeziku nacionalnih manjina i diskriminacije osoba sa invaliditetom.[692]

Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju,[693] daje se prioritet pri upisu dece iz osetljivih grupa a omogućena je i realizacija posebnih, specijalizovanih i alternativnih programa.

Početkom septembra 2014. godine, saznalo se za zabrinjavajuće postupanje lokalnih samouprava (grad Beograd i neki drugi gradovi u unutrašnjosti Srbije) koji su nezakonito naplaćivali cene usluge boravka dece u vrtićima.[694] Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja potvrdilo je informaciju da roditelji dece koja pohađaju državne vrtiće u više gradova u Srbiji već godinama plaćaju cenu višu od zakonom propisane. Za sada je utvrđeno da Beograd i Kragujevac nisu poštovali propise, pa su roditelji plaćali 80 odsto od pune cene za boravak deteta u vrtiću, a ne samo 20 odsto kako nalaže član 159 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i član 50 Zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju.

Ovi zakoni su stupili na snagu 2009, odnosno 2010. godine, pa nikome nije jasno kako država dosad nije stala na put samovolji lokalnih samouprava koje određuju ekonomsku cenu boravka dece u vrtićima, regresnu skalu i učešće roditelja mimo svih zakonskih pravila. Zakon nije predvideo sankcije za nepoštovanje ovih odredaba, ali roditelji mogu da probaju da se izbore za svoja prava pred nadležnim sudovima. Ono što još više zabrinjava, jeste postupanje odnosno nepostupanje loklanih samouprava pre svega grada Beograda, koji ima najveći broj dece koja koriste usluge vrtića, i slabost institucija, resornog Ministarstva prosvete da stane na put ovakom nezakonitom i nepravilnom postupanju gradskog sekretarijata za dečiju zaštitu.

Zakonom o učeničkom i studentskom standardu,[695] uređuju se prava učenika i pitanja studentskog standarda, osnivanje organizacija i rad ustanova učeničkog i studentskog standarda.

Vlada Srbije je 2010. godine osnovala Savet za unapređenje stručnog obrazovanja i obrazovanja odraslih kojim predsedava Privredna komora Srbije.[696]

Zakoni o obrazovanju sadrže i odredbe kojima se obezbeđuje zaštita grupa i pojedinaca od diskriminacije i zaštita od fizičkog kažnjavanja i vređanja ličnosti učenika. Na ovaj način se u domaći sistem uvode odredbe Konvencije o pravima deteta koje se odnose na nediskriminaciju, zaštitu od zlostavljanja i školsku discipli-

692 Komentari civilnog sektora na Nacrt zakona o udžbenicima dostupni su na: http://www.gradjanske.org/poziv-za-podrsku-komentarima-i-predlozima-izmena-zakona-o-udzbenicima/.

693 *Sl. glanikRS*, 18/10.

694 Više informacija dostupno na http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Visoke-cene-vrtica-nezakonite.lt.html, kao i na http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:516747-Grad-krsio-odluku-o-cenama-vrtica-od-1-januara-5000-dinara i na http://www.roditelj.org/2014/10/24/roditelji-nezakonito-placaju-visu-cenu-vrtica/.

695 *Ibid*.

696 „Prvi nacionalni izveštaj o siromaštvu i socijalnoj isključenosti“, mart 2011, Vlada Srbije, str. 143.

nu (čl. 2, 19, st. 1 i čl. 28, st. 2 Konvencije UN o pravima deteta).[697] Ove odredbe potkrepljene su i odgovarajućim mehanizmom zaštite i njihova povreda predstavlja osnov za udaljavanje nastavnika, odnosno saradnika iz nastave (čl. 73, st. 1 Zakona o osnovnoj školi; čl. 80, st. 1 Zakona o srednjoj školi). Ovo je takođe osnov za razrešenje direktora koji ne preduzima mere u slučaju nedoličnog ponašanja nastavnika (čl. 88, st. 3 Zakona o srednjoj školi), a propisana je i sankcija za školu koja je dužna da plati novčanu kaznu za prekršaj ukoliko na ovakva ponašanja ne reaguje (čl. 109, st. 11 i 12 Zakona o osnovnoj školi; čl. 140, st. 1 i 2 Zakona o srednjoj školi).

16.3. Visokoškolsko obrazovanje

Ustav Republike Srbije u članu 72 izričito garantuje autonomiju univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova. Prema ustavnoj odredbi, autonomija visokoškolskih i naučnih ustanova se ogleda u njihovoj samostalnosti u odlučivanju o unutrašnjoj organizaciji i radu (čl. 72, st. 2). Jemči se i sloboda naučnog i umetničkog stvaralaštva (čl. 73 Ustava).

Oblast visokog obrazovanja uređena je Zakonom o visokom obrazovanju.[698] Zakon već u načelnim odredbama utvrđuje da je delatnost visokog obrazovanja od posebnog značaja za Srbiju i da je deo međunarodnog, a posebno evropskog obrazovnog, naučnog, odnosno umetničkog prostora (čl. 2). Visoko obrazovanje zasniva se, između ostalog, i na načelima akademske slobode, autonomije, poštovanju ljudskih prava i građanskih sloboda, uključujući zabranu svih vidova diskriminacije, učešće studenata u upravljanju i odlučivanju, posebno u vezi s pitanjima koja su od značaja za kvalitet nastave (čl. 4).

U septembru ove godine usvojerne su Izmene i dopune Zakona o visokom obrazovanju.[699] Ovaj zakon uveo je veliki broj novina. Usvojene su odredbe koje određuju kraće rokove i drugačiju proceduru za priznavanje stranih diploma. Ove odredbe su uvedene kako bi se olakšalo i ubrzalo zapošljavanje studenta koji žele da se vrate u Srbiju. Prema Globalnom indeksu konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma po kapacitetu zemlje za vraćanje talenata Srbija se nalazi na 141, a po kapacitetu za privlačenje talenata na pretposlednjem, 143. mestu u svetu.[700]

Izmenama Zakona razdvojeno je priznavanje stranih visokoškolskih diploma radi zapošljavanja u Srbiji (profesionalno priznavanje) od onog u kojem strani stu-

697 Vidi *Campbelli Consans protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECtHR, App. Nos. 7511/76 i 7743/76 (1982). O slučaju telesnog kažnjavanja maloletnika vidi i slučaj *Tyrer protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECmHR, App. No. 5856/72. (1978).

698 *Sl. glasnik RS*, 76/05, 100/07, 97/08 i 44/10.

699 *Sl. glasnik RS*, 99/14.

700 The Global Competitiveness Report 2014–2015 dostupan na: http://www3.weforum.org/docs/GCR2014–15/Serbia.pdf. Vidi takođe: „Zarobljeni (B)um“, *Peščanik*, 27. septembar, dostupno na: http://pescanik.net/zarobljeni-bum/.

dent želi da nastavi školovanje na našim fakultetima (akademsko priznavanje) (čl. 29). Priznavanje u slučaju nastavka školovanja ostaje u nadležnosti fakulteta i univerziteta, koji donose rešenje u roku od 60 dana od dana prijema urednog zahteva. Kod profesionalnog priznavanja procedura je promenjena tako da je nadležnost od univerziteta preuzelo Ministarstvo prosvete, odnosno Nacionalni centar za priznavanje stranih visokoškolskih isprava. Diploma radi zapošljavanja mora biti priznata u roku od 90 dana od dana prijema zahteva.

Izmenama je učinjen ustupak i studentima, koji su studije započeli po prebolonjskim programima jer je rok za završetak studija produžen do kraja 2015/16. godine (čl. 32). Zakon predviđa da se iz budžeta i dalje finansiraju studenti koji su u prethodnoj godini ostvarili najmanje 48 ESPB bodova. Posle usvajanja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju usledila je serija studentskih protesta sa zahtevima za povećanje broja ispitnih rokova, vraćanje apsolventskog staža od godinu dana za budžetske studente i produžetak roka za završetak studija prvoj generaciji studenata upisanih po bolonjskom sistemu.[701] Najradikalniji protest bio je na Filozofskom fakultetu, pa je fakultet bio blokiran više od šest nedelja.

Zakonom se detaljno preciziraju postupci akreditacije i izdavanja dozvole za rad fakultetima. Dozvola za rad važi pet godina nakon obavljene akreditacije i njenim istekom, ako ustanova ne podnese novi zahtev za obnovu akreditacije, Ministarstvo je obavezno da u roku od tri dana donese rešenje kojim se zabranjuje rad. Izmene predviđaju da se o zahtevu za akreditaciju mora rešiti u roku od 12 meseci od podnošenja. Do sada je ovaj rok bio nedefinisan, što je produžavalo i obesmišljavalo postupak. Nacionalni savet može poništiti odluku Komisije za akreditaciju i proveru kvaliteta i u drugostepenom postupku odobriti studijski program, odnosno doneti konačnu odluku (čl. 4).

Komisija za akreditaciju može da pokrene vanrednu spoljašnju proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova, ali nije reagovala na tvrdnje iznesene u javnosti o Megatrendovim lažnim univerzitetima.[702] Takođe nije postupila po zahtevu da dostavi akreditacionu dokumentaciju Univerziteta Megatrend, kako bi se ustanovilo da li se u toj dokumentaciji pominje nepostojeća međunarodna mreža univerziteta Megatrend. Drugim rečima, Komisija je odbila da dostavi dokumentaciju koja bi pomogla da se utvrdi potencijalna korupcija pri dodeli licence i akreditacije Megatrendu.[703]

Izmene Zakona su uspostavile mogućnost za donošenje neophodnih minimalnih kriterijuma za izbor u zvanja nastavnika. Konferencija univerziteta Srbije i Konferencija akademija strukovnih studija će u roku od šest meseci od dana stupanja

701 „Studenti i Ministarstvo prosvete bez dogovora“, *Danas*, 7. oktobar, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/studenti_i_ministarstvo_prosvete_bez_dogovora.55.html?news_id=290350#sthash.MgdAPyyD.dpuf.

702 „Megatrendovi Potemkinovi univerziteti“, *Deutche Welle*, 13. jun, dostupno na: http://www.dw.de/megatrendovi-potemkinovi-univerziteti/a–17704655?maca=ser-serbian_all–2277-rdf.

703 „Visoko školstvo bez moralnog kompasa“, *Deutche Welle*, 27. oktobar, dostupno na: http://www.dw.de/visoko-%C5%A1kolstvo-srbije-bez-moralnog-kompasa/a–18022721.

na snagu ovog zakona predložiti Nacionalnom savetu minimalne uslove za izbor u zvanja nastavnika, a Nacionalni savet će u roku od tri meseca od dana dobijanja predloga utvrditi minimalne uslove za izbor u zvanja nastavnika. Time bi mogla da bude prekinuta dugogodišnja praksa netransparentnog napredovanja u karijeri, ali i slučajevi da nastavnici u istim zvanjima imaju različite kvalifikacije ili da se u zvanje redovnog profesora biraju ljudi bez ijednog objavljenog naučnog rada. Izvesno je da će ovaj posao sačekati novi saziv Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, jer postojećem mandat ističe krajem godine, a članovi KONUS – Konferencije univerziteta Srbije (čine ga predstavnici svih državnih i privatnih univerziteta) nisu ni blizu kompromisa šta bi trebalo da budu ključni parametri prilikom izbora u nastavnička zvanja.[704] Prema navodima dostupnim u medijima na državnom Beogradskom univerzitetu polovina redovnih profesora nema objavljen ni jedan naučni rad.[705]

Novi saziv Nacionalnog saveta trebalo bi da bude izbran do kraja ove ili početkom sledeće godine. Savet ima veoma značajnu ulogu jer propisuje standarde i kontroliše kvalitet državnih i privatnih visokoškolskih ustanova u Srbiji. Osim toga, to telo predlaže nadležnom ministarstvu politiku visokog obrazovanja. Ipak na spisku kandidata za nove članove Saveta nalaze se stručnjaci problematičnih biografija, a neki ne ispunjavaju zakonom propisane uslove za članstvo.[706]

Izmene Zakona predviđaju mere koje su usmerene na poboljšanje doktorskih studija, tako najmanje jedan recenzent na doktroskim studijama mora da bude sa strane visokoškolske ustanove (čl. 3). Uvedena je obaveza za univerzitete, kako državne tako i privatne, da uvedu javno pristupačne digitalne repozitorijume doktorskih disertacija. Takođe, repozitorijume će imati i Ministarstvo prosvete (čl. 8). Ova odredba u velikoj meri može da doprinese poboljšanju naučnih radova u Srbiji kao i razmeni znanja. Do sada su se doktorske disertacije u Srbiji čuvale u biblioteci fakulteta na kojem su odbranjene i u Univerzitetskoj biblioteci. Na taj način su javnosti bile dostupne samo dve kopije, i to samo članovima biblioteka, tokom radnog vremena. Iz tog razloga većina tih disertacija koristila se retko a rezultati istraživanja nisu bili dostupni na adekvatan način. Ova mera mogla bi da doprinese i tome da se kvalitet doktorskih disertacija, koja su nažalost u velikom broju slučajeva pod znakom pitanja, unapredi jer će svako ko je zainteresovan brže i efikasnije moći da dođe do njih.

Agencija za borbu protiv korupcije ukazuje u svom mišljenju o proceni rizika korupcije u odredbama Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju da Nacrtom zakona nisu menjane odredbe koje se odnose na postupak akreditacije i rad Komisije za akreditaciju i proveru kvaliteta. Smatraju da postu-

704 „Zakon tera univerzitete na promene“, *Danas*, 8. septembar, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/zakon_tera_univerzitete_na_promene.55.html?news_id=288664#sthash.IEEogvCS.dpuf.

705 „Škole visoke, pobude niske“, *Peščanik*, 29. jun, dostupno na: http://pescanik.net/skole-visoke-pobude-niske/.

706 „Visoko školstvo bez moralnog kompasa“, *Deutche Welle*, 27. oktobar, dostupno na: http://www.dw.de/visoko-%C5%A1kolstvo-srbije-bez-moralnog-kompasa/a–18022721.

pak akreditovanja i naknadne kontrole ispunjenosti uslova za rad visokoškolskih ustanova treba da budu regulisani tako da budu zasnovani na jasnim, objektivnim, transparentnim i unapred utvrđenim kriterijumima.[707] S druge strane, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja skreće pažnju u svom odgovoru na to da je određivanje kriterijuma i standarda za akreditaciju visokoškolskih ustanova (i proveru istih) u isključivoj nadležnosti Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, koji ih donosi, i Komisije za akreditaciju, koja ih predlaže, i da Ministarstvo nije nadležna institucija za to pitanje. Takođe, Ministarstvo prosvete je stava da je moguće Komisiju za akreditaciju transformisati u Nacionalnu akreditacionu agenciju koja će delovati kao nezavisna visokoprofesionalna institucija.[708]

Tokom 2014. godine javnost su uzdrmale afere oko prepisanih doktorata ministra unutrašnjih poslova Nebojše Stefanovića, gradonačelnika Beograda Siniše Malog i bivšeg funkcionera Demokratske stranke Aleksandra Šapića, kao i lažni doktorat rektora Megatrend univerziteta Miće Jovanovića. Za rektora Megatrend univerziteta je nesporno utvrđeno da on nema doktorat Londonske škole ekonomije i političkih nauka, niti diplomu Univerziteta u Londonu zbog čega ga je ministar prosvete pozvao da podnese ostavku.[709]

Krajem avgusta Univerzitet Megatrend formirao je komisiju da proveri doktorsku disertaciju Nebojše Stefanovića koja je izašla sa saopštenjem da je doktorat nesporan i da nema osnova za njegovo poništavanje.[710] Kritičari Stefanovićevog doktorata taksativno su naveli šta u toj tezi nije u redu, dok sa druge strane komisija nije osporila te tvrdnje.[711] Komisija je iznela dva zaključka: da tekst za koji se tvrdi da sadrži plagijat, nije isti kao onaj tekst koji je branjen kao disertacija Nebojše Stefanović i da u radu postoje neki formalni nedostaci, ali da komisija veruje da su oni otklonjeni „u toku odbrane disertacije".[712] U raspravu o doktoratu uključio se i predsednik Vlade Srbije, Aleksandar Vučić koji je rekao da je obrazloženje koje je pratilo tvdnju o plagijatu najveća glupost koju je on ikada čuo.[713] Osporavanje doktorata ministra Nebojše Stefanovića je dovelo do hakerskih napada na sajt Peščа-

707 Mišljenje je dostupno na http://www.acas.rs/images/stories/Nacrt_zakona_o_visokom_obrazovanju_fin.pdf.

708 Informacija dobijena prilikom dubinskog intervjua sa gospođom Vesnom Lukić, odeljenje za normativne poslove ispred Ministarstva prosvete, 10. decembar.

709 „Verbić: Mića Jovanović nema doktorat iz Londona", *Novi magazin*, 12. jun, dostupno na: http://www.novimagazin.rs/vesti/ministarstvo-proverava-doktorat-mice-jovanovia. Vidi takođe *Peščanik*, 7. juni na: http://pescanik.net/rector-mica-baron-von-munchhausen-or-how-the-ministers-supervisor-misplaced-his-own-doctorate/.

710 „Sramni epilog afera oko lažnih doktorata", *Slobodna Evropa*, 20. oktobar, dostupno na: http://www.slobodnaevropa.org/content/most-sramni-epilog-afera-oko-laznih-doktorata/26645785.html.

711 Danica Popović, „Blistavi um ministra Stefanovića", *Politika*, 18. jun, dostupno na: http://www.politika.rs/pogledi/Danica-Popovic/Blistavi-um-ministra-Stefanovica.lt.html.

712 „Sramni epilog afera oko lažnih doktorata", *Slobodna Evropa*, 20. oktobar, dostupno na: http://www.slobodnaevropa.org/content/most-sramni-epilog-afera-oko-laznih-doktorata/26645785.html.

713 „Vučić: Glupo obrazloženje naučnika", *B92*, 3. jun, dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=03&nav_id=856287.

nika koji je prvi objavio analizu trojice naučnika iz Srbije, koji rade na britanskim univerzitetima, u kojoj se tvrdi da u doktoratu Nebojše Stefanovića ima plagijata.[714]

Fakultet organizacionih nauka na kome je doktorirao sadašnji gradonačelnik Beograda Siniša Mali, nije uopšte formirao komisiju za proveru doktorata. U ovom, a ni u drugim slučajevima nisu reagovale Komisija za akreditaciju, Nacionalni savet za visoko obrazovanje, ni Ministarstvo prosvete koje ima određena nadzorna ovlašćenja. Sve ove institucije su zauzele stav da nisu nadležne za pokretanje postupka kojim bi se proveravala sporna diploma.

U pitanje je doveden i doktorat Aleksandra Šapića, predsednika opštine Novi Beograd. koji je doktorirao na Fakultetu za poslovni i industrijski menadžment Univerziteta Union. Univerzitet Union izdao je saopštenje da je u interesu Univerziteta da ne bude plagijata i da se plagijatori sankcionišu, pa je u julu ove godine pokušao da formira komisiju koja bi ispitala navode o plagijatu ali ni posle javnog poziva nije uspeo da formira ovu komisiju. Senat Univerziteta Union nameravao je da formira komisiju u čijem bi sastavu većinu članova činili profesori sa univerziteta izvan Univerziteta Union, pre svega sa onih fakulteta čiji je osnivač Republika Srbija. Međutim neki državni fakulteti zauzeli su stav da niko od njihovih zaposlenih ne bi trebalo da se bavi procenom doktorata političara.[715] Kako je objavljeno na sajtu Univerziteta Union konačno je u decembru ove godine formirana komisija.[716]

Direktor Elektrovojvodine Tihomir Simić, koji je na tu funkciju izabran sa najvišim akademskim zvanjem, svoj doktorat stekao je na neakreditovanom havajskom univerzitetu *Western Pacific University*.[717] Reč je o fakultetu koji je zbog optužbi da je diplome i doktorate bez ikakvog studijskog programa prodavao preko interneta, zatvoren maja 2006. godine.

17. Zdravstvena zaštita

17.1. Opšte

Pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje definisano je u članu 12 PESK.[718]

Ustav Srbije garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu i propisuje da deca, trudnice, majke tokom porodiljskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godi-

714 „Kako do doktorata? Lako! Slučaj ministra Stefanovića“, *Peščanik*, 3. jun, dostupno na: http://pescanik.net/kako-do-doktorata-lako-slucaj-ministra-stefanovica/.

715 „Akademsko nasilje“, *Danas*, 21. novembar, dostupno na: http://www.danas.rs/dodaci/nedelja/akademsko_nasilje.26.html?news_id=292877.

716 Više o ovom slučaju vidi na: http://www.union.edu.rs/saopstenja-i-informacije-povodom-sumnje-da-je-disertacija-dr-aleksandra-sapica-plagijat.

717 „Direktor ima lažnu diplomu“, *B92*, 27. avgust 2012, dostupno na: http://www.naslovi.net/2012–08–27/b92/direktor-ima-laznu-diplomu/3798386.

718 Vidi više o ovom članu u: Opšti komentar br. 14, dok. UN E/C.12/2000/4 (2000).

ne i stari ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako je ne ostvaruju na drugi način, u skladu sa zakonom. Ovo praktično znači da ove grupe lica imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu i ako nisu osiguranici zdravstvenog fonda. Ustav uspostavlja i pozitivnu obavezu države da pomaže razvoj zdravstvene i fizičke kulture. Ustav predviđa i obavezu države da organizuje fondove zdravstvenog osiguranja.

Zakonom o zdravstvenom osiguranju (ZZO)[719] uređeno je obavezno i dobrovoljno zdravstveno osiguranje. Za sprovođenje i obezbeđivanje obaveznog zdravstvenog osiguranja nadležan je Republički zavod za zdravstveno osiguranje, dok se za obavljanje poslova dobrovoljnog osiguranja dozvoljava i organizovanje pravnih lica u privatnom vlasništvu koja obavljaju delatnost osiguranja, kao i posebni investicioni fondovi za zdravstveno osiguranje čije organizovanje i delovanje treba da bude uređeno posebnim zakonom.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ)[720] predviđa da zdravstvena zaštita podrazumeva preventivnu, kontrolnu i rehabilitacionu zaštitu. Finansiranje zdravstvene zaštite vrši se iz sredstava zdravstvenog osiguranja u odnosu na osigurana lica, iz sredstava budžeta Republike, i iz ličnih sredstava korisnika zdravstvene zaštite u slučajevima određenim zakonom (participacija). Finansiranje zdravstvene zaštite može biti potpuno iz sredstava osiguranja, ili uz participaciju osiguranika. U zakonu su taksativno nabrojani slučajevi u kojima je osiguranik dužan da plati participaciju, kao i procentualna vrednost novčanog učešća osiguranika (čl. 45 ZZO). Pojedina lica oslobođena su od obaveze plaćanja participacije (ratni vojni invalidi i civilni invalidi rata, druge osobe sa invaliditetom, dobrovoljni davaoci krvi itd.).

Tokom 2009. i 2010. godine usvojen je set zakona kojima se unapređuju mogućnosti za planiranje zdravstvene politike u zemlji, obavezuje se država da utvrdi politiku i strategiju javnog zdravlja i usvoji posebne programe u oblasti javnog zdravlja. Takođe se uređuju i načini sprovođenja mera poreske i ekonomske politike kojima se podstiču zdravi stilovi života, postupak, uslovi, nadzor i organizacija transfuziološke delatnosti, uređuju pitanja koja su od značaja za organizaciju i sprovođenje transplantacije organa ili delova organa, način dobijanja i doniranja organa, testiranje, obrada, očuvanje, skladištenje i distribucija ljudskih ćelija i tkiva namenjenih za primenu kod ljudi.[721]

17.2. Dostupnost zdravstvene zaštite

Zdravstvena zaštita nije u dovoljnoj meri dostupna što se može pripisati brojnim propustima u zakonima, ali isto tako i lošoj primeni postojećih zakonskih rešenja. Neujednačeno tumačenje normi dovodi do kršenja prava čime se pacijentima

719 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US, 119/12, 99/14, 123/14 i 126/14 – odluka US.

720 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09 – dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – dr. zakon i 93/14.

721 To su Zakon o transfuziološkoj delatnosti, Zakon o transplantaciji i Zakon o transplantaciji ćelija i tkiva, *Sl. glasnik RS*, 72/09. Više videti u *Izveštaju 2010*, I.4.18.9.3.

onemogućava da dobiju zdravstvene usluge. Pacijenti usluge ne dobijaju samo u domovima zdravlja i bolnicama, već i u filijalama Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO). Takođe, stalne nesuglasice između ustanova u okviru zdravstvene zaštite dovode do protivrečnih odluka i davanja informacija pacijentima. Stiče se utisak da Ministarstvo zdravlja i RFZO imaju mišljenje da čestim izmenama normi, usvajanjem novih akata i osnivanjem novih tela može da se doprinese pozitivnim promenama. Međutim, praksa je pokazala da sve što se uradilo nije bilo strateški osmišljeno i da nije dalo zadovoljavajuće rezultate.

Odlukom Vlade[722] osnovan je Budžetski fond za lečenje oboljenja, stanja ili povreda koje se ne mogu uspešno lečiti u Republici Srbiji (Fond). Osnivanje Fonda je imalo za cilj da se omogući bolja zdravstvena zaštita u inostranstvu ukoliko to u Srbiji nije moguće. Iz samog naslova Odluke ne može se videti da pravo na korišćenje sredstava iz Fonda imaju samo deca do 18 godina. Zbog nejasne procedure, nekoliko meseci od donošenja Odluke, ministar zdravlja je usvojio akt o procedurama kojima se uređuju bliži uslovi, način i postupak dodele sredstava iz Budžetskog fonda za lečenje oboljenja, stanja ili povreda koje se ne mogu uspešno lečiti u Republici Srbiji,[723] a nadzorni odbor Poslovnik o radu Nadzornog odbora Budžetskog fonda za lečenje oboljenja, stanja ili povreda koje se ne mogu uspešno lečiti u Republici Srbiji.[724] Ova dva akta bi trebalo da uklone nedostatke Odluke Vlade, ali su se potencijalni korisnici već suočili sa problemima u prikupljanju dokumentacije zbog loše saradnje između nadležnih zdravstvenih ustanova, RFZO i Ministarstva zdravlja.

Na dostupnost zdravstvene zaštite utiče i manjak zaposlenih u ustanovama. Zabrana zapošljavanja se negativno odrazila na efikasnost pružanja usluga u zdravstvenim ustanovama. Ukoliko bi jedan lekar ispunio uslove za odlazak u penziju, nije postojala mogućnost da se u radni odnos primi drugi lekar i pored toga što je to mesto predviđeno kadrovskim planom. Kao primer može da posluži situacija u domu zdravlja u Kuli. Zbog odlaska petoro lekara pacijenti su primorani da odlaze u zdravstvene ustanove u Somboru i Vrbasu (*Večernje novosti*).[725] Slična situacija je i u Užicu mada je reč o uslugama koje se pružaju na sekundarnom nivou. U užičkoj bolnici je tokom leta otvorena nova kardiohirurška sala koja ne može da počne sa radom zbog zabrane zapošljavanja, odnosno bolnica ne sme da zaposli kardiohirurga. Svi pacijenti kojima su potrebne operacije srca šalju se u Beograd (*Blic*).[726]

Starosna struktura zaposlenih u zdravstvu je zabrinjavajuća. U pojedinim domovima zdravlja najmlađi lekari imaju preko 50 godina, dok je u bolnicama i klinikama situacija još gora jer je za specijalistu potrebno više godina edukacije. Jedan

722 *Sl. glasnik RS*, 92/14.

723 Broj 500-01-1291/2014-05.

724 http://www.zdravlje.gov.rs/downloads/2014/Decembar/Decembar2014PoslovnikoraduNOFonda.pdf

725 http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:523615-Opstina-Kula-bez-ginekologa.

726 http://www.blic.rs/Vesti/Srbija/518015/Pacijente-salju-u-Beograd-Uzice-nema-kardiohirurga.

od uzroka stvaranja listi čekanja je i manjak specijalista, te se ovaj problem ne može rešiti samo kupovinom aparata. S druge strane, na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje ima preko 2.000 lekara.[727]

U maju su usvojene izmene Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje[728] kojima je procenat izdvajanja za zdravstveno osiguranje sa 12,3% smanjeno na 10,3%. Pitanje je kako će smanjenje priliva novca za zdravstvenu zaštitu uticati na obim pružanja usluga ako se do sada uvek govorilo o malom izdvajanju po glavi stanovnika.

Prema izveštaju *Euro Health Consumer Index for 2014 (EHCI 2014*), Srbija je na 33. mestu sa 473 poena.[729] Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje velikog broja zaposlenih se ne ostvaruje uglavnom zbog činjenice da im poslodavci ne uplaćuju doprinose za zdravstvo. Zdravstvena zaštita nije jednako dostupna svim građanima Srbije – građani koji žive u većim gradovima su u prednosti od onih koji se nalaze u udaljenim mestima ili u seoskim područjima. Istovremeno, ni sami pacijenti nisu obavešteni o svojim pravima.

17.3. Prava pacijenata

Zakon o pravima pacijenata[730] je stupio na snagu u maju 2013. godine, ali se primena pojedinih odredaba pomerila za decembar. Cilj donošenja zakona je bio da se unapredi zaštita prava pacijenata i da se eliminišu svi nedostaci koji su postojali tokom primene Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Ovim zakonom prestale su da postoje kancelarije zaštitnika pacijentovih prava (zaštitnik) koje su se nalazile u zdravstvenim ustanovama. Umesto zaštitnika uveden je savetnik za zaštitu prava pacijenata (savetnik)[731] čija je kancelarija smeštena u zgradi opštine. Prelaznim i završnim odredbama zakona je predviđeno da sve kancelarije savetnika budu otvorene najkasnije 1. decembra 2013. godine. Međutim, cilj nije u potpunosti ostvaren jer pojedine opštine nisu imale kapacitet da počnu sa primenom zakona. Tokom 2014. godine imenovana je većina savetnika.

Pored savetnika, zakon predviđa i formiranje saveta za zdravlje (savet)[732] čija je nadležnost da odlučuje o prigovorima pacijenata i da aktivno učestvuju u poboljšanju zdravstvene zaštite u okviru lokalne samouprave. Dobro rešenje zakona ogleda se u članu 42, st. 3 kojim su u savet uključena udruženja građana koja se bave zaštitom prava pacijenata. Ipak, saveti nisu osnovani u svim lokalnim samoupravama, a Ministarstvo zdravlja je odlučilo da se lokalnim samoupravama ostavi

727 http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/veci_broj_specijalista_tek_za_pet_godina.55.html?news_id=293943.

728 *Sl. glasnik RS*, 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 101/11, 47/13, 108/13 i 57/14.

729 http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2014/EHCI_2014_report.pdf.

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

731 Član 39.

732 Član 42.

vreme da osnuju ovo telo do 2020. godine.[733] Ovakvim postupkom, u opštinama i gradovima u kojima ne postoje saveti, pacijentima je uskraćeno pravo na adekvatnu zaštitu jer ne mogu da ulože žalbu ako su nezadovoljni odlukom savetnika.

U Zakonu o pravima pacijenata postupak pred savetnikom nije jasno definisan. Ministarstvo je tokom javnih debata o zakonu obećalo da će ovo pitanje detaljnije urediti podzakonskim aktima. Međutim, ni u Pravilniku o načinu postupanja po prigovoru, obrascu i sadržaju zapisnika i izveštaja savetnika za zaštitu prava pacijenata[734] ne postoje procesne norme. Ostalo je potpuno nejasno koji je postupak merodavan od podnošenja prigovora do odlučivanja savetnika. Najveći propust zakonodavca je što ne postoji definisan žalbeni postupak.

Kancelarija za zaštitu prava pacijenata u Beogradu je osnovana Odlukom o izmenama i dopunama Odluke o Gradskoj upravi grada Beograda[735] u decembru 2013. godine, ali je već u aprilu 2014. godine novom Odlukom o izmenama i dopunama Odluke o Gradskoj upravi grada Beograda[736] izbrisana tačka 7a kojom je uvedena kancelarija za zaštitu prava pacijenata, kao i član 79a. Istim aktom je u članu 67 dodat stav 2 kojim se nadležnost Sekretarijata za zdravstvo proširuje na koordinaciju rada savetnika. Ovo rešenje je veoma loše jer su članovi Saveta zaposleni u Sekretarijatu za zdravstvo. Na ovaj način dovodi se u pitanje objektivnost u postupanju prilikom odlučivanja o žalbama na odgovore savetnika. Kancelarija za zaštitu prava pacijenata je počela sa radom u januaru 2014. godine i predstavlja posebnu organizacionu jedinicu Gradske uprave grada Beograda.[737] Kancelarija se nalazi u Tiršovoj br.1 i nadležna je za celu teritoriju grada Beograda. Da bi se obezbedila adekvatna zaštita prava pacijenata u kancelariji bi trebalo da bude zaposleno 17 savetnika (kriterijum: 17 gradskih opština). Ipak, grad Beograd nije obezbedio uslove da zaštita prava pacijenata bude efikasna jer u kancelariji radi samo četiri savetnika.

Još uvek ne postoje objavljeni izveštaji i rezultati rada savetnika i Saveta. Prema Zakonu o pravima pacijenata (čl. 42, st. 2) Savet je dužan da godišnji izveštaj dostavi Zaštitniku građana, pa će se prve informacije za 2014. godinu dobiti u martu 2015. godine. Pokrajinski Zaštitnik građana je objavio izveštaj o radu savetnika u prvih šest meseci na teritoriji APV.[738] Najčešće povrede prava su: pravo na dostupnost zdravstvene zaštite, pravo na kvalitet pružanja zdravstvenih usluga i pravo na poštovanje pacijentovog vremena. Najviše zabrinjava podatak da je mnogo veći broj neosnovanih prigovora (61%) u odnosu na broj osnovanih (39%). Posebno

733 http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/429556/Lokalni-saveti-za-zdravlje-do–2020u-svim-gradovima-Srbije.

734 *Sl. glasnik RS*, 71/13.

735 *Sl. list grada Beograda*, 61/13, članovi 72 i 79a.

736 *Sl. list grada Beograda*, 37/14.

737 http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1581626

738 Istraživanje pokrajinskog Zaštitnika građana „Šest meseci rada savetnika za zaštitu prava pacijenata u jedinicamama lokalne samouprave na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine“.

je ukazano da informacije o savetnicima nisu dovoljno vidljive, da je potrebna dodatna edukacija savetnika i da pacijenti nisu upoznati sa svojim pravima.

Zaštitnik građana je objavio u svom godišnjem izveštaju[739] podatke o aktivnostima vezanim za zaštitu u oblasti zdravstvenog sektora, promenama u zakonodavstvu, ocenu stanja u zdravstvenom sistemu i preporuke. Najznačajnije rezultate Zaštitnik građana je imao u pogledu: predloga i sugestija o Nacrtu zakona o pravima pacijenata, odlaganju zamena postojećih isprava o zdravstvenom osiguranju i upozorenja na postojanje zloupotrebe dopunskog rada u zdravstvenim ustanovama. U Izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti[740] konstatuje se da najveća socijalna distanca postoji prema LGBT osobama i osobama koje žive sa HIV-om. U odnosu na ukupan broj podnetih pritužbi 16,3% je na osnovu zdravstvenog stanja. Najveći broj pritužbi (64) podnela je nevladina organizacija protiv stomatoloških ordinacija koje su odbile da zakažu preglede osobi koja živi sa HIV-om. Prema Izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti[741] zdravstvene ustanove i ustanove zdravstvenog osiguranja pripadaju grupi institucija koje vode zbirke podataka sa veoma osetljivim informacijama. Zbog toga je veoma važno ukazati da se često dešava da za obradu podataka ne postoji izričit zakonski osnov ili saglasnost lica čiji podaci se obrađuju. Od ukupnog broja izjavljenih žalbi 1,4% se odnosi na ugrožavanje i zaštitu zdravlja ljudi, dok je protiv Ministarstva zdravlja podneto 171 zahtev i 14 žalbi.

739 Redovni godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013. godinu.

740 Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2013. godinu.

741 Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2013. godinu.

IV
ZABRANA DISKRIMINACIJE I POLOŽAJ MANJINA

1. Zabrana diskriminacije

Zabrana diskriminacije predviđena je u mnogim međunarodnim ugovorima koje je Srbija ratifikovala.[742]

Ustav Srbije izričito garantuje jednakost svih pred Ustavom i zakonom, pravo svakog na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije i zabranjuje svaku neposrednu ili posrednu diskriminaciju po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta, ali dodaje i po „bilo kom osnovu" (čl. 21), što znači da Ustav ostavlja mogućnost zabrane diskriminacije i po osnovima koji nisu izričito navedeni. Bilo bi dobro da su dodati i seksualna orijentacija i bračni status.

Posebnim članom Ustava zajemčeno je pravo na ravnopravnost pred zakonom, jednaka zakonska zaštita pripadnika nacionalnih manjina i zabrana diskriminacije zasnovane na pripadnosti nacionalnoj manjini (čl. 76, st. 1 i 2).

Ustav predviđa mogućnost afirmativne akcije, u cilju postizanja jednakosti za grupe koje su dugo bile izložene diskriminaciji. 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 nije predvideo vremensko ograničenje za primenu afirmativnih mera, iako je ono neophodno jer predstavlja bitan kriterijum za ocenu proporcionalnosti ovih mera.

742 Oba Pakta usvojena u UN (PGP i PESK), Evropska konvencija, 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 i Konvencija UNESCO protiv diskriminacije u oblasti obrazovanja.

Zakon o zabrani diskriminacije[743] usvojen je 2009. godine. On predstavlja opšti antidiskriminacioni zakon ali ostavlja prostora za posebno uređenje pojedinih oblasti gde se diskriminacija najčešće pojavljuje. Takav zakon postoji u oblasti zaštite prava osoba sa invaliditetom i u tom slučaju se primenjuju odredbe posebnog zakona.

Zakon je odredio opštu zabranu diskriminacije propisujući, u članu 4, načelo jednakosti. Predviđen je širok krug zabranjenih oblika diskriminacije. Pre svega, zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija, nepoštovanje načela jednakih prava i obaveza, udruživanje radi vršenja diskriminacije, govor mržnje, uznemiravanje ili ponižavajuće postupanje. Zabranjeno je pozivanje na odgovornost zbog prijavljivanja diskriminacije (viktimizacija). Određeni su teški oblici kada je diskriminacija prisutna po više osnova, ponavlja se ili se kontinuirano dešava i sl. Posebni slučajevi diskriminacije navedeni su u Zakonu kako bi se osiguralo da se slučajevi u kojima se diskriminacija najčešće dešava prepoznaju i da se pruži zaštita.

Zakon predviđa dvostruki put za ostvarivanje zaštite građana ako dođe do povrede predviđenih prava, i to putem podnošenja tužbe sudu, u kom slučaju se vodi hitan postupak prema pravilima parničnog postupka, uz primenu posebnih odredbi predviđenih ovim zakonom, ili putem podnošenja pritužbe povereniku za zaštitu ravnopravnosti, novom telu koje ustanovljava ovaj zakon u cilju efikasnije zaštite.

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom[744] propisuje obavezu državnih organa da učine dostupnim javne usluge i objekte osobama sa invaliditetom i zabranjuje diskriminaciju u oblasti radnih odnosa, zdravstva i obrazovanja (čl. 11–31). Zakon posebno ustanovljava pozitivne obaveze državnih organa i organa lokalne samouprave da preduzimaju posebne mere za podsticanje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom (čl. 32–38).[745]

Zakonom o javnom informisanju i medijima[746] zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija urednika medija, novinara i drugih lica u oblasti javnog informisanja, naročito prema njihovoj političkoj opredeljenosti i uverenju ili drugom ličnom svojstvu (čl. 4). Zakon takođe predviđa da budžetska sredstva opredeljena za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja moraju biti raspoređena bez diskriminacije (čl. 17).

Diskriminacija je predviđena kao krivično delo u Krivičnom zakoniku RS[747] (čl. 128, 317 i 387). Antidiskriminatorne odredbe sadrže i brojni drugi zakoni – Za-

743 *Sl. glasnik RS*, 36/09. Detaljnu analizu Zakona o zabrani diskriminacije i postupaka zaštite koje ovaj zakon predviđa vidi u *Izveštaj 2011,* I.4.1.2.

744 *Sl. glasnik RS*, 33/06.

745 Iako Zakon definiše ove mere samo u najopštijim okvirima, propuštanje nadležnih institucija da ovakve mere uvedu predstavljalo bi kršenje jedne utužive obaveze i dovelo do odgovornosti države, odnosno jedinice lokalne samouprave. O ovom zakonu vidi više u *Izveštaj 2008*, I.4.1.3 i *Izveštaj 2009*, I.4.13.

746 *Sl. glasnik RS*, 83/14.

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

kon o crkvama i verskim zajednicama[748] (čl. 2), Zakon o radu[749] (čl. 18–23), Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti,[750] Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,[751] Zakon o zdravstvenoj zaštiti,[752] Zakon o pravima pacijenata[753] itd.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije[754] za period od 2013. do 2018. usvojena je juna 2013. godine na preporuku Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Strategijom je predviđeno da se u periodu njenog sprovođenja uklone uzroci diskriminacije, ojača svest u javnosti o neophodnosti prihvatanja i uvažavanja drugih i drugačijih i promociji tolerancije u društvenim odnosima. Planirano je i zajedničko i koordinisano delovanje državnih organa i drugih relevantnih društvenih aktera na delotvornom suzbijanju diskriminacije u društvenim odnosima, iskorenjivanju predrasuda i unapređivanju položaja marginalizovanih i osetljivih društvenih grupa.

Vlada Srbije je u oktobru ove godine, na predlog Kancelarije za ljudska i manjinska prava usvojila Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine. Akcioni plan je postavio nekoliko najvažnijih ciljeva: smanjenje slučajeva diskriminacije u oblasti rada i zapošljavanja unapređenjem pravnog okvira i primenu afirmativnih mera za osetljive društvene grupe, smanjenje i eliminisanje slučajeva diskriminacije u sistemu obrazovanja na svim nivoima, edukaciju zaposlenih u javnom sektoru radi sprečavanja slučajeva diskriminacije prilikom njihovog rada sa pripadnicima osetljivih društvenih grupa, utvrđivanje smernica za borbu protiv diskriminacije u jedinicama lokalne samouprave. Predviđene su i aktivnosti na sprečavanju diskriminacije posebno osetljivih društvenih grupa u oblasti zdravstva, zdravstvene i socijalne zaštite i (socijalnog) stanovanja. Akcionim planom planira se i izmena pravnog okvira radi sprečavanja diskriminacije u vezi sa brakom, porodičnim odnosima i nasleđivanjem pripadnika osetljivih društvenih grupa i otvaranje javne debate o mogućem priznavanju instituta građanske istopolne zajednice i priznavanja naslednih prava istopolnih partnera. Akcioni plan predviđa i da se jača kultura tolerancije putem medija. Sredstva za realizaciju mera i aktivnosti predviđenih Akcionim planom obezbediće se iz budžeta Republike Srbije, jedinica lokalnih samouprava i donatorskih sredstava.

Predviđeno je da se osnuje telo koje će da prati realizacija Akcionog plana. Formiranje ovog tela je u nadležnosti Vlade Srbije, a odlukom će biti određeni poslovi za koje se telo obrazuje, vreme na koje se obrazuje, rokovi u kojima pod-

748 *Sl. glasnik RS*, 36/06.
749 *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09 i 32/13.
750 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 88/10.
751 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11 i 55/13.
752 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09 – dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12 i 45/13 – dr. zakon).
753 *Sl. glasnik RS*, 45/13.
754 Vidi u: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/2014/ad_strategzy.pdf.

nosi izveštaj o svom radu i druga pitanja vezana za njegov rad. Ono bi trebalo da bude sastavljeno od predstavnika državnih organa, organa autonomne pokrajine i lokalne samouprave, predstavnika organizacija civilnog društva i drugih učesnika. Rok za njegovo formiranje je prva polovina 2015. godine.

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 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).

Zakonom o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja[755] 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 pripadnicima 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).

Krivični zakonik Srbije izričito zabranjuje izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje, razdora ili netrpeljivosti (čl. 317, st. 1). Zabrana je ograničena samo na „narode i etničke zajednice koji žive u Srbiji“[756] Kada je ovo krivično delo učinjeno prinudom, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi, oštećenjem tuđih stvari, skrnavljenjem spomenika, spomen obeležja ili grobova predviđena je strožija kazna.

Inkriminisano je i izlaganje poruzi grupe ili pojedinca zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, veri, nacionalnosti, etničkog porekla ili nekog drugog ličnog

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

756 PGP zabranjuje „svako“ raspirivanje mržnje, dakle, prema bilo kojoj grupi bez obzira gde ona živi.

svojstva (čl. 174). Krivični zakonik predviđa 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). Ipak, u praksi su veoma retki slučajevi krivičnog progona zbog izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje ili zbog ratne propagande.

Krivični zakonik inkriminiše govor mržnje i zabranjuje promociju 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). 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).

Posebne okolnosti za odmeravanje kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje (zločin iz mržnje) predviđene su članom 54a Krivičnog zakonika. 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.[757]

Zakonom o javnom informisanju i medijima[758] zabranjeno je 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 ili drugog ličnog svojstva, nezavisno od toga da li ista radnja predstavlja ujedno i krivično delo (čl. 75). Odgovornost je isključena ako je ovakva informacija deo novinarskog teksta, a objavljena je bez namere da se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje, kao deo objektivnog novinarskog izveštaja ili u nameri da se kritički ukaže na ove pojave (čl. 76).

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 pojava sprečila.[759] Na osnovu člana 14 Direktive EU o elektronskoj trgovini[760] 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.

757 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.

758 *Sl. glasnik RS*, 83/14.

759 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.

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

3. Nacionalne manjine i manjinska prava

3.1. 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 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.[761] U skladu sa članom 26 Okvirne konvencije, Komitet ministara Saveta Evrope ima krajnju odgovornost u monitoringu primene Okvirne konvencije tako što usvaja rezoluciju koja se odnosi na konkretnu državu. Rezolucija se u velikoj meri bazira na mišljenju Savetodavnog komiteta Saveta Evrope za primenu Okvirne konvencije. Krajem novembra 2013. godine Savetodavni komitet je usvojio mišljenje o Trećem izveštaju koje je dostavljeno nadležnim organima Srbije i objavljeno 23. juna 2014. godine.[762] Generalni zaključak Savetodavnog komiteta je da je Srbija uložila značajne napore radi poštovanja prava pripadnika nacionalnih manjina i razvoja antidiskriminacione politike. Ipak, sveobuhvatni i strateški pristup integraciji nacionalnih manjina u srpsko društvo i dalje nedostaje i međuetnički odnosi su još uvek zabrinjavajuće pitanje. Ksenofobija i netolerancija usmerena ka pripadnicima manjina, kao i rasistički napadi, i dalje su prisutni u srpskom društvu. Prema mišljenju Savetodavnog komiteta, Srbija je nastavila konstruktivan pristup monitoringu Okvirne konvencije. Komitet pozdravlja to što su konsultovani predstavnici nacionalnih manjina u pripremi Trećeg periodičnog izveštaja,[763] ali izražava žaljenje zato što je došlo do promena u nivou odgovornosti za pitanja manjina tako što je Ministarstvo za ljudska i majinska prava postalo Kancelarija za ljudska i manjinska prava u 2012.[764] Vlada Republike Srbije, odnosno Kancelarija za ljudska i manjinska prava, dostavila je Savetu Evrope svoje Komentare o trećem mišljenju Saveto-

761 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.

762 Dostupno na http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring#Serbia.

763 O stavovima nacionalnih saveta nacionalnih manjina koji su uključeni u Treći periodični izveštaj vidi više u *Izveštaj 2013,* III.1.6.

764 Treće mišljenje o Srbiji usvojeno 28. novembra 2013, Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, str. 5.

davnog komiteta o primeni Okvirne konvencije koji su objavljeni zajedno sa Trećim mišljenjem Savetodavnog komiteta.[765]

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 sa 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 građana (čl. 2, st. 1).

Ustavni sud je, međutim, u odluci iz 2013. kojom je proglasio neustavnim član Statuta AP Vojvodine,[766] istakao „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).[767] 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 sa izvesnim teškoćama ostvaruju pravo na pravnu ličnost.[768] 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

765 Dostupno na http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring#Serbia.

766 Vidi više u *Izveštaj 2013*, III.1.1.

767 *Sl. glasnik SRJ*, 11/02.

768 Vidi više u III.4. i *Izveštaj 2011*, II.3 i 4.5.

za sticanje državljanstva.[769] Savetodavni komitet je i u Trećem mišljenju o primeni Okvirne konvencije pozdravio praksu da lica koja nisu državljani Republike Srbije i koja govore manjinskim jezicima mogu da ostvare mnoga manjinska prava. Ipak, podseća na svoj generalni stav da državljanstvo ne bi trebalo da bude element definicije nacionalne manjine *per se* ali da može da bude uzeto u obzir od strane države na prikladan način kao uslov za pristup *određenim* manjinskim pravima.[770]

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, 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 ispunjenja 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,[771] Hrvatskom,[772] Rumunijom[773] i Mađarskom.[774] 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.

3.2. 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.[775] 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,

769 Treći periodični izveštaj dostavljen Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu sa članom 25 Okvirne konvencije, str. 34.

770 *Treće mišljenje o Srbiji*, str. 11.

771 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 6/05.

772 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 3/05.

773 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 14/04.

774 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 14/04.

775 Dostupno na http://media.popis2011.stat.rs/2012/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf.

83,32 % stanovništva čine Srbi, 0,08% Albanci,[776] 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 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.[777] Vanredni popis stanovništva koji je predsednik Koordinacionog tela Vlade za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđu najavio u septembru 2013. a koji je trebalo da se održi u 2014. nije sproveden u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa. Vlada Republike Srbije je u junu 2013. godine donela Zaključak kojim se prihvata Izveštaj Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, a koji sadrži sedam tačaka koje su predložili predstavnici albanskih političkih stranaka za pregovore sa predstavnicima ministarstava. Pregovori su počeli 29.10.2013. godine ali su ubrzo prekinuti zbog nezadovoljstva predstavnika Albanaca mrežom sudova i tužilaštava. U okviru pregovora trebalo je da se obave razgovori vezani za sprovođenje vanrednog popisa u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa.[778]

Savetodavni komitet je u svom Trećem mišljenju o izveštaju Republike Srbije o primeni Okvirne konvencije pozvao nadležne organe da prilikom procene nacionalnog sastava stanovništva daju značaj podacima prikupljenim kroz nezavisna istraživanja koja mogu da pruže dodatne informacije.[779]

3.3. 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.

776 Većina Albanaca iz Preševa, Bujanovca i Medveđe je bojkotovala popis, vidi *Izveštaj 2011,* II.4.2.1.

777 Više o tome vidi u *Izveštaj, 2011*, II.4.2.1.

778 Podatak dobijen putem email prepiske sa savetnicom Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa dana 26. decembar.

779 *Treće mišljenje o Srbiji*, str. 13 i 14.

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.

Prema mišljenju Savetodavnog komiteta Zakon o zabrani disriminacije je značajno ojačao zakonodavni okvir za promociju ravnopravnosti. Međutim, rad Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnika građana i Pokrajinskog ombudsmana otežan je zbog kadrovskih nedostataka i zbog nepoznavanja i nerazumevanja antidiskriminacionog zakona u javnosti, kao i zbog činjenice da preporuke ovih institucija ne prati uvek odgovarajuće postupanje nadležnih organa. Pored toga, Savetodavni komitet smatra da za razliku od oblasti rada i obrazovanja, u oblasti prava na stanovanje i socijalnu zaštitu nedostaju antidiskiminacione norme. Imajući u vidu da mnogi pripadnici nacionalnih manjina žive u izolovanim područjima u kojima se teže ostvaruju socijalna i ekonomska prava, oni posebno mogu biti pogođeni diskriminacijom u ovoj oblasti. Nedostatak jasnih antidiskriminacionih normi upravo može da onemogući pripadnike nacionalnih manjina da ulože pritužbe zbog diskriminacije.[780] Vlada Republike Srbije je u Komentarima na treće mišljenje Savetodavnog komiteta istakla da usvajanje Zakona o zabrani diskriminacije nije uklonilo potrebu za usvajanjem antidiskriminacionih odredbi u okviru posebnih zakona i da Zakon o socijalnoj zaštiti[781] sadrži jasne antidirskriminacione norme u članu 25 te da u tom smisliu Komitet ministara Saveta Evrope ne treba da prihvati mišljenje Savetodavnog komiteta da u oblasti socijalne zaštite ne postoje precizne norme koje zabranjuju diskriminaciju pripadnika nacionalnih manjina.[782]

Uskraćivanje „prava čoveka i građanina“ po osnovu nacionalne pripadnosti predstavlja krivično delo prema članu 128 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 (čl. 128, st. 2).

Zabrana izazivanja i podsticanja rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti je ustavnog ranga (čl. 49 Ustava). Izazivanje nacionalne, verske i druge mržnje i netrpeljivosti je inkriminisano u članu 317 Krivičnog zakonika.[783] Istražujući praksu i kaznenu politiku u vezi sa članom 317 KZ, Beogradski centar za ljudska prava je došao do zaključka da sudska praksa nije

780 *Ibid*., str. 7 i 15.

781 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

782 Komentar o Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina objavljen 23. juna 2014, str. 6–7.

783 Ko izaziva ili raspiruje nacionalnu, rasnu ili versku mržnju ili netrpeljivost među narodima 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 stava 1 zatvorom od jedne do osam godina, a za delo iz stava 2 zatvorom od dve do deset godina (st. 3).

ujednačena u pogledu tumačenja elemenata bića ovog krivičnog dela, posebno kada su u pitanju radnja i posledica krivičnog dela.[784]

Savetodavni komitet je i Trećem mišljenju istakao da su, uprkos smanjenju broja rasističkih incidenata koji su prijavljeni u prethodnih par godina, rasistički napadi usmereni ka pripadnicima nacionalnim manjina i njihovoj imovini još uvek prisutni.[785] Posebno je zabrinjavajuća serija interetničkih sukoba između srpske i mađarske omladine u Temerinu krajem 2011. i početkom 2012. godine. Savetodavni komitet je posebno pozdravio uvođenje posebne okolnosti za odmeravanje kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje (čl. 54a KZ) koja bi, zajedno sa drugim relevantnim odredbama Krivičnog zakonika trebalo rigoroznije da bude primenjena kako bi se osiguralo da se zločini iz mržnje adekvatno gone, osuđuju i kažnjavaju. Savetodavni komitet je istakao da je značajno i to što su preduzete inicijative za obuku policije i pravosudnih organa o toleranciji i diskriminaciji, kao i promovisanje multietničkih policijskih snaga na jugu Srbije i učenje manjinskih jezika od strane policijskih službenika u nekim delovima Vojvodine ukazujući na to da napori u ovoj oblasti moraju biti dugoročniji i sveobuhvatniji. Istrage povodom povremenih izveštavanja o brutalnosti policije prema pripadnicima nacionalnih manjina moraju da se sprovode blagovremeno i uz adekvatno sankcionisanje.[786]

U Komentaru Republike Srbije na Treće mišljenje istaknuto je da je broj međuetničkih sukoba u stalnom padu a da je u Vojvodini specijalna pažnja posvećena zajedničkim akcijama Ministarstva unutrašnjih poslova, pokrajinskih institucija i institucija lokalne samouprave sa ciljem da se zaštiti javni red i mir kao i dobri međuetnički odnosi. Ove aktivnosti su doprinele smanjenju incidenata u Vojvodini tokom 2013. godine i povećanju broja *rešenih* postupaka povodom zločina iz mržnje kao i povećanju broja optužnica. Broj incidenata u kojima su žrtve bili Mađari smanjio se sa 67.8% u 2011. godini na 43.7% u 2012. godini. U toku perioda nakon podnošenja Trećeg izveštaja o primeni Okvirne konvencije Ministarstvo unutrašnjih poslova je preduzelo mere integracije pripadnika nacionalnih manjina, posebno

784 Vidi *Izveštaj 2012,* I.6.2.3. i *Izveštaj 2013* III 1.3.

785 U Trećem periodičnom izveštaju navedeno je da je prema evidenciji MUP 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. 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), ali nije navedeno koji broj pravnosnažnih presuda je donet za ova krivična i prekršajna dela. 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.

786 *Treće mišljenje o Srbiji*, str. 8.

žena, u redove policije. Ministarstvo je posebno sprovodilo projekat Podrška inkluziji nacionalnih manjina u redove policije kroz primenu multilingvalnih kampanja o inkluziji i organizovanje foruma u sredinama gde žive nacionalne manjine kako bi se pripadnici nacionalnih manjina ohrabrili da se prijave u policijske redove.

U pogledu brutalnog postupanja policije prema pripadnicima nacionalnih manjina na koje se ukazuje u Trećem izveštaju, Republika Srbija navodi da je postupak u kome se ispituju pritužbe na rad policije uređen posebnim propisima. Taj postupak se u Komentaru Vlade detaljno opisuje uz navođenje da Ministarstvo unutrašnjih poslova ne raspolaže informacijom o broju postupaka po pritužbi pripadnika nacionalnih manjina na rad službenika policije jer se o tome ne vodi posebna evidencija ali da je svaka pritužba razmotrena odgovorno i skladu sa Zakonom uz jednak tretman svih građana bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost. U Komentaru se posebno navodi da Sektor unutrašnjih poslova *(koji je pozicioniran u okviru Policije)* nije podneo nijednu krivičnu prijavu protiv pripadnika policije jer nisu utvrđene indicije da postoji osnovana sumnja da je izvršio krivično delo zbog nacionalne netrpeljivosti i mržnje. Takođe, ni u jednom postupku nije utvrđeno nepravilno postupanje službenika policije, a kako se u Komentaru navodi, jedan od prioriteta Ministarstva unutrašnjih poslova je rešavanje slučajeva povodom krivičnih dela izvršenih prema pripadnicima nacionalnih manjina i u tom kontekstu Sektor unutrašnjih poslova policije vrši detaljne provere pritužbi zbog mogućih zloupotreba i prekoračenja policijskih ovlašćenja.[787]

3.4. 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 građa-

787 Komentar o Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina objavljen 23. juna 2014, str. 25–26.

na 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 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 evidenciji 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 nije moguće izložiti podatke o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnoj upravi.[788] 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.[789]

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.[790] 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.

Savetodavni komitet je istakao da pripadnici nacionalnih manjina nedovoljno učestvuju u javnim poslovima i političkom životu i da je manjim nacionalnim manjinama izuzetno teško da budu predstavljeni u Narodnoj skupštini Srbije.[791] Pored toga, podaci koje je Kancelarija za ljudska i manjinska prava prikupila o nacionalnoj pripadnosti i maternjem jeziku u upravama jedinica lokalne samouprave u centralnoj Srbiji[792] mogu da se koriste radi utvrđivanja i sprovođenja politike ravnopravnog učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Prema

788 Treći periodični izveštaj dostavljen Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu sa članom 25 Okvirne konvencije, str. 310.

789 *Ibid.*, str. 330.

790 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.

791 *Treće mišljenje o Srbiji*, str. 10.

792 Dostupno na http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/nacionalne_manjine/nacionalna_pripadnost_i_maternji_jezik_zaposlenih_u_upravama_jedinica_lokalne_samouprave_u_centralnoj_srbiji.pdf.

podacima koje je prikupila Kancelarija za ljudska i manjinska prava učešće 0,07 Albanaca u upravama jedinica lokalne samouprave u centralnoj Srbiji je 0,07%. Ipak, zbog bojkota popisa stanovništva 2011. i činjenice da nisu svi Albanci anketirani, izloženi podaci nesumnjivo ne odražavaju realnu sliku. Učešće Vlaha je 0,67%, Jevreja 0,009%, Mađara 0,05%, Roma 2%, Rumuna 0,07%, Slovaka 0,05%, Slovenaca 0,04%, Hrvata 0,21%, Crnogoraca 0,31%.[793]

Interese mađarske nacionale manjine u sazivu Narodne skupštini Srbije iz 2014. godine zastupa pet poslanika dok bošnjačku nacionalnu manjinu zastupa četiri nacionalna poslanika.[794] Bošnjaci učestvuju u sprovođenju izvršne vlasti – u Vladi sa jednim predstavnikom Rasimom Ljajićem, potpredsednikom Vlade i ministrom trgovine, turizma i telekomunikacija.

3.5. 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).[795]

793 Podaci o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih i njihovom maternjem jeziku su prikupljeni na dobrovoljnoj osnovi putem ankete u kojoj je učestvovalo 41,08% zaposlenih u upravama 124 jedinice lokalne samourave.

794 Podatak je dobijen pretragom veb stranice Narodne skupštine Republike Srbije. Pretragom veb stranice, međutim, ne može da se utvrdi zastupljenost pripadnika drugih nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini.

795 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 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.

3.5.1. 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)[796] je predviđao brojna ovlašćenja nacionalnih saveta u oblasti kulture.[797] Neka ovlašćenja su, međutim, ukinuta odlukom Ustavog suda Srbije iz januara 2014.[798]

Savetodavni komitet je u Trećem mišljenju o primeni Okvirne konvencije istakao da Budžetski fond za nacionalne manjine nije operativan što znači da odluke nacionalnih saveta nacionalnih manjina imaju nesrazmeran uticaj na način podržavanja kulturnih aktivnosti nacionalnih manjina. Pored toga, sredstva koja dodeljuje Ministarstvo kulture za kulturne i umetničke aktivnosti nacionalnih manjina su bazirana na projektima što onemogućava finansiranje dugoročnih aktivnosti. Savetodavni komitet je skrenuo pažnju i na to da predstavnici nekih nacionalnih manjina takođe ističu da kriterijumi za dodelu sredstava iz budžeta nisu dovoljno transparentni.[799] U Komentaru Vlade na Treće mišljenje se navodi da su glavni finansijeri projekata iz oblasti kulture Ministarstvo kulture i informisanja, Pokrajinski sekretarijat za kulturu i javno informisanje, kao i jedinice lokalne samouprave. Postupak javnog konkursa Ministarstva kulture se sprovodi uz poštovanje određenih kriterijuma i prilikom odlučivanja o dodeli sredstava vodi se računa o posebnim karakteristikama nacionale manjine (kao što je brojnost pripadnika nacionalne manjine) o postojanju drugih izvora finansiranja na pokrajinskom i lokalnom nivou kao i o postojanju podrške matične države. Takođe, sredstva koja se dodeljuju nacionalnim savetima mogu biti korišćena radi finansiranja aktivnosti nacionalnih saveta, što uključuje i programe u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma. Srbija je u Trećem izveštaju o primeni Okvirne konvencije detaljno obrazložila zbog čega Budžetski fond nije još uvek operativan iako se sredstva izdvajaju još od 2010. godine.[800]

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

797 Vidi više o tome u *Izveštaj 2013,* III 1.5.1.

798 Vidi III.6.

799 *Treće mišljenje o Srbiji*, str. 8.

800 Treći periodični izveštaj dostavljen Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu sa članom 25 Okvirne konvencije, para 3.3. str. 99, dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Serbia_sr.pdf.

3.5.2. 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 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 KZ).

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,[801] kao i Vlaha i Rumuna.[802] 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.

Savetodavni komitet je u Trećem mišljenju o primeni Okvirne konvencije pozdravio stav srpskih vlasti da se neće mešati u rasprave koje se tiču nacionalne pripadnosti pripadnika nacionalnih manjina i da neće nametati nacionalni identitet bilo kojoj zajednici. Savetodavni komitet takođe primećuje da se dugotrajni sukobi povodom identiteta nacionalnih manjina instrumentalizuju radi postizanja političkih ciljeva i da se na taj način odvlači pažnja od suštinskog ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina. U tom smislu, Savetodavni komitet je pozvao srpske vlasti da podstaknu uspostavljanje konstruktivnog dijaloga između pripadnika rumunske i vlaške nacionalne manjine i između pripadnika hrvatske i bunjevačke manjine.[803]

3.5.3. 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

801 „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.

802 Vidi više u *Izveštaj 2012*, I.6.2.5.

803 *Treće mišljenje o Srbiji*, str. 12.

ili manjinskim jezicima propisuje alternativne mere koje država potpisnica treba da preduzme u obrazovnom sistemu radi zašite manjinskih jezika. Te mere se odnose na sve nivoe obrazovanja (predškolsko, osnovno, srednje, tehničko, specijalističko, univerzitetsko i obrazovanje odraslih) a podrazumevaju to 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 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.[804] 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.[805] 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.[806] 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 pisma[807] 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

804 Vidi slučaj pred Evropskim sudom za ljudska prava, *Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgiumprotiv Belgije*, ECtHR, App. Nos. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63 i 2126/64, odluka Suda od 23.7.1968.

805 *Ibid.*

806 *Ibid.*

807 *Sl. glasnik RS*, 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 i 30/10.

broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva.

Zakon o zaštiti nacionalnih manjina u članu 11 garantuje i da se na toj teritoriji imena organa koji vrše javna ovlašćenja, nazivi jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica i drugi toponimi ispisuju i na jeziku dotične nacionalne manjine, prema njenoj tradiciji i pravopisu. Nacionalni saveti nacionalnih manjina predlažu uvođenje jezika i pisma nacionalne manjine kao službenog jezika u jedinici lokalne samouprave i utvrđuje tradicionalne nazive jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta i drugih geografskih naziva na jeziku nacionalne manjina (čl. 22 ZNSNM).

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 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 pisma 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).

Nezavisno od toga da li je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave, Zakon o matičnim knjigama[808] 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).

Savetodavni komitet je u Trećem mišljenju o primeni Okvirne konvencije primetio da je implementacija prava na upotrebu manjinskih jezika neujednačena na teritoriji Srbije. Uvođenje manjinskih jezika kao službenog jezika je sporije van Vojvodine. Pohvalno je to što je bosanski jezik uveden kao službeni u Prijepolju ali je zabrinjavajuće to što je Opština Priboj odbila da uvede bosanski kao službeni jezik, uprkos preporuci Zaštitnika građana da ta opština preduzme sve potrebne mere kako bi omogućila ostvarivanje prava na službenu upotrebu bosanskog jezika i pisma.[809] Slični slučajevi su prisutni i u istočnoj Srbiji u pogledu uvođenja vlaškog jezika i pisma kao službenog jezika u Boru. Savetodavni komitet ističe da se i u ovoj oblasti kao razlog za takvo postupanje navodi nedostatak stručnog kadra koji dobro govori jezikom nacionalne manjine kao i nedostatak sredstava za prevođenje službenih dokumenata. Reformom pravosuđa 2010. godine dolazi do zatvaranja lokalnih manjih sudova i prebacivanja njihove nadležnosti u sudove u većim gradovima što je stvorilo poteškoće u pristupu sudovima na jezicima manjina. Savetodavni komitet ističe da u kontekstu predstojeće reforme sudova prava i potrebe nacionalnih ma-

808 *Sl. glasnik RS,* 20/09.

809 Preporuka br. 16-1566/09 od 31. marta 2010.

njina moraju da budu uzeta u obzir.[810] U Komentaru Republike Srbije je, međutim, ukazano na to da je praksa službene upotrebe jezika i pisma manjina u komunikaciji sa lokalnim vlastima u centralnoj Srbiji ista kao i u Vojdovini. U pogledu upotrebe vlaškog jezika i pisma, u Komentaru je istaknuto da Nacionalni savet vlaške nacionalne manjine još uvek nije predložio uvođenje vlaškog jezika i pisma kao službenog jezika budući da je tek u 2012. godini Nacionalni savet Vlaha usvojio vlaško pismo. Povodom nedostatka stručnog kadra za upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina u lokalnoj samoupravi u Komentaru je navedeno da analiza podataka o maternjem jeziku zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave u centralnoj Srbiji koju je uradila Kancelarija za ljudska i manjinska prava u 2013. godini može da posluži kao preduslov za ostvarivanje komunikacije između pripadnika nacionalnih manjina i zaposlenih u lokalnoj samoupravi jer analiza ukazuje na to da svaka lokalna samouprava u centralnoj Srbiji ima kadrovski kapacitet za ostvarivanje tog cilja. Nova teritorijalna organizacija sudova će omogućiti jednostavan pristup sudovima svim građanima Republike Srbije.[811]

U pogledu ostvarivanja prava na upis imena pripadnika nacionalne manjine na jeziku nacionalne manjine u matične knjige, Savetodavni komitet je u Trećem mišljenju o primeni Okvirne konvencije istakao da još uvek postoje problemi u praksi i pozvao je Republiku Srbiju da ukloni sve prepreke za ostvarivanje ovog prava koje je od suštinskog značaja za očuvanje nacionalog identiteta.[812] U pogledu ispisivanja topografskih znakova na jezicima nacionalnih manjina, Savetodavni komitet primećuje da praksa nije ujednačena na celoj teritoriji Republike Srbije uprkos preporukama Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti koje su bile upućivane tokom prethodnih godina i ističe da je pitanje bilingvalnih topografskih znakova od izuzetnog značaja jer je pokazatelj toga da jednu teritoriju u harmoniji dele različite grupe stanovništva.[813]

U Komentaru o Trećem mišljenju je navedeno da je u cilju informisanja pripadnika nacionalnih manjina o pravu na upis imena na jeziku nacionalne manjine u matične knjige, nadležno ministarstvo pripremilo primerak Informatora o postupku i načinu registracije imena pripadnika nacionalne manjine u matične knjige koji se distribuira kako pripadnicima nacionalnih manjina tako i nadležnim institucijama kako bi se o svom pravu podučili pripadnici nacionalne manjine i kako bi se otklonilo eventualno neznanje službenika koji vrši registraciju u matične knjige. Upravni inspektorat, koji nadzire primenu Zakona o matičnim knigama, nije primio nijednu pritužbu pripadnika nacionalne manjine koja se odnosi na nemogućnost ostvarivanja prava na upis imena na jeziku nacionalne manjine. Pored toga, Ministarstvo

810 *Treće mišljenje o Srbiji*, str. 34–35.

811 Komentar o Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina objavljen 23. juna 2014, str. 33–36.

812 *Treće mišljenje o Srbiji*, str. 36.

813 *Ibid*., str. 37.

unutrašnjih poslova izdaje lične karte na albanskom, bosanskom, hrvatskom, češkom, mađarskom, rumunskom, rusinskom, slovačkom i turskom jeziku.

Prema Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta značajan izazov još uvek predstavlja nastava na manjinskim jezicima. Nastava na manjinskim jezicima je dostupna na albanskom, hrvatskom, mađarskom, rumunskom i slovačkom u predškolskim, osnovnim i srednjim školama i na bugarskom i rumunskom u osnovnim i srednjim školama. Nastavu, ipak, otežava otpor pojedinih direktora, nedostatak političke volje da se primenjuje zakon na lokalnom nivou i nedostatak adekvatnih udžbenika. Vlasi i Romi su podstaknuti da izvrše standardizaciju svog jezika. Veliki deo udžbenika na albanskom, bugarskom, hrtvatskom, češkom, mađarskom, rumunskom, slovenačkom, rusinskom i ukrajinskom jeziku je odobren za upotrebu u nastavnom programu ali ipak mnogi od tih udžbenika su predviđeni samo za učenje srspkog kao drugog jezika a ne za nastavu na jeziku nacionalnih manjina. Savetodavni komitet preporučuje Srbiji da osigura raspoloživost udžbenika na jezicima nacionalnih manjina koji odražavaju njihove potrebe i naglašava da nizak tiraž udžbenika i različite administrativne prepreke ne treba da stoje na putu ostvarivanja tog cilja, kao i da je potrebno da se obuče nastavnici za jezike nacionalnih manjina i za održavanje nastave na tim jezicima. Savetodavni komitet pozdravlja to što se situacija u pogledu priznavanja diploma izdatih od obrazovnih institucija na Kosovu popravlja iako nisu svi problemi rešeni, kao i otvaranje novih grana fakulteta na jugu Srbije.[814]

3.5.4. 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.

Savetodavni komitet je u Trećem mišljenju o primeni Okvirne konvencije istakao da opstanak manjinskih medija u velikoj meri zavisi od spoljne podrške, što dovodi do toga da lokalne vlasti i nacionalni saveti često finansiraju medije čiji su vlasnici. To može da rezultira brojnim pitanjima u vezi sa izdavačkom odnosno političkom nezavisnošću medija i pluralizmom mišljenja koje se plasira u medijima. Ova situacije je i posledica toga što nacionalni saveti, kao izabrana tela, često postupaju kao privatni vlasnici medija u ostvarivanju svojih osnivačkih prava. Savetodavni komitet predlaže Srbiji da se saveti nacionalnih manjina konsultuju u procesu donošenja zakona koji reguliše privatizaciju medija gde treba voditi računa da ne dođe do smanjenja ponude emitovanja na jezicima manjina. Takođe, pitanja u vezi sa ulogom nacionalnih saveta u medijima treba da se reše uz punu konsultaciju nacionalnih saveta. Javni radio i televizija su dostupni na devet jezika manjina u

814 *Ibid.*, str. 38–41.

Vojvodini i postoji nekoliko nedeljnih programa na romskom jeziku na nacionalnoj televiziji. Ipak, izvan Vojvodine, finansijska podrška za štampane medije zavisi od sporadičnih donacija u okviru konkursa koje raspisuje Ministarstvo kulture i informisanja. Lokalna zajednica i drugi emiteri obezbeđuju radio i televizijsko emitovanje na tri dodatna jezika manjina. Međutim, postoje problemi zbog nedovoljnog kadra i nedovoljno obrazovanih novinara.

U Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta istaknuto je da civilno društvo ukazuje da su mediji uglavnom pod snažnim uticajem političkih stranaka što utiče na objektivno izveštavanje i o pitanjima nacionalnih manjina. Ne postoji dovoljna briga za nacionalne manjine u medijima i često postoji tendencija da se manjine prikažu samo kroz folklor. Takođe, prisutni su i negativni stereotipi o nacionalnim manjinama u medijima a Savetodavni komitet je posebno primio izveštaje o pogrešnom izveštavanju o događajima u Sandžaku što generiše netoleranciju između većinskog i manjinskog stanovništva.[815]

3.6. Nacionalni saveti nacionalnih manjina

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.[816] Nacionalni saveti su uvedeni Zakonom o zaštiti manjina a njihova ovlašćenja i način izbora su detaljnije regulisani Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (ZNSNM).[817] 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.[818]

815 *Ibid.*, str. 28–29.

816 O nadležnostima i načinu izbora nacionalnih saveta vidi *Izveštaj 2011,* II 4.13.6.

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

818 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.

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.

Ustavni sud je u januaru 2014. godine doneo odluku[819] kojom je proglasio neustavnim pojedine odredbe Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina koje se odnose na ovlašćenja nacionalnih saveta. Ustavni sud se najpre osvrnuo na terminološku nepreciznost zakona kada se govori o „nadležnostima" nacionalnih saveta, i konstatovao da je u pitanju neadekvatan pojam jer nadležnosti mogu imati samo državni organi, organi autonomne pokrajine i organi lokalne samouprave, dok su nacionalni saveti tela koja vrše javna ovlašćenja. Neustavnim je proglašeno ovlašćenje nacionalnih saveta da osnivaju ustanove, udruženja, fondacije i privredna društva i odlučuju u oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine, koje se ne odnose na kulturu, obrazovanje, službenu upotrebu jezika i pisma i obaveštavanje (čl. 2, st. 10), kao i odredba da nacionalni savet može pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom (čl. 10, st. 12).

Neustavnim je proglašen deo člana 12, st. 1 koji se odnosi na ulogu nacionalnih saveta u predlaganju članova upravnog odbora u ustanovama u kojima se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine, kao i stavovi 3 i 4 istog člana. Dalje, Ustavni sud je konstatovao da je tačkom 5 člana 15 nacionalni savet bio u mogućnosti da daje mišljenje u postupku utvrđivanja broja učenika za upis u srednju školu, i da daje saglasnost na broj učenika za sticanje stručne osposobljenosti, prekvalifikacije, dokvalifikacije i specijalizacije, a da pri tom nije naglašeno da se ova odredba može odnositi samo na one srednje škole u kojima se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine čime se izlazi iz ustavom garantovanih ovlašćenja.

U oblasti obaveštavanja Ustavni sud je utvrdio neustavnost odredbe iz člana 19, st. 2 prema kome Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave kao osnivač javnih preduzeća i ustanova u oblasti javnog informisanja koje u celini ili pretežno vrše informisanje na jeziku nacionalne manjine može u sporazumu sa nacionalnim savetom u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet. Odluka Ustavnog suda u ovom slučaju oslanja se na već donetu odluku[820] kojom je neustavnim proglašena odredba Zakona o pravima i slobodama nacionalnih manjina prema kojoj je Republika mogla da osniva posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina. Naime, Zakonom o elektronskim medijima koji predstavlja krovni zakon u ovoj oblasti predviđeno je da dozvolu za pružanje medijske usluge ne mogu dobiti: Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave; privredno društvo, ustanova ili drugo pravno lice čija su sredstva u celini ili delom u javnoj svojini, odnosno čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne

819 IUz br. 882/2010.

820 Odluka Ustavnog suda I Uz–27/2011 od 3.10.2013.

samouprave. Međutim, Ustavni sud je istakao da se ne dovodi u pitanje ranije izvršen prenos osnivačkih prava nad pojedinim javnim glasilima.

Takođe prestale su da važe i odredbe člana 20, tačke od 1 do 4. Prema ovim odredbama nacionalni savet je imao ovlašćenje da: 1) daje mišljenje u postupku imenovanja članova upravnog odbora, programskog odbora i generalnog direktora Radiodifuzne ustanove Srbije, ako ta ustanova emituje program na jeziku nacionalne manjine; 2) daje mišljenje u postupku imenovanja članova upravnog odbora, programskog odbora i generalnog direktora Radiodifuzne ustanove Vojvodine, ako ta ustanova emituje program na jeziku nacionalne manjine; 3) utvrđuje kriterijume za izbor odgovornog urednika programa na jeziku nacionalne manjine u ustanovi javnog servisa; 4) predlaže upravnom odboru radiodifuzne ustanove imenovanje odgovornog urednika programa na jeziku nacionalne manjine od kandidata koji se prijave i ispunjavaju uslove konkursa.

Ustavni sud smatra da član 24 kojim je uređen prenos osnivačkih prava, u celini ili delimično, nad obrazovnim ustanovama u kojima se nastava odvija na jeziku nacionalne manjine i ustanovama kulture čija je osnovna delatnost očuvanje i razvijanje kulture nacionalne manjine, ustanovama koje obavljaju javno informisanje isključivo na jeziku nacionalne manjine, kao i onim ustanovama koje su proglašene za ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, nije u skladu sa Ustavom. Sud smatra da je pravno utemeljeno da osnivač može preneti osnivačka prava ustanove ali je potrebno da do prenosa dođe na osnovu saglasnosti volja osnivača i pravnog lica na koje se prenosi osnivačko pravo, odnosno da osnivaču ne treba nametati jednostrano izraženu volju lica koje želi prenos osnivačkih prava. Takođe, Ustavni sud u obrazloženju navodi da je neophodno utvrditi kriterijume na osnovu kojih se određena ustanova može odrediti kao ustanova od posebnog značaja za nacionalnu manjinu.

Isto tako Ustavni sud smatra da ovlašćenje nacionalnog saveta da podnosi predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine nije u skladu sa Ustavom, pošto smatra da nacionalni saveti nisu ovlašćeni predlagači zakona i da bi postupak pribavljanja mišljenja predstavljao uslovljavanje i ograničavanje osnovne nadležnosti Narodne skupštine. Sud smatra i da je ovlašćenje nacionalnih saveta da podnose predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima iz nadležnosti Vlade takođe suprotna Ustavu. Prema oceni Suda i Vlada je ovlašćena da svoj rad, a što znači i postupak donošenja podzakonskih akata i postupak koji se odnosi na predlaganje zakona Narodnoj skupštini, samostalno uredi poslovnikom o svom radu.

Ustavni sud je utvrdio neustavnost stavova 2, 3 i 4 člana 26 kojima su organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave bili dužni da razmotre predloge, inicijative i mišljenja nacionalnih saveta i da preduzmu odgovarajuće mere, da traže mišljenje saveta u postupku donošenja opštih akata u oblastima u kojima savet ima ovlašćenja. Ustavni sud je izneo stav da je autonomna pokrajina po pitanju uređivanja svojih organa i njihovog rada samostalna i ograničena jedino Ustavom, što ima za posledicu da se zakonom uopšte ne može urediti nijedno pitanje koje se

tiče nadležnosti, izbora, organizacije i rada organa i službi koje osniva autonomna pokrajina, već ta pitanja mogu biti uređena samo statutom i drugim opštim aktima autonomne pokrajine. Ustavni sud ukazuje da navedena pitanja, ukoliko smatra potrebnim i na način koji smatra celishodnim, treba da uredi sama autonomna pokrajina, svojim statutom. I jedinice lokalne samouprave imaju pravo na samouređenje ali je ono ograničeno ne samo Ustavom veći i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ustavni sud je konstatovao da je učešće nacionalnih manjina u postupku odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave već uređeno Zakonom o lokalnoj samoupravi pa se dodatnim uređivanjem ovog pitanja ZNSNM stvara pravna nesigurnost. Ustavni sud smatra da bi savet za međunacionalne odnose kao lokalno telo, predviđeno Zakonom o lokalnoj samoupravi, moglo delotvornije da doprinese ostvarivanju prava nacionalnih manjina nego što bi mogli nacionalni saveti. S druge strane, mora se konstatovati da međunacionalni saveti u većini jedinica lokalne samouprave nisu odigrali zapaženiju ulogu, pa čak u nekima nisu ni osnovani.

Ustavni sud je ocenio da je i odredba člana 27 prema kojoj nacionalni saveti, između ostalog, mogu sarađivati sa državnim organima drugih država neustavna. Kao argument za ovakav stav navodi se da je saradnja sa državnim organom druge države međudržavna (međunarodna) saradnja, kao deo spoljne politike koju vode države, te jedan od aktera te saradnje ne može biti nedržavni subjekt.

Deo Zakona koji se odnosi na izbor i konstituisanje nacionalnih saveta nacionalnih manjina izmenjen je u maju 2014. godine kako bi se otklonili brojni propusti u izbornom procesu koji su se javili prilikom prvih izbora za nacionalne savete 2010. godine. Između ostalog, uvedena je upravno-sudska zaštita protiv svih akata koje nadležno ministarstvo donese u primeni zakona, a Republička izborna komisija je postala vrhovni organ za sprovođenje izbora za nacionalne savete.

3.6.1. Izbori za nacionalne savete. – Krajem oktobra održani su drugi po redu izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina. Na neposrednim izborima pripadnici nacionalnih manjina izabrali su članove 17 saveta (albanskog, aškalijskog, bošnjačkog, bugarskog, bunjevačkog, vlaškog, grčkog, egipatskog, mađarskog, nemačkog, romskog, rumunskog, rusinskog, slovačkog, slovenačkog, ukrajinskog i češkog nacionalnog saveta), dok su članovi makedonskog, crnogorskog i hrvatskog nacionalnog saveta izabrani na elektronskoj skupštini. Izbori su protekli bez većih nepravilnosti. Međutim, zabeleženo je nekoliko incidenata u opštini Tutin zbog čega su na tri biračka mesta ponovljeni izbori za članove Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine. Izbori su ponovljeni i na jednom biračkom mestu u opštini Bujanovac.[821]

Prema podacima iz izveštaja o sprovedenim izborima za nacionalne savete koji je usvojila Republička izborna komisija[822] glasalo je 171.799 od ukupno 456.444 upisanih birača, odnosno 37,63 odsto upisanih.

821 http://www.studiob.rs/info/vest.php?id=109527.

822 http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/241114/241114-vest9.html.

Mala izlaznost ukazuje na to da pripadnici nacionalnih manjina nisu u nacionalnim savetima, u prethodne četiri godine, prepoznali svoje predstavnike. Međutim ne može se reći da je to jedini razlog. Generalno, većina građana ne zna šta su nacionalni saveti i koja su njihova ovlašćenja. Takođe, ako se izuzme sam dan izbora kada su izveštavali o toku izbornog procesa, izbori za nacionalne savete, odnosno izborna kampanja, nisu bili tema koju su mediji sa nacionalnom pokrivenošću adekvatno ispratili. Treba podsetiti da član 39 Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina ističe da postoji dužnost da u sredstvima javnog informisanja bude ispraćen tok izbornih aktivnosti. Kada su u pitanju mediji na manjinskim jezicima uočene su brojne nepravilnosti, među kojima i učešće novinara i urednika u predizbornoj kampanji.[823]

3.6.2. Problemi u primeni Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. – Pošto je ovaj zakon već pet godina na snazi moguće je anlizirati teškoće u njegovoj primeni i glavne nedostatke zakonskih rešenja. Bitan nedostatak je neusklađenost ovog zakona sa drugim zakonima, nedovoljna preciznost pojedinih zakonskih odredaba, kao i potpuno izostajanje regulisanja određenih pitanja (npr. preciziranje kriterijuma za proglašavanje ustanova kulture za ustanove od posebnog značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine). Istovremeno je vidljivo i da nije bilo dovoljno političke volje da se primeni zakon, što je najlakše videti na lokalnom nivou jer je često primena zakona zavisila od spremnosti političke partije/partija čiji se predstavnici nalaze na čelu opština ili gradova. Odgovornost snosi i država, odnosno ministarstva u čijim je nadležnostima bilo pitanje manjinskih prava koja se uglavnom držala pasivno prema ovim pitanjima.

Deo odgovornosti za ovakvo stanje snose i sami nacionalni saveti. Pojedini primeri zloupotrebe zakonskih ovlašćenja, nenamensko trošenje budžetskih sredstava i značajan uticaj političkih stranaka na rad nacionalnih saveta imali su negativan efekat u javnosti i mogu doprineti stvaranju političke klime kojom bi se onemogućilo ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

Može se konstatovati da je arbitrarnost organa koji bi trebali primenjivati zakon stvorila neujednačenu praksu, što je dovelo do potpune pravne nesigurnosti kad je u pitanju ostvarivanje prava iz ovog zakona.

Svrha ovog zakona je da nacionalnim savetima omogući mehanizme delovanja koji za cilj imaju ostvarivanje prava nacionalnih manjina na samoupravu u kulturi, obrazovanju i obaveštavanju i upotrebi manjinskih jezika i pisma. Da bi se unapredilo stanje u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina neophodno je da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave što pre pristupi suštinskoj analizi postojećeg zakona i izradi nacrta izmena i dopuna zakona koje ne bi išle isključivo u pravcu usklađivanja zakona sa odlukom Ustavnog suda. S obzirom da postojeći koncept manjinske politike, tačnije izostajanje jasnog koncepta, nije doveo do uspostavljanja potpuno funkcionalnog mehanizma za ostvarivanje prava na samoupravu

823 http://www.autonomija.info/nepravilnosti-u-izvestavanju-medija-na-manjinskim-jezicima.html.

nacionalnih manjina, proces izmene zakona može biti dobra prilika da se razmotri i to da li bi drugačije uređenje nacionalnih saveta više odgovaralo prilikama koje u Srbiji postoje. Upravo iz tog razloga neophodno je organizovati široku javnu raspravu na kojoj će učestvovati predstavnici nacionalnih saveta i organizacija civilnog društva i na kojoj će biti omogućeno kandidovanje različitih ideja.

Nacionalni saveti nacionalnih manjina prepoznali su u Zaštitniku građana i Pokrajinskom ombudsmanu partnera u nastojanjima da se dosledno sprovode zakonske odredbe o čemu govori veliki broj pritužbi koje su nacionalni saveti uputili ovim nezavisnim telima, kao i broj preporuka koje su ova nezavisna tela uputila organima uprave.

To se međutim ne može reći i za Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Iako Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina daje ovlašćenje nacionalnim savetima da podnesu pritužbu Povereniku za zaštitu ravnopravnosti u ime pripadnika nacionalne manjine kao pojedinca ili grupe, do sada su samo dva nacionalna saveta koristila ovu mogućnost. S obzirom da su pripadnici romske nacionalne manjine često žrtve diskriminacije posebno zabrinjava činjenica da Nacionalni savet romske nacionalne manjine nije podneo ni jednu pritužbu zbog diskriminacije.

Od preporuka i mišljenja nezavisnih tela posebnu pažnju treba posvetiti mišljenju Zaštitnika građana donetom po pritužbi Srpsko-cincarskog društva „Lunjina“ na rešenje Ministarstva pravde i državne uprave kojim se odbija zahtev za formiranje posebnog biračkog spiska cincarske nacionalne manjine.[824] Ministarstvo je zahtev odbilo uz obrazloženje da ova grupa državljana po brojnosti nije dovoljno reprezentativna jer se prema podacima iz popisa stanovništava iz 2011. godine 243 građana izjasnilo kao Cincari. Nakon sprovedenog postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva pravde Zaštitnik građana je zauzeo stav da iako odluka nije formalno nezakonita, ona je suštinski manjkava zato što brojnost ne sme biti jedini kriterijum za ocenu o priznavanju kolektivnog prava na osnivanje nacionalnog saveta, osim u slučaju kada je broj građana koji se izjašnjavaju kao pripadnici određene nacionalne manjine toliko mali da se ne može govoriti o zajednici već o grupi ljudi koja se broji desetinama članova. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manina u svom određenju pojma nacionalne manjine navodi kriterijume koje grupa državljana mora ispuniti među kojima je i reprezentativnost, međutim, nije bliže određeno koji je broj građana potreban da bi ovaj uslov bio ispunjen. Takođe, navodi se da je drugim malobrojnim nacionalnim manjinama, kao na primer Aškalijama, priznato pravo na osnivanje nacionalnih saveta iako je njihov broj neznatno veći od broja građana koji su se izjasnili kao Cincari. Zaštitnik građana je posebno istakao da upravo malobrojne zajednice imaju veću potrebu za zaštitom kako bi imali mogućnost očuvanja svog kulturnog identiteta.

Pokrajinski ombudsman objavio je izveštaj o istraživanju[825] čiji je cilj bio da se ustanovi u kojoj meri nacionalni saveti koriste zakonska ovlašćenja. Kada su

824 Mišljenje pod del. br. 14304 od 21.5.2014. godine.

825 „Četiri godine nacionalnih saveta nacionalnih manjina“, Izveštaj se može naći na http://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1436/4%20god_nac_saveta_final_site.pdf.

u pitanju opšte nadležnosti nacionalnih saveta koje su regulisane članom 10 Zakona istraživanje je pokazalo da se većina nacionalnih saveta korisila barem jednim ovlašćenjem ali da su skoro svi iskoristili svoja ovlašćenja da se utvrde obrazovno-vaspitne ustanove koje su od značaja za nacionalnu manjinu i da učestvuju u upravljanju tim ustanovama. Mali broj nacionalnih saveta je koristio mogućnost da se osnivačka prava Republike, pokrajine ili jedinice lokalne samouprave prenesu u celini ili delimično na savete. Pokrajinski ombudsman pretpostavlja da je osnovni razlog finansijske prirode, pošto osnivačka prava sa sobom nose i određene obaveze.

Iako su koristili ovlašćenja u oblasti kulture nijedan nacionalni savet nije iskoristio mogućnost da predloži jedinicama lokalne samouprave obustavljanje izvršenja prostornih i urbanističkih planova zato što smatra da bi izvršenje pomenutih planova ugrozilo kulturna dobra od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. Samo sedam nacionalnih saveta je koristilo mogućnost da osnuje ustanovu kulture, tako da danas postoji samo 10 ustanova kulture čiji je osnivač savet. Sa druge strane, za 107 ustanova kulture su nacionalni saveti utvrdili da su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj posebnosti nacionalnog identiteta.

Oblast obaveštavanja takođe nije bila u dovoljnoj meri zastupljena. Nacionalni saveti nisu koristili zakonsko ovlašćenje da daju mišljenje i predloge Savetu Republičke radiodifuzne agencije u vezi sa informisanjem na jeziku nacionalne manjine niti su odredili predstavnika u Savetu Republičke radiodifuzne agencije koji učestvuje u njegovom radu, doduše bez prava odlučivanja, kada se razmatraju pitanja u vezi sa informisanjem na jeziku nacionalne manjine.[826]

Kada je reč o službenoj upotrebi jezika i pisma širina ovlašćenja nacionalnih saveta zavisi od toga da li je jezik i pismo u službenoj upotrebi pošto one nacionalne manjine čiji jezik i pismo nisu u službenoj upotrebi ne mogu da koriste većinu ovih nadležnosti. Međutim, nacionalni saveti koji su mogli da koriste ovo pravo koristili su više ovlašćenja u ovoj oblasti. Pokrajinski ombudsman ističe da upravo u ovoj oblasti svake godine dobija najviše predstavki, a da se preporuke koje donosi nakon sprovedenog postupka izvršavaju u skoro 90% slučajeva.

Zakonom je uređen i odnos nacionalnih saveta sa republičkim organima, organima autonomne pokrajine i organima jedinice lokalne samouprave. Pokrajinski ombudsman smatra da ovlašćenja koja se odnose na saradnju sa ovim organima nacionalni saveti nisu u dovoljnoj meri koristili.[827]

3.7. 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 stanov-

826 Odlukom Ustavnog suda prestale su da važe skoro sve odredbe koje se odnose na učešće nacionalnih saveta u upravljanju Radiodifuzne ustanove Srbije i Radiodifuzne ustanove Vojvodine.

827 Odlukom Ustavnog suda ukinuta je mogućnost da nacionalni saveti podnose predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti.

ništva 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 pisma 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).

Prema Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta zabrinjavajuće je to što nacionalne manjine u Preševskoj dolini i u Sandžaku izražavaju nedostatak poverenja u centralne vlasti kao i osećanje odbačenosti. Politiku Vlade pripadnici nacionalnih manjina vide kao inhibiranje njihovog nacionalnog identiteta a tome su posebno doprineli događaji rušenja spomenika podignutim u Preševu albanskim „ratnim herojima“, krivično gonjenje osoba koje su koristile albansku zastavu i određene tendencije da se Bošnjaci prikažu samo kao verska zajednica.[828]

Republika Srbija je u Komentaru na Treće mišljenje navela da generalno sprovodi politiku pune integracije pripadnika nacionalnim manjina u društveni život i da štiti njihov nacionalni identitet i kulturološke posebnosti. Korišćenje nacionalnih simbola nacionalnih manjina je uređeno Zakonom o zaštiti nacionalnih manjina koji propisuje da nacionalne manjine imaju pravo da izaberu i koriste svoje nacionalne simbole i grbove koji ne smeju da budu identični sa simbolima i grbovima drugih država. Namera zakonodavca jeste da se usvoje upravo oni simboli koji će predstavljati nacionalnu manjinu a ne njihovu matičnu državu. Istaknuto je da je činjenica da je nesporno da su Bošnjaci nacionalna manjina sa posebnim identitetom imajući u vidu i da je osnovan Nacionalni savet Bošnjaka.

U tom smislu, Vlada predlaže da Komitet ministara Saveta Evrope ne uzme u razmatranje takav stav Savetodavnog komiteta. Vlada Republike Srbije takođe poziva Savetodavni komitet da ne koristi termin Preševska dolina i Sandžak, jer su to nazivi koje koriste Albanci, odnosno Bošnjaci kako bi označili određenu teritoriju kao kulturno i istorijski jedinstvenu. Ti nazivi, nisu, međutim, u zvaničnoj upotrebi u Republici Srbiji niti postoje kao geografski termini i Savetodavni komitet treba da koristi nazive opština Preševo, Bujanovac i Medveđa odnosno Raška. Pogrešno

828 *Treće mišljenje o Srbiji*, str. 25.

imenovanje ovih oblasti se može protumačiti kao podrška preduzimanju određenih aktivnosti kojima se povređuje teritorijalni integritet i suverenost države.[829]

3.8. Incidenti i zloupotreba mera afirmativne akcije

U 2014. godini puno pažnje u medijima[830] je posvećeno pitanju zloupotrebe mera afirmativne akcije kojima se određenom broju pripadnika romske nacionalnosti obezbeđuje upis u srednje škole i fakultete po lakšim uslovima. Ustav i zakoni propisuju da svako može da se izjašnjava i opredeljuje za nacionalnu pripadnost onako kako se oseća. Izjašnavajući se kao Romi, ovu okolnost često koriste učenici neromske nacionalnosti kako bi se lakše upisali na fakultete ali i kako bi po lakšim uslovima dobili stipendije i smeštaj u studentskim domovima. Sa druge strane, prema uslovima konkursa za upis na fakultete i korišćenje smeštaja u studentskim domovima koje utvrđuje Ministarstvo, od učenika se zahteva da prilože i dokaz o pripadnosti romskoj nacionalnoj manjini. Potvrde kojima se dokazuje nacionalna pripadnost izdaje Nacionalni savet romske nacionalne manjine i Kancelarija za inkluziju Roma. Pokrajinski ombudsman u mišljenju[831] upućenom Nacionalnom savetu Roma i Kancelariji za inkluziju Roma konstatuje da: „U Republici Srbiji ne postoji pravni osnov za izdavanje potvrde o nacionalnoj pripadnosti građana. Pravo na posebnu meru koja je uvedena radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini može se ostvariti isključivo na osnovu jednostrane, lične i uvek opozive izjave građana o nacionalnoj pripadnosti.“ Neophodno je da država hitno uredi način i kriterijume korišćenja ovih mera kako se i u buduće ne bi dešavalo da upravo građani kojima su one namenjene budu onemogućeni da uživaju privilegije koje im pravni poredak garantuje.

Predsednik Nacionalnog saveta Bošnjaka u prethodnom mandatu, Esad Džudžo promenio je prezime[832] pozvavši pri tom i ostale pripadnike bošnjačke nacionalne manjine da učine isto zato što je to jedan od načina afirmacije bošnjakog identiteta. Naime, Esad Džudžo smatra da je Bošnjacima nakon 1912. godine, odnosno od momenta kada su spaljene matične knjige, bez njihove saglasnosti, nasilno, dodat nastavak –ić/-vić na njihova prezimena. Pravo na lično ime spada u korpus ličnih prava o kojima treba da odlučuje njihov titular. Porodični zakon dozvoljava promenu ličnog imena, i sa te strane ne postoji ništa sporno u tome što je Esad Džudžo promenio svoje prezime. Međutim, upravo iz razloga što je pravo na ime strogo lično pravo problematično je pokretanje neke vrste kampanje kako bi i ostali pripadnici bošnjačke nacionalne manjine promenili svoje prezime.

829 Komentar o Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina objavljen 23. juna 2014, str. 19–20.

830 http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:502016-Izjasnjavaju-se-kao-Romi-da-bi-upisali-fakultet.

831 Mišljenje broj: I-NM–1–40/13.

832 http://sandzaklive.rs/index.php/sandzak-drustvo/409-dzudzevic-sad-se-zovem-esad-dzudzo.

Predsednik Srbije Tomislav Nikolić početkom septembra donirao je deci koja uče Bunjevački govor sa elementima nacionalne kulture udžbenike napisane ćiriličnim pismom što je izazvalo oštre reakcije hrvatskih zvaničnika. Potpredsednik Odbora za spoljne poslove Evropskog parlamenta Andrej Plenković zatražio je na prvom jesenjem zasedanju EP u Strazburu zaštitu prava Hrvata u Srbiji navodeći da je „reč o potezu koji je nastavak politike razvodnjavanja hrvatskog korpusa, odnosno hrvatske manjine na teritoriji Srbije".

U naselju Sirča kod Kraljeva meštani su blokirali prilaz domaćinstvu u koje su trebale da se usele dve romske porodice. Među ljudima koji su protestovali bio je i predsednik mesne zajednice Sirča Mladen Vasiljević. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja osudilo je protest meštana Sirče, ocenivši da je nedopustiva politika omalovažavanja elementarnih ljudskih prava i tretiranja pripadnika romske nacionalne manjine kao građana drugog reda.[833] Poverenik za zaštitu ravnopravnosti izdao je upozorenje[834] u kojem je najoštrije osudio protest meštana. U upozorenju je dalje navedeno da „Stavovi predsednika mesne zajednice koji je, kako su preneli pojedini mediji, izjavio „Mi sa njima ne možemo da se mešamo" i „Jednostavno sa njima ne možemo zajedno živeti, jer nam se narušava mir", ne predstavljaju samo omalovažavanje i povredu ljudskog dostojanstva romske nacionalne manjine, već i težak oblik rasne diskriminacije, što je zakonom zabranjeno."

Razbijen je pano ispred Kulturnog centra u Kikindi na kojem je bio zakačen plakat s programom izložbe „Pravednik među narodima" koju su organizovali Savez jevrejskih opština i Jevrejska opština Kikinda. Susedni panoi na kojima su bile najave drugih izložbi nisu bili oštećeni.[835] Zamenik Zaštitnika građana u Zrenjaninu, Trajan Pankarićanin upozorio je da za brojne incidente koji ukazuju na mržnju i netrpeljivost prema nacionalnim manjinama nikada nije otkriveno ko stoji iza njih, kao i da javnost ostaje uskraćena za informaciju da li su donete pravnosnažne presude u onim slučajevima u kojima je pokrenut krivični postupak.[836]

U avgustu je pred Višim sudom u Novom Sadu maloletnom P. P. (14) izrečena zatvorska kazna u periodu od dve godine zbog ubistva Ervina Bilickog 17. marta 2013. godine u Bečeju. Sudija za maloletnike Milica Novaković istakla je „da je reč o dečaku od 14 godina i da je kojim slučajem imao 16 godina to bi sigurno izmenilo presudu."[837] Sestru Ervina Bilickog, Melaniju pretukla je u januaru 2014. godine

833 http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/481708/Ministarstvo-Nedopustiv-protest-mestana-Sirce-protiv-doseljavanja-Roma.

834 http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/upozorenja/upozorenje-povodom-protesta-zbog-doseljavanja-roma.

835 http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/448650/Razbijen-pano-s-najavom-izlozbe-o-Jevrejima.

836 http://www.blic.rs/Vesti/Vojvodina/436183/Zrenjanin-Napadi-na-manjine-ostaju-nerasvetljeni-godinama.

837 http://www.svet.rs/hronika/zlocin-ali-ne-i-kazna-ubici-ervina-bilickog-dve-godine-zatvora.

Tamara T. (24). Policija smatra da je kao i u slučaju njenog brata motiv napada neki vid nacionalne i rasne mržnje.[838]

Krajem novembra, u Novom Sadu mladić i devojka fizički su napali muškarca, ženu i njihovo dete, pripadnike aškalijske nacionalne manjine. Pošto su čuli da govore na aškalijskom jeziku napadači su napali porodicu, udarajući ih rukama i nogama.[839] Tim povodom Matica Aškalija je izdala saopštenje u kojem je najoštrije osudila napade na aškalijsku popilaciju i zatražila od MUP Srbije da zaštiti građane te nacionalnosti „a ne dodvoravanje napadačima". U saopštenju se dalje navodi da se tako nešto ne dešava prvi put, pošto je i predsednika Jahira Toplicu jedan čovek fizički napao na ulici kada je čuo kako priča mobilnim telefonom, rekavši mu „nemoj ovde pričati albanski, nije ti ovo Albanija".

4. Položaj Roma

4.1. Opšte

Romi spadaju u jednu od najugroženijih kategorija stanovnika u Srbiji, a njihov položaj ostao je izuzetno nepovoljan. Trogodišnji Akcioni plan[840] za sprovođenje Strategije za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji[841] usvojen je 2013. godine. 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 opredeljena 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

838 http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/432474/Pretucena-sestra-ubijenog-mladica-Ervina-Bilickog.

839 http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/Hronika/1758574/A%C5%A1kalijska+porodica+napadnuta+u+Novom+Sadu.html.

840 Zaključak o usvajanju Akcionog plana objavljen u *Sl. glasnik RS*, 53/13. Akcioni plan dostupan na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/Akcioni%20plan%20za%20sprovodjenje%20strategije%20za%20unapredjenje%20polozaja%20Roma.pdf.

841 Strategija za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, 27/09.

izgradnje nedostajuće infrastrukture u naseljima (mera 2.4.2. b) nije predviđen ni jedan jedini dinar bilo budžetskih, bilo donatorskih sredstava.

U Izveštaju o skriningu[842] Evropska komisija je istakla da će u budućnosti biti neophodno izdvojiti dodatnu finansijsku pomoć za sprovođenje sadašnje i buduće strategije o položaju Roma, posebno u oblasti obrazovanja i zdravstvene zaštite.

Vlada je za sprovođenje akcionog plana dobila umerene pohvale od Evropske komisije koja je u Izveštaju o napretku istakla da je novi set preporuka formulisanih u junu 2013. godine na seminaru EU i Srbije o inkluziji Roma,[843] dao neke pozitivne rezultate i doprineo širenju svesti o izazovima u vezi sa tim.[844]

UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je u maju ove godine razmatrao Drugi periodični izveštaj Republike Srbije o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i usvojio je zaključne komentare.[845] Komitet je izrazio zabrinutost zbog rasprostranjene diskriminacije Roma na koju ukazuju nesrazmerno visoka stopa nezaposlenosti, ograničen pristup uslugama socijalne zaštite, neadekvatna zdravstvena zaštita i stepen obrazovanja romske zajednice. Istaknuti su i nedostaci u sprovođenju Strategije za unapređivanje položaja Roma i nedovoljna primena dogovorenih prioriteta u pogledu integracije Roma na lokalnom nivou. Komitet je izrazio zabrinutost da će izvestan broj izbeglica, povratnika i interno raseljenih lica ostati bez ličnih dokumenata, čime im se ograničava uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

U vezi sa prinudnim iseljenjima neformalnih romskih naselja, Komitet je zahtevao od Srbije da preduzme hitne mere kako bi se konsultovala sa ugroženim zajednicama tokom svih faza prinudnih iseljenja, navodeći da je država obavezna da dâ garancije i odgovarajuću naknadu i obezbedi adekvatan alternativni smeštaj na lokacijama koje su pogodne za izgradnju socijalnih stanova. U zaključnim komentarima Komitet je izrazio zabrinutost zbog malog broja socijalnih stanova koji se grade na godišnjem nivou za porodice sa niskim primanjima i neadekvatnih uslova života u neformalnim romskim naseljima.

Tokom 2014. započete su pripreme za izradu nove Strategije za unapređivanje položaja Roma. Urađena je polazna studija koja treba da predloži okvir za novu strategiju koja bi bila usaglašena sa Agendom Evropa 2020 – Evropskom strategijom za pametan, održiv i uključiv rast.[846] Od Srbije se očekuje da nova Strate-

842 *Izveštaj o skriningu*, dostupan na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf.

843 Seminar „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji“ organizovali su Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Kancelarija za ljudska i manjinska prava i Evropska komisija. Zaključci su dostupni na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/seminar-o-socijalnom-ukljucivanju-roma-jun–2013/.

844 *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*, dostupan na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_14.pdf.

845 Dostupno na: http://www.refworld.org/docid/53fdbbb64.html.

846 Polazna studija je dostupna na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/.

gija i Akcioni plan jasno definišu aktivnosti kojima će se obezbediti registracija Roma, sprovođenje sveobuhvatnih mera o zabrani diskriminacije, poštovanje međunarodnih standarda o prisilnom iseljavanju i pristup garantovanim društveno-ekonomskim pravima.[847]

Krajem maja 2013. godine Vlada je oformila Savet za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade uključivanja Roma[848] (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).

Ove godine imenovan je novi sastav Saveta, a za predsedavajućeg Saveta imenovan je ministar za rad i socijalna pitanja, umesto potpredsednik Vlade, što može da ukaže na činjenicu da je Savet izgubio na političkom značaju. Ovo rešenje je posebno problematično uzimajući u obzir dosadašnje aktivnosti Ministarstva koje je bilo najmanje aktivno po pitanju inkluzije Roma. Ministarstvo je do sada izbegavalo da preduzme bilo kakve aktivnosti mimo nadležnosti koje proizlaze iz Zakona o socijalnoj zaštiti, iako je Zakonom o ministarstvima jasno predviđeno da je u njegovoj nadležnosti inkluzija Roma, a ne samo socijalna zaštita.[849] Ova pitanja oko budućeg funkcionisanja Saveta idu u prilog preporuci Izveštaja o napretku da koordinacija Vlade, uz operativnu saradnju između različitih ministarstava i tela nadležnih za inkluziju Roma, i dalje treba da se dodatno unapredi.[850]

Izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina održani su 26. oktobra 2014. godine, Nacionalni savet romske nacionalne manjine je konstituisan a za predsednika je reizabran Vitomir Mihajlović. Na izborima je izlaznost bila manja nego prethodnog puta. Kako se na popisu veći broj Roma izjasnio o nacionalnoj pripadnosti, moralo je da se pribavi još nekoliko hiljada upisa u poseban birački spisak kako bi stekli uslov za direktne izbore. Upis većeg broja Roma u poseban birački spisak predstavlja veliki uspeh i pre svega je posledica kampanja romskog civilnog sektora. Sa druge strane manja izlaznost u odnosu na prethodne izbore može biti

847 *Izveštaj o skriningu*, dostupan na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf.

848 Odluka o obrazovanju Saveta za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade uključivanja Roma, *Sl. glasnik RS*, 46/13, stupila na snagu 1. juna 2013.

849 Zaštitnik građana, „Izveštaj o sprovođenju strategije za unapređenje položaja Roma sa preporukama“, dostupan na: http://www.ombudsman.rs/attachments/3285_Izvestaj%20o%20sprovodjenju%20Strategije%20za%20unapredjenje%20polozaja%20Roma.pdf.

850 *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*, dostupan na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_14.pdf.

pokazatelj političke pasivizacije dela populacije koji ionako slabo ostvaruje pravo na političku participaciju ili nedostatak poverenja u nacionalni savet kao instituciju. Tokom trajanja kampanje za izbore Ženska romske mreža je ukazala na postojanje rodne neravnopravnosti u predstavničkim telima Republike Srbije i isključivanje izabranih članica iz procesa donošenja odluka, uprkos Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina koji propisuje kvotu za manje zastupljen pol, a koji je donet, između ostalog, da bi se ispravilo dotadašnje isključivanje žena.[851]

Uprkos postojanju programa stažiranja za mlade Rome i Romkinje,[852] čiji je cilj ostvarivanje ravnomerne zastupljenosti nacionalnih manjina u javnoj upravi, broj zaposlenih Roma u javnoj administraciji i dalje ostaje zanemarljivo mali.[853] Iako programi stažiranja daju šansu mladim pripadnicima nacionalnih manjina da steknu iskustvo u radu državnih organa, i to na pitanjima koji ih se direktno tiču, ovaj program ne vodi ka mogućnosti trajnog zaposlenja u državnoj upravi i povećanju zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina.

Od izuzetne važnosti za ostvarivanje kolektivnih prava romske nacionalne manjine jeste usvajanje odluke[854] o standardizaciji romskog jezika od strane Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine, ali kakvi će praktični dometi ove odluke biti za ostvarivanje prava na upotrebu jezika, informisanje, obrazovanje i negovanje romskog jezika, tek ostaje da se pokaže.

Zakonske odredbe za upisivanje „pravno nevidljivih lica“ sprovode se i daju ohrabrujuće rezultate ali i dalje nedovoljno brzo i efikasno. Do sada je više od 20.000 Roma upisano u matične knjige. Zakonske odredbe kojima se omogućava da se centri za socijalni rad koriste kao privremena adresa za potrebe prijavljivanja, nedosledno se primenjuju širom zemlje.[855]

4.2. Diskriminacija Roma

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije[856] 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

851 „Žene pripadnice manjinskih grupa izložene diskriminaciji“, 16. oktobar, dostupno na: http://izbori.minoritynews.rs/nacionalni-savet-romske-nacionalne-manjine.

852 Ove godine je Kancelarija za ljudska i manjinska prava otvorila konkurs za „Program stažiranja za mlade – pripadnike manjina u državnim institucijama u Srbiji“ za pripadnike albanske, bošnjačke i romske nacionalne manjine.

853 *Ibid.*, str. 119.

854 Odluka o standardizaciji romskog jezika br. 493–09/13 od 30.09.2013, Nacionalni savet romske nacionalne manjine Srbije.

855 *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*, dostupan na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_14.pdf.

856 *Sl. glasnik RS*, 60/13.

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 doprinosi u prevenciji i zaštiti od diskriminacije i dalje daje kancelarija Poverenice za zaštitu ravnopravnosti.

Česta je diskriminacija Roma i pri zapošljavanju. Tako je u jednom slučaju Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, utvrdila diskriminacija Romkinje u postupku zasnivanja radnog odnosa od strane vlasnika picerije u Nišu.[857] Naime, posle raspisivanja oglasa za zasnivanje radnog odnosa u piceriji, dve organizacije civilnog društva, Praxis i Ženski prostor, sprovele su situaciono testiranje u kom su dve osobe, jedna Romkinja i jedna neromkinja, sličnih godina, radnog iskustva i drugih karakteristika, pokušale da zasnuju radni odnos kod ovog poslodavca. Uprkos tome, poslodavac je imao nameru da zasnuje radni odnos samo sa osobom koja nije romske nacionalnosti. U ovom postupku, Poverenica je ukazala da poslodavac ima punu slobodu odlučivanja o izboru lica koja će zaposliti ili radno angažovati, procenjujući njihova stručna znanja i sposobnosti. Međutim, u postupku zapošljavanja nije dozvoljeno isključivanje ili davanje prvenstva određenim licima na osnovu ličnih svojstava, koja nisu stvarni i odlučujući uslov za obavljanje posla, s obzirom na prirodu i osobenost posla i uslove u kojima se on obavlja.

4.3. Uslovi za obrazovanje romske dece

Pored toga što je obrazovni sistem Romima teško dostupan, oni se sa diskriminacijom sreću na svakom koraku svog školovanja. 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 2014. godini, pet godina od usvajanja Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,[858] 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.[859] Usvajanje ovih Kriterijuma bilo je i među godišnjim preporukama Poverenice za zaštitu ravnopravnosti.[860]

Kada je reč o (kršenju) jednakosti i dostupnosti kvalitetnog obrazovanja, nesumnjivo je da je usvajanjem „krovnog“ Zakona o osnovama sistema obrazovanja i

857 http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/discrimination/item/783-an-employee-discriminated-against-a-roma-woman-in-establishing-employment-relationship.

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

859 Član 171 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja propisuje da se podzakonski akti donose u roku od 3 godine od stupanja na snagu zakona.

860 http://www.slglasnik.info/sr/34-26-03-2014/22974-sazetak-redovnog-godisnjeg-izvestaja-o-radu-za-2014-godinu.html.

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. 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.[861]

Stopa napuštanja škole kada su u pitanju romska deca i dalje je visoka. Prema podacima Istraživanja višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u Srbiji procenat dece romske nacionalnosti srednjoškolskog uzrasta koja trenutno pohađaju srednju ili visoku školu je 21,6 procenata, dok je u ostaloj populaciji taj procenat 89,1.[862]

4.4. Uslovi života Roma

Romi se i dalje sučeljavaju sa teškim uslovima života. Oni koji žive u brojnim neformalnim naseljima izloženi su visokom nivou diskriminacije u pristupu socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti, zapošljavanju i adekvatnom stanovanju, uključujući osnovne higijenske uslove, vodu i struju.

Poseban problem predstavlja pitanje prinudnih iseljenja i prava na stanovanje u celini, a Srbija je daleko od ispunjavanja poštovanje međunarodnih standarda u prinudnim iseljenjima i preseljenjima. Socijalno stanovanje u Srbiji još uvek se razvija, i u nedostatku sveobuhvatnog pravnog okvira i spore realizacije aktivnosti predviđenih u Nacionalnoj strategiji socijalnog stanovanja, ono ne pruža zadovoljavajući odgovor na probleme stanovanja Roma. Dosadašnja iskustva u Beogradu pokazuju da se „oko 10% socijalnih stanova dodeljuje licima romske nacionalnosti".[863] Nevladina organizacija Praxis je ukazala na problem korisnika socijalnih stanova u Beogradu kojima je otkazan ugovor o zakupu stana ili odbijeno produženje istog iz razloga što su im primanja prešla utvrđenu granicu socijalne sigurnosti ili što, usled visokih troškova stanovanja, nisu bili u mogućnosti da redovno plaćaju zakupninu i ostale komunalne troškove. Naime, problem se ogleda u tome što se protiv odluke o raskidu ugovora ne može ostvariti pravna zaštita, što troškovi socijalnog stanovanja često premašuju ukupna primanja celog domaćinstva a korisnicima nisu ponuđene subvencije, odnosno stambeni dodatak, korisnici nemaju status energetski zaštiće-

861 Evropski centar za prava Roma, „Prezastupljenost romske dece u 'specijalnim školama!", dostupan na: http://www.errc.org/cms/upload/file/serbia-izvestaj-obrazovanje-jos-uvek-daleko-od-cilja–13-march–2014.pdf.

862 Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u Srbiji, 2014, http://www.childinfo.org/files/Serbia_2014_National_and_Roma_Settlements_Srp.pdf.

863 „Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma pravu na adekvatno stanovanje", *Praxis*, maj 2013, str. 90–96, dostupno na: http://praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Izvestaj_pravo_na_adekvatno_stanovanje.pdf.

nog kupca i opterećeni su plaćanjem poreza na imovinu fizičkih lica, iako se nalaze u položaju korisnika stana.[864]

Evropska unija je, kroz projekat „Poboljšanje životnih uslova za najugroženije romske porodice u Beogradu“ (Sagradimo dom zajedno), izdvojila 3,6 miliona evra za trajna i adekvatna stambena rešenja za oko 200 romskih porodica nastanjenih u beogradskim kontejnerskim naseljima u Makišu, Jabučkom Ritu, Resniku i Kijevu. Projekat se sprovodi u partnerstvu sa gradom Beogradom, Kancelarijom visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (OHCHR) preko Savetnice Ujednijenih nacija za ljudska prava (HRA) u Srbiji, Danskim savetom za izbeglice (DRC), Centrom za unapređenje stanovanja socijalno ugroženih grupa (Hausing centrom) kao i sa OEBS i timom Ujedinjenih nacija (UN) za Srbiju.[865] Projekat je započeo sa realizacijom februara 2013. godine, a završetak je predviđen početkom 2015. godine. Projekat je zabeležio skromne rezultate. Do jula 2014. godine kupljeno je 16 seoskih kuća, započela je izgradnja dvanaest stambenih jedinica u Orlovskom naselju, a nekoliko korisnika dobilo je podršku u rekonstrukciji sopstvene imovine. Kako se projekat završava početkom 2015. godine očekivanja su da će se zbrinuti najviše 30 procenata korisnika. Ovaj projekat suočen je sa velikim problemima među kojima su nedostatak finansijskih sredstava, povećani troškovi izgradnje i loša saradnja sa lokalnim vlastima. Uprkos nekim obećanjima, do kraja jula 2014. grad Beograd projektu nije dodelio ni jednu novu lokaciju, dok tri od pet lokacija identifikovanih u Akcionom planu ne mogu da se koriste za izgradnju socijalnih stanova. Posebno pitanje predstavlja segregacija i izbor lokacija za preseljenje.[866] Od nekoliko ponuđenih lokacija od strane Uprave grada Beograda samo su dve ocenjene kao adekvatne s tim što se na njima može izgraditi znatno manji broj stambenih jednica od prvobitno planiranih, ukupno 27 stambenih jedinica od planiranih 121.[867]

Vredna pažnje je inicijativa romskog civilnog sektora za usvajanje *Lex specialis* za legalizaciju neformalnih romskih naselja.[868] Poslednji zakon o legalizaciji, koji je usvojen krajem 2013. godine, ne pruža mogućnost stanovnicima romskih naselja u Srbiji da legalizuju svoje stambene objekte, koji zadovoljavaju građevinske i komunalne standarde. Ovaj zakon bi omogućio regulisanje nelegalnog statusa naselja, njihovo uvođenje u urbanističke planove, što bi bio preduslov za legalizaciju pojedinačnih objekata koje bi se vršilo shodno važećem Zakonu o legalizaciji.

864 Član 46 Uredbe o standardima i normativima za planiranje, projektovanje, građenje i uslovima za korišćenje i održavanje stanova za socijlano stanovanje.

865 Prvi periodični izveštaj 8. februar–31. jul 2013, Projektni centar UNOPS Srbija, 18. avgust 2013, dostupno na: http://www.sagradimodom.org/tekst/biblioteka/27/.

866 Drugi periodični izveštaj „Sagradimo dom zajedno“, dostupan na: http://www.sagradimodom.org/dokumenti/sr/27_784132_lbht-drugi-periodicni-izvestaj-feb-jul–14.pdf.

867 Drugi sastanak Potkomiteta projekta (nacrt zapisnika), Beograd, 28. novembar 2013, str. 5, dostupno na: http://www.sagradimodom.org/tekst/biblioteka/28/.

868 Tekst Nacrta zakona dostupan je na: http://www.ligaroma.org.rs/images/stories/prednacrt-zakona-o-legalizaciji-odrzivih-neformalnih-romskih-naselja_11.9.2014_1.pdf.

Ovaj nacrt zakona oslanja se na Bečku deklaraciju,[869] koju je Srbija potpisala 2004. godine, u kojoj se naglašava značaj zakonodavstva u ovoj oblasti i predviđa da će urbana, socijalna i ekonomska integracija neformalnih naselja u celokupnu gradsku strukturu predstavljati ključni faktor u pripremi za pristupanje EU.

Uslovi života u neformalnim naseljima su užasni, ona uglavnom nemaju struju i vodu a higijenski uslovi za život ne postoje. U jesenjim i zimskim mesecima često se u neformalnim naseljima dešavaju požari jer se stanovnici ovih naselja greju na sveće ili pale vatre. U septembru je u požaru u neformalnom naselju na Novom Beogradu stradalo troje romske dece. Nevladine organizacije koje se bave zaštitom i unapređenjem prava Roma i Zaštitnik građana upozorili su da je ova tragedija opomena o položaju Roma u neformalnim naseljima i da je neophodno hitno preduzeti konkretne mere za unapređenje uslova stanovanja i života Roma u Srbiji.[870] Prilikom izveštavanja o ovom događaju novinari mnogih dnevnih novina su prekršili sve norme novinarske etike tako da su u prvi plan došle činjenice o etničkom poreklu dece, a više navrata su objavljena i njihova imena.[871]

4.5. Posledica poplava

Tokom majskih poplava Romi su pretrpeli veliku štetu, a izgledi za rešavanje njihovih problema nažalost su mnogo manji nego kod ostalog stanovništva. Zbog loših uslova u kojima su živeli i nepostojanja dokumentacije, teško je utvrditi tačan broj potopljenih domaćinstava i ugroženih ljudi. Posledica toga je da Romi provode mnogo duži period u kolektivnim centrima bez izvesnog rešenja.[872] Podjednako je teško pratiti na koji način i da li im je pomoć pružena.

Zaštitnik građana je utvrdio da su prava grupe građana romske nacionalnosti, njih 31 među kojima i dvanaestoro dece, prekršena u postupku zbrinjavanja, nakon što su izmešteni iz svojih poplavljenih domova u neformalnim naseljima na užoj teritoriji grada Beograda, u kojima borave od 2012. godine nakon što su prinudno iseljeni iz neformalnog naselja „Belvil". Tim građanima nisu obezbeđeni smeštaj i druga vrsta pomoći i zaštite na isti način i u istom obimu i kvalitetu kao drugim građanima (uključujući i građane romske etničke pripadnosti) sa šire teritorije grada Beograda iako su njihovi domovi poplavljeni. Grupa je boravila u različitim prostorima javnih vlasti i organizacija, od kojih ni jedan ne ispunjava potrebne higijenske uslove, a u jednom prihvatnom centru u koji su upućeni i transportovani, u Dobanovcima, nije im dozvoljen smeštaj iz diskriminatornih razloga.

869 Bečka deklaracija o neformalnim naseljima u jugoistočnoj Evropi, dostupna na: http://www.stabilitypact.org/housing/f%20-%20050415_Vienna%20Declaration.pdf.

870 http://www.politika.rs/rubrike/dogadjaji-dana/Tri-deteta-smrtno-stradala-u-pozaru.lt.html.

871 Više u saopštenju Praxis na http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/child-rights/item/825-stradanje-dece-kao-posledica-lo%C5%A1eg-polo%C5%BEaja-romske-populacije.

872 „Dva meseca u kolektivnom centru", *RTS*, 13. jul, dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1647925/Romi+dva+meseca+u+kolektivnom+centru.html.

5. Osobe drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta

5.1. 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.[873]

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,[874] 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. Usled neujednačenih kriterijuma za vođenje sudskih statistika nije moguće od sudova prikupiti pouzdane podatke o broju postupaka koji se vode zbog diskriminacije.

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.[875] Evropska komisija je primetila napredak u zaštiti prava LBGT osoba u 2013. godini, koji je neophodno očuvati.[876] Oktobra 2014. usvojen je Akcioni plan za primenu strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period 2014–2018. godine koji sadrži 19 mera koje se posebno odnose na LGBT populaciju.[877]

---

873 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.

874 Mada se izričito ne pominje diskriminacija je zabranjena po bilo kom osnovu ili ličnom statusu, uključujući i seksualnu orijentaciju, što je potvrdio i Ustavni sud, vidi odluku u predmetu Už–1918/2009, od 22.12.2011.

875 *Progress Report 2013*, str. 42.

876 *Progress Report 2014*, str. 48.

877 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period 2014–2018. godine, usvojen zaključkom Vlade Republike Srbije br. 05, br. 90–11489/2014, od 2.10.2014,

5.2. Prava istopolnih partnera

Istopolnim partnerima se ne priznaje pravo na brak,[878] ni pravo na vanbračnu zajednicu,[879] 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.). LGBT osobe su diskriminisane i u pristupu zdravstvenoj zaštiti, zbog čega strahuju od otkrivanja podataka o svojoj seksualnoj orijentaciji, čak i ukoliko je ovaj podatak od medicinskog značaja. LGBT pacijente vanbračni partneri ne mogu da posećuju u bolnici, i ne mogu imati pristup njihovim medicinskim podacima.[880]

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 zajednice 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.[881] Poverenica za zaštitu ravnopravnosti kvalifikovala je neizdavanje uverenja o slobodnom bračnom stanju osobi koja je želela da zaključi istopolni brak van Srbije kao neposrednu diskriminaciju na osnovu seksualne orijentacije, zabranjenu u članu 6 Zakona o zabrani diskriminacije, u vezi sa članom 21, st. 2 i članom 17, st. 1. Zakona o zabrani diskriminacije.[882]

---

dostupno na: http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/221135/strategija_zastita_od_diskriminacije-akcioni_plan053_cyr.zip.

878 Brak je po Ustavu Srbije zajednica muškarca i žene, član 62, st. 2.

879 Odluka u predmetu br. IU-347/05, od 22. jula 2010.

880 Savet Evrope, Labris, Forum za etničke odnose, „Podrška razvoju javnih politika u oblasti zaštite prava i poboljšanju kvaliteta života LGBT građana/ki, nacrt inicijalnog predloga javne politike,“ 2014. Vidi više u http://www.fer.org.rs/en/articles/activities/lgbt/.

881 Vidi npr. *Karner protiv. Austrije*, ECtHR, App. No. 40016/98 (2003) i *Schalk and Kopf protiv Austrije,* ECtHR, App. No. 30141/04 (2010).

882 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. decembar 2013.

Akcioni plan u merama predviđa izradu modela zakona o registrovanim istopolnim zajednicama i modela zakona o izmenama i dopunama Zakona o nasleđivanju, u smislu izjednačavanja bračne i vanbračne zajednice, odnosno priznavanja istopolnim partnerima pravo na nasleđivanje u prvom naslednom redu, kao i sprovođenje javnih rasprava o ovim zakonskim predlozima, koje bi trebalo da budu sprovedene u poslednjem kvartalu 2017. godine.[883] Centar za upareñenje pravnih studija izradio je model zakona o reistrovanim istopolnim zajednicama.[884]

5.3. Sloboda okupljanja i izražavanja

Nakon tri zabrane Parade ponosa, 28. septembra ove godine održana je Parada ponosa u Beogradu, po prvi put bez incidenata i organizovanog nasilja. Na Prajdu je učestvovalo između hiljadu i hiljadu petsto osoba, među njima su bili aktivisti za ljudska prava, osobe iz javnog i političkog života iz zemlje i inostranstva. Nedelja ponosa koja je prethodila Prajdu, u okviru koje je organizovano oko 30 različitih dešavanja, protekla je bez incidenata.[885]

Evropski sud za ljudska prava objedinio je i komunicirao predstavke organizatora i učesnika zabranjenih Parada ponosa 2009, 2011, 2012. i 2013. godine.[886]

5.4. Diskriminacija u oblasti informisanja

Organizacija Labris podnela je pritužbu, kojoj su se pridružile mnoge organizacije i pojedinci, protiv Ivice Dačića, tada predsednika Vlade Republike Srbije, zbog izjave[887] date 2013. godine, uoči najave održavanja Parade ponosa. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti usvojila je mišljenje da je izjavom koju su preneli mnogi mediji u Srbiji, Dačić izneo stavove koju su uznemirujući i ponižavajući i kojima se vreña dostojanstvo osoba istopolne seksualne orijentacije. Takoñe je konstatovala da kada ovakvu izjavu da najviši državni funkcioner i nosilac javne vlasti, ona ima posebnu odgovornost i težinu. Dačiću je preporučeno da pozove na sastanak delegaciju Organizacije za lezbejska ljudska prava Labris, kako bi neposredno saznao sa kakvim se problemima i izazovima osobe istopolne seksualne orijentacije suočavaju u svakodnevnom životu, kao i kako na njih utiču izjave ovakve sadržine, u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja sa preporukom, kao i da ubuduće ne daje izjave kojima se vreña dostojanstvo LGBT populacije i podržavaju stereotipi

883 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, 4.3.2. i 4.3.3.

884 Vidi: http://cups.rs/wp-content/uploads/2010/03/Model-zakona-o-registrovanim-istopolnim-zajednicama.pdf.

885 Parada.rs, „USPEH: Beograd Prajd 2014 – nova strana istorije!“, dostupno na: http://parada.rs/uspeh-beograd-prajd–2014-nova-strana-istorije/#more–1107.

886 ECtHR, *Milica Đorñević i drugi protiv Srbije i 3 druga podnosioca*, ECtHR, App. No. 5591/10, 25. jun 2014, dostupno na: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001–145735.

887 Vidi npr. *Kurir online*, „Dačić: Nije normalno biti homoseksualac!“, 25. septembar 2013, http://www.kurir-info.rs/dacic-nije-normalno-biti-homoseksualac-clanak–1001325.

prema osobama istopolne seksualne orijentacije, te da svojim postupanjem doprinosi smanjenju homofobije, nasilja i diskriminacije i povećanju tolerancije prema ovoj populaciji, kao i svim drugim manjinskim grupama.[888]

Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS) izrazilo je zabrinutost zbog uvredljivih poruka pripadnicima LGBT populacije iznetih u listu *Informer*, dana 22. septembra, preko cele naslovne strane objavio naslov koji je uvredljiv kako za pripadnike LGBT zajednice, tako i za ambasade i zaposlene u ambasadama u Srbiji, i time doveo u pitanje prava jedne manjinske grupe.[889]

Izvršna producentkinja pozorišta u kome se pripremala premijera predstave „Gospođa ministarka" uskratila je gej magazinu O. materijale za medije, sa jasnim i nedvosmislenim obrazloženjem da ne žele da ovaj magazin piše o predstavi s obrazloženjem „da pozorištu takva reklama ne bi odgovarala". Poverenica je bila mišljenja da je ovakvim postupanjem pozorišta izvršen akt neposredne diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije, zabranjene članom 6 Zakona o zabrani diskriminacije. Pozorištu je preporučila da uputi pisano izvinjenje gej magazinu O, u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja sa preporukom i da se ubuduće, suzdrži od diskriminatornog postupanja.[890]

5.5. Nasilje i zločin iz mržnje

Krajem 2012. godine usvojen je član 54a KZ kojim je uvedena kao posebna obavezujuća otežavajuća okolnost za izricanje kazni dela počinjena iz mržnje na osnovu rase, veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Uvođenje ovog člana u KZ bi moglo doprineti efikasnijoj zaštiti žrtava i strožijem kažnjavanju počinilaca krivičnih dela uperenih protiv LGBT osoba. Ipak ne postoje još uvek zvanični objedinjeni podaci o broju krivičnih dela motivisanih mržnjom prema LGBT osobama.[891] Usled straha od stigmatizacije i daljeg nasilja, zločini iz mržnje prema LGBT osobama i dalje ostaju često neprijavljeni, kao i usled nedovoljnog poverenja u institucije. Nasilje je zastupljeno u većim i manjim sredinama, ali se napadi u manjim gradovima ređe prijavljuju.[892]

Prema oceni Evropske komisije LGBT aktivisti su idalje izloženi pretnjama i govoru mržnje.[893] Komisija je naglasila da bi zvaničnici trebalo da sistematski

888 Mišljenje Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, br. 07–00–695/2013–02, od 3. marta.

889 Parada.rs, „NUNS osudio uvredljive poruke Informera", 23. septembar, dostupno na: http://parada.rs/nuns-osudio-uvredljive-poruke-informera/.

890 Mišljenje Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, br. 07–00–649/2013–02, od 20. januara.

891 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.

892 Vidi više u: I. Stjelja, K. Todorović, D. Todorović, J. Todorović: *HATE CRIMES Actions of State Authorities in Cases of Attacks Against LGBT Persons in Serbia*, Labris, Beograd, 2014, dostupno na: http://labris.org.rs/en/wp-content/uploads/2014/04/Hate-Crimes-Publication-English.pdf.

893 *Progress Report 2014*, str. 48.

javno osuđuju i reaguju na pretnje, fizičko nasilje i pozivanje na nasilje, govor mržnje ekstremističkih grupa uperenih protiv nevladinih organizacija, istaknutih branitelja ljudskih prava, itd.[894] Tokom 2014. MUP Srbije je imenovao oficira za vezu s LGBT zajednicom u Upravi policije.[895]

Nemački državljanin D. H., LGBT aktivista, učesnik međunarodne konferencije o LGBT pravima Beogradu, napadnut je na ulici i tom prilikom je zadobio teške povrede. Ovaj napad osudili su predstavnici državnih organa i civilnog sektora.[896] Zaštitnik građana je ocenio da su policija i drugi državni organi „brzo, delotvorno i nedvosmisleno postupili" prilikom otkrivanja odgovornih za ovaj incident.[897]

Organizacija GSA je tokom 2014. godine primila više pretećih poruka, koje sadrže i pretnje smrću i pozive na ubistvo članova GSA i „čišćenje" Srbije od ove organizacije.[898] Pretnje su upućivane i ove godine organizatorima Parade ponosa, povodom kojih je Služba za borbu protiv visokotehnološkog kriminala MUP Srbije utvrdila da je 39 počinilaca iznosilo pretnje organizatorima Parade ponosa i širilo govor mržnje preko društvenih mreža, a protiv osam osoba podnete su krivične prijave.[899]

Apelacioni sud u Novom Sadu doneo je, u parničnom postupku, pravosnažnu presudu kojom je naložio da Predrag Prgić iz Bečeja LGBT aktivisti Danielu Pinteru isplati 138.000 dinara na ime pretrpljenih fizičkih bolova, straha i duševnih bolova nastalih usled fizičkog napada iz mržnje, odnosno zbog seksualne orijentacije i učešća u organizaciji Parade ponosa 2010. godine.[900]

Prvi osnovni sud u Beogradu osudio[901] je u julu 2013. godine portparola pokreta „SNP 1389" Mišu Vacića uslovno na godinu dana zatvora sa vremenom proveravanja od četiri godine za krivična dela širenje rasne i druge diskriminacije (čl.

894 *Progress Report 2014*, str. 47.

895 *Blic online*, „Devenport: Imenovanje oficira za vezu s LGBT zajednicama je pozitivan signal MUP-a za Paradu ponosa", 4. april, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/455362/Devenport-Imenovanje-oficira-za-vezu-s-LGBT-zajednicama-je-pozitivan-signal-MUPa-za-Paradu-ponosa.

896 *TANJUG*, „Reagovanja na napad na nemačkog državljanina", 13. septembar, dostupno na: http://www.tanjug.rs/videodet.aspx?galID=139093; YUCOM, „Oštre osude napada na nemačkog LGBT aktivistu (Srpska Dijaspora, 14.09.2014)", dostupno na: http://www.yucom.org.rs/rest.php?tip=vest&idSek=4&idSubSek=4&id=697&status=drugi.

897 *RTS online*, „Snimak napada na nemačkog državljanina", 14. septembar, dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1696852/Snimak+napada+na+nema%C4%8Dkog+dr%C5%BEavljanina+.html.

898 Vidi npr. GSA, saopštenje za javnost: „Ponovo pretnje smrću Gej strejt alijansi", 1. april, dostupno na: http://gsa.org.rs/2014/04/ponovo-pretnje-smrcu-gej-strejt-alijansi/.

899 „Policija podnela prijave zbog govora mržnje prema gej populaciji", 24. septembar, dostupno na: http://korak-hapi-step.eu/policija-podnela-prijave-zbog-govora-mrznje-prema-gej-populaciji/#more–2073.

900 „Novi Sad: Pravnosnažna presuda za nasilje izazvano homofobijom", 10. januar, dostupno na: http://korak-hapi-step.eu/novi-sad-pravnosnazna-presuda-za-nasilje-izazvano-homofobijom/#more–1335.

901 Broj predmeta pred Prvim osnovnim sudom K-407/2010.

387 KZ), nedozvoljeno držanje oružja (čl. 348 KZ) i eksplozivnih materija i sprečavanje službenog lica u vršenju službene dužnosti (čl. 332 KZ). Žalbu na presudu su podneli i javni tužilac i zastupnici optuženog, iako je od tada je proteklo nešto manje od godinu i po dana Apelacioni sud u Beogradu još uvek nije doneo odluku o žalbama. Veoma blaga kazna koju je za tri krivična dela u sticaju Miši Vaciću izrekao Osnovi sud u Beogradu, i činjenica da više od četiri godine ovaj krivični postupak nije dobio epilog dovode u pitanje efikasnost i odlučnost države u borbi protiv diskriminacije pripadnika LGBT populacije.

5.6. Diskriminacija u obrazovnom sistemu

Tretiranje istopolne orijentacije u srednjoškolskim udžbenicima za 2014. se nije promenilo, i diskriminatorni sadržaj se primećuje kroz patologizaciju seksualne orijentacije koja nije heteroseksualna, kao i kroz podržavanje negativnih predrasuda u udžbenicima iz oblasti biologije, psihologije i medicine.[902]

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti preporučila je još 2011. godine Ministarstvu prosvete i nauke RS, NPS i Zavodu za unapređenje kvaliteta vaspitanja „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.“[903]

Antidiskriminaciona strategija među ciljeve postavlja podizanje svesti mladih kroz obrazovni sistem da su svi ljudi, uključujući i LGBT osobe, ravnopravni, i obezbeđivanje objektivnih informacija u pogledu seksualne orijentacije i rodnog identiteta u školskim programima i udžbeničkom materijalu.[904]

5.7. Diskriminacija trans[905] *osoba*

U Strategiji se kao jedan od najvažnijih problema ističe nepostojanje zakonskih rešenja kojima bi se štitila prava transrodnih osoba na pravno priznanje promene pola i jasno omogućila brza promena ličnih dokumenata i postojeća neujednače-

902 „Istopolna orjentacija u srednjoškolskim udžbenicima“, *Labris,* 2014, dostupno na: http://labris.org.rs/wp-content/uploads/2014/07/Analiza-diskriminatornog-sadrzaja-srednjoskolskih-udzbenika.pdf.

903 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.

904 Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, str. 46.

905 Trans se odnosi na sve osobe kod kojih postoji razlika između pola koji im je pripisan pri rođenju i njihovog doživljaja i/ili izražavanja rodnog identiteta, uključujući transpolne, transrodne, rodno-kvir i rodno-fluidne osobe, travestite/kros-dresere, birodne i arodne osobe itd.

na praksa po ovom pitanju, koja je za posledicu imala uskraćivanje brojnih drugih prava, npr. prava na rad. Osim neophodnosti pravnog regulisanja procedura za unos promene imena i pola u ispravama, među koracima koje treba preduzeti su izmene i dopune većeg broja zakona: Zakona o matičnim knjigama, Porodičnog zakona, Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju, Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakona o radu i itd.[906]

Ustavni sud je u odluci o ustavnoj žalbi transrodne osobe[907] kojoj nije bilo omogućeno pribavljanje isprava koje bi odgovarale njenom novom identitetu, odlučio da obavesti Narodnu skupštinu i Zaštitnika građana kao nosioca zakonodavne inicijative,[908] da Zaštitnik inicira ili predloži zakonsko uređivanje ove oblasti. U saradnji sa Poverenicom za zaštitu ravnopravnosti Zaštitnik građana je tokom 2013. godine sačinio „Preporuke za izmene i dopune propisa od značaja za pravni položaj transpolnih osoba.“[909]

Akcioni plan predviđa još dve mere u tom smislu – prva mera podrazumeva izradu Nacrta zakona o rodnom identitetu kojima će biti unapređen položaj transrodnih osoba do kraja prve polovine 2016. godine.[910] Druga se odnosi na sprovođenje pomenute odluke Ustavnog suda iz 2012. godine, odnosno izradu Nacrta posebnog zakona o promeni pola, na osnovu koga bi se potom vršile izmene i dopune drugih relevantnih zakona u ovoj oblasti, ali tek u poslednjem kvartalu 2017. godine.[911] Neophodno je što pre usvojiti odgovarajuće propise koji bi omogućili punopravno priznanje promene pola, posebno mogućnost promene imena i pola u zvaničnim evidencijama, i to na brz, transparentan i pristupačan način.[912] Umesto izmenom niza zakona i propisa, odgovarajuće promene bi se mogle uvesti i usvajanjem jednog zakona kojim bi na sveobuhvatan način bio uređen pravni položaj ovih osoba.

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 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.“[913] U skladu sa preporukom Poverenice za ravnopravnost, Akcioni plan predviđa obavezu

906 Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, str. 42 i 45.

907 Už – 3238/2011.

908 Član 18 Zakona o Zaštitniku građana.

909 Dostupno na: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/images/stories/preporuke%20transpolne%20osobe.doc.

910 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, 3.1.6.(4).

911 *Ibid.*, 3.1.14.

912 Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, para. 21.

913 Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti, del. br. 335 od 16. marta 2012.

izrade Pravilnika o promeni oznake pola u svedočanstvima i diplomama, koju bi trebalo ispuniti tokom prvog kavrtala 2015. godine.[914]

6. Položaj osoba sa invaliditetom

6.1. Opšte

Ratifikacijom Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom i Opcionog protokola, Republika Srbija je preuzela međunarodnu obavezu da „unapredi, zaštiti i osigura puno i jednako uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda svim osobama sa invaliditetom i unapredi poštovanje njihovog urođenog dostojanstva".[915]

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 %. Podaci dobijeni popisom se ne poklapaju sa procenama Svetske zdravstvene organizacije i statistikom Eurostata koji govore da je procenat ove populacije u Srbiji između 10% i 15%, a razloge bi trebalo tražiti u specifičnoj metodologiji prikupljanja podataka popisom i različitim definicijama invaliditeta.[916]

Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom navodi da je „invaliditet koncept koji se razvija i da invaliditet proizlazi iz interakcije lica sa oštećenjima i barijera u ponašanju i okruženju kojima se onemogućava njihovo puno i delotvorno učešće u društvu ravnopravno sa drugima".[917]

6.2. Obrazovanje

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (ZOSOV)[918] definisao je načela i mehanizme razvijanja i primene inkluzivnog obrazovanja koje podrazumeva jednako pravo i dostupnost obrazovnog sistema svakom detetu bez diskriminacije, a uz obezbeđivanje dodatne podrške u skladu sa potrebama i individualnim načinom funkcionisanja deteta. Sveobuhvatnim izmenama zakonodavnog okvira započet je dugotrajan proces reforme sistema obrazovanja u Republici Srbiji, koji

914 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, 4.1.4.

915 Član 1 Zakona o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

916 Milan M. Marković, „Osobe sa invaliditetom u Srbiji: popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji", Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014.

917 Preambula Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, stav 1, paragraf e.

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

podrazumeva individualizaciju nastave i podučavanja, afirmativne mere pri upisu u predškolsku ustanovu ili školu, obezbeđivanje dodatne podrške, razvoj usluga koje podržavaju obrazovanje, uvođenje asistivnih tehnologija, itd. I Zakon o obrazovanju odraslih[919] predviđa da se osobama sa invaliditetom obrazovanje mora učiniti dostupnim u skladu sa njihovim potrebama i mogućnostima (čl. 21).

Procene su da broj dece sa smetnjama u razvoju u redovnom obrazovanju raste.[920] Međutim, u praksi se javljaju brojne prepreke, kao što su nedostatak resursa, teškoće u planiranju usluga dodatne podrške za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju, funkcionisanje interresornih komisija, nedovoljno razvijene profesionalne kompetencije nastavnog kadra. Takođe, još uvek je veoma nizak nivo svesti građana u Srbiji o obrazovnim potrebama dece sa invaliditetom. Skoro 80% građana i građanki u Srbiji misli da deca sa senzornim ili fizičkim invaliditetom koja pohađaju redovne škole imaju negativan uticaj na ostalu decu, dok 65,2% misli isto kada su u pitanju deca sa intelektualnim teškoćama u redovnim školama.[921]

Interresorne komisije za procenu potreba za dodatnom obrazovnom, zdravstvenom i socijalnom podrškom detetu i učeniku[922] su značajan mehanizam za unapređenje inkluzivnog obrazovanja, ali je potrebno dodatno unaprediti pravni okvir funkcionisanja ovih komisija, obezbediti dodatna sredstva za planiranje i obezbeđivanje dodatne podrške na lokalnom nivou i ojačati kapacitete komisija za procenu zasnovanu na detetu kako bi se zaista obezbedili uslovi za razvoj, učenje i ravnopravno učešće u životu zajednice.

Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima[923] 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 dostupni samo deci u školama za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju (tzv. specijalnim školama), ali ne i deci u redovnim školama.

Deci sa smetnjama u razvoju i invaliditetom koja se nalaze u ustanovama socijalne zaštite je posebno ugroženo pravo na obrazovanje. Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, dve trećine dece sa smetnjama u razvoju koja žive u rezidencijalnim ustanovama je potpuno isključeno iz obrazovnog sistema.

Podzakonska akta koja bi dodatno definisala prepoznavanje i reagovanje na diskriminaciju u obrazovnim ustanovama još uvek nisu doneta.

---

919 *Sl. glasnik RS*, 55/13.

920 Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji za period 2011–2014. godina, oktobar 2014.

921 Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece 2014, UNICEF, Srbija, http://www.unicef.org/serbia/Serbia_2014_MICS_National_and_Roma_Settlements_Eng_20141218.pdf.

922 Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku, *Sl. glasnik RS,* 63/10.

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

6.3. Život u zajednici

Socijalna uključenost osoba sa invaliditetom je na niskom nivou. Podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja govore da je 70% ukupnog broja osoba sa invaliditetom u Srbiji siromašno, samo 13% zaposleno, a više od polovine živi od različitih socijalnih davanja.

Iako je Zakon o socijalnoj zaštiti[924] doneo značajne savremene i sveobuhvatne promene u zastupanju društvene uključenosti, i dalje postoji nekoliko nedostojnosti. S jedne strane, zakon je orijentisan na deinstitucionalizaciju, ali istovremeno ostavlja domski smeštaj kao uslugu smeštaja i navodi da dom za smeštaj dece i mladih ne može imati kapacitet veći od 50 korisnika,[925] a za odrasle kapacitet veći od 100 korisnika što i dalje predstavlja ostajanje u okvirima života u velikim rezidencijalnim ustanovama.

Republika Srbija je napravila značajne pomake u deinstitucionalizaciji dece i ima jednu od najnižih stopa institucionalizacije dece u Evropi. Međutim, deca sa smetnjama u razvoju su prezastupljena u ustanovama socijalne zaštite (58,5% dece u rezidencijalnim ustanovama su deca sa smetnjama u razvoju, a samo 9,1% ove dece je u različitim oblicima porodičnog smeštaja).[926] Takođe, pojedine ustanove su u takvom stanju da se položaj dece i odraslih u njima može okarakterisati kao ponižavajuć i nehuman tretman koji može da vodi do torture.[927] Život u ustanovama socijalne zaštite u Srbiji karakteriše i prekomerna upotreba lekova i uskraćivanje neophodnih medicinskih tretmana korisnicima od strane zdravstvenog sistema, potpuni nedostatak privatnosti ili mogućnosti odlučivanja korisnika o elementarnim životnim stvarima, zanemarivanje i zloupotrebu, i praksu izolacije i fizičke fiksacije.[928]

Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama[929] definiše unapređenje prava ovih pacijenata i promenu pristupa u njihovom lečenju i da će se prevencija, nega, lečenje i rehabilitacija prvenstveno obavljati u domovima zdravlja, dok će se lečenje u psihijatrijskim ustanovama sprovoditi samo kada je to jedini način ili je u najboljem interesu pacijenta. Evropska komisija ocenila je da ovaj zakon daje nedovoljan podsticaj deinstitucionalizaciji i da tretman lica koja se nalaze u institucijama nije usklađen sa međunarodnim standardima. Izrazila je mišljenje da je neophodno da se proces deinstitucionalizacije unapredi, posebno u pogledu zapošljavanja, obra-

924 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

925 Član 54 Zakona o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/11.

926 Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2013.

927 Izveštaj o poseti Domu „Veternik“, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, Monitoring ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode, Zaštitnik građana i MDRI-S, 12.03.2014.

928 „Sklonjeni i zaboravljeni: segregacija i zanemarivanje dece sa smetnjama u razvoju i odraslih osoba sa intelektualnim teškoćama u Srbiji“, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, Beograd, 2012.

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

zovanja i učešću lokalne samouprave u pomoći ovim osobama i njihovom socijalnom uključivanju.[930]

Iako Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja[931] definiše 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 i Zaštitnika građana.[932]

Zakon se sa medicinskog stanovištva oslanja na postojeće ustanove psihijatrijske bolnice i domove 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 mehanizmi stručne kontrole i provere za zaštitu pacijenata od moguće zlopotrebe prilikom smeštaja u ustanovi.[933]

Uspešan proces deinstitucionalizacije mora da prati sveobuhvatna promena sistema obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, zapošljavanja, pristupačnosti, participacije i ukupnog razvoja usluga na lokalnom nivou. Na žalost, sa postojećim spektrom socijalnih usluga u Srbiji, osobe sa invaliditetom ne mogu da postignu punu socijalnu uključenost.[934]

Obezbeđivanje usluga socijalne zaštite regulisano je Zakonom o socijalnoj zaštiti i pratećim podzakonskim aktima. Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite,[935] određuje sistem prijema korisnika, procene, određivanja stepena podrške, planiranje, internu evaluaciju, razvoj osoblja i dostupnost programa i usluga u zajednici. Pravilnik o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti[936] i Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zašti-

930 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Serbia 2013 Progress Repot, Brussels, 2013.

931 *Sl. glasnik RS*, 8/07.

932 Vidi u: *Izveštaj 2013*, I.6.

933 Više o ovim odredbama u II.4.5.

934 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.

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

936 *Ibid.*

te[937] usvojeni su 2013. godine i značajni su za unapređenje cele oblasti pružanja socijalnih usluga.

Međutim, u Srbiji još uvek nije postignut pluralizam pružalaca usluga što, između ostalog, utiče na relativno ograničen broj usluga na lokalnom nivou. Uprkos odredbama Zakona o socijalnoj zaštiti o finansiranju socijalnih usluga od strane lokalnih samouprava putem tenderskih procedura, podzakonska akta koja bi jasno definisala namenske trasfere nisu usvojena a potpuno oslanjanje na finansiranje usluga od lokalne samouprave dovodi u opasnost održivost ovih servisa. S obzirom da je značajan broj opština u Srbiji okarakterisan kao devastiran i nije u mogućnosti da obezbedi adekvatna sredstva za lokalne usluge, uključenost i ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom postaje povezano sa mestom prebivališta što dovodi u neravnopravan položaj veliki broj osoba sa invaliditetom u nerazvijenim opštinama. Održivost usluga karakteriše i projektno finansiranje što njihovo postojanje ograničava na trajanje projekta i dovodi u pitanje nastavak finansiranja nakon završetka projekata. Međutim, tokom 2014. godine zabeleženo je i ukidanje finansiranja pojedinih usluga (npr. personalna asistencija) u razvijenim gradovima kao što su Beograd i Novi Sad.

6.4. Jednakost pred zakonom

Veliki broj osoba sa invaliditetom je u Srbiji suočen sa lišenjem poslovne sposobnosti koja praktično dovodi do „građanske smrti" i uskraćuje osnovna ljudska prava jednoj osobi. Starateljstvo i lišenje poslovne sposobnosti regulisano je Porodičnim zakonom[938] i Zakonom o vanparničnom postupku.[939]

Osoba lišena poslovne sposobnosti ne može da stupi u brak, vrši roditeljsko pravo, preduzima radnje u sudskim postupcima, bude primljena u državljanstvo RS, bude upisana u birački spisak, bira i bude birana, odluči o prekidu trudnoće ili o medicinskim merama, odluči gde i sa kim će živeti, itd.[940] Način na koji je lišenje poslovne sposobnosti regulisano u Srbiji je prevaziđen i neusklađen sa međunarodnim pravnim okvirom i standardima, odnosno, u suprotnosti je sa obavezama koje je Republika Srbija preuzela ratifikacijom međunarodnih konvencija o ljudskim pravima.[941] Broj odraslih osoba pod starateljstvom u Srbiji raste što je veoma zabrinjavajući trend. Samo u toku 2011. godine, broj odraslih pod starateljstvom povećan je za 33,9%, a u toku 2012. godine broj osoba lišenih poslovne sposobnosti povećan je za 20%.[942]

937 *Ibid.*

938 *Sl. glasnik RS*, 18/05 i 72/11 – dr. zakon

939 *Sl. glasnik SRS*, 25/82 i 48/88, *Sl. glasnik RS*, 46/95 – dr. zakon, 18/05 – dr. zakon, 85/12, 45/13 – dr. zakon i 55/14.

940 Beker, K., „Lišenje poslovne sposobnosti: zakoni i praksa u Republici Srbiji", novembar 2014, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S.

941 *Ibid*.

942 U 2012. godini bilo je ukupno 11.267 dece i mladih do 16 godina pod starateljstvom, 11.852 odraslih i 5.611 osoba starijih od 65 godina; Sintetizovan izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2012. godini, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 2013.

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.

Rezultati istraživanja sudske prakse[943] koju su sproveli Beogradski centar za ljudska prava i Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S u 2011. godini pokazali su da kroz analizu odluka nije bilo moguće utvrditi da li je sudija prisustvovao veštačenju, a u 87% slučajeva osoba o čijoj se poslovnoj sposobnosti odlučivalo nije ni saslušana. Podaci pokazuju da praksa lišenja poslovne sposobnosti najčešće pogađa osobe sa intelektualnim teškoćama (45,3%) i osobe sa psihosocijalnim teškoćama (31%). Treba, takođe, ukazati i na činjenicu da je u 99% odluka jasno navedena vrsta invaliditeta, najčešće kao medicinska dijagnoza, kao razlog za lišenje poslovne sposobnosti što je u suprotnosti sa članom 12 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i principima ravnopravnosti.

Prema članu 12 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom poslovna sposobnost se ne može ograničiti ili oduzeti samo na osnovu nečijeg invaliditeta. Ove odredbe predstavljaju potpuno novi pristup prema poslovnoj sposobnosti osoba sa invaliditetom. Izmene zakonodavstava i primena ovih odredaba značajno bi doprineli poboljšanju položaja osoba sa invaliditetom. Dugogodišnja diskriminatorna praksa u ovoj oblasti koja je zasnovana na predrasudama prema osobama sa invaliditetom, određene pravne i terminološke nedoumice, odnos prema osobama sa invaliditetom, ukazale su na potrebu da se ove odredbe dodatno pojasne. Zbog toga se prvi opšti komentar Komiteta za prava osoba sa invaliditetom iz aprila 2014. godine upravo odnosi na pojašnjenje člana 12 Konvencije.[944] U njemu su date smernice državama potpisnicama za reformu zakonodavstva u ovoj oblasti i u kojem se potvrđuje da sve osobe sa invaliditetom moraju imati poslovnu sposobnost na jednakoj osnovi kao ostali građani i da invaliditet ne sme biti razlog za njeno oduzimanje. Umesto lišavanja poslovne sposobnosti, države moraju da omoguće podršku osobama sa invaliditetom koja je neophodna za donošenje odluka koje imaju pravno dejstvo. Podrška u ostvarivanju poslovne sposobnosti mora da bude takva da se poštuju prava, volja i želje osobe sa invaliditetom, ona mora uključivati formalne i neformalne oblike podrške, različite tipove i njihov obim. Stav je Komiteta da države moraju da preispitaju zakone kojima je regulisano starateljstvo ili zastupništvo i da preduzmu sve mere da se sistem zamenskog odlučivanja promeni u sistem odlučivanja uz podršku. Sistem odlučivanja uz podršku obuhvata različite mogućnosti

943 „Poslovna sposobnost kao ljudsko pravo u Srbiji“, Beogradski centar za ljudska prava i Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, 2011. Rezultati istraživanja su prikazani u publikaciji „Univerzalnost prava u praksi: Analiza primene Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom u odnosu na intelektualne teškoće u Srbiji“, MDRI-S i People in Need (2012).

944 http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx.

koje daju prednost volji i željama lica sa invaliditetom a ujedno poštuju i štite sva njegova prava. Države takođe imaju obavezu da obezbede obuku za osobe koje primaju podršku da bi mogle da shvate kada im podrška više nije potrebna.

Izmenama Zakona o vanparničnom postupku iz maja 2014. godine propisana je obaveza suda da preispita da li postoje razlozi za oduzimanje poslovne sposobnosti u odnosu na lica kojima je oduzeta poslovna sposobnost. Ovo je pozitivan korak pošto ukazuje da postoji svest o tome da je neophodno reformisati ovaj postupak ali ipak ostaje da se vidi kako će se ova odredba primenjivati u praksi.

6.5. Zapošljavanje

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom[945] usvojen je 2009. godine i na sveobuhvatan način reguliše oblast zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Pravilnikom o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja i održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom[946] 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, jer ove osobe ne mogu da sklope ugovor o radu. S druge strane, ostavljena je mogućnost da ove osobe budu radno angažovane u okviru radnih centara, što predstavlja radno terapijsku aktivnost, odnosno dugotrajan oblik profesionalne rehabilitacije, ali istovremeno predstavlja i diskriminaciju jer se za određene osobe obezbeđuje zapošljavanje a za druge radna terapija. Osobe koje su potpuno lišene poslovne sposobnosti ne mogu biti angažovane ni kao volonteri, niti primiti volontersku nadoknadu.

Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze koji bliže uređuje obavezu zapošljavanja[947] 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 propustila da promoviše zapošljavanje osoba sa invaliditetom i da dobar primer drugim poslodavcima.

S obzirom na visoku stopu nezaposlenosti u Srbiji, ali i nizak nivo obrazovanja velikog broja osoba sa invaliditetom što je rezultat strukturalne diskriminacije i

945 *Sl. glasnik RS,* 36/09 i 32/13.

946 *Sl. glasnik RS*, 36/10.

947 *Sl. glasnik RS*, 33/10 i 48/10 – ispr.

decenijskog uskraćivanja prava na obrazovanje i društvenu uključenost, morale bi da postoje dodatne posebne mere za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, jer se tzv. kvotni sistem pokazao kao nedovoljan.

6.6. Zdravstvena zaštita

Zakon o zdravstvenom osiguranju[948] obuhvata osiguranje za slučaj bolesti i povrede van rada i osiguranje za slučaj povrede na radu ili profesionalne bolesti. Zakon određuje koje osobe zbog pripadnosti određenoj grupaciji stanovništva mogu biti izložene 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 gledišta neophodno (čl. 37).

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.[949] 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.

Saglasno Zakonu o zdravstvenom osiguranju osobe sa invaliditetom koje su zdravstveno osigurane mogu da ostvare pravo na nabavku medicinsko-tehničkih pomagala iz sredstava zdravstvenog osiguranja (čl. 44). Republički fond za zdravstveno osiguranje propisuje vrstu medicinsko-tehničkih pomagala i indikacije za njihovo korišćenje, uslove i proceduru za njihovu nabavku Pravilnikom o medicinsko-tehničkim pomagalima koja se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja.[950]

Izmenama ovog pravilnika iz 2014. godine pomagala su definisana kao medicinska sredstva u skladu sa Zakonom o lekovima i medicinskim sredstvima, što do sada nije bio slučaj i precizirane su obaveze isporučilaca pomagala u cilju obezbeđivanja pomagala odgovarajućeg standarda i kvaliteta. Takođe su izmenjene indikacije za propisivanje pomagala koje su u određenoj meri postale restriktivnije ali su i skraćeni rokovi trajanja pomagala koji predstavljaju vremenski rok nakon kojeg korisnik ima pravo na zamenu pomagala što predstavlja poboljšanje budući

948 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US i 119/12.

949 *Sl. glasnik RS*, 47/08, 69/08, 81/10, 103/10, 15/11 i 48/12.

950 *Sl. glasnik RS*, 52/12, 62/12 – ispr., 73/12 – ispr., 1/13, 7/13 – ispr., 112/14 i 114/14 – ispr.

da je smanjena mogućnost da korisnik usled štete na pomagalu ostane bez njega pre isteka roka trajanja.

Prema podacima organizacija civilnog društva žene sa invaliditetom su posebno izložene diskriminaciji u oblasti zdravstva i kao najveću barijeru u ostvarivanju zdravstvene zaštite vide nepristupačnost usluga i nepoznavanje socijalnog modela invalidnosti od strane zdravstvenih radnika.[951] Kampanje namenjene prevenciji uglavnom su potpuno nedostupne za žene sa senzornim invaliditetom, većina video spotova, flajera, plakata koji treba da apeluju na zaštitu zdravlja nije titlovana i pisana na Brajevom pismu. Osnovni zaključak kada govorimo o stanju u zdravstvu na lokalnom i pokrajinskom nivou je da postoji veliki jaz između zakonskih okvira i primene propisa od strane institucija u oblasti zdravstva.

6.7. 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[952] zabranjuje se diskriminacija na osnovu invalidnosti u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama (čl. 13).

Oblast koja se tiče pristupačnosti javnih površina reguliše Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti[953] 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.

Kada je reč o pristupačnosti 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.

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.

Odredbe Zakona o planiranju i izgradnji i pratećih podzakonskih akata o mehanizmima nadzora nad poštovanjem standarda pristupačnosti trebalo bi razraditi

951 http://www.izkrugavojvodina.org/publikacije/218-istraivaki-izvetaj-o-kvalitetu-ivota-ena-sa-invaliditetom-u-vojvodini.

952 Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 33/06.

953 *Sl. glasnik RS*, 46/13.

uz definisanje jasnih kriterijuma, ovlašćenja, procedura i dužnosti vršenja nadzora. Pored toga, potrebno je ulagati kontinuirane napore na edukaciji stručne javnosti, organa nadležnih za nadzor nad poštovanjem standarda pristupačnosti i samih osoba sa invaliditetom i aktivista njihovih organizacija. Kada je reč o pristupačnosti informacija neophodno je razraditi opšte odredbe o dostupnosti javnih informacija i elektronskih komunikacija osobama sa invaliditetom i doneti podzakonska akta sa preciznijim tehničkim smernicama kako javne informacije i elektronske komunikacije učiniti pristupačnim osobama sa invaliditetom. I dalje ne postoji zakonski tekst koji bi jasno definisao upotrebu znakovnog kako bi gluvim i nagluvim osobama bila garantovana komunikacija na njihovom maternjem jeziku i kako bi kultura zajednice gluvih bila zvanično prepoznata, a dostupnost tumača znakovnog jezika povećana.

Slično važi i za Zakon o kretanju slepih osoba uz pomoć psa vodiča, čije usvajanje se očekuje u 2015. godini.

Osim prava na sudskog tumača, domaći propisi ne prepoznaju druge vidove prilagođavanja koji bi osobama sa različitim poteškoćama u komunikaciji omogućili efikasno učešće u postupcima pred organima javne vlasti. Ovo se posebno odnosi na saopštavanje informacija o postupku, sadržini donetih rešenja i pravom na pravni lek. Ostvarivanje prava na sudskog tumača je u praksi faktički nemoguće za veliki broj osoba, s obzirom da u sudovima u Srbiji postoji samo 8 stalnih sudskih tumača za znakovni jezik, i to 5 u Beogradu i po jedan u Nišu, Novom Pazaru i Kragujevcu.[954] Upotreba faksimila je veoma značajna za osobe sa oštećenjem vida ali i osobe koje usled određenih fizičkih i/ili komunikacijskih barijera nisu u stanju da svojim potpisom potvrde svoj identitet. Iako niti jedan pravni akt ne zabranjuje overu faksimila, nepostojanje posebnih zakonskih propisa dovodi do toga da pojedini sudovi i organi javne vlasti postupke vode na način koji osobama sa invaliditetom onemogućava efektivno učešće u postupku. Ovakvo diskriminatorno postupanje predstavnika javne vlasti okarakterisano je kao posebno težak oblik diskriminacije.[955]

7. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena

7.1. Opšte

Ustav Republike Srbije u članu 15 proklamuje ravnopravnost polova i razvijanje politike jednakih mogućnosti. Članom 62, stav 3 Ustava garantuje se ravnopravnost supružnika. Republika Srbija je 2009. godine usvojila Zakon o ravnopravnosti polova.[956] Osnovna svrha donošenja ovog zakona je stvaranje uslova za

954 Inicijalni izveštaj o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, Vlada Republike Srbije, 2012. godine.

955 Poseban izveštaj o diskriminaciji osoba sa invaliditetom u Srbiji, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, april 2013. godine.

956 *Sl. glasnik RS*, 104/09.

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.

Zakon obavezuje organe javne vlasti da razvijaju politiku jednakih mogućnosti u svim oblastima društvenog života i da prate ostvarivanje ravnopravnosti zasnovane na polu. Iako formalno pravno imaju ista prava, žene su u praksi i dalje u nepovoljnom položaju. To pokazuje i godišnji Globalni izveštaj Svetskog ekonomskog foruma[957] o rodnim razlikama, u kojem se Srbija 2014. godine našla na 54. mestu od 136 država po rodnoj ravnopravnosti. Prema pomenutom izveštaju, Srbija je prema ekonomskoj ravnopravnosti u oblasti obrazovanja na 67. mestu, po pristupu zdravstvu na 74. mestu, a po političkoj participaciji na 51. mestu.

Zakon o zabrani diskriminacije[958] 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 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 julu 2014. godine, usvojene su izmene i dopune Zakona o radu,[959] koje idu u prilog osnaživanja žena na radnom mestu i uspostavljanja ravnoteže između porodičnih i profesionalnih obaveza zaposlenih majki. Izmene zakona, odnosno odredbi koje idu u prilog zaštiti materinstva, jesu one kojima se ostvaruje posebna zaštita žena sa aspekta bezbednosti i zdravlja na radu. Odredbama o zaštiti materinstva zaštita je proširena i na zaposlenu koja doji dete (čl. 89). Novina je i obaveza poslodavca da u slučaju kada nije u mogućnosti da, zaposlenoj za vreme trudnoće kao i zaposlenoj koja doji dete, obezbedi propisanu zaštitu, obezbedi obavljanje drugih odgovarajućih poslova, a ako takvih poslova nema, mora joj obezbedi plaće-

957 Više na: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2013.pdf.

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

959 *Sl. glasnik RS*, 75/14.

no odsustvo (čl. 89, st. 2). Zaštita zaposlene za vreme trudnoće dodatno je ojačana pravom na plaćenom odsustvo sa rada ili u toku dana radi obavljenja zdravstvenih pregleda u vezi sa trudnoćom. Potrebno je da te preglede odredi izabrani lekar zaposlene i da taj dokaz zaposlena blagovremeno dostavi poslodavcu kako bi on mogao da pravovremeno organizuje posao u toku njenog odsustva. Pomenute izmene zakonu su zapravo posledica usklađivanja sa Konvencijom MOR br. 183[960] i Preporukom Međunarodne organizacije rada 191 o zaštiti materinstva.[961]

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,[962] 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).[963]

Narodna skupština Republike Srbije je u oktobru 2013. godine ratifikovala Istanbulsku konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv nasilja nad ženama[964]. Istanbulska konvencija je prvi i jedini pravno obavezujući instrument u oblasti nasilja nad ženama u Evropi. Prilikom ratifikacije Konvencije, Srbija je zadržala pravo da ne primenjuje odredbe koje se tiču naknade štete žrtvama, pitanja teritorijalne nadležnosti u situaciji kada počinilac ima stalno boravište na teritoriji Srbije, i nadležnosti u slučajevima seksualnog nasilja, i to dok ne izvrši usaglašavanje unutrašnjeg krivičnog zakonodavstva sa ovim odredbama Konvencije. U tom smislu potrebne su izmene Krivičnog zakonika Srbije, uvođenje novih i redefinisanje postojećih krivičnih dela, ali i uspostavljanje efikasnijeg mehanizma pomoći za žrtve svih oblika nasilja obuhvaćenim Konvencijom.

Vlada Republike Srbije je u januaru 2014. godine usvojila Poseban protokol za pravosuđe u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima,[965] čime je upotpunjen skup posebnih protokola koje su različita ministarstva donela u cilju saradnje u borbi protiv nasilja nad ženama u Srbiji. Protokol je

960 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.

961 Preporuka je dostupna na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R191.

962 *Sl. glasnik RS*, 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i 72/12.

963 *Sl. glasnik RS*, 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08 i 16/11.

964 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/13.

965 Protokol br. 119-01-00130/2013-05, od 14. januara 2014. godine.

donet u cilju prepoznavanja, sprečavanja, pružanja pravne i druge stručne pomoći ženama žrtvama nasilja u porodici i partnerskim odnosima, unapređenja saradnje sa svim učesnicima sprečavanja ove vrste nasilja i stvaranja sigurnijeg i pravednijeg društva zasnovanog na principu obezbeđenja nediskriminatornog okruženja i poverenja žena žrtava nasilja u porodici i partnerskim odnosima u državne i druge organe u ostvarivanju zaštite i garantovanih prava.

U oktobru 2014. godine, Evropska komisija je objavila Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu, u kojem je istaknuta potreba daljeg osnaživanja administrativnog kapaciteta koji bi se bavio pitanjima rodne ravnopravnosti. Uprava za rodnu ravnopravnost ukinuta je aprila 2014. godine i u novom Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, transformisana je u odsek u Odeljenju za planiranje i razvoj. U izveštaju se takođe navodi da je neophodna bolja koordinacija nacionalnog sistema za promociju rodne ravnopravnosti, kao i da se sistematski sprovode odredbe Zakona o radu koje se tiču otpuštanja trudnica i porodilja, seksualnog uznemiravanja, i nejednakosti u napredovanju na radnom mestu i zaradama. Evropska komisija je izrazila zabrinutost zbog povećanja stope ubistava žena od strane partnera i neadekvatnog sistema zaštite. Srbija je 2011. godine donela Nacionalnu strategiju za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima,[966] ali akcioni plan za implementaciju strategije tek treba da dube donesen.

7.2. 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[967] 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 zakonodavstvo je usaglašeno sa Konvencijom MOR br. 183. o zaštiti materinstva, kao i sa očekivanim izmenama Direktive Saveta EU 92/85/ EEC.[968]

966 *Sl. glasnik RS*, 27/11.

967 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.

968 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

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 je na 1.651 pritužbu u periodu 2010–2013. dala 294 mišljenja i preporuka i podnela 11 tužbi za zaštitu iz diskriminacije, kao i 10 prekršajnih prijava zbog povrede prava iz Zakona o zabrani diskriminacije i drugih propisa, i 3 predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata. Preventivno izdala 165 preporuka organima javne vlasti i drugim licima, 79 upozorenja i saopštenja, kao i 14 mišljenja i inicijativa za izmenu zakonskih propisa. Zbog diskriminacije na osnovu pola, Poverenici su u toku 2014. godine podnete tri pritužbe.[969] 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.[970] 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, a 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.[971] Činjenica je da neki poslodavci krše obavezu uplaćivanja doprinosa, ali to po mišljenju Poverenicu 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.

U septembru 2014. godine, predstavljeni su rezultati istraživanja[972] o stavovima građana prema rodnoj ravnopravnosti u Srbiji, koji su pokazali da su stereotipne percepcije o rodnim ulogama prisutne podjednako i kod žena i kod muškaraca.

---

recently given birth or are breastfeeding – tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC.

969 Videti na: http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/pol-rod.

970 Preporuka br. 1050, 23. jul 2012. godine, dostupna na: www.ravnopravnost.gov.rs.

971 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 stavova 1 i 4 ovog člana, na osnovicu i po stopi doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje koje su propisane ovim zakonom.

972 Istraživanje „Rodna ravnopravnost u Srbiji 2014“ je za potrebe Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja sproveo IPSOS Strategic Marketing tokom jeseni 2013, više na: http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/2014/09–25–14-Rodna-ravnopravnost.pdf.

Tradicionalno utemeljeni stereotip o rodnoj ulozi žene da svoje vreme prvenstveno posveti neplaćenom radu u domaćinstvu i podizanju dece produbljuje rodnu segregaciju u obrazovnom sistemu i na tržištu rada, a ključan je i za opravdavanje male zastupljenosti žena u politici i na mestima odlučivanja. Kada je reč o nejednakosti u biznis sektoru, to samo usložnjava rodnu nejednakost, a kao primer se navodi da žene zauzimaju tek četvrtinu (28%) najviših pozicija odlučivanja u kompanijama, a čine nešto manje od trećine preduzetnika.

7.3. Institucionalni mehanizmi za zaštitu rodne ravnopravnosti

Uprava za rodnu ravnopravnost je u aprilu 2014. godine objavila Izveštaj o prvom intervalu (od 25. jula 2013. godine do 25. marta 2014. godine) praćenja sprovođenja preporuka Komiteta Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena. Činjenica da je samo 25% opštinskih i gradskih vlasti u Srbiji dostavilo relevantne podatke o sprovođenju preporuka Komiteta, jasno ukazuje na nedovoljnu svest o ovom pitanju lokalnih vlasti uprkos nastojanjima međunarodnih donatora i domaćih NVO da im pomognu u uvođenju mehanizama za rodnu ravnopravnost i rodno osetljivog budžetiranja.

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).

7.4. 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.

Istraživanje koalicije civilnog društva kao deo inicijative Otvorenog parlamenta sredstvima USAID „Žene u parlamentu – samo kvota ili stvarni uticaj“,[973] predstavljeno u martu 2014. godine, pokazalo je da nejednakost žena u parlamentu postoji i pored propisanih kvota. Žene se na izbornim listama nalaze u većem broju

973 Dostupno na: http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/2014/Zene_u_parlamentu_Samo_kvota_ili_stvarni_uticaj.pdf.

tek posle 100. mesta, čime se smanjuje njihova šansa da uđu u parlament. 5,4% poslanica navelo da su bile neposredno izložene nejednakom tretmanu u parlamentu, tri poslanice su navele da su bile diskriminisane više puta, a čak 22% poslanica su bile predmet diskriminatornih komentara, šala i ponuda od strane muškaraca u parlamentu. Rezulati istraživanja su pokazali da poslanice češće podnose amandmane na zakonske predloge i više učestvuju u diskusijama o zakonima nego poslanici, ali teže ulaze u poslaničke klupe jer im obično prethodi otežan uspon u stranačkim strukturama.

Istraživanje o učešću žena u odlučivanju na lokalnom nivou,[974] sprovedeno za potrebe Uprave za rodnu ravnopravnost u okviru implementacije Nacionalnog akcionog plana za unapređenje rodne ravnopravnosti i poboljšanje položaja žena (2010–2015), pokazalo je da su u 4 od 81 lokalne samouprave na čelu bile žene (4,9%), od čega je jedna smenjena odmah nakon prikupljanja podataka. Uočljiva je tendencija da se žene nalaze na izvršilačkim i operativnim funkcijama, a ne i na upravljačkim. Tako se 72,5% žena nalazi na pozicijama šefova/ca kabineta predsednika opština.

U aktuelnoj Vladi Aleksandra Vučića, od 19 članova Vlade, četiri su žene, od kojih su dve istovremeno i potpredsednice Vlade. Žena je i na mestu šefa pregovaračkog tima Srbije sa Evropskom unijom. Prema podacima međunarodne organizacije Interparlamentarna unija (IPU), Srbija je zauzima 25. mesto na listi država sa najvećim brojem žena u parlamentu (34%), ispred većine država članica EU, i ispred susednih država iz regiona.[975] To je za dva mesta lošije nego prošle godine.

Od 250 parlamentaraca, žena je 85 (34%) dok je među 335 članova u 20 skupštinskih odbora, 35% žena. To je značajno povećanje u odnosu na prošlu godinu kada je u skupštinskim odborima bilo samo 11% žena. Žene su u većini u Odboru za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, i Odboru za prava deteta. Zanimljivo je da jedini odbor u kome uopšte nema žena Odbor za kontrolu službi bezbednosti, a u Odboru za Kosovo i Metohiju je samo jedna žena.

U Srbiji se protekle godine bitnije povećao broj žena profesionalnih vojnika, dok je broj žena oficira i dalje nizak, ali i on postepeno raste. Žene se upisuju na Vojnu akademiju pod istim uslovima kao i muškarci od 2007. godine, a od ove godine devojke mogu da pohađaju i Vojnu gimnaziju. Prema podacima objavljenim sredinom prošle godine, 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.[976] Trenutno u Srbiji ne postoji žena sa činom generala, ali iz Ministarstva odbrane najavljuju da bi to moglo da se promeni sledeće godine.[977]

974 Nažalost sajt http://www.gendernet.rs više nije u funkciji.

975 Podaci su od 1. oktobra 2014. godine, dostupno na: www.ipu.org/wmn-e/classif.htm.

976 *Blic*, 30. avgust, str. 8.

977 http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/494671/Gasic-Iduce-godine-prva-zena-sa-cinom-generala.

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 zapošljavanja za period 2011–2020, *Sl. glasnik RS,* 37/11.
- Opšti kolektivni ugovor, *Sl. glasnik RS*, 50/08, 104/08 – Aneks I i 8/09 – Aneks II.
- 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 načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08.
- Pravilnik o postupku rešavanja pritužbi, *Sl. glasnik RS*, 54/06.
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, *Sl. glasnik RS*, 64/06.
- Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, *Sl. glasnik RS*, br. 44/08.
- Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude, *Sl. glasnik RS*, 19/07 i 112/08.
- Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnih zavoda i okružnih zatvora, *Sl. glasnik RS*, 72/10.
- 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 kućnom redu kazneno-popravnog zavoda za maloletnike, *Sl. glasnik RS*, 71/06.
- Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 42/13.

- 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 tehničkim standardima pristupačnosti, *Sl. glasnik RS*, 46/13.
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, *Sl. glasnik RS*, 64/06.
- Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil, *Sl. glasnik RS,* 31/08.
- Pravilnik o upisu sindikata u registar, *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u centar za azil, *Sl. glasnik RS*, 93/08.
- Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine, *Sl. glasnik RS*, 114/13.
- Strategija 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 bezbednosti i zdravlja na radu za period 2013–2017, *Sl. glasnik RS*, 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i 72/12.
- Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja, *Sl. glasnik RS*, br. 8/07.
- 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.
- Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, 74/10.
- 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 advokaturi, *Sl. glasnik RS,* 31/11.

- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10 i 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, 111/09 i 104/13.
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, *Sl. glasnik RS*, 101/05.
- 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 doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, *Sl. glasnik RS*, 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 101/11, 47/13, 108/13 i 57/14.
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 54/07 i 36/10.
- Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.
- Zakon o Državnom veću tužilaca, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 101/10 i 88/11.
- Zakon o elektronskim medijima, *Sl. glasnik RS*, 83/14.
- Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, *Sl. glasnik RS*, 16/02, 115/05 i 107/09.
- Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. glasnik RS*, 55/14.
- Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, *Sl. glasnik RS*, 55/14.
- Zakon o izvršnom postupku, *Sl.glasnik RS,* 125/04.
- Zakon o javnim medijskim servisima, *Sl. glasnik RS*, 62/14.
- Zakon o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS,* 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – dr. zakon, 93/14 – dr. zakon i 121/14.
- Zakon o javnom informisanju i medijima, *Sl. glasnik RS*, 83/14.
- Zakon o javnom redu i miru – *Sl. glasnik RS,* 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 85/05 i 101/05.
- Zakon o javnom tužilaštvu, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10 i 83/14.
- Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14.
- 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.
- Zakonu o oglašavanju, *Sl. glasnik RS*, 79/05.
- Zakon o okupljanju građana, *Sl. glasnik RS*, 51/92, 53/93, 67/93, 48/94 i *Sl. list SRJ*, 21/01 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, 30/10.
- 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*, br. 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*, 75/14.
- Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 63/09 – odluka US i 92/11.
- Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, 55/14.
- Zakon o pravima pacijenata, *Sl. glasnik RS*, 45/13.
- Zakon o prometu nepokretnosti, *Sl. glasnik RS*, 93/14 i 121/14.
- Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, *Sl. glasnik*, 116/14.
- Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija, *Sl. glasnik*, 116/14.
- Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o privatnom obezbeđenju, *Sl. glasnik*, 116/14.
- 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 radu, *Sl. glasnik RS,* 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.
- Zakon o ravnopravnosti polova, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik*, 101/13.
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Sl. glasnik RS*, 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

- 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 socijalnom stanovanju, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 33/06.
- Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, *Sl. glasnik RS*, 67/03, 90/07 i 111/09.
- Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, *Sl. glasnik RS*, 36/10.
- Zakon o stanovanju, *Sl. glasnik RS,* 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/83, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 i 101/05 – dr. zakon.
- Zakon o stečaju, *Sl. glasnik RS,* 104/09.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08.
- Zakon o sudijama, *Sl. glasnik RS,* 116/08, 104/09, 101/10 i 171/14.
- Zakon o štrajku, *Sl. list SRJ*, 29/96, *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon.
- 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 upravljanju migracijama *Sl. glasnik RS,* 107/12.
- 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 uzbunjivačima, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- 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 visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS,* 76/05, 97/08, 44/10 i 99/14.
- Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 88/09 i 55/12 – odluka US.
- Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 22/09.
- Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruđenja 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.
- Zakon 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, 119/12, 45/13 – dr. zakon i 93/14.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US, 119/12, 99/14, 123/14 i 126/14 – odluka US.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
341.231.14(497.11)”2014”
LJUDSKA prava u Srbiji 2014 : pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava / [urednik Vesna Petrović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2015 (Beograd : Dosije studio). – 342 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji / [Beogradski centar za ljudska prava])
Tiraž 300. – Str. 17–18: Predgovor / urednik. – Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju: str. 307–312. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Registar.
ISBN 978-86-7202-153-0
1. Петровић, Весна [уредник] [аутор додатног текста]
а) Људска права – Србија – 2014
COBISS.SR-ID 213987084

Beogradski centar za ljudska prava objavljuje izveštaje o stanju ljudskih prava od 1998. 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 i ukaže na probleme i teškoće na koje nailaze građani u ostvarivanju ljudskih prava, na propuste države u realizaciji strategija i planova u cilju unapređenja ljudskih prava i implementaciji zakona, na pojave diskriminacije, na stanje pojedinih kategorija građana koji su u nepovoljnijem položaju u odnosu na većinu i mnoge druge okolnosti koje utiču na puno uživanje ljudskih prava i često imaju snažne političke implikacije, a istovremeno utiču na stanje ljudskih prava u zemlji.

Da bi se što bolje sagledalo stanje ljudskih prava koriste se svi raspoloživi izvori koji ukazuju na nivo poštovanja ljudskih prava u praksi. Veliki deo istraživanja je zasnovan na informacijama dobijenim od državnih organa preko zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja ali takođe i analizom prakse upravnih organa i sudova. Saopštenja i izveštaji domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija takođe su važan izvor informacija koje se koriste u istraživanju.

Analiza potvrđuje da je stanje ljudskih prava u Srbiji u 2014. godini pogoršano u odnosu na prethodnu godinu, naročito kada su u pitanju socijalna i ekonomska prava, sloboda izražavanja, položaj nezavisnih tela i reforma pravosuđa.

IZBOR IZ IZDANJA BEOGRADSKOG CENTRA ZA LJUDSKA PRAVA

Biblioteka LJUDSKA PRAVA

Vojin Dimitrijević – Milan Paunović – Vladimir Đerić, *Ljudska prava – udžbenik,* 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, 2013* (na srpskom i engleskom jeziku), 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

POSEBNA IZDANJA

Konstantin Obradović, *Opšta načela odgovornosti država za međunarodne protivpravne čine*, 2000.

Tomas Burgental, *Dete sreće*, 2010.

In memoriam – Vojin Dimitrijević 1932-2012, 2012.