Beogradski centar za ljudska prava

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI

2015

Biblioteka
Izveštaji
25

Biblioteka
Izveštaji

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2015
PRAVO, PRAKSA I MEĐUNARODNI
STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Izdavač
Beogradski centar za ljudska prava
Kneza Miloša 4, Beograd,
Tel/fax. (011) 308 5328, 344 7121
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs;
www.bgcentar.org.rs

Za izdavača
dr Vesna Petrović

Urednici
dr Vesna Petrović
Dušan Pokuševski

Korektor
Jasmina Alibegović

Ilustracija na korici
Kimchired, „Hope“

ISBN 978-86-7202-161-5

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2015

PRAVO, PRAKSA I
MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2016

Sadržaj

Skraćenice 13

Predgovor 17

Metodologija istraživanja 19

Analiza podataka dobijenih praćenjem medija 19

Uvod 23

REZIME 29

Srbija i međunarodne obaveze 29

Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2015. godini 29

Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu 30

Pravo na život 30

Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode 31

Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti 32

Jednakost pred sudom i pravično suđenje 34

Pravo na privatnost i tajnost prepiske 35

Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti 36

Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti 37

Sloboda izražavanja 38

Sloboda mirnog okupljanja 40

Sloboda udruživanja 42

Izborno pravo i politička participacija 42

Pravo na rad, pravedne i povoljne uslove rada 43

Sloboda sindikalnog organizovanja i pravo na štrajk 45

Pravo na socijalno obezbeđenje 45

Pravo na obrazovanje 46

Zdravstvena zaštita 47

Izbeglička kriza u Srbiji tokom 2015. godine 48

Položaj sudske vlasti i reforma pravosuđa 50

Nezavisna tela 52

Nacionalne manjine i manjinska prava 54

Položaj Roma 55
Osobe drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta 56
Položaj osoba sa invaliditetom 57
Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena 59
Položaj starijih lica 60

I. LJUDSKA PRAVA U PRAVNIM PROPISIMA 61

1. Srbija i međunarodni ugovori o ljudskim pravima 61
1.1. Univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima 61
1.2. Konvencije Saveta Evrope 62
1.3. Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2015. godini . . . 63
1.3.1. Statistike 63
1.3.2. Presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije donete tokom 2015. godine 64

2. Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava 68

3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu 70
3.1. Ustav Srbije i odredbe o ljudskim pravima, ograničenja i derogacija ljudskih prava 70
3.2. Ustavnost i zakonitost 72
3.2.1. Ustavni sud Srbije – izbor sudija i nadležnost 72
3.2.2. Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Srbije 73

4. Pravni lekovi za zaštitu ljudskih prava u pravnom sistemu Srbije 74
4.1. Opšte 74
4.2. Redovni i vanredni pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije 74
4.3. Uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava na praksu redovnih sudova u Srbiji 76
4.4. Ustavna žalba 77
4.5. Odabrane odluke Ustavnog suda Srbije donete tokom 2015. godine 79
4.5.1. Ocena ustavnosti Zakona o privremenom utvrđivanju načina isplate penzija 79
4.5.2. Ocena ustavnosti odredaba Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru 79
4.5.3. Ocena ustavnosti Zakona o dopuni Zakona o sudijama 80

II. POSEBNA PRAVA 81

1. Pravo na život 81
   1.1. Opšte 81
   1.2. Obaveze države u odnosu na pravo na život 81
   1.3. Kaznena politika i zaštita prava na život u zakonodavstvu Srbije 84
   1.4. Eutanazija 91

2. Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode 91
   2.1. Opšte 91
   2.2. Definicja mučenja, zaprećene kazne i zastarelost za akte mučenja 92
   2.3. Pravni okvir za krivično gonjenje počinioca zlostavljanja i praksa pravosudnih organa 94
   2.4. Upotreba sile od strane državnih organa. 96
   2.5. Poštovanje principa non-refoulement i zabrane kolektivnog proterivanja 99
   2.6. Materijalni uslovi u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. . . . 101

3. Pravo na slobodu i bezbednost ličnost 102
   3.1. Opšte 102
   3.2. Lišenje slobode od strane policijskih službenika 103
      3.2.1. Lišenje slobode u tranzitnoj zoni aerodroma „Nikola Tesla“ . . . 106
      3.2.2. Lišenje slobode u Prihvatilištu za strance 107
   3.3. Mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnih postupaka, oportunitet, sporazum o priznanju krivičnog dela, sporazum o svedočenju okrivljenog i sporazum o svedočenju osuđenog 107
      3.3.1. Naknada štete za neosnovani pritvor 110
   3.4. Kaznena politika i njene posledice na uživanje prava na slobodu i bezbednost ličnosti 113

4. Jednakost pred sudom i pravično suđenje 117
   4.1. Pravičnost postupka. 117
   4.2. Efikasnost rada sudova 118
   4.3. Suđenje u razumnom roku 120
   4.4. Kršenje prava na suđenje u razumnom roku 120
   4.5. Zakon o javnom beležništvu 123

4.6. Sistem e-pravosuđa 125
4.7. Javnost rasprave i javnost presude 127
4.8. Jednakost građana pred zakonom 128
4.9. Garantije optuženima za krivična dela 129

5. Pravo na privatnost i tajnost prepiske 132
5.1. Opšte 132
5.2. Porodični život i porodica 135
5.3. Tajnost prepiske 138

6. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti 143
6.1. Opšte 143
6.2. Druge relevantne odredbe za zaštitu podataka o ličnosti 148
6.3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 151

7. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti 153
7.1. Opšte 153
7.2. Zakonodavni okvir, položaj verskih zajednica i ostvarivanje prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti 153
7.3. Delovanje verskih zajednica u Srbiji 155

8. Sloboda izražavanja 158
8.1. Opšte 158
8.2. Implementacija medijskih zakona 158
8.2.1. Projektno sufinansiranje – nastavak direktnog subvencionisanja kroz drugu formu 160
8.2.2. Javno oglašavanje 163
8.2.3. Privatizacija preostalih medija u javnoj svojini 164
8.2.4. Medijska koncentracija 167
8.2.5. Transparentnost podataka o medijima i formiranje Registra medija 168
8.2.6. Nezavisnost regulatornog tela za elektronske medije 169
8.2.7. Finansijska nezavisnost javnih medijskih servisa 169
8.3. Položaj medija i novinara 170

9. Sloboda mirnog okupljanja 173
9.1. Međunarodni standardi i Ustav Srbije 173
9.2. Pravo na slobodu mirnog okupljanja u Republici Srbiji 175

9.3. Nacrt zakona o javnom okupljanju 178
9.3.1. Pravni lekovi 183
9.3.2. Odgovornost organizatora i kontrademonstracije 184
9.4. Uloga policije 185

10. Sloboda udruživanja 186
10.1. Opšte 186
10.2. Udruženja građana (nevladine organizacije). 187
10.3. Ograničenje i zabrana rada udruženja. 192
10.4. Udruživanje stranaca 195
10.5. Udruživanje javnih službenika i bezbednosnih snaga 195

11. Izborno pravo i politička participacija 196
11.1. Opšte 196
11.2. Izborna prava. 196
11.3. Mandati narodnih poslanika (prestanak mandata i ostavke) 197
11.3.1. Pravna zaštita izbornih prava. 198
11.4. Osnivanje, registracija i finansiranje političkih stranaka 198
11.5. Izbori u 2015. godini. 201

12. Pravo na rad 202
12.1. Međunarodne obaveze Srbije 202
12.2. Nacionalno zakonodavstvo 204
12.3. Zaposlenost u Srbiji. 206
12.3.1. Zapošljavanje mladih 208
12.3.2. Mobilnost radne snage 209
12.4. Pravo na pomoć prilikom zapošljavanja i za slučaj nezaposlenosti 210
12.5. Prava radnika u vezi sa prestankom radnog odnosa. 214
12.6. Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih. 216

13. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada 217
13.1. Pravična zarada i jednaka nagrada za rad. 217
13.1.1. Smanjenje plata i penzija. 220
13.2. Pravo na odmor, razonodu i ograničeno radno vreme 223
13.3. Zaštita bezbednosti i zdravlja na radu 225
13.4. Sloboda sindikalnog organizovanja 227
13.5. Pravo na štrajk. 230

14. Pravo na socijalno obezbeđenje 232
14.1. Opšte 232
14.2. Socijalna zaštita i smanjenje siromaštva 233
14.3. Pravo na zaštitu porodice 237

15. Pravo na obrazovanje 240
15.1. Opšte 240
15.2. Zakonodavni okvir i praksa sprovođenja zakona iz oblasti obrazovanja 243
15.3. Visokoškolsko obrazovanje 246

16. Zdravstvena zaštita 247
16.1. Opšte 247
16.2. Dostupnost zdravstvene zaštite 249

III. POSEBNE TEME 253

1. Izbeglička kriza u Srbiji tokom 2015. godine 253
1.1. Pregled stanja 253
1.2. Sistem azila Republike Srbije 255
1.3. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, prepoznatih izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita 262
1.4. Maloletni tražioci azila bez pratnje 263
1.5. Akcioni plan za Poglavlje 24 pristupnih pregovora sa EU 264
1.6. Briselski dogovor u 17 tačaka od 25. oktobra 2015. godine 265

2. Položaj sudske vlasti i reforma pravosuđa 267
2.1. Opšte 267
2.2. Organizacija sudova 269
2.3. Nezavisnost i nepristrasnost sudova 271
2.4. Izbor sudija 272
2.4.1. Raspoređivanje sudija Odeljenja za ratne zločine Višeg suda u Beogradu 275
2.5. Izbor javnih tužilaca 276
2.6. Prestanak sudijske funkcije i disciplinski postupak 280
2.7. Garancije nezavisnosti sudija 282
2.8. Pritisci na pravosuđe 284

3. Nezavisna tela 286

3.1. Pregled stanja 286
3.2. Zaštitnik građana Republike Srbije 287
3.3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 289
3.4. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti 292
3.5. Agencija za borbu protiv korupcije 293
3.6. Državna revizorska institucija 294

4. Nacionalne manjine i manjinska prava 294
4.1. Položaj i prava nacionalnih manjina u pravnom sisitemu Srbije 294
4.2. Nacionalni saveti nacionalnih manjina 297
4.3. Prava manjina u 2015. godini 299
4.4. Uloga nezavisnih institucija u zaštiti prava manjina 303

5. Položaj Roma 305
5.1. Opšte 305
5.2. Diskriminacija 307
5.3. Obrazovanje i zapošljavanje 309
5.4. Uslovi života i ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje 311

6. Osobe drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta 314
6.1. Opšte 314
6.2. Diskriminacija i govor mržnje 316
6.3. Nasilje i zločin iz mržnje 317
6.4. Parada ponosa i Ponos trans osoba u Beogradu 2015. godine . . . 318
6.5. Prava istopolnih partnera 320
6.6. Diskriminacija trans osoba 322

7. Položaj osoba sa invaliditetom 323
7.1. Opšte 323
7.2. Pristupačnost 324
7.3. Obrazovanje 326
7.4. Zapošljavanje 328
7.5. Život u zajednici 330
7.6. Poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom 332
7.7. Zdravstvena zaštita 334

8. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena 335
8.1. Opšte 335
8.2. Institucionalni mehanizmi za zaštitu rodne ravnopravnosti 337
8.3. Radna prava žena i posebna zaštita materinstva. 338
8.4. Rodno zasnovano nasilje. 340
8.5. Učešće žena u političkom i javnom životu. 342
9. Položaj starijih lica 343
9.1. Opšte 343
9.2. Međunarodni standardi 343
9.3. Nacionalno zakonodavstvo 346
9.4. Nasilje nad starijima 347
9.5. Starija lica u sistemu socijalne zaštite – domski smeštaj 349

Skraćenice

ANEM – Asocijacija nezavisnih elektronskih medija

AP – Akcioni plan

APV – Autonomna Pokrajina Vojvodina

BDP – Bruto društveni proizvod

BIA – Bezbednosno informativna agencija

CaT – Komitet protiv mučenja

CoE – Savet Evrope

CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja

dok. UN – dokument Ujedinjenih nacija

DRI – Državna revizorska institucija

DS – Demokratska stranka

ECtHR/ ESLJP/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

FNRJ – Federativna Narodna Republika Jugoslavija

GSA – Gej strejt alijansa

Izveštaj 2008–2014 – Ljudska prava u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava

Izveštaj EK/ Izveštaj o napretku Srbije – Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2015. 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

REM – Regulatorno telo za elektronske medije

RS – Republika Srbija

RTS – Radio-televizija Srbije

RTV – Radio televizija Vojvodine

RZS – Republički zavod za statistiku

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

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.

SRJ – Savezna Republika Jugoslavija

UN – Organizacija ujedinjenih nacija

UNESKO – 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

VKS – Vrhovni kasacioni sud

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

ZoA – Zakon o izilu

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

Predgovor koristimo da se zahvalimo svim saradnicima Beogradskog centra za ljudska prava koji su radili na izradi ovog izveštaja i doprineli da on bude sačinjen na vreme i da sadrži dovoljno podataka relevantnih za sveobuhvatnu analizu stanja ljudskih prava u Srbiji. Doprinos su dali pre svega svojim autorskim radovima Pavle Kilibarda, Nikola Kovačević, Bogdan Krasić, Anđelka Marković, Nikolina Milić, Nevena Nikolić, Nataša Nikolić, Gojko Pantović, Lena Petrović, Vesna Petrović, Dušan Pokuševski, Dragan Popović, Ivan Protić, Jelena Radojković, Bojan Stojanović, Miloš Stojković, Anja Stefanović, Duška Tomanović, Ana Trkulja i Danilo Ćurčić.

U radu na izveštaju pomogli su nam i mnogi prijatelji iz nevladinih organizacija koji su svojim saopštenjima i reakcijama na pojedine događaje ukazali na poboljšanja ili propuste državnih organa u pogledu poštovanja ljudskih prava. Informacije koje smo dobijali bile su od velike koristi u sagledavanju stanja u oblasti ljudskih prava.

Budući da su nezavisna tela naši prirodni saveznici smatramo da je potrebno da se zahvalimo i njima, posebno kada se ima u vidu činjenica da smo mnoge informacije koristili iz njihovih godišnjih izveštaja ili saopštenja koja su davali u toku godine.

Pojedini državni organi sa kojima smo ostvarili dobru saradnju takođe su doprineli da sagledamo teškoće sa kojima se i oni susreću u punoj implementaciji odredbi domaćih zakona i primeni međunarodnih standarda. Velika pomoć dolazila je i od nekih predstavnika pravosuđa, medija i pojedinaca koji su svojim savetima i postupcima pomogli da bolje razumemo probleme sa kojima se društvo u Srbiji suočava kada je reč o poštovanju ljudskih prava i konsolidaciji demokratije u periodu tranzicije kroz koju institucije u Srbiji i celo društvo već dugi niz godina prolaze.

Nije izostalo ni razumevanje i pomoć međunarodnih organizacija koje imaju predstavništva u Srbiji pošto su njihovi predstavnici bili spremni da nam izađu u susret i u svakom trenutku daju informacije relevantne za sagledavanje stanja u oblasti ljudskh prava u državi.

Konačno, posebnu zahvalnost dugujemo Misiji OEBS u Srbiji koja, već drugu godunu za redom, pomaže da ovaj izveštaj bude preveden na engleski jezik i na taj način bude dostupan široj međunarodnoj zajednici. Ovu pomoć doživljavamo i kao pohvalu za naše dugogodišnje napore da redovno pratimo stanje ljudskih prava

i doprinesemo njegovom unapređenju. Stavovi izneti u izveštaju su stavovi autora a ne odražavaju nužno stavove Misije OEBS u Srbiji.

I na kraju jedna napomena: 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.

Urednici,
Vesna Petrović
Dušan Pokuševski

Metodologija istraživanja

U radu na izveštaju o stanju ljudskih prava koji Beogradski centar za ljudska prava objavljuje od 1998. godine koristi se ustaljena metodologija koju po potrebi unapređujemo ako za to ima potrebe. Metodologija se zasniva na analizi svih raspoloživih izvora koji ukazuju na stanje ljudskih prava u Srbiji.

Osnovni izvor su domaći propisi koji se u toku godine usvajaju ili se objavljuju kao nacrti novih zakona ili izmena i dopuna postojećih koji se detaljno analiziraju sa stanovišta njihove usklađenosti sa međunarodnim instrumentima koje je Srbija ratifikovala. 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.

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.

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 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.

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 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.

Analiza podataka dobijenih praćenjem medija

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 dva nedeljnika – *Vreme* i *NIN*. Korišćene su i vesti novinskih agencija *Tanjug i BETA*, saopštenja i vesti novinarskih udruženja i Pravni monitoring medijske scene u Srbiji *ANEM*, kao i vesti koje su objavljene na brojnim informativnim internet portalima.

Za ovaj izveštaj je izdvojen 7.651 tekst objavljen u medijima. Prvo mesto, kao i ranijih godina, zauzimaju tekstovi o političkim pravima i demokratiji sa 19,9 odsto. Ako se analiziraju ovi tekstovi upadljivo je da se većina odnosi na delovanje političkih partija i da analiza sadržaja govori o tome da se u 2015. godini ustvari neprekidno vodila neka vrsta predizborne kampanje. Veliki broj tekstova odnosi se na saopštenja i izjave vodećih ličnosti srpske političke scene.

Na drugom mestu su, prvi put od 1998, od kada Centar priprema ove izveštaje, napisi o slobodi izražavanja sa 15 odsto. Razlozi za to su najverovatnije sve jači pritisci na medije, veoma loš materijalni položaj novinara i medija, česti napadi na novinare ali i činjenica da se u 2015. godini počelo sa primenom novih medijskih zakona usvojenih avgusta 2014. godine.

Na trećem mestu su tekstovi o pravu na pravično suđenje sa 13,6 odsto. Mediji su uglavnom izveštavali o slučajevima koji se tiču sudskih procesa protiv nekih javnih ličnosti, suđenjima za ratne zločine, velikom broju nerešenih predmeta što je doprinelo učvršćivanju nepoverenja građana u pravosuđe.

Iako su u velikoj meri ugrožena ekonomska i socijalna prava tekstovi koji se tiču ove kategorije ljudskih prava našli su se tek na četvrtom mestu jer je samo 13,3 odsto tekstova u medijima bilo posvećeno ovoj važnoj temi. Ne postoji precizno objašnjenje zašto je ova tako važna tema bila u izvesnoj meri zanemarena, ali je sigurno da bolja ekonomska situacija građana Srbije nije razlog tome.

Budući da su senzacionalizam i tabloidizacija već nekoliko godina bitna karakteristika medija u Srbiji nije neobično da su peto mesto sa 11,26 odsto zauzeli tekstovi koji se tiču nasilja. Procenat ovih napisa povećan je za skoro 2 posto u odnosu na 2014. godinu. Razlog za povećani interes medija za ove teme često nije ukazivanje na loše tendencije u društvu i pojačan kriminalitet već naprotiv, tekstovi ponekad, posebno u tabloidima, čak i promovišu nasilno ponašanje i bave se ovom temom da bi podigli gledanost, slušanost i čitanost, ali isto tako i da bi na taj način izbegli bavljenje bitnim društvenim temama koje ih mogu odvesti u nesigurne političke vode. Dodatno zabrinjava način na koji se o pojavama nasilja izveštava pošto se često u tekstovima krše profesionalni standardi.

Napisi o prevladavanju prošlosti su na šestom mestu sa 8,93 odsto, a njihov procenat zastupljenosti je porastao za 2 odsto u odnosu na prošlu godinu. Porastu su doprinele rehabilitacije političkih osuđenika i saradnika fašističkih okupatora iz II svetskog rata, suđenja za ratne zločine u zemlji, povratak lidera Srpske radikalne stranke Vojislava Šešelja iz Haga, obeležavanje dvadeset godina od genocida u Srebrenici i operacije Oluja.

Na sedmom mestu sa 6,5 odsto, što je porast u odnosu na prethodnu godinu od 4,5 posto, zauzeli su tekstovi o nezavisnim telima. Nažalost, razlog za ovaj porast nije bilo veće interesovanje za rad nezavisnih državnih tela već naprotiv,

žestoke kampanje protiv ovih institucija u čemu su prednjačili napadi na Zaštitnika građana, Sašu Jankovića, mada nisu bila pošteđena ni druga nezavisna tela.

Kada se ima u vidu podatak da je polovinom 2015. godine počela ozbiljna izbeglička kriza koja nije mimoišla Srbiju već je naprotiv od maja priliv izbeglica bio sve veći i veći da bi dostizao hiljade dnevno, ne čudi da je broj tekstova koji se bave ovom temom bio u porastu, odnosno skoro duplo više napisa o azilantima i izbeglicama u odnosu na raniju godinu našlo se u medijima u 2015. godini, tako da se oni nalaze na osmom mestu sa 5 posto tekstova.

Deveto mesto zauzimaju tekstovi o diskriminaciji sa 2,4 odsto, slično kao i u 2014. godini, a iza njih su tekstovi o trgovini ljudima sa 1,50 odsto i pravima manjina sa 0,8 odsto. Kada se zna da je u većini izveštaja o položaju manjina i diskriminaciji ocenjeno da diskriminacije ima i da je neophodno preduzeti ozbiljne korake da se ona iskoreni onda ove brojke pokazuju u kolikoj meri su važne društvene teme koje se tiču bitnih osnova za uživanje ljudskih prava zanemarene u medijima u Srbiji.

Činjenica da su tekstovi o nevladinim organizacijama na dvanaestom mestu sa 0,64 odsto je posledica toga što su u medijima često iznošeni stavovi predstavnika vlasti da se nevladine organizacije bave „neprijateljskim" delovanjem. Veoma je mali broj tekstova koji izveštavaju o akcijama i delovanju organizacija civilnog društva kojima se poboljšava stanje u društvu, o organizovanju akcija pomoći, obrazovanja, zagovaranja za uspešniju primenu zakona i mnoge druge aktivnosti koje ove organizacije imaju.

Poslednja tri mesta zauzimaju napisi o Srbiji pred međunarodnim telima koji obuhvataju obraćanje naših građana Evropskom sudu za ljudska prava sa 0,28 odsto, reformi krivičnog zakonika sa 0,24 odsto i napisi o reformi pravosuđa sa 0,08 odsto.

Analiza zastupljenosti tema koja se tiču ljudskih prava u medijima pokazuje da je skoro pola, odnosno 42 odsto izdvojenih tekstova posvećeno političkim pravima i demokratiji, pravu na pravično suđenje, medijskim pravima i prevladavanju prošlosti, da je svaki deveti tekst posvećen nasilju, o čemu se najčešće piše senzacionalistički i neprofesionalno, sledi zaključak da ozbiljna analiza i izveštavanje o pravima nisu preterano zastupljene u medijima u Srbiji, naravno sa izuzetkom nekolicine medija, uglavnom nedeljnika, koji se ozbiljno i analitički bave društvenim temama koje se dotiču i uslova za uživanje ljudskih prava. Kada se ovome doda podatak da je tiraž ovih novina mali budući da su tiraži tabloida uvek mnogo veći, moglo bi se zaključiti da građani u Srbiji i nisu u dovoljnoj meri zainteresovani za ove teme.

S druge strane, tekstovi koji se bave temama koje su direktno vezane za ljudska prava kao što je diskriminacija, položaj posebno ranjivih grupa, prava manjina i verskih zajednica, reforma pravosuđa, obrazovanje, ekonomska i socijalna prava imaju skromni udeo u medijima i obuhvataju manje od 19 odsto tekstova koji su objavljeni 2015. godine u medijima koje smo pratili i koje smo izdvojili kao relevantne.

Uvod

Društvenom i političkom scenom u Srbiji su u 2015. godini, slično kao i ranijih godina, preovladavale teme koje se odnose na evrointegracije, rešavanje odnosa sa Prištinom, regionalnu saradnju i spoljnopolitičku orijentaciju političkih aktera, ekonomske reforme, životni standard građana Srbije, izgradnju institucija, reformu pravosuđa i državne uprave, borbu protiv korupcije, privatizaciju i slobodu, ili bolje reći neslobodu, medija.

Na čelu države bila je koalicija koja je pobedila na vanrednim parlamentarnim izborima 2014. godine. Iako je vlast sastavljena od nekoliko stranaka jasno je da presudni politički uticaj ima Srpska napredna stranka (SNS) i da koalicioni partneri u Vladi nemaju skoro nikakav uticaj na donošenje važnih odluka. Političkim životom ovladao je predsednik Vlade, Aleksandar Vučić koji ni u javnim nastupima ne krije da je u njegovoj funkciji skoncentrisana celokupna vlast i da on sam često donosi važne odluke bez konsultacija sa koalicionim partnerima, ministrima u Vladi i organima stranke.

Mada je u jesen 2015. godine tvrdio da bi organizovanje vanrednih parlamentarnih izbora bilo neodgovorno, u januaru 2016. godine predsednik Vlade najavio je održavanje vanrednih parlamentarnih izbora u isto vreme kada bi trebalo da se održe lokalni i pokrajinski izbori, obrazlažući ovu odluku namerom da proveri da li zaista ima podršku za reforme koje Vlada namerava da sprovede. Ako se održe, biće to treći izbori u pet prethodnih godina iako je jasno da Vlada za sve odluke ima dvotrećinsku većinu u Skupštini Srbije, i da u takvim idealnim uslovima vanredni izbori nisu potrebni,

Spoljnopolitička orijentacija Srbije nije potpuno jasna. Iako se članstvo u Evropskoj uniji postavlja kao osnovno spoljnopolitičko opredeljenje Srbije, još uvek nije jasno kakav je stav vlasti u Srbiji u odnosu na Rusiju. Ovakvom utisku verovatno doprinose i oprečne poruke koje dolaze od ključnih političkih aktera. Naime, predsednik Srbije Tomislav Nikolić održava mnogo intenzivnije kontakte sa ruskim zvaničnicima nego premijer Aleksandar Vučić pa se u javnosti stvara privid da na ovom planu postoji rascep u vladajućoj političkoj strukturi.

Građani Srbije takođe nemaju jedinstven stav o tome u kom pravcu bi trebalo da se kreće država kada je u pitanju spoljna politika. Istraživanja javnog mnenja pokazuju da većina želi u Evropsku uniju, ali Rusiju doživljavaju kao najvećeg prijatelja i državu koja na međunarodnom planu najviše vodi računa o interesima Srbije. Podrška javnog mnenja članstvu u EU opada jer se dugo čekanje na članstvo, sa neizvesnim krajnjim ishodom, negativno odražava na stav građana prema Evropskoj uniji. Verovatno svesni ove činjenice, evropski zvaničnici pružaju skoro

nepodeljenu podršku Vladi Srbije i Akleksandru Vučiću, pošto nastavak proširenja na Balkan zasnivaju na pretpostavci da će u tom procesu ključnu ulogu imati Srbija i da ukoliko ona ostane pri svojoj evropskoj politici to može da doprinese stabilizaciji prilika u celoj regiji.

S obzirom da regionalna saradnja u ovom momentu predstavlja prioritet EU, ona za sada ima prilično tolerantan odnos prema unutrašnjim prilikama u Srbiji, posebno kad je u pitanju stanje ljudskih prava, tako da nema oštrijih kritika zbog sve ozbiljnijeg urušavanja institucija i načela vladavine prava, zbog kašnjenja u primeni mnogih zakona, prikrivenog ali nedozvoljenog uticaja politike na medije i što je veoma opasno i sve ozbiljnijih sumnji da je politički uticaj na pravosuđe veoma veliki.

Evropska unija bila je preokupirana ozbiljnim unutrašnjim problemima i neslaganjima oko veoma važnih pitanja koja su se postavila u 2015. godini, od kojih je možda najveće bilo pitanje kako se odnositi prema izbegličkoj krizi i odbrani šengenskih granica, pitanje koje je u velikoj meri oslabilo temelje zajedništva. Međutim, ideja da zemlje Evropske unije podstaknu proces regionalne saradnje na Balkanu nije napuštena što se pokazalo, pre svega berlinskom inicijativom u prošloj godini, a nastavljeno održavanjem sastanka država i vlada zemalja zapadnog Balkana u Beču u avgustu 2015. godine. Usvojena je i deklaracija u kojoj su regionalni lideri izrazili svoju spremnost da međusobno sarađuju. Veruje se da najbolji doprinos toj saradnji mogu biti projekti za koje svi imaju interes i koji se uglavnom tiču ulaganja u infrastrukturu, a koji se mogu finansirati iz evropskih fondova. Zapravo, reč je o ideji da ekonomski interesi preovladaju i da ekonomsko povezivanje dovede i do političke normalizacije u regionu.

Bečkom sastanku prethodila je runda dijaloga između Prištine i Beograda posle gotovo zastoja u primeni Briselskog sporazuma iz aprila 2013. godine. Postignuto je nekoliko važnih dogovora – o telekomunikacijama i energetici, deblokadi mosta na Ibru u Kosovskoj Mitrovici i usaglašeno načelno rešenje za konstituisanje zajednice srpskih opština na Kosovu. Ishod dijaloga visoko je ocenjen u evropskim prestonicama mada primena ovih sporazuma još nije potpuna. Ovo je veoma bitno pitanje koje se tiče evrointegracija. Evropski zvaničnici stalno ističu da je posvećenost dijalogu i progres u ovoj oblasti neophodan uslov za evropsku budućnost i Srbije i Kosova. Potvrda značaja koji se pridaje normalizaciji ovih odnosa je to što su decembra 2015. godine otvorena prva dva pregovaračka poglavlja – 35 o normalizaciji odnosa sa Prištinom i 32 o finansijskoj kontroli trošenja budžetkih sredstava čime je otpočeo proces usklađivanja sa standadima i normama EU.

Treba međutim, imati na umu da Srbiji predstoji ozbiljan rad na usvajanju i implementaciji velikog broja propisa, među kojima je najznačajnija promena Ustava i jačanje administrativnih kapaciteta, pre svega kapaciteta javne uprave. Činjenica da nisu otvorena dva najvažnija poglavlja u pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji – Poglavlje 23 i 24 pokazuje da postoji blagi zastoj u evrointegracijama Srbije. Proces pridruživanja u 2015. godini zaokružen je Izveštajem Evropske komisije o napretku Srbije za 2015. godinu u 33 poglavlja. U izlaganju pred spoljnopolitičkim

odborom Evropskog parlamenta, komesar za proširenja Johanes Han (*Johannes Hahn*) ocenio je da se u Srbiji spovode opsežne reforme, a slično mišljenje izneo je i izvestilac Evropskog Parlamenta za Srbiju Dejvid Mekalister (*David McAllister*). Političko pitanje koje je ostalo relevantno za proces pridruživanja i u 2015. godini je odnos Srbije prema sankcijama koje je Evropska unija uvela Ruskoj Federaciji.

Migrantska kriza koja je potresla Evropu u ovoj godini, nije zaobišla Srbiju, naprotiv, ona se našla na putu ogromnog broja izbeglica. Ova kriza uticala je i na odnose EU prema Srbiji kao delu zapadnobalkanske rute jer su vlasti u Srbiji prema mišljenju Evropske komisije igrale konstruktiivnu ulogu, posebno kada je Mađarska podigla ogradu na granici sa Srbijom. U Briselu je 25. oktobra 2015. godine održan samit na kojem su bili prisutni predsednik Evropske komisije i šefovi država ili vlada Albanije, Austrije, Bugarske, Hrvatske, Makedonije, Nemačke, Grčke, Mađarske, Rumunije, Srbije i Slovenije, predsedavajući Saveta Evropske unije i predsednik Evropskog parlamenta, kao i Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice. Samit je usvojio zajedničku deklaraciju o izbegličkom toku na zapadnobalkanskoj ruti, prihvatajući određene principe za dalje delovanje, uključujući i plan da se obezbedi 100.000 mesta za privremeno zbrinjavanje izbeglica u zimskom periodu, od čega bi 50.000 mesta bilo na zapadnom Balkanu.

Ispunjavanje ovih dogovora u velikoj meri zavisiće od finansijskih mogućnosti država zapadnog Balkana. Predsednik Evropskog saveta i predsednik Evropske komisije izjavili su da će biti obezbeđena pomoć i da će Srbija i Makedonija dobiti 17 miliona evra. Kada se ima u vidu ekonomska situacija u Srbiji, jasno je da veliki priliv može uticati i na promenu odnosa građana Srbije prema izbeglicama. On je u 2015. godini bio veoma tolerantan, ali se ne sme zanemariti činjenica da se građani Srbije suočavaju sa sve većim ekonomskim problemima.

Veliki broj radnika je u 2015. godini ostao bez posla, ugašeno je oko 400 državnih preduzeća a više od 20.000 radnika je uzelo otpremnine. Mnogi od njih su još uvek radno sposobni, pa će se povećati i broj onih koji će se naći na tržištu rada. Učestali su štrajkovi, uglavnom izazvani lošom finansijskom situacijom i gubitkom posla. Sve je veći broj osiromašenog stanovništva u Srbiji. Privredni rast Srbije nije zadovoljavajući na šta utiče mnogo faktora. Jedan od njih je slab priliv stranih investicija ali i nedovoljna ulaganja države, odnosno zabrinjavajuće niskih javnih investicija.

Sve ovo odražava se i na puno uživanje ekonomskih i socijalnih prava građana Srbije. Stopa nezaposlenosti je i dalje veoma visoka. Statistički podaci pokazuju rast zaposlenosti ali je razlog u tome što je usvojena nova metodologija koja se primenjuje u anketama o radnoj snazi po kojoj se svako ko je u nedelji kada se anketa radi radio bar jedan radni sat vodi kao zaposlen. To naravno ne znači punu zaposlenost, a kada se ovome doda i podatak da je veliki broj zaposlenih na crno situacija je još alarmantnija. Oni koji rade na crno nemaju zagarantovana osnovna prava iz rada i radnog odnosa, poslodavci ne plaćaju doprinose i poreze što ugrožava fondove i budžet države.

Posebno zabrinjava negativni trend stope izloženosti riziku od siromaštva koja iz godine u godinu raste, kao i da veoma mali procenat stanovništva koje je izloženu riziku od siromaštva ostvaruje pravo na novčanu socijalnu pomoć. Ni organizacija zdravstvene zaštite nije na zadovoljavajućem nivou. Fond javnog zdravlja je godinama u lošoj finansijskoj situaciji, veliki je broj zaposlenih koji ne ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje zbog toga što im poslodavci ne uplaćuju doprinose za zdravstvo. Ovo posebno zabrinjava kada se zna da je u mnogo slučajeva taj poslodavac država. Ova situacija dodatno loše utiče na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava posebno ranjivih grupa.

Zaokupljenost građana Srbije egzistencijalnim problemima ali i sve izraženije razočarenje u ishod demokratskih promena u najvećoj meri utiče i na sve manju spremnost da se uključe u procese koji bi doprineli poboljšanju stanja u društvu, jačanju otpora vlasti koja nezasluženo dominira javnim prostorom, uspostavljanju demokratskih procedura i punom poštovanju građanskih i političkih prava. Ovoj nezainteresovanosti doprinosi i činjenica da nema prostora za javnu debatu koja bi se ticala tema vezanih za ljudska prava, slobodu medija i demokratski pluralizam. Najveću pretnju konsolidaciji demokratije predstavlja činjenica da je proces izgradnje demokratskih institucija zaustavljen, kao i to što je u poslednjih nekoliko godina od kada je na vlast došla Srpska napredna stranka a predsednik Vlade postao njen lider, Aleksandar Vučić, sprovedena veoma uspešna propaganda koja je dovela do slabljenja ne samo političke, već i svake druge opozicije u Srbiji.

Pažljivim istraživanjem tekstova i vesti objavljenih na medijima u 2015. godini može se zaključiti da je većina medija bila naklonjena koaliciji na vlasti i pozitivno izveštavala o aktivnostima Vlade i premijera. S druge strane, upadljivo je neprijateljstvo vlasti prema kritički orijentisanom i istraživačkom novinarstvu. Reakcije predstavnika vlasti na skoro svako pitanje ili podatak do koga su novinari istraživanjima došli, a koji dovode u pitanje opravdanost pojedinih odluka ili ukazuju na malverzacije prilikom ugovaranja nekih poslova, bile su napadi i optužbe da se to radi po nalogu nekoga iz inostranstva i da im je cilj rušenje Vlade i samog premijera. Ako su ove tvrdnje tačne bilo bi logično da tužilaštva i sudovi reaguju i da se podaci koji su objavljeni u javnosti i do kojih su novinari došli provere. Koliko je javnosti poznato uglavnom se nije sprovodila istraga koja bi utvrdila tačnost novinskih navoda.

Najozbiljnije sumnje u nezavisnost pravosuđa izaziva podatak da je veoma mali broj slučajeva u kojima se ukazivalo na korupciju ili nezakonito postupanje završilo ozbiljnom i delotvornom istragom, podizanjem optužnice ili imalo sudski epilog. Kada se zna da istragu u krivičnim predmetima vodi tužilaštvo i da je već ranijih godina u većini analiza pravosuđa u Srbiji ukazivano na veliki uticaj politike na odluke i rad javnih tužilaca, posebno zabrinjava postupak izbora javnih tužilaca u jesen 2015. godine. Desilo se ono što se već dogodilo sa sudijama i sudstvom kada je počela reforma pravosuđa koja doživljava stalne kritike i koja još uvek nije završena.

Prema Ustavu i zakonima javne tužioce bira Narodna skupština na predlog Vlade. Vlada, s druge strane, ne može da predloži za izbor nikoga ko se ne nalazi na listi koju, posle provere stručnosti, dostojnosti i osposobljenosti kandidata, Vladi dostavlja Državno veće tužilaca. Budući da prema skupštinskim izveštajima u oko 30 tužilaštava nisu izabrani javni tužioci republička javna tužiteljka, Zagorka Dolovac, je na mesto neizabranih tužilaca postavila zamenike javnih tužilaca i time praktično preuzela nadležnost Narodne skupštine. Pored ovoga, u dosta slučajeva Vlada je predložila, a Narodna skupština izabrala, kandidate koje je Državno veće tužilaca slabije ocenilo. To je slučaj i sa novoizabranim Tužiocem za organizovani kriminal. Još više zabrinjava to što Narodna skupština nije izabrala Tužioca za ratne zločine a do kraja 2015. godine Republički javni tužilac nije postavio vršioca ove funkcije.

Ovakav postupak pokazuje donekle i odnos prema zločinima počinjenim u sukobima na prostoru bivše Jugoslavije pošto se još od završetka ratova postavlja pitanje odnosa vlasti u čitavom regionu pa samim tim i u Srbiji prema prošlosti i spremnosti da se ona sagleda i da se utvrdi krivica i odgovornost za ratne zločine. Svakako da treba pohvaliti odluku Aleksandra Vučića da 11. jula 2015. godine učestvuje na memorijalnom skupu u Srebrenici kada je obeleženo 20 godina od genocida počinjenog u tom gradu. U njegovoj odluci međunarodna zajednica vidi značajnu simboliku za regionalnu stabilnost i pomirenje.

S druge strane, procesuiranje ratnih zločina, prema izveštajima posmatrača pred specijalnim odeljenjem Višeg suda za ratne zločine nije dovoljno efikasno. Razlozi za ovakav utisak su razni, ali se mora znati da je neophodna politička volja da se počinioci teških međunarodnih zločina procesuiraju i kazne. Da ta volja nije dovoljno iskrena govori doček Vladimira Lazarevića po povratku sa odsluženja kazne zatvora za izvršene zločine protiv čovečnosti na Kosovu na kome su učestvovali ministri pravde, odbrane, rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja, načelnik generalštaba Vojske Srbije i drugi visoki zvaničnici čime je Vlada poslala jasnu poruku javnosti u Srbiji.

Nisu jedino postupci koji se odnose na ratne zločine neefikasni, primedbe se mogu uputiti celokupnom pravosuđu zbog hronične neefikasnosti. Sudski postupci dugo traju, a i kada se okončaju u velikom broju slučajeva izvršne presude ostanu neizvršene. Ovu konstataciju potkrepljuje podatak da se najveći broj predstavki pred Evropskim sudom za ljudska prava protiv Srbije upravo odnosi na povrede prava na pravično suđenje. Neefikasnost sudova i nepostojanje njihove nezavisnosti u radu uticali su na rast nepoverenja građana u sudove kao osnovne „čuvare" njihovih prava. Ovom u prilog govori i činjenica da građani sve češće pribegavaju alternativnim mehanizmima zaštite svojih prava kao što su pritužbe nezavisnim institucijama.

Poverenje u ove institucije raste o čemu svedoči veliki broj građana koji se nezavisnim telima obraćaju radi zaštite svojih prava ili radi dobijanja informacija, zaštitu podataka, pojavama korupcije i slučajevima diskriminacije. Već nekoliko godina ova tela su izložena čestim kritikama izvršne i zakonodavne vlasti. Međutim, izgleda da napadi na ove institucije koji su u 2015. godini bili pojačani, posebno u

odnosu na Zaštitnika građana, nisu promenili utisak javnosti o njihovom radu i što je mnogo važnije nisu obeshrabrujuće delovali na nezavisna tela koja su nastavila i u ovoj godini aktivno i hrabro da ukazuju na propuste, da iznose predloge i podnose inicijative u cilju poboljšanja stanja u oblasti ljudskih prava.

Konačno, mora se pomenuti i to da obećana borba protiv korupcije nije dala zadovoljavajuće rezultate. Veliki broj unapred najavljivanih hapšenja, što je poseban problem, rezultirao je veoma malim brojem optužnica i još manjim brojem okončanih sudskih postupaka u 2015. godini. Budući da je borba protiv korupcije bila jedno od važnih obećanja u izbornoj kampanji 2014. godine, moglo bi se očekivati da će se slična obećanja davati i u nastupajućoj kampanji za izbore na svim nivoima vlasti u proleće 2016. godine. Ostaje da se vidi kako će ta kampanja izgledati i da li će se ponoviti zastrašivanja i pretnje koje su pratile lokalne izbore u 2015. godini.

REZIME

Srbija i međunarodne obaveze

1. Srbija je ratifikovala sve univerzalne međunarodne ugovore o ljudskim pravima, sem Konvencije o pravima radnika migranata a Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ratifikovala je još 2004. godine državna zajednica Srbija i Crna Gora (SCG). Revidiranu Evropsku socijalnu povelju Srbija je ratifikovala 2009. godine. Članica je i skoro svih drugih konvencija Saveta Evrope.

2. Ove godine Srbija nije podnosila izveštaje UN komitetima ali u 2016. godini, ima obavezu podnošenja izveštaja Komitetu za prava deteta, Komitetu za ljudska prava i Komitetu za prava osoba sa invaliditetom. Četvrti periodični izveštaj o primeni Revidirane Evropske socijalne povelje Evropskom komitetu za socijalna prava (EKSP) Srbija je podnela februara 2015. godine sa nekoliko meseci zakašnjenja, a Komitet je usvojio i objavio izveštaj. U 2015. godini Srbiju je posetila delegacija Komiteta protiv mučenja i delegacija Evropskog komiteta za prevenciju mučenja.

3. 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. Od 2004. godine moguće je pokretanje postupka i pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2015. godini

1. Evropski sud za ljudska prava je tokom 2015. godine odlučivao o 2.612 predstavki protiv Srbije, od čega je 2.491 odbačena ili brisana. Sud je doneo presude u 17 slučajeva i u 16 od njih našao da je država prekršila bar jedno pravo zagarantovano Evropskom konvencijom. Najveći broj presuda donetih protiv Srbije u 2015. godini odnosi se na neizvršenje domaćih sudskih odluka i nesmetano uživanje imovine. Sud nije doneo odluku o 1.142 predstavke protiv Srbije.

2. Tokom 2015. godine Srbija je isplatila ukupan iznos od oko 460.000.000,00 dinara licima koja su se obratila Sudu zbog povrede prava garantovanih Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu

1. Ljudskim pravima su posvećeni članovi 18–81 Ustava Srbije. Poglavlje je 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).

2. Ustav predviđa uslove za ograničenje ljudskih i manjinskih prava i ne dozvoljava da ograničenje nekog 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.

3. 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. 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 15 EKPS da do derogacije može doći kada „opstanak nacije ugrozi izvanredna javna opasnost".

4. Ustavnom žalbom može se tražiti zaštita bilo kojeg ljudskog prava zajemčenog Ustavom ili bilo kojim drugim međunarodnim instrumentom ako su iscrpena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.

Pravo na život

1. U 2015. godini u porodičnom nasilju život su izgubile 34 žene. Ministarstvo pravde sastavilo je Polazne osnove za sistemsku borbu u suzbijanju krivičnih dela protiv polne slobode i krivičnih dela protiv braka i porodice sa nizom mera i aktivnosti. Važeće krivično zakonodavstvo nije smetnja za vođenje delotvorne istrage u vezi sa krivičnim delima kojima se ugrožava ljudski život. U praksi se često javljaju ozbiljni problemi sa sprovođenjem istraga u vezi sa događajima u kojima je došlo do oduzimanja ili ozbiljnog ugrožavanja ljudskih života.

2. Veliki broj zločina izvršenih tokom oružanog sukoba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu još uvek nije istražen i procesuiran. U toku 2015. Tužilaštvo za ratne zločine podiglo je svega dve optužnice protiv ukupno 13 lica a optužnice nisu potvrđene. U toku godine su počela suđenja u tri nova predmeta po optužnicama iz 2014. godine.

3. U martu je formirana Radna grupa za izradu Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina za period 2016–2020. Tužilaštvo za ratne zločine pripremilo je prvi nacrt Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Srbiji i uputilo ga na razmatranje Radnoj grupi. Iako je usvajanje Nacionalne strategije i Tužilačke strategije planirano za poslednje tromesečje 2015. do kraja godine objav-

ljen je samo nacrt Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina za period 2016–2020.

4. Državnim dočekom Vladimira Lazarevića nakon povratka sa odsluženja kazne zatvora za izvršene zločine protiv čovečnosti na Kosovu na kome su učestvovali ministri pravde, odbrane, rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja, načelnik generalštaba Vojske Srbije i drugi visoki zvaničnici, stiče se utisak da je Vlada poslala potpuno oprečnu poruku od one koja se želi uputiti Strategijom.

5. U toku 2015. počelo je suđenje optuženima za ubistvo Slavka Ćuruvije ali postupak teče veoma sporo. Međutim, odgovorni za ubistvo novinara Dade Vujasinović i Milana Pantića i pokušaj ubistva novinara Dejana Anastasijevića ni u 2015. godini nisu otkriveni i kažnjeni iako je imenovana specijalna komisija sa zadatkom da se detaljno istraže ovi zločini. Nerazjašnjena ostaju i mnoga druga ubistva iz devedesetih.

6. Istraga u slučaju pada transportnog helikoptera koji je prevozio bolesnu bebu marta 2015. godine i u kome je sedam lica izgubilo život takođe nije efikasna. Stručne komisije, formirane posle nesreće, odgovoronost za udes pripisale su vođi posade helikoptera i članovima letačkog tima. Ustanovile su takođe da ima propusta u radu dežurnog tima ratnog vazduhoplovstva i protivvazdušne odbrane, da je došlo do određenih propusta u realizaciji propisanih procedura i da postoje elementi odgovornosti vojne organizacije u pripremi i izvršenju zadatka. Međutim, komisije nisu ulazile u pitanje eventualne odgovornosti ministra odbrane Bratislava Gašića koji je nepoštujući standardnu operativnu proceduru telefonskim putem kontaktirao komandanta vazduhoplovne brigade sa zahtevom da razmotri hitan transport životno ugrožene bebe. Tužilaštvo je prihvatilo nalaze komisija i kao primarno odgovorne označilo članove posade i navelo da postoje osnovi sumnje da deo odgovornosti snosi jedan broj aktivnih pripadnika Vojske Srbije i da postoje indicije za eventualnu odgovornost određenog broja civilnih lica i obavestilo javnost da će sprovesti istražne radnje protiv određenog broja lica, ali je do kraja 2015. godine ovaj predmet ostao u fazi sprovođenja predistražnih radnji.

Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode

1. Srbija ne definiše krivično delo mučenja na način na koji je to učinjeno u Konvenciji protiv mučenja, već inkriminiše krivična dela zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza. Prema odredbama zakona počinilac može biti svako, a ne samo službeno lice ili lice koje deluje u službenom svojstvu, ili druga osoba podstaknuta od strane službenog lica ili osoba koja vrši mučenje uz izričit ili prećutan pristanak službenog lica. Ni zaprećene kazne za ova krivična dela nisu u skladu sa težinom samih zločina, a neka i zastarevaju, pa su recimo u periodu od 2012. do 2014. godine četiri postupka apsolutno zastarela a svi su se odnosili na policijske službenike i zlostavljanje koje su navodno počinili nad osobama lišenim slobode.

2. Prema ZKP samo u slučaju kvalifikovanog oblika iznuđivanja iskaza javni tužilac je u obavezi da sprovede istražni postupak, dok se u ostalim slučajevima preduzimaju samo pojedine istražne radnje. Za krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti oštećeni nije u mogućnosti da preuzme krivično gonjenje u svojstvu supsidijarnog tužioca ukoliko tužilac odustane od krivičnog gonjenja već može samo da pre potvrđivanja optužnice podnese prigovor neposredno višem javnom tužocu.

3. Od 1. oktobra 2013. do 30. juna 2015. godine osnovnim javnim tužilaštvima podneto je 259 krivičnih prijava za krivično delo zlostavljanje i mučenje protiv 417 osoba (od kojih 121 protiv pripadanika MUP i zaposlenih u službama obezbeđenja kazneno-popravnih zavoda) i 8 krivičnih prijava protiv 19 osoba za krivično delo iznuđivanje iskaza. Postupak je još uvek u toku u odnosu na 34 prijave, dok je 80 krivičnih prijava odbačeno a podignuto je svega 6 optužnih predloga i zaključen jedan sporazum o priznanju krivičnog dela. Sudbina krivičnih prijava za iznuđivanje iskaza podnetih protiv 19 policijskih službenika MUP je slična, naime, sedam je odbačeno a po jednoj krivičnoj prijavi postupak je još uvek u toku.

4. Problem prenaseljenosti u kazneno-popravnim ustanovama prisutan je i dalje i to posebno u zavodima u Sremskoj Mitrovici, Požarevcu i Nišu ali i u Okružnom zatvoru u Beogradu jer ne zadovoljavaju arhitektonske standarde koji bi morali biti primenjeni kada je reč o izgradnji ustanova u kojima borave lica na izdržavanju zatvorske kazne.

Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti

1. Komitet protiv torture UN (CAT) je u aprilu 2015. godine razmatrao Drugi periodični izveštaj Srbije i izneo pojedine primedbe koje su potrebne da bi se zakonodavstvo i praksa državnih organa uskladila sa standardima koje propisuje Konvencija protiv torture UN. Primedbe su se odnosile na momenat od kada se računa da je lice lišeno slobode, na neadekvatnu proceduru prinudnog udaljenja stranca koji po oceni nadležnih organa nezakonito borave na teritoriji Srbije i zateknu se u tranzitnoj zoni aerodroma „Nikola Tesla“ ili u Prihvatilištvu za strance. Evropski komitet za prevenciju torture (CPT) takođe je obavio redovnu posetu Srbiji 2015. godine ali izveštaj nije objavljen.

2. Nacionalni preventivni mehanizam je takođe u 2015. godini zapazio pojedine nepravilnosti u postupanju policije prilikom zadržavanja osoba u policijskim stanicama. Najčešće je u pitanju propust da se licima lišenim slobode ne uruči obrazac obaveštenja o njihovim pravima. Propusti se dešavaju i zbog različitog tumačenja trenutka od kada lišenje slobode nastaje. Naime, kod policijskih službenika i dalje postoji nedoumica od kog momenta počinje da se računa zadržavanje, pa ne postoji usaglašena praksa.

3. U proteklih nekoliko godina kada kroz Republiku Srbiju prolazi veliki broj izbeglica mnogi od njih tretirani su kao neregularni migranti, pa su bili lišavani

slobode i na teret im se stavljalo izvršenje prekršaja nezakonit prelazak državne granice i nezakonit boravak na teritoriji Srbije. Samo tokom 2015. godine (zaključno sa septembrom), protiv ovih osoba podneto je više od 13.000 zahteva za pokretanje prekršajnog postupaka. Pored toga, stranci koji po oceni policije ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju i koji treba da budu vraćeni u zemlju porekla ili treću zemlju ne tretiraju se kao lica lišena slobode, pa ona nemaju mogućnost da ospore osnove lišenje slobode pred nadležnim sudom, uskraćeno im je i pravo da angažuju advokata/pravnog zastupnika, da o svom lišenju slobode obaveste treće lice, kao i pravo da budu pregledani od strane lekara.

4. Statistički podaci pokazuju da se praksa učestalog određivanja pritvora nastavila i tokom 2015. godine. Mere alternativne pritvoru predstavljaju 18% u odnosu na ukupan broj mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka. Ohrabruje činjenica da je tokom 2015. godine zabeležen porast upotrebe mere koja podrazumeva zabranu prilaženja, sastajanja i komuniciranja sa određenim licima i posećivanje određenih mesta, kao i blagi porast upotrebe mere zabrane napuštanja stana sa ili bez elektronskog nadzora. Zabrana napuštanja boravišta i jemstvo su mere koje se i dalje retko upotrebljavaju.

5. Komisiji za naknadu štete u periodu od 1. januara 2005. godine do 30. juna 2015. godine podneto 7.232 zahteva za naknadu štete zbog neosnovanog pritvaranja, u razmatranje je uzela 3.561 zahtev (49%), povodom 1.165 zahteva (16%) zaključila je sporazum o naknadi štete sa oštećenima. U periodu od 2005. godine do 1. juna 2015. godine Komisija za naknadu štete isplatila je ukupno 265.708.880 dinara odnosno oko 2.214.240 eura. Kada je reč o parničnim postupcima koje su pokretala lica koja nisu ostvarila pravo na naknadu štete zbog neosnovanog pritvora pred Komisijom, ne računajući nepotpune podatke od strane državnih pravobranilaštava u Nišu, Zaječaru i Novom Sadu, u periodu od 1. novembra 2013. godine do 30. juna 2015. godine (nepune dve godine), isplaćeno je 201.907.788 dinara, odnosno oko 1.700.000 evra.

6. Alternativne sankcije se još uvek retko primenjuju što utiče na porast zatvoreničke populacije. Tako je recimo, u periodu od 2010. do 2014. godine izrečeno 43.997 kazni zatvora u rasponu od 1 meseca do 3 godine. Izricanje alternativnih sankcija je upadljivo ređe pa su se one izrekle samo u 4.165 slučajeva.

7. Izricanje mere uslovnog otpusta je u blagom porastu. Tako je u 2014. godini procenat izrečenih uslovnih otpusta 28,14% (1.243) dok je u prvih 6 meseci 2015. godine procenat porastao na 34,48% (778). Istovremeno je broj prevremenih otpusta u padu u odnosu na praksu koju je imao direktor Uprave za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 2011 do 2012. godine, naime u 2014. godini bilo je svega 20 a u prvih šest meseci 2015. godine samo 4 prevremena otpusta, dok je u 2011. godini direktor UZIKS odobrio 244 prevremena otpusta a 2012. godine 213. Ohrabruje podatak da je u prvih šest meseci 2015. godine znatno veći broj izrečenih uslovnih osuda sa zaštitnim nadzorom (48) u odnosu na prošlu godinu kada ih je bilo svega 29.

Jednakost pred sudom i pravično suđenje

1. 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, ali ni u 2015. nije usvojen Zakon o besplatnoj pranoj pomoći.

2. Efikasnost pravosuđa je odavno podložna nizu kritika jer se broj nerešenih predmeta meri milionima iako prema podacima iz Funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji, srpski sudovi dobijaju 13.8 novih predmeta na 100 stanovnika što je malo manje od evropskog proseka. S druge strane, sa 39 sudija na 10.000 stanovnika, broj sudija prema broju stanovnika skoro je dvostruko veći u Srbiji nego u zemljama EU tako da se može se zaključiti da problemi nisu u broju sudija ili predmeta već su u pitanju sistemski problemi i način na koji sam pravosudni sistem funkcioniše.

3. Vrhovni kasacioni sud je doneo Poseban program mera za rešavanje starih izvršnih predmeta u sudovima u Republici Srbiji za period 2015–2018. godine s ciljem da se na kraju 2018. godine ukupan broj starih izvršnih predmeta smanji za 80%. U 2015. godini, timovi za smanjenje broja starih predmeta formirani su u svim sudovima, a ovaj mehanizam je testiran u deset sudova tako da je u šest sudova je broj starih predmeta smanjen za skoro 50%.

4. U maju 2015. usvojen je Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku čije se odredbe primenjuju od 1. januara 2016. godine. Zakonom je predviđena sudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku, a ovo pravo imaju sve stranke u sudskom postupku. Javni tužilac kao stranka u krivičnom postupku nema ovo pravo. Postupci u kojima se odlučuje o povredi ovog prava su hitni i besplatni. Zakonom su predviđena tri pravna sredstva kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku. To su: prigovor radi ubrzanja postupka, žalba i zahtev za pravično zadovoljenje.

5. Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine predviđeno je uspostavljanje jedinstvenog sistema e-pravosuđa kao sredstva za unapređenje efikasnosti, transparentnosti i celovitosti sudskog procesa. U tom cilju je februara 2015. godine sprovedena sveobuhvatna analiza hardvera i softvera. Sudski poslovnik je u toku 2015. godine dva puta menjan, međutim nijedna od pomenutih izmena nije bila izmena predviđena Akcionim planom. Najveća novina u ovoj godini kada je reč o e-pravosuđu svakako je uvođenje elektronskog sistema u rad prekršajnih sudova.

6. Do kršenja pretpostavke nevinosti često dolazi izjavama najviših državnih funkcionera što dovodi u sumnju i nezavisnost pravosuđa i slobodnu sudijsku ocenu prilikom odlučivanja o određivanju pritvora. Nezavisno udruženje novinara Srbije više puta je tokom godine skretalo pažnju javnosti na kršenje pretpostavke nevinosti od strane medija.

Pravo na privatnost i tajnost prepiske

1. Pred sudovima u Srbiji vodi se relativno mali broj krivičnih postupaka zbog povrede prava na privatnost, odnosno krivičnih dela: narušavanje ličnih i porodičnih prilika, narušavanje nepovredivosti stana, neovlašćeno fotografisanje, povreda tajnosti pisma i drugih pošiljki, neovlašćeno prisluškivanje i snimanje, neovlašćeno objavljivanje i prikazivanje tuđeg spisa, portreta i snimka, neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka, protivzakonito pretresanje, neovlašćeno otkrivanje tajne. Za navedena krivična dela u periodu od 1. januara 2013. godina do 1. oktobra 2015. godine ukupno je vođeno ili je u toku 304 krivična postupka.

2. Usaglašavanjem relevantnog zakonskog okvira sa članom 41 Ustava nesporno je postignut napredak i time stvorena pretpostavka za nesmetano ostvarivanje prava na tajnost prepiske i drugih sredstava komuniciranja. Međutim, do problema još uvek dolazi u praksi, odnosno u primeni navedenih zakona od strane državnih organa i drugih subjekata koji su u svom radu dužni da postupaju u skladu sa njima.

3. Postupanje BIA i VBA, čiji je rad usko povezan s poštovanjem prava na tajnost prepiske i u 2015. godini bilo je povod za reakciju Poverenika. Uz obrazloženje da nije u obavezi da vodi evidencije o primeni mera kojim u skladu sa zakonskim ovlašćenjima odstupa od Ustavom zajemčenog prava na tajnost pisama i da ne raspolaže traženim informacijama, VBA nije odgovorila na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji joj je uputila Share fondacija. Inicijativa mladih za ljudska prava je uputila sličan zahtev u kome je od BIA tražena informacija o broju fizičkih i pravnih lica prema kojima su preduzete mere kojima se odstupa od načela tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja. Ni BIA nije odgovorila na zahtev, ali su posle žalbenog postupka u kome je Poverenik doneo rešenje da postupe u skladu sa zahtevom, obe agencije dostavile tražene informacije.

4. Službe bezbednosti još uvek nemaju dovoljno sluha za zahteve za informacije od javnog značaja koji su im upućeni, kao ni svest o tome da i njih obavezuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Skoro po pravilu, odgovor VBA i BIA na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja je negativan, dok obrazloženje odgovora ili izostaje ili su u njemu izneti argumenti, uglavnom, krajnje neubedljivi. Pravilo je takođe da tražene informacije službe bezbednosti najčešće dostavljaju tražiocu tek kada im to naloži Poverenik.

5. U 2015. godini ponovo se otvorilo pitanje ovlašćenja službi kada je reč o presretanju elektronskih komunikacija jer se u javnosti pojavio Predlog pravilnika o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama. Pored toga što nije usklađen sa Zakonom o elektronskim komunikacijama i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, problematično je i to što su pojedina rešenja sadržana u njemu suprotna Ustavu Srbije koji predviđa da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuje zakonom i da se odstupanja od zajemčenog prava na tajnost prepiske i drugih sredstava komuni-

kacije mogu predvideti samo zakonom. Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti je nadležnom ministarstvu uputio mišljenje da bi usvajanjem ovakvog teksta Predloga pravilnika došlo do ugrožavanja prava na privatnost velikog broja građana, kao i da je neophodno otvoriti širu javnu raspravu koja bi za cilj imala usaglašavanje oko izmena i dopuna ili donošenja novog Zakona o elektronskim komunikacijama.

6. U toku 2015. godine Odbor za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine obavio je pet poseta službi bezbednosti. U odgovoru na pitanja o efektima ovih poseta navedeno je da su članovi Odbora prilikom poseta ostvarili neposredan uvid u dokumentaciju metodom slučajnog uzorka i zaključili da su u nadziranim slučajevima službe bezbednosti postupale u skladu sa zakonom kao i da su sve službe pokazale konstruktivan i otvoren pristup prilikom nadzornih poseta i da nije bilo slučajeva da je pripadnik službe odbio da odgovori na pitanje članova Odbora.

Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti

1. Šest godina po usvajanju Strategije o zaštiti podataka o ličnosti nije usvojen Akcioni plan za njeno sprovođenje a brojne odredbe zakona usvojenih pre donošenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti nisu usklađene sa njim. Ministarstvo pravde formiralo je u 2013. godini radnu grupu za izradu novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti ali se za postojanje radne grupe saznalo tek sredinom 2015. godine. Početkom oktobra Nacrt zakona o zaštiti podataka o ličnosti objavljen je na sajtu Ministarstva pravde, a da se prilikom njegove izrade nije uzeo u razmatranje Model zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji je Poverenik sačinio još 2014. godine iako je to predviđeno Akcionim planom za Poglavlje 23. Pored toga, nacrt koji je izradila radna grupa suštinski odstupa od rešenja koja su predviđena Modelom zakona.

2. Zakon o tajnosti podataka usvojen je 2009. godine i predvideo je obavezu donošenje velikog broja uredbi radi sprovođenja zakona u roku od 6 meseci od njegovog stupanja na snagu ali su ovi rokovi probijeni. Odredbama Zakona o tajnosti podataka predviđena je obaveza državnih organa da u roku od dve godine od donošenja Zakona obrade i preispitaju podatke i dokumenta označena određenim stepenom tajnosti po ranijim propisima, ali još uvek postoji veliki broj dokumenata čiji stepen tajnosti nikada kasnije nije preispitivan.

3. U poslednjih nekoliko godina u medijima se, uglavnom u dnevno političke svrhe, objavljuju veliki broj ličnih podataka građana, čak i onih koji su zakonom definisani kao naročito osetljivi podaci. Rukovaoci ovim podacima o ličnosti najčešće su zaposleni u državnim institucijama i ustanovama i evidentno je da su državni službenici odgovorni za odavanje ličnih podataka. Ipak, prema informacijama koje su Beogradskom centru za ljudska prava dostavili skoro svi sudovi, u poslednje dve godine nije utvrđena krivica nijednog državnog službenika za krivično delo Neovlašćeno prikupljanje podataka iz člana 146 Krivičnog zakonika.

4. Poverenik je u julu 2015. godine predstavio Izveštaj o nadzoru nad sprovođenjem i izvršavanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti od strane operatora elektronskih komunikacija koji pružaju usluge pristupa internetu i internet usluge. Sprovedeni nadzor je potvrdio veoma zabrinjavajuće stanje zaštite podataka o ličnosti u oblasti elektronske komunikacije, posebno internet usluga za čije glavne uzroke je odgovorna država. Poverenik je Vladi i Narodnoj skupštini uputio predlog preporuka kako bi se unapredilo stanje u ovoj oblasti.

5. Poverenik za informacije od javnog značaja pokrenuo je postupak nadzora nad sprovođenjem i izvršavanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti nad sedam akcionarskih društava koja su na svojim web prezentacijama objavila imena i prezimena, adrese stanovanja, jmbg, broj glasova i broj akcija akcionara

6. Pored nekih rešenja u Nacrtu zakona o zaštiti podataka o ličnosti koja ugrožavaju nezavisnost institucije Poverenika, ove godine je bilo dosta slučajeva u kojima su visoki državni zvaničnici i predstavnici političkih stranaka na vlasti u javnim istupima pokušavali da diskredituju nezavisne institucije, pa i instituciju Poverenika.

Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti

1. Uprava za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama je izradila analizu o stanju verskih prava u kojoj se konstatuje da je u toku reformskog procesa i izrade Akcionog plana ispunjena preporuka iz izveštaja o skriningu o obezbeđivanju državne neutralnosti prema unutrašnjim poslovima verskih zajednica. Međutim, izveštaj ekspertske misije navodi da nije bilo značajnijih izmena pravnog položaja u vezi sa verskim poslovima. Ova ocena se posebno odnosi na istočnu Srbiju i verske službe na rumunskom i vlaškom jeziku.

2. Cenzus u pogledu broja osnivača potrebnih za upis verske zajednice u Registar je previsoko postavljen budući da 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.

3. Prilikom postupka registracije verske zajednice takođe moraju podneti i prikaz osnovnog verskog učenja, verskih obreda i verskih ciljeva čime se praktično primoravaju na izjašnjavanje o verskim uverenjima što otvara mogućnost organima izvršne vlasti da ocenjuju kvalitet verskih učenja prilikom registracije što je apsolutno nedopustivo sa stanovišta slobode misli i veroispovesti i ograničavajuće deluje na slobodu verskog organizovanja.

4. U budžetu Republike Srbije za 2015. godinu za crkve i verske zajednice izdvojeno je 1,023 milijarde dinara. Ovaj iznos je uvećan u odnosu na 2014. godinu zbog dugova za penzijsko-invalidsko i zdravstveno osiguranje prema sveštenstvu i

verskim službenicima koji su nagomilavani od 2012. godine. Verske zajednice sredstva dobijaju srazmerno broju vernika prema popisu stanovništva, pri čemu najveći deo pripada SPC – 87,7%, zatim Rimokatoličkoj crkvi oko 5% i Islamskoj zajednici oko 3%.

5. Pripadnici Srpske istinske pravoslavne crkve (tzv. ziloti) ponovo su organizovali početkom maja omladinski kamp gde su deca obučena u vojničku uniformu obučavana da rukuju oružjem. Ministar unutrašnjih poslova je rekao da bi kamp mogao biti zabranjen samo po osnovu odluke tužilaštva, dok je stav tužilaštva u Boru da je zabrana kampa u nadležnosti MUP, kao i da je u istrazi utvrđeno da nema elemenata krivičnog dela.

6. Zvaničnici SPC često daju političke izjave iako je crkva prema Ustavu Srbije odvojena od države. Tokom oktobra 2015. godine, veliku pažnju javnosti izazvao je zvaničan predlog Albanije za prijem Kosova u članstvo UNESKO. Na vest da je Izvršni savet UNESKO uvstio ovaj zahtev na dnevni red svoje sednice reagovale su između ostalih i Sveti sinod SPC koji se pismom obratio Generalnom direktoru UNESKO. Povodom istog događaja oglasio se i patrijarh SPC Irinej.

7. Slično kao i ranijih godina sukobi su potresali islamske zajednice. Tokom maja došlo je i do brojnih sporenja u Sandžaku povodom izgradnje nekoliko džamija izvan institucija islamskih zajednica koje deluju na ovom prostoru (Islamska zajednica u Srbiji i Islamska zajednica Srbije). Džamije koje su nazvane „neutralne džamije“ od strane njihovih graditelja pojavile su se u Sjenici, Tutinu, Varevu, Pobrđu, Barakovcu i Osoju. Glavni muftija Islamske zajednice u Srbiji osudio je izgradnju takvih džamija tvrdeći da se radi o zloupotrebi donacija i da u njima rade nestručni i sumnjivi ljudi.

Sloboda izražavanja

1. U primeni medijskih zakona uočeni su brojni problemi koji su posledica nepostojanja političke volje da se zakoni primenjuju ali i toga što su sami zakoni u ključnim oblastima nedorečeni, bez adekvatnih nadzornih mehanizama i bez ikakvih sankcija. U 2015. je već promenjen Zakon o javnom informisanju i medijima (zbog prekoračenja rokova za okončanje privatizacije) i Zakon o javnim medijskim servisima (zbog produžavanja budžetskog finansiranja osnovne delatnosti javnih medijskih servisa), a donet je i svojevrsni *lex specialis* – Zakon o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis.

2. Javno oglašavanje je netransparentno i jedno je od najvažnijih načina pritiska na uređivačku nezavisnost medija. Novi Nacrt zakona o oglašavanju, koji je predstavljen na javnoj raspravi u januaru, a u neznatno izmenjenom obliku upućen 6. novembra u skupštinsku proceduru, čak i ekcplicitno isključuje njegovu primenu u odnosu na oglašavanje (javno obaveštavanje) koje vrše javni entiteti koji se finansiraju iz javnih sredstava (Republika, Autonomna pokrajina, lokalne samouprava, javna preduzeća – van svoje komercijalne delatnosti, ustanove i drugi subjekti).

3. Osnovni cilj projektnog finansiranja medija nije ostvaren pošto je implementacija odredbi zakona koje se odnose na projektno sufinansiranje pokazala nespremnost organa vlasti, naročito na lokalnom nivou, da se oslobode mehanizama ekonomskog pritiska na medije. Veliki broj konkursa nije bio u skladu sa zakonskim odredbama, naročito u pogledu sastavljanja konkursnih komisija koje odlučuju o raspodeli sredstava, proces odlučivanja je bio netransparentan a nastavljena je praksa finansiranja medija koji su ranije bili u javnoj svojini, dodelom neprimereno visokih iznosa sredstava iz lokalnih budžeta. Primeri za ovakav pristup su grad Kragujevac, Beograd i Kruševac.

4. Krajem oktobra okončan je proces vlasničke transformacije u medijima koji su bili u javnoj svojini. Usvojena su dva modela privatizacije (prodaja kapitala putem javnog nadmetanja i besplatna podela akcija zaposlenima). Međutim, postupke privatizacije pratilo je mnogo kontraverzi koje su pobudile sumnju javnosti da kupovinu nije pratila tržišna logika i želja za bavljenje medijskom delatnošću već težnja da se putem privatnih vlasnika obezbedi da politika i dalje ima uticaj na medije. Tako je 8 medija kupio Radojica Milosavljević koji se do privatizacije medija nije bavio medijskim biznisom, a dugo godina je bio aktivan u politici kao pomoćnik gradonačelnika Kruševca i član SPS-a, dok je u nekim medijima povezivan i sa ministrom odbrane „u ostavci" Bratislavom Gašićem.

5. Sumnja da se radi o kupovini političkog uticaja je produbljena kada je iz budžeta grada Kragujevca, odlukom o rebalansu budžeta za 2015. godinu za već privatizovani *RTK* izdvojeno 30 miliona dinara, kada je *RTV Kruševac*, koji je inače kupljen za 14.000 evra, dobio na ime projektnog sufinansiranja 17.000 evra, kao i kada je *RTV Studio B* dobio iz gradskog budžeta grada Beograda 23 miliona evra. Ovi primeri govore o tome da privatizacija nije prekinula praksu uticaja na uređivačku politiku medija kroz veze sa politikom.

6. Proces privatizacije JP novinska agencija Tanjug je takođe izazvao brojne nedoumice u javnosti. Privatizacija ove agencije nije uspela, postupak besplatne podele akcija nije sproveden a Vlada donela odluku kojom je utvrđeno da je Tanjug prestao sa radom 31. oktobra 2015. Međutim, uprkos tome što je formalno prestao da postoji, Tanjug nije izbrisan iz Registra medija i Registra privrednih subjekata.

7. Ograničenja koja se tiču medijske koncentracije su u medijskim zakonima liberalna, medijski zakoni nisu predvideli ograničenja u koncentraciji medijskih sadržaja. Odredbe o medijskoj koncentraciji uopšte ne uzimaju u obzir sadržinski aspekt pružanja medijske usluge. Srbija je, sa preko 1.400 medija, rekorder u Evropi, ali taj broj je obrnuto proporcionalan raznovrsnosti izvora informacija i medijskih sadržaja.

8. Prva godina funkcionisanja Registra medija pokazuje da dostupnost podataka o medijima nije zadovoljavajuća. Registar medija je podatke koji su postojali u nekadašnjem Registru javnih glasila preuzeo a da nije ispitivao njihovu verodostojnost tako da se ne može sa sigurnošću utvrditi koliko upisanih medija zaista u

praksi i postoji. Može se zaključiti da je ova oblast i dalje neuređena, iako formalno postoji zakonski okvir.

9. Zakon o državnoj upravi urušava nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM) budući da organi državne uprave imaju jake kontrolne mehanizme da utiču na način vršenja poverenih ovlašćenja, čak mogu i da ih oduzmu. Narodna skupština odobrava finansijski plan regulatornog tela a zakon je nedorečen pošto ne predviđa šta se dešava u situaciji da Skupština ne izglasa ili kada odugovlači izglasavanje finansijskog plana. To je dovelo do toga da je REM na kraju 2015. godine i dalje na privremenom finansiranju (po finansijskom planu iz 2014. godine). Velika je mogućnost uticaja političkih tela pri izboru članova Saveta REM a zaposleni u stručnoj službi tretiraju se kao državni službenici, što im ugrožava samostalnost.

10. Iako je odredbama medijskih zakona predviđeno da javni servis ima nekoliko izvora finansiranja (taksu kao novčana participacija građana, prihod od komercijalne delatnosti, ograničeno budžetsko finansiranje projekata od javnog interesa itd.) puna implementacija ovog sistema finansiranja nije sprovedeno. U 2015. godini je doneta odluka o produženom finansiranju iz budžeta za osnovnu delatnost javnog medijskog servisa do kraja 2016. godine. Usvojen je i zakon o privremenom uređivanju naplate takse za javni medijski servis koji je dodatno narušio uspostavljeni finansijski sistem time što je iznos takse fiksirao na 150 dinara. Interesantno je da je donošenju ovog prethodila najava predsednika Vlade Aleksandra Vučića da će iznos takse biti 150 dinara i da će se u 2016. godini javni servisi delimično finansirati sa 4 milijarde dinara.

Sloboda mirnog okupljanja

1. Odlukom Ustavnog suda Srbije Zakon o okupljanju građana iz 1992. godine proglašen je aprila 2015. godine neustavnim. Objavljivanje ove odluke odloženo je za šest meseci uz ostavljanje roka za izradu nacrta novog zakona. Nadležno ministarstvo nije postupilo po odluci Suda u navedenom roku pa je Zakon o okupljanju građana prestao da važi 23. oktobra 2015. godine. Grupa nevladinih organizacija i Zaštitnik građana upozorili su da bez pozitivnih propisa koji regulišu ostvarivanje slobode okupljanja može nastati situacija koja je potencijalno opasna po javni red i mir ali i u kojoj je teško ostvariti slobodu okupljanja. Tek u oktobru 2015. godine objavljen je nacrt zakona i sprovedena javna rasprava.

2. Nacrt predviđa mesto podobno za održavanje javnog skupa na prilično restriktivan način i ne dozvoljava javno okupljanje na mestu na kome nije moguće obezbediti nesmetano odvijanje javnog saobraćaja, prostor u blizini bolnica, škola, predškolskih ustanova, kao i prostori u blizini zaštićenih objekata. Jedinica lokalne samouprave utvrđuje listu opasnih mesta bez obaveze da odluku obrazloži i objavi. Pored toga nacrt predviđa da se javna okupljanja mogu održavati u periodu od 8 do

22 časa. Iako Nacrt predviđa sistem prijave a ne sistem dozvole javnog skupa, ipak nameće prevelike obaveze organizatoru prilikom podnošenja prijave, što se može tumačiti i kao uvođenje *de facto* sistema dozvole. Posebno ostaje nejasno na koji način bi organizator trebalo da dostavi podatke vezane za bezbedno i nesmetano održavanja skupa.

3. Nacrt je zadržao odredbe o razlozima zbog kojih javno okupljanje nije dozvoljeno, koji su postojali i u zakonu koji je Ustavni sud osporio a pored ovoga nisu saglasni sa legitimnim osnovima za ograničenje koje propisuje Ustav i Evropska konvencija. U regulisanju ove oblasti treba biti veoma obazriv pošto jedinice lokalne samouprave ponekad pogrešno tumače svoje nadležnosti, što se recimo dogodilo građanima inicijative Ne da(vi)mo Beograd kada su u martu 2015. godine ispred Gradske uprave grada Beograda delili novine *Ne da(vi)mo Beograd*. Službenici Komunalne policije su tom prilikom utvrđivali identitet tih osoba a gradski inspektori su sačinili pet zapisnika za nepropisno oglašavanje. Komunalna inspekcija je navela da su prekršajne prijave podnete zbog „deljenja reklamnog materijala" uprkos tome što je skup blagovremeno i u skladu sa Zakonom prijavljen.

4. Budući da je Ustavni sud raniji zakon proglasio neustavnim i zbog neefikasnih pravnih lekova, nacrtom je pokušano da se otklone ovi nedostaci propisujući kratke rokove za odlučivanje o žalbi, što je pravne lekove učinilo efikasnijim. U periodu od januara do novembra 2015. godine, Ustavnom sudu Srbije je podneto šest ustavnih žalbi povodom povrede prava na slobodu mirnog okupljanja. U istom periodu Ustavni sud je doneo jednu odluku o odbacivanju ustavne žalbe dok nije doneta nijedna odluka kojom je utvrđena povreda prava na slobodu mirnog okupljanja.

5. Pitanje organizacije kontrademonstracija ostalo je nerešeno. U praksi se uglavnom dešavalo da svi drugi skupovi koji su naknadno planirani da se održe na istom mestu i u isto vreme kada i prijavljeni skup budu zabranjeni. Iako ovakav stav najverovatnije ima za cilj da zaštiti učesnike jednog skupa od učesnika kontrademonstracije, on ipak ne bi smeo da se sprovodi u praksi jer činjenica da je jedan skup prijavljen pre drugog skupa, ne može biti legitiman osnov za zabranu drugog skupa. Štaviše, održavanje kontrademonstracije je veoma važno u demokratskom društvu jer obezbeđuje pluralizam mišljenja.

6. Iako je o zabrani svakog skupa potrebno doneti pojedinačno i obrazloženo rešenje, ministar unutrašnjih poslova, Nebojša Stefanović, je na konferenciji za novinare saopštio da se zabranjuju svi skupovi zakazani ispred Narodne skupštine povodom obeležavanja godišnjice genocida u Srebrenici. Za 11. jul 2015. godine bilo je zakazano pet skupova u različitim periodima koje su najavili Zavetnici, Dveri, Žene u crnom, Inicijativa mladih za ljudska prava, Udruženje porodica kidnapovanih i ubijenih od 1998 do 2000 i građanin Nikola Aleksić. Praksa da ministar javno zabranjuje skupove nije predviđena pozitivnim propisima.

Sloboda udruživanja

1. Ostvarivanje slobode udruživanja regulisano je Zakonom o udruženjima i Zakonom o političim strankama. Tokom 2015. godine izrađen je Prednacrt građanskog zakonika koji u drugom odseku drugog odeljka reguliše status udruženja znatno drugačije od važećeg zakona i sadrži veoma opšte odredbe o statusu udruženja, unutrašnjoj strukturi, radu skupštine udruženja i članstvu u udruženjima tako da je nejasno kakav će biti odnos Zakona o udruženjima koji podrobnije reguliše ovu oblast i Građanskog zakonika koji sadrži neka rešenja koja su u koliziji sa njegovim odredbama.

2. Pred Ustavnim sudom osporen je član Zakon o udruženjima koji predviđa da nepokretnosti u društvenoj svojini na kojima pravo korišćenja imaju društvene organizacije, udruženja ili savezi udruženja (savezi), sa sedištem na teritoriji Republike Srbije, danom stupanja na snagu zakona postaju sredstva u državnoj svojini na kojima pravo korišćenja ima jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nepokretnosti nalaze. Međutim, Ustavni sud je u 2015. godini odbacio ovu inicijativu pošto nisu navedeni razlozi za neustavnost ovog člana i naveo da se već izjašnjavao o ovom članu zakona.

3. Prema nacrtu Zakona o budžetu za 2015. godinu planirana sredstva za rad udruženja građana na liniji 481 na nivou organa državne uprave iznosila su 5.860.686.000 dinara što je za dva miliona dinara manje nego što je bilo u 2014. godini. U 2015. godini pojedini mediji su objavljivali da su izvršene malverzacije povodom dodele budžetskih sredstava udruženjima građana. Jedan od primera je dodela 1.435 milona dinara Asocijaciji nacionalnih parkova i zaštićenih područja Srbije iako ova asocijacija ne obavlja svoju delatnost na registrovanoj adresi i da je njeno odgovorno lice nepoznato.

4. U poreske zakone još uvek nisu unete odgovarajuće odredbe koje bi omogućile poreske olakšice po osnovu donacija, odnosno direktno umanjenje poreza ukoliko privredni subjekt donira sredstva udruženju građana. Organizacije civilnog društva su podnele amandmane na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica, koji još uvek nije usvojen.

Izborno pravo i politička participacija

1. Narodna skupština Republike Srbije ima 250 a Skupština AP Vojvodine 120 poslanika. Poslanici za narodnu skupštinu biraju se na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, po proporcionalnom izbornom sistemu, na period od četiri godine. Ustav predviđa da je narodni poslanik slobodan da „pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika“.

2. Zakon o političkim strankama definiše političku stranku kao organizaciju građana slobodno i dobrovoljno udruženih, osnovanu radi ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim oblikovanjem političke volje građana i učešća na izborima. Posebno su definisane političke stranke nacionalnih manjina i one uživaju neka posebna prava od kojih je najvažnije da imaju pravo učešća u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali što se traži za druge stranke.

3. Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti propisuje načine finansiranje političkih subjekata i uređuje maksimalnu vrednost davanja na godišnjem nivou. Politički subjekti dužni su da dostave Agenciji za borbu protiv korupcije godišnje izveštaje koji se odnose na redovno finansiranje i izveštaje o troškovima izborne kampanje.

4. Redovni pokrajinski i lokalni izbori održavaju se u proleće 2016. kada će se prema najavama predsednika Vlade održati i vanredni parlamentarni izbori koji bi inače trebali da se obave tek u proleće 2018. godine. Većina političkih analitičara smatra da nema nijednog racionalnog razloga za raspisivanje vanrednih izbora i tumači ovu odluku premijera time što popularnost i rejting SNS opada, pa novim izborima želi da produži svoj mandat i da kampanjom za parlamentarne izbore pomogne svojoj stranci da ostvari bolji rezultat na pokrajinskim izborima.

5. Brojne nepravilnosti i nasilje zabeleženo na lokalnim izborima u prethodnim godinama, uočene su i u toku 2015. Sve su češća upozorenja opozicionih stranaka i nevladinih organizacija o neregularnostima na lokalnim izborima održavanim prethodnih godina u pojedinim opštinama u Srbiji što je zabeležila i Evropska komisija koja je u svom redovnom godišnjem izveštaju o napretku Srbije u EU integracijama podvukla da su lokalni izbori bili praćeni nasiljem i neregularnostima koje nisu adekvatno istražene.

Pravo na rad, pravedne i povoljne uslove rada

1. Evropski komitet za socijalna prava je usvojio treći po redu periodični izveštaj za Srbiju o primeni Revidirane evropske socijalne povelje koji je objavljen u januaru 2015. godine. U 11 situacija Komitet nije mogao da donese ocenu zbog nedostatka informacija, u 8 je konstatovao da je Srbija ispunila svoje obaveze, dok je u tri slučaja prekršila Povelju.

2. Prema anketi o radnoj snazi Republičkog zavoda za statistiku stopa nezaposlenosti u Srbiji u drugom kvartalu 2015. godine iznosi 17,9 odsto. Republički Zavod za statistiku primenjuje metodologiju po kojoj se zaposlenim smatra svako lice koje je u posmatranoj nedelji, za koju se radi anketa, na bilo koji način bilo angažovano jedan radni sat, odnosno ne uzima se u obzir činjenica ostvarivanja zarada. Procenat mladih koji nemaju zaposlenje je veoma visok – 18,6%, polovina nezaposlenih su mlađi od 35 godina, a 54,03% mladih sa evidencije posao traži

duže od jedne godine. I pored dostupnih statistika da je 117.000 lica skinuto sa evidencije NSZ i da se zaposlenost povećala, zvanični podaci i dalje ukazuju na činjenicu ogromne zastupljenosti broja lica koja rade na crno.

3. Subvencionisanje stranih investitora za otvaranje novih radnih mesta pokazuju slabe efekte, jer nijedna kompanija koja je od države dobila više od 7.000 evra za svako radno mesto nije zaposlila onoliko ljudi na koliko se obavezala. Za više od 300 miliona evra sačuvano je svega oko 18.000 radnih mesta, ali i pored ovih podataka država i dalje najavljuje subvencionisanje stranih investitora.

4. Nadzor nad primenom Zakona o radu vrši Inspektorat za rad koji je pojačao inspekcijski nadzor što je dovelo do smanjenja stope neformalne zaposlenosti. Prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u poslednje dve godine izvršeno je 79.081 inspekcijskih nadzora, čime je njihov broj povećan za 18 odsto.

5. Neto minimalna cena rada za 2015. godinu utvrđena je odlukom Vlade na 121 dinar po radnom času što ne zadovoljava minimalne egzistencijalne i socijalne potrebe zaposlenog i njegove porodice izražene kroz vrednost minimalne potrošačke korpe. Odluka Vlade Srbije da minimalnu cenu rada i tokom 2016. ostavi na sadašnjem nivou novi je udar na životni standard radnika kojima će ionako niska primanja realno pasti, s obzirom da će im inflacija dodatno uticati na smanjenje zarade. Srbija se po visini minimalne mesečne zarade koja iznosi oko 174 evra nalazi na samom začelju u regionu a niži minimalni dohodak primaju zaposleni u Makedoniji i Albaniji.

6. Usvajanje zakona kojima su umanjene zarade zaposlenih u javnom sektoru i penzije izazvalo je dodatno osiromašenje građana Srbije, posebno kada se ima u vidu broj zaposlenih u ovom sektoru i veliki procenat penzionera. Povodom inicijative za ocenu ustavnosti zakona kojim su smanjene penzije Ustavni sud je zaključio da zakon nije protivan Ustavu jer ustavne odredbe ne garantuju iznos penzije. Odluku Vlade opravdao je potrebom za očuvanjem finansijske održivosti penzionog sistema i redovnom isplatom penzija, time što najveći broj penzionera nije obuhvaćen merama kao i da su mere privremenog karaktera. Po mišljenju nekih stručnjaka ima osnova za podnošenje predstavke Evropskom sudu za ljudska prava.

7. Prema podacima sindikata oko 600.000 radnika iz privatnog sektora zaradu prima sa zakašnjenjem od mesec, dva ili više, dok čak 50.000 zaposlenih uopšte ne prima zaradu. Inspektori rada su u prva četiri 4 meseca 2015. godine obavili 12.368 nadzora u vezi sa pravima iz radnog odnosa, doneli 1.088 rešenja zbog neisplaćenih zarada i podneli oko 700 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Poslodavci pravdaju ovo stanje velikim opterećenjem poslovanja zbog visokih stopa doprinosa koje iznose čak 64% zarade, i među najvećim su u Evropi. Veoma su ugroženi i radnici koji su bili zaposleni u društvenim preduzećima kojima država nije isplatila zarade od 2000. godine.

8. U novembru 2015. godine usvojene su obimnije izmene Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu kojim su uvedena poboljšanja u ovoj oblasti. U Upravi za

bezbednost i zdravlje na radu navode da je poslednjih godina broj povreda u građevinarstvu smanjen, kao i broj nesreća sa fatalnim ishodom. Najteža nesreća na radu u poslednjih nekoliko godina se dogodila u Pirotu kada su život izgubile tri osobe, a još tri povređene. Od početka godine podneto je 33 prekršajna naloga, 1.327 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i 19 krivičnih prijava. Teže nesreće dogodile su se i u fabrici „Milan Blagojević", pri čemu je povređeno 4 osobe i u fabrici „Krušik" u Valjevu kada je povređeno 7 osoba.

Sloboda sindikalnog organizovanja i pravo na štrajk

1. U socijalnom dijalogu skoro da nema napretka u 2015. godini a uticaj Socijalno ekonomskog saveta je ograničen jer ne učestvuje u punom kapacitetu u razmatranju nacrta zakona i drugih akata značajnih za materijalni i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca. Takođe je česta pojava da se mišljenja Saveta ne usvajaju što je recimo, bio slučaj sa predlogom Saveta da se ukinu naknade za članove Upravnog odbora i da postoji isti broj članova UO koji predstavljaju državu s jedne strane i socijalne partnere s druge. Socijalni dijalog u lokalu takođe nije dovoljno razvijen o čemu govori podatak da je od 2005. godine do danas osnovano samo 19 lokalnih socijalno ekonomskih saveta.

2. Na donošenje novog Zakona o štrajku čeka se već godinama. Zakon o štrajku je pripremljen još 2011, usklađen sa konvencijama MOR, u aprilu 2013, prošao javnu raspravu u julu 2013. ali još uvek nije poslat na usvajanje. Važećim zakonom 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. 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" a nije precizno regulisano zakonom koje su to delatnosti.

3. Ovu godinu, kao i prethodnu, obeležio je veliki broj štrajkova: prosvetnih radnika, naučnih radnika, policije i zdravstvenih radnika. Pored njih štrajkovali su i radnici neuspešno privatizovanih i preduzeća u restruktuiranju.

Pravo na socijalno obezbeđenje

1. Svega 15% stanovništva koje je izloženo riziku od siromaštva ostvaruje pravo na novčanu socijalnu pomoć. Zabrinjava negativan trend stope izloženosti riziku od siromaštva koja je porasla na 25,6% u 2014. u odnosu na 24,6% u 2013. godini, kao i činjenica da su dostupnost i kvalitet usluga unutar lokalnih zajednica neujednačeni. Pružanje socijalnih usluga dodatno je ugroženo nedostatkom podzakonskih propisa i neefikasnom raspodelom budžetskih sredstava.

2. Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći doneta prošle godine i dalje je na snazi iako je izazvala veliko negodovanje u javnosti pošto je njome previđeno da će centri za socijalni rad zaključivati sporazume sa korisnicima socijalne pomoći tako da u sporazumima postoji mogućnost da se umanji ili ukine pravo na novčanu socijalnu pomoć u slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza iz sporazuma.

3. Ustavni sud nije u 2015. godini odgovorio na predlog Zaštitnika građana za ocenu ustavnosti ove uredbe u delu koji se odnosi na propisivanje lečenja i društveno-korisnog rada kao oblika aktivacije radi prevazilaženja nepovoljne ekonomske situacije i normi koje propisuju mogućnost umanjenja i gubitka prava na novčanu pomoć u slučaju nepoštovanja sporazuma centra za socijalni rad i korisnika kojim se mogu predvideti obavezno lečenje i volonterski rad. Zaštitnik smatra da je ovo u suprotnosti sa ustavnim pravom pojedinca na slobodno odlučivanje o sopstvenom životu i zdravlju i time da niko ne može bez sopstvenog pristanka biti podvrgnut medicinskom tretmanu. On takođe smatra da je volonterski rad po svojoj pravnoj prirodi u suprotnosti sa merama socijalne uključenosti jer podrazumeva rad za koji se ne dobija nadoknada i samim tim ne doprinosi poboljšanju materijalne situacije.

4. Novčana socijalna pomoć iznosi u proseku 6.410,00 dinara za nosioce prava, s tim da se ona usklađuje sa indeksom potrošačkih cena dva puta godišnje. Za članove porodica nosilaca prava taj iznos je dvostruko ili trostruko manji. Ako su u pitanju radno sposobni a nalaze se u kategoriji ekstremno niskih primanja, potrebno je da budu ispunjeni i dodatni uslovi čime su oni gotovo potpuno isključeni iz sistema novčane podrške.

Pravo na obrazovanje

1. Tokom 2015. godine završena je izrada dokumenta Nacionalni okvir kvalifikacija u Srbiji, koja obuhvata sistem nacionalnih kvalifikacija od prvog do petog nivoa dok je nacionalni okvir kvalifikacija za visoko obrazovanje usvojen ranije, ali je potrebno da se uspostavi jedinstven – integralni nacionalni okvir kvalifikacija kojim bi bili obuhvaćeni svi nivoi i vrste kvalifikacija bez obzira na način sticanja i životno doba u kome se one stiču, da bi se omogućila integracija i koordinacija postojećih sistema.

2. Obrazovanje u Srbiji uglavnom je formalnog karaktera koje je na svim nivoima uglavnom usmereno ka prenošenju akademskih znanja, dok se malo pažnje posvećuje razvoju kritičkog razmišljanja. Obrazovni sistem je suočen sa negativnim demografskim trendom, što utiče da se broj učenika kontinuirano smanjuje (po stopi od oko 2% godišnje). Kapaciteti obrazovnog sistema da odgovori na obrazovne potrebe različitih osetljivih društvenih grupa nedovoljno su razvijeni, kao i afirmativne mere za upis učenika iz porodica nižeg socioekonomskog statusa.

3. Poređenje obrazovnog nivoa različitih etničkih zajednica ukazuje na velike razlike – npr. u okviru romske zajednice 87% populacije ima osnovno ili niže

obrazovanje, a manje od 1% ima visoko ili više obrazovanje. Obrazovna struktura osoba sa invaliditetom je takođe nepovoljna: 52,7% osoba sa invaliditetom uzrasta iznad 15 godina ima završeno osnovno obrazovanje ili nepotpunu osnovnu školu, dok svega 6,5% ima završeno više ili visoko obrazovanje.

4. Krajem jula 2015. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja kojim je izvršeno njegovo usklađivanje potrebom da se stvori mogućnost da deca, učenici i odrasli sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, bez obzira na sopstvene materijalne uslove imaju pristup svim nivoima obrazovanja i smanjenjem stope osipanja iz sistema obrazovanja osoba iz socijalno ugroženih kategorija stanovništva i nerazvijenih područja, osoba sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i drugih osoba sa specifičnim teškoćama u učenju.

5. Izvršeno je i usklađivanje sa Direktivom Saveta evropskih zajednica 77/486EEZ od 25. jula 1977. godine koja se odnosi na obrazovanje dece migranata i obavezu države domaćina da im obezbedi pomoć u učenju svog jezika kako bi im sistem obrazovanja bio dostupan u što kraćem roku.

6. U 2015. godini usvojen je i novi Zakon u udžbenicima koji određuje maksimalnu cenu udžbenika i predviđa donošenje novog plana udžbenika, predviđena je obaveza Zavoda za izradu udžbenika da pripremi sve udžbenike na jezicima nacionalnih manjina i za decu sa smetnjama u razvoju.

7. U julu 2015. godine usvojene su Izmene i dopune Zakona o visokom obrazovanju kada je u Narodnoj skupštini otvorena rasprava o predlogu koji je septembra 2014. godine podnela parlamentarna opozicija reagujući na sve češću pojavu lažnih doktorata. Predlog opozicije nažalost nije usvojen pošto je od ukupno 152 prisutnih, za njega glasalo svega 19 narodnih poslanika.

Zdravstvena zaštita

1. Loša finansijska situacija fonda javnog zdravlja dovodi u pitanje održivost zdravstvenog sektora. Manjak medicinskog i administrativnog osoblja u domovima zdravlja stvara poteškoće, naročito u ruralnim oblastima. U Srbiji radi 310 lekara na 100.000 stanovnika što je ispod proseka regiona i EU. Slična je situacija sa medicinskim osobljem jer ih u Srbiji radi 632 na 100.000 stanovnika, a u EU je prosek 836. Starosna struktura zaposlenih u zdravstvu je zabrinjavajuća. Od ukupnog broja specijalista, 28% je starije od 55 godina. S druge strane, na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje ima preko 2.000 lekara, 80 lekara specijalista i preko 13.000 medicinskih sestara i tehničara.

2. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje velikog broja zaposlenih se ne ostvaruje uglavnom zbog činjenice da im poslodavci ne uplaćuju doprinose za zdravstvo. Tek svaki peti stanovnik Srbije je obavezno zdravstveno osiguran u skladu sa odredbama Zakona o obaveznom socijalnom osiguranju.

3. Prema podacima RFZO ukupno je registrovano 1.317.482 lica koja su ispunila osnov za overu zdravstvenih knjižica a nisu osigurana po osnovu zaposlenosti, penzija, obavljanja samostalne delatnosti, poljoprivrede a pripadaju grupaciji stanovništva koje je izloženo povećanom riziku oboljevanja i socijalno ugroženom stanovništvu. Sredstva koja se obezbeđuju u budžetu znatno su manja od potrebnih. Posebno su ugroženi stariji od 65 godina u seoskim područjima, Romi, osobe sa invaliditetom, izbeglice i prognana lica.

4. Budući da pojedina oboljenja nije moguće lečiti u zdravstvenim ustanovama u Srbiji Vlada Srbije je prošle godine osnovala Budžetski fond za lečenje oboljenja, stanja ili povreda koje se ne mogu uspešno lečiti u Republici Srbiji s ciljem da se omogući bolja zdravstvena zaštita u inostranstvu ukoliko to u Srbiji nije moguće. Mada je ovo veoma pozitivna odluka Vlade, potencijalni korisnici su se već na početku njene primene suočili sa problemima u ostvarivanju prava koja im se garantuju.

5. Prema istraživanju zadovoljstva korisnika zdravstvenom zaštitom koje godinama sprovodi Institut za javno zdravlje Srbije „Dr. Milan Jovanović – Batut" pacijenti stalno zameraju iste stvari: lošu komunikaciju zdravstvenih radnika sa pacijentima, nedostatak poštovanja, nedovoljno posvećeno vreme i pažnja, nedovoljna higijena i nerazumevanje za potrebe porodilja.

6. Tokom 2015. godine bilo je više slučajeva lekarske greške koji su objavljeni u javnosti. Međutim, veliki problem predstavlja to što sporovi za naknadu štete i utvrđivanje odgovornosti povodom učinjene lekarske greške traju između 10 i 12 godina. Prema podacima Advokatske komore Srbije, za tri godine podneto je 235 prijava zbog nesavesnog pružanja lekarske pomoći odnosno, neukazivanja lekarske pomoći. Osuđena je 21 osoba, od kojih sedam na zatvorske kazne.

Izbeglička kriza u Srbiji tokom 2015. godine

1. Početkom od maja 2015. godine naglo je počeo da raste broj osoba koje izražavaju nameru da traže azil u Srbiji. Dok je taj broj u periodu januar–april iznosio 13.148, u maju je nameru da traži azil izrazilo 9.034 ljudi, 15.209 u junu, 29.037 u julu, 37.463 u avgustu, 51.048 u septembru, u oktobru 180.307, 149.923 u novembru i 92.826 u decembru, što ukupno čini 577.995 izraženih namera u 2015. godini, zaključno sa novembrom. Poređenja radi, tokom čitave 2014. godine, nameru da traži azil izrazilo je 16.490. Početkom od aprila 2015. godine, vreme koje su izbeglice provodile u Srbiji iznosilo je 2–3 dana, odnosno poklapalo se sa rokom važenja potvrde o izvršenoj nameri, a često je bilo i znatno kraće.

2. Kao odgovor na novu situaciju u julu je otvoren centar u Preševu gde izbeglice mogu biti evidentirane i gde im se može pružiti najosnovnija humanitarna pomoć. Osim u Preševu, privremeni prihvatni centri otvoreni su i u Miratovcu, Kanjiži i Subotici, a kasnije i u Adaševcima, Šidu i Principovcu, ali evidentiranje se jedino

vršilo u centru u Preševu. Broj izbeglica koje borave u Beogradu značajno je opao nakon što je zatvorena granica sa Mađarskom, kada je većina izbeglica počela da se kreće direktno od Preševa ka Šidu kako bi prešle granicu sa Hrvatskom.

3. Avgusta 2015. godine zahvaljujući saradnji između Beogradskog centra za ljudska prava, kancelarije UNHCR u Beogradu, Adventističke razvojne i humanitarne agencije (ADRA), Opštine Savski venac i organizacije Klikaktiv osnovan je Info centar za azil u ul. Nemanjina 3.

4. Odnos nadležnih organa Republike Srbije prema izbeglicama bio je tokom većeg dela godine korektan s obzirom na njihov masovni priliv. Politika „otvorenih granica" doprinela je da značajno opadne broj navoda o različitim vidovima prinudnog udaljenja. U skladu s Konvencijom o statusu izbeglica i Zakonom o azilu osobe koje traže azil izuzete su od kažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji ali su prekršajni sudovi i u 2015. godini nastavili da prekršajno kažnjavaju zbog nezakonitog ulaska ili boravka u Republici Srbiji. U prvoj polovini 2015. godine prekršajno je kažnjeno 10.696 osoba i izrečeno 830 zaštitnih mera udaljenja stranca, ali je uvedena i dobra praksa tako da je izuzeće od kažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak primenjen u odnosu na 489 osoba koje su tokom prekršajnog postupka izrazile nameru da traže azil.

5. Problematično ostaje rešenje prema kome se pojam sigurne treće države zasniva na jednostranoj odluci Vlade, koja je doneta 2009. godine i koja od tada nije revidirana. UNHCR je u avgustu 2015. godine objavio poziciju o Makedoniji, preporučujući svim državama da tu zemlju ne tretiraju kao sigurnu treću zemlju i da tamo ne vraćaju tražioce azila. Još uvek nije jasno na koji način će nadležni organi Republike Srbije uzeti u obzir ovaj dokument prilikom sprovođenja postupka azila. Trebalo bi istaći da je Kancelarija za azil u nekoliko slučajeva u 2015. godini ipak odustala od automatske primene koncepta sigurne treće zemlje i usvojila zahtev za azil uprkos tome što je tražilac azila *in casu* prošao kroz Makedoniju ili neku drugu zemlju koja se smatra sigurnom.

6. U toku 2015. godine, u Republici Srbiji evidentirana su 10.642 maloletna tražioca azila bez pratnje. S obzirom na poteškoće sa kojima se nadležni organi suočavaju prilikom evidentiranja tražilaca azila, nedostatak razvijenog postupka za identifikaciju maloletnika i činjenicu da mnoge izbeglice i migranti ne poseduju lične isprave, stvarni broj maloletnika bez pratnje verovatno je znatno veći kada je reč o ovoj grupi.

7. Akcioni plan za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost obuhvata i oblast azila i njime je predviđeno da se novi zakon o azilu donese u prvom kvartalu 2016. godine. Problem za lica koja su stekla izbeglički status ili im je dodeljena supsidijarna zaštita predstavlja činjenica da još uvek nije usvojen plan integracije.

8. Posle samita održanog oktobra 2015. godine u Briselu, na kome je glavna tema bila izbeglička kriza i na kome su učestvovali predstavnici EU, UNHCR i lideri zemalja koje se nalaze na izbegličkoj ruti usvojena je zajednička deklaracija.

Deklaracija nije dovoljno konkretizovana, što otežava ostvarivanje jasnog i potpunog uvida u razvoj politika azila i migracija u zemljama zapadnog Balkana.

Položaj sudske vlasti i reforma pravosuđa

1. U septembru 2015. godine je objavljena konačna verzija Akcionog plana za Poglavlje 23 pri čijoj izradi se vodilo računa da prati Strategiju reforme pravosuđa. Rokovi za sprovođenje predviđenih aktivnosti nisu usklađeni u ovim dokumentima pa je recimo, Strategijom predviđeno da do kraja 2018. godine budu izvršene sve potrebne pripreme za promenu dela Ustava koji se odnosi na pravosuđe, dok Akcioni plan predviđa usvajanje novog Ustava krajem 2017. godine.

2. Narodna Skupština je 2015. godine usvojila veliki broj novih zakona i/ili izmena i dopuna zakona koji se odnose se na pravosuđe. U maju je usvojen Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku koji stupa na snagu 1. januara 2016. godine. Krajem 2015. godine Narodna skupština je usvojila set od devet pravosudnih zakona.

3. Visoki savet sudstva doneo je u oktobru 2015. godine odluku o broju sudija u sudovima, a Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđena je za drugi i treći kvartal 2016. godine, izrada srednjoročne procene stanja nove pravosudne mreže u pogledu troškova, stanja infrastrukture, efikasnosti i pristupa pravdi.

4. Radi obezbeđivanja nezavisnosti i nepristrasnosti sudova neophodna je izmena ustavnih odredbi koje se odnose na pravosuđe i posebno na izbor na funkciju u pravosudni sistem. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca moraju da budu ojačani tako da mogu da preuzmu vodeću ulogu u upravljanju pravosuđem. Njihov sastav trebalo bi da bude mešovit, bez učešća Narodne skupštine, sa najmanje 50% članova iz pravosuđa koji predstavljaju različite nivoe jurisdikcije.

5. Direktan rizik za nezavisnost pravosuđa predstavlja uloga Narodne skupštine u imenovanju i razrešenju sudija, predsednika sudova i predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Prema sada važećem sistemu Narodna skupština ima dominantan uticaj jer ona imenuje osam od jedanaest članova VSS mada posredno imenuje i članove po funkciji jer su oni prethodno izabrani (ministar pravosuđa, predsednik Vrhovnog kasacionog suda, predsednik Odbora za pravosuđe).

6. Izbori za članove VSS koji dolaze iz reda sudija sa stalnom sudijskom funkcijom održani su 21. decembra na 49 biračkih mesta, a pravo glasa imalo je 2.459 sudija sa stalnom sudijskom funkcijom. VSS je dostavio predlog sa navedenim kandidatima za članove VSS Narodnoj skupštini koja treba da donese odluku o imenovanju.

7. Visoki savet sudstva usvojio je u 2014. godini Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, a u maju 2015. godine usvojene su izmene i dopune ovog dokumenta. Akcionim planom za Poglavlje 23 za poslednji kvartal 2015. godine predviđeno je i donošenje

Pravilnika o kriterijumima, merilima i postupku za ocenjivanje sudijskih pomoćnika koji obezbeđuje pravičan i transparentan sistem vrednovanja njihovog rada do kraja 2015. godine ovaj pravilnik nije usvojen.

8. Izmenama Zakona o sudijama u 2015. godini kandidati za sudiju koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju u osnovnom ili prekršajnom sudu, koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji stavljeni su u privilegovan položaj. Naime, oni nisu dužni da polažu ispit koji organizuju VSS, već se njima kao merilo stručnosti uzima završna ocena na Pravosudnoj akademiji.

9. Pojedine odluke koje se tiču raspoređivanja sudija Višeg suda u Beogradu u Odeljenju za ratne zločine ukazuju na uspostavljanje prakse po kojoj se sudije ovog odelenja pre isteka mandata od šest godina, bez bilo kakvog obrazloženja raspoređuju na druga mesta što utiče na značajno produženje trajanja sudskih postupaka u predmetima ratnih zločina. Novom predsedniku veća potrebno je mnogo vremena da se upozna sa spisima predmeta, a u praksi se najčešće ceo postupak vodi ispočetka, posebno u kompleksnim i obimnim predmetima.

10. Krajem 2015. godine obavljen je izbor javnih tužilaca koji je izazvao kritike u stručnoj javnosti. Oglas za izbor tužioca za organizovani kriminal, tužioca za ratne zločine, javnih tužilaca 25 viših javnih tužilaštava i 58 osnovnih javnih tužilaštava objavljen je u septembru. Državno veće tužilaca, ovlašćeno da Vladi predloži kandidate koje je rangiralo posle provere stručnosti, dostojnosti i osposobljenosti, dostavilo je Vladi, bez navođenja pravnog osnova jedinstvenu listu kandidata za izbor na funkciju javnih tužilaca u svega 55 javnih tužilaštava, izostavljajući sa liste 30 kandidata, pa se u javnosti stekao utisak da je bilo političkih uticaja na izbor javnih tužilaca. To je značilo da u oko 30 tužilaštava nije izbran javni tužilac, pa je Republički javni tužilac, Zagorka Dolovac, koja je u julu ponovo izabrana na tu funkciju, preuzela nadležnost Narodne skupštine i na ta mesta postavila zamenike javnih tužilaca.

11. Narodna skupština nije izabrala Tužioca za ratne zločine u 2015. godini. Republički javni tužilac do kraja godine nije postavio vršioca funkcije tužioca za ratne zločine zbog čega je otežan rad Tužilaštva za ratne zločine što će se negativno odraziti na već usporeno i neefikasno procesuiranje ratnih zločina.

12. Osnovi za razrešenje sudija nisu sasvim jasni i neophodno ih je preciznije definisati. Propisima kojima se uređuju razlozi za izuzeće sudija predviđeno je da, između ostalog, sudija ili sudija-porotnik mogu biti izuzeti od sudijske dužnosti u određenom predmetu, ako postoje okolnosti koje izazivaju sumnju u njegovu nepristrasnost, ali nije precizirano o kojim okolnostima se radi tako da u praksi može doći do zloupotrebe ovog instituta. Visoki savet sudstva je u maju 2015. godine doneo Pravilnik o disciplinskom postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova. Novim pravilnikom konkretnije su definisane obaveze Disciplinskog tužioca, njegovih zamenika i članova Disciplinske komisije. Pravilnikom je utvrđena i disciplinska odgovornost predsednika suda, što je novina u odnosu na prethodni Pravilnik.

13. Postojeći ustavni i zakonodavni okvir ostavljaju prostora za neopravdani politički uticaj na pravosuđe posebno kada je reč o imenovanju ili razrešenju sudija i tužilaca. Ako se tome doda i praksa da predstavnici izvršne vlasti često javno komentarišu aktuelna suđenja i istrage i najavljuju hapšenja kršeći pretpostavku nevinosti može se zaključiti da je ugrožena nezavisnost pravosuđa. Na nezavisnost pravosuđa svakako utiče i finansijska zavisnost od drugih grana vlasti, što će se možda promeniti pošto je Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno da u drugom kvartalu 2016. godine vršenje budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde u potpunosti pređe na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca.

Nezavisna tela

1. Tokom 2015. godine Zaštitnik građana bio je izložen ogromnim pritiscima od strane izvršne vlasti. Napadi na Zaštitnika počeli su još 2014. godine, ali su se pojačali kada je u Narodnoj skupštini predstavio godišnji izveštaj o poštovanju prava građana u Srbiji u 2014. godini. Usledila je prljava kampanja koja se ticala događaja iz 1993. godine, kada se desio slučaj samoubistva za koji su tabloidi tvrdili da je počinjeno oružjem čiji je navodni nezakoniti posednik bio Zaštitnik građana, Saša Janković. Kampanja je trajala danima uz mnogobrojne izjave u kojima se implciralo da je izvršeno ubistvo a poslanici vladajuće stanke pretili su s vremena na vreme pokretanjem postupka za razrešenje.

2. Posebno opasan presedan predstavljalo je ponašanje ministarstva policije koje je selektivno objavljivalo dokumente koji se odnose na slučaj od pre 22 godine. Najvažniji dokumenti koji potvrđuju da je slučaj zaključen i da ne postoji nikakva umešanost Jankovića objavljeni su tek pošto ih je objavio sam ombudsman koji je posedovao kopije. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Rodoljub Šabić, oštro je kritikovao ovakvo ponašanje policije. Drastičan pritisak na Zaštitnika izazvalo je reakciju međunarodne zajednice. Misija OEBS-a u Srbiji izrazila je zabrinutost, a reagovala je i Evropska unija.

3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Rodoljub Šabić, takođe nije bio pošteđen napada u medijima. Pojedini visoki državni zvaničnici javno su kritikovali njegovu delatnost i položaj. Kritike su se pojačavale u vreme kada bi Poverenik reagovao zbog toga što pojedini državni organi odbijaju da objave podatke koje su obavezni da dostave po zakonu a nacionalna telekomunikaciona kompanija Telekom Srbija nastavila je sa učestalom praksom podnošenja tužbi protiv Poverenika.

4. Tokom maja 2015. godine došlo je do odlaganja usvajanja Poverenikovog godišnjeg izveštaja za 2014. jer zaključak o izveštaju na prvoj sednici Odbora za kulturu i informisanje nije usvojen usled toga što su članovi Odbora iz redova Srpske napredne stranke napustili sednicu, ističući kako o zaključku prethodno nisu konsultovani. Bilo je i pojedinih primera pozitivne prakse državne uprave kada je reč o uvažavanju stavova Poverenika. Primera radi, Ministarstvo unutrašnjih poslo-

va u decembru je postupilo po upozorenju Poverenika i uništilo evidencije sa podacima o osobama kojima su prodavane karte za utakmice „visokog rizika".

5. Poverenik je više puta u toku 2015. godine isticao postojeće i potencijalne nedostatke u radu državnih organa, a po izvršenom nadzoru podnosio i zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka protiv pojedinačnih državnih službenika. Važno je istaći i da je Poverenik ponovo apelovao na donošenje Uredbe o arhiviranju i posebnim merama zaštite naročito osetljivih podataka, budući da je ta uredba trebalo da bude doneta do maja 2009. godine.

6. Broj pritužbi koje građani podnose Zaštitniku građana i Povereniku govori o tome da ova dva nezavisna tela uživaju poverenje građana. Zaštitnik građana je u 2015. godini imao kontakt sa 14.169 građana i primio 5.890 pritužbi. Broj dospelih preporuka bio je 382, a broj sprovedenih 266. Zaštitnik građana je više puta podnosio zakonske inicijative i predloge amandmana na postojeće zakone i podneo više predloga za ocenu ustavnosti odredaba pojedinih zakona. Poverenik je takođe rešavao veliki broj predmeta. Zaključno sa krajem novembra primio je 5.198 predmeta iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i 2.200 iz oblasti zaštite podataka o ličnosti. Kada je reč o slobodnom pristupu informacijama, rešeno je 4.948 predmeta, a 2.073 predmeta je rešeno u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti. Navedeni podaci govore o kontinuiranim nedostacima u radu državnih organa, pre svega, kada je reč o poštovanju prava zagarantovanih Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja čak deset godina od njegovog usvajanja. Prema izveštaju Poverenika objavljenom u martu, povreda prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja nađena je u više od 90% rešenih žalbi tokom prethodne godine.

7. Maja 2015. godine istekao je mandat dotadašnje Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, Nevene Petrušić, a na njeno mesto je izabrana Brankica Janković. I ovo nezavisno telo imalo je dosta posla u 2015. godini. Poverenica je podnela Ustavnom sudu Predlog za ocenu ustavnosti Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, više puta dostavila mišljenje na nacrte zakona i uputila preporuke za poboljšanje delovanja nekih organa uprave. Poverenica je izjavila da je broj pritužbi u toku 2015. godine u porastu i da do 1. novembra iznosi 898, među kojima su najzastupljenije pritužbe zbog diskriminacije po osnovu pola i nacionalne pripadnosti.

8. Uprkos tome što je Agencija za borbu protiv korupcije u toku 2015. godine izdala više preporuka i upozoravala na slučajeve sukoba interesa i moguću korupciju utisak je da se državni organi i na lokalnom i na najvišem nivou vlasti nedovoljno rukovode njenim nalazima. Uprkos ovome Agencija je u 2015. godini sprovela postupke u odnosu na nekoliko visokih funkcionera i utvrdila povredu zakona. Agencija je našla da je ministar odbrane u vreme dok je bio gradonačelnik Kruševca bio u sukobu interesa kada je zaključio ugovore sa preduzećima čiji su vlasnik, odnosno suvlasnik bili njegova supruga i sin. Pokrenut je i postupak kako bi se utvrdilo da li je gradonačelnik Beograda, Siniša Mali, bio u sukobu interesa povodom navoda

da je direktor dve ofšor kompanije sa Devičanskih ostrva i da li je tačno i potpuno prijavio imovinu, budući da postoje indikacije da je vlasnik značajnih nekretnina u Bugarskoj.

9. Zabrinjava stav izvršne, a često i zakonodavne vlasti, prema nezavisnim telima pošto je reakcija na izveštaje, inicijative i primedbe ovih organa veoma oštra i najčešće ih u javnosti karakterišu kao „napad na državu" zarad „tuđih interesa". Ovo pokazuje da nisu dovoljno dobro sagledali ulogu koju ova tela imaju i da ne shvataju da nepravilnosti koje ova tela uoče treba ozbiljno razmotriti i unaprediti stanje u oblasti u kojima se uočavaju propusi ili loša praksa.

Nacionalne manjine i manjinska prava

1. U 2015. godini započeti su brojni procesi koji će formulisati (novu) manjinsku politiku i urediti način ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina. U septembru je objavljena konačna verzija Akcionog plana za Poglavlje 23. Kako je i predviđeno Izveštajem o skriningu, Akcioni plan za Poglavlje 23 kao prvu aktivnost predviđa osnivanje radne grupe koja će izraditi poseban Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, tj. predvideti aktivnosti za implementaciju normativnog okvira u ovoj oblasti vodeći se preporukama datim u trećem mišljenju o Srbiji Savetodavnog komiteta Saveta Evrope.

2. Cilj ove aktivnosti jeste puna primena Okvirne konvencije Saveta Evrope o zaštiti prava nacionalnih manjina. Akcioni plan dešiniše i aktivnosti za svaku od oblasti koje se tiču unapređena položaja i prava nacionalnih manjina, pa su predviđene aktivnosti u oblasti borbe protiv diskriminacije, medija, kulture, obrazovanja i službene upotrebe jezika i pisma, zastupljenosti nacionalnih manjina u državnim organima itd. Krajem marta Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave donelo je rešenje kojim je obrazovana multiresorna Radna grupa za izradu Predloga akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Finalnu verziju posebnog Akcionog plana Vlada još uvek nije usvojila.

3. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave formiralo je radne grupe za izmene Zakona o pravima i slobodama nacionalnih manjina i Zakona o nacionalniim savetima nacionalnih manjina. Posebno zabrinjava činjenica da organizacije civilnog društva nisu uključene u rad ovih radnih grupa, posebno ako se ima u vidu da se radi o zakonima koji suštinski uređuju prava i obaveze nacionalnih manjina u Srbiji.

4. Početkom aprila Vlada je donela Odluku o obrazovanju Saveta za nacionalne manjine. Savet se u 2015. godini sastao tri puta ali se za sada ne može zaključiti da je njegov rad imao konkretan efekat, odnosno da je doprineo unapređenju položaja nacionalnih manjina i boljoj komunikaciji predstavnika vlasti i predstavnika nacionalnih manjina.

5. U 2015. godini došlo je do ozbiljnog incidenta u Kovačici o čemu je javnost obavestila predsednica Nacionalnog saveta slovačke nacionalne manjine. Na-

ime, predsednik opštine Kovačica, inače član Srpske napredne stranke, pokušao je ucenama, pretnjama i obećanjima da primora članove Nacionalnog saveta slovačke nacionalne manjine da potpišu dokumenta na osnovu kojih bi se obezbedila nova većina unutar Nacionalnog saveta i smena predsednice saveta. Ovo je još jedan od primera koji govori u prilog tome da su nacionalni saveti pod jakim uticajem političkih partija, da je njihov rad u pretežnom delu vođen političkim stavovima partije/partija koje imaju presudni uticaj na nacionalni savet i da je to osnovni razlog zbog kojeg nisu u stanju da se na adekvatan način bave pitanjima očuvanja nacionalnog, kulturnog i jezičkog identiteta za šta im Ustav i ZNSNM daju nadležnost.

Položaj Roma

1. Prema poslednjem popisu Republičkog zavoda za statistiku koji je izvršen 2011. godine 147.604 građana se izjasnilo kao Romi, odnosno 2% od ukupnog broja stanovnika Republike Srbije. Do kraja 2015. godine bilo je planirano usvajanje Strategije za unapređenje položaja Roma za period 2015–2025 i prateći Akcioni plan. Ove aktivnosti bi trebalo da unaprede položaj Roma koji su prema većini analiza najviše diskriminisana kategorija stanovnika Srbije.

2. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti takođe često ukazuje na diskriminaciju Roma i na to da dosadašnje aktivnosti sprovođene u cilju unapređenja položaja Roma nisu otklonile ključne prepreke za njihovu integraciju, jer se nedosledno primenjuju afirmativne mere u obrazovanju Roma i ne smanjuje se etnička distanca prema njima. Obrazovni sistem je Romima teško dostupan. Usvajanjem Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja Republika Srbija je pokrenula neophodne sistemske promene, ali je i dalje previsok broj romske dece u „specijalnim školama“. Ozbiljan problem je i to što među romskom populacijom postoji visoka stopa napuštanja škola.

3. Budući da je jezik česta prepreka u obrazovanju Roma, veoma je dobro što je otvoren Centar za romski jezik na Filološkom fakultetu Univerziteta u Beogradu, u osnovne škole je uveden romski jezik kao izborni predmet. Uspostavljen je Lektorat za romski jezik čime se konačno omogućava diplomiranim nastavnicima da steknu potvrde o znanju romskog jezika i da se uključe u izvođenje nastave na ovom predmetu. Pored toga, ovom odlukom je romski jezik stekao i ravnopravan status sa drugim jezicima nacionalnih manjina čija se nastava izučava na Filološkom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

4. Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa iznalaženje rešenja za postojeća neformalna naselja Roma sa ciljem da se sva održiva postojeća neformalna naselja legalizuju, ali i dalje su Romi koji žive u brojnim neformalnim naseljima izloženi visokom nivou diskriminacije. Uslovi života u neformalnim naseljima su ispod granice ljudskog dostojanstva, ona uglavnom nemaju struju i vodu a higijenski uslovi za život ne postoje.

5. U 2015. godini je opština Zemun otpočela proces iseljenja iz neformalnog romskog naselja „Grmeč“ u Zemunu u kom stanuje preko trideset romskih porodica, uglavnom raseljenih sa Kosova. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti izdala je upozorenje a Komitet pravnika za ljudska prava podneo je Evropskom sudu za ljudska prava zahtev za izricanje privremene mere. Posle ovih intervencija opština je donela nova rešenja u postupku iseljenja, u kojima je direktnom primenom Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima poništila prethodna rešenja do obezbeđivanja stanovnicima ovog naselja adekvatnog alternativnog smeštaja. Ovo je prvi zabeleženi slučaj u kome je organ uprave direktno primenio međunarodni ugovor koji garantuje ljudska prava, a očekuje se da će čitav postupak uticati na nova zakonska rešenja u ovoj oblasti.

Osobe drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta

1. Položaj osoba drugačije seksualne orjentacije je i dalje veoma nepovoljan i izloženi su diskriminaciji. Tretiranje istopolne orijentacije u srednjoškolskim udžbenicima se nije promenilo iako su mnoge organizacije ukazivale na činjenicu da se u udžbenicima iz oblasti biologije, psihologije i medicine podržavaju negativne predrasude prema LGBT osobama.

2. Prilikom skupštinske rasprave povodom izbora za novog Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, narodni poslanik SNS, Aleksandar Martinović, izneo je niz diskriminatornih kvalifikacija upućenih pripadnicima LGBT populacije. Poverenici je tim povodom podneta pritužba ali je ona obustavila postupak protiv poslanika Martinovića zbog postojanja poslaničkog imuniteta. Istovremeno je apelovala na narodne poslanike i druge funkcionere javne vlasti da budu svesni uloge koju imaju u promovisanju ravnopravnosti i tolerancije.

3. I ove godine su upućivane pretnje organizatorima Parade ponosa a Služba za borbu protiv visokotehnološkog kriminala MUP Srbije utvrdila da je 30 učinilaca iznosilo ove pretnje i širilo govor mržnje preko društvenih mreža. Ne postoje zvanični objedinjeni podaci o broju krivičnih dela motivisanih mržnjom prema LGBT osobama a zbog straha od stigmatizacije i daljeg nasilja, zločini iz mržnje prema LGBT osobama ostaju često neprijavljeni.

4. U periodu neposredno pred održavanje Parade ponosa došlo je do nekoliko incidenata u kojima su napadnuti LGBT aktivisti. Uprkos ovome, Parada ponosa je već drugu godinu za redom održana 20. septembra 2015. godine uz jako policijsko obezbeđenje. Saglasnosti različitih službi donete su dan pred održavanje Parade ponosa iako se zahtevi za saglasnosti predati nekoliko meseci ranije. Organizatori Parade ponosa ocenjuju kao teškoću za održavanje ovog skupa prisustvo velikog broja pripadnika policije radi zaštite učesnika Parade što, sa druge strane, otežava dolazak učesnika skupa. Parada ponosa je protekla bez nasilja, ali su tokom njenog trajanja organizovane kontrademonstracije. U njima je učestvovalo oko 70 ljudi a bili su

predvođeni sveštenim licima. Na kontrademonstracijama mogao se čuti jasan govor mržnje usmeren protiv ljudi različite seksualne orijentacije. Istog dana je održana i skup Ponos trans osoba na kome je tražena izmena Zakona o matičnim knjigama. I ovaj skup su obezbeđivale jake policijske snage. U septembru 2015. godine održana je prva Romska parada u Beogradu čiji je cilj bio skretanje pažnje na probleme sa kojima se susreće romska zajednica u Srbiji.

Položaj osoba sa invaliditetom

1. U Srbiji se, po popisu stanovništva iz 2011. godine, 7,96% odnosno 571.780 stanovnika izjasnilo kao osoba sa invaliditetom. Najveći procenat je onih koji imaju problema sa hodom, a najmanje osoba koje imaju probleme u komunikaciji. Posmatrano prema polu, među osobama sa invaliditetom više je žena (58,2%), nego muškaraca (41,8%). Prosečna starost žena koje žive sa nekim oblikom invaliditeta je 69 godina, a muškaraca 64 godine.

2. I pored toga što je u mnogim zakonima predviđeno unapređenje položaja osoba sa invaliditetom oni još uvek imaju problema u ostvarivanju svojih prava. U Srbiji postoji samo 30 prevodilaca za znakovni jezik, ostvarivanje prava na sudskog tumača je takođe u praksi faktički nemoguće 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. Razlog je najverovatnije taj što ne postoji formalno obrazovanje za profesiju sudskog tumača za znakovni jezik, a tumači su uglavnom deca gluvih roditelja ili nastavnici u školama za gluvu decu.

3. Javni servis ima zakonsku obavezu da proizvodi i emituje program namenjen specifičnim društvenim grupama, što on i čini ali je obim sadržaja ostalih programa koji su prilagođenih osobama sa invaliditetom jako mali. Neprilagođeni udžbenici i nastavna sredstva, fizička nepristupačnost i neobezbeđen prevoz do obrazovnih ustanova samo su neki od problema sa kojima se osobe sa invaliditetom svakodnevno suočavaju kada je u pitanju pristup obrazovanju.

4. Iako ne postoje precizni podaci o broju dece koja su zbog invaliditeta isključena iz sistema obrazovanja procenjuje se da veliki broj dece sa smetnjama u razvoju nisu obuhvaćena ni jednim oblikom društvene brige i tretmana. 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. Uz to, veoma je 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. Broj studenata sa invaliditetom je manji od 500. Otpor inkluzivnom obrazovanju je i dalje prisutan kod pojedinih prosvetnih radnika i strukovnih udruženja.

5. Prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u Srbiji postoji oko 300.000 osoba sa invaliditetom u radnom uzrastu ali je stopa zaposlenosti samo 13%. I pored pozitivnih pomaka koje je donelo usvajanje Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom osobe sa invaliditetom i dalje su diskriminisane na tržištu rada, a prepreke povećanju stope zaposlenosti su nepristupačno okruženje, poteškoće u korišćenju javnog prevoza, nepristupačnost informacija i komunikacija, nepristupačnost radnog mesta, kao i nedovoljna razvijenost sistema i servisa podrške.

6. Podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja pokazuju da je u prvih osam meseci 2015. došlo do povećanja zapošljavanja osoba sa invaliditetom za 39%. Osobe sa invaliditetom imaju prioritet prilikom uključivanja u mere aktivnog zapošljavanja predviđenih Nacionalnim planom zapošljavanja za 2016. godinu, i to u skladu sa njihovim potrebama, procenjenim profesonalnim mogućnostima, radnom sposobnošću i identifikovanim potrebama na tržištu rada.

7. Visok udeo osoba sa invaliditetom na smeštaju u ustanovama za decu i mlade je posledica činjenice da se ne razvija specijalizovano hraniteljstvo i sistem lokalnih usluga za podršku deci sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama. Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, dominantan razlog smeštanja u ustanove jeste nespremnost porodice da vodi brigu o korisniku (28,6%) ili da korisnik nema bližih srodnika, a u svega 1,6% slučajeva to je lični izbor korisnika. Najveći broj korisnika (71%) je institucionalizovan više od 6 godina, polovina je preko 10 godina, a skoro četvrtina korisnika je provela više od 20 godina u ustanovi za smeštaj odraslih.

8. Uslovi u ustanovama socijalne zaštite su veoma loši. Pojedine ustanove su u takvom stanju da se položaj dece i odraslih u njima može okarakterisati kao ponižavajuć i nehuman tretman. Specijalna izvestiteljka UN za adekvatno stanovanje *Leilani Farha* navela je u svom izveštaju da je potrebno hitno i bez odlaganja sprovesti nacionalni zakon o stanovanju koji podstiče nediskriminaciju i inkluziju, proširiti zahteve pristupačnosti svim javnim ustanovama za osobe sa invaliditetom i raditi na razvijanju mehanizama alternativne podrške na nivou zajednice kako bi se osobama sa invaliditetom omogućilo da žive samostalno u svojim domovima.

9. Veliki broj osoba sa invaliditetom, najviše osobe sa mentalnim smetnjama lišene su poslovne sposobnosti. Iako je usvojen zakon koji reguliše položaj ovih lica i postupak za lišavanje poslovne sposobnosti i postavljanje staratelja on nije doneo velika unapređenja. Ova lica se u velikom broju slučajeva smeštaju u specijalizovane ustanove. Zabrinjava podatak da je broj odraslih osoba pod starateljstvom gotovo identičan od 2012. godine, kao i da je izlazak iz ustanove veoma retka pojava i da je najčešći razlog prestanka smeštaja smrt (79%).

Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena

1. Budući da Zakon o ravnopravnosti polova nije usklađen sa međunarodnim standardima očekivalo se da do kraja 2015. godine bude usvojen novi zakon ali se to nije desilo. Prema globalnom izveštaju Svetskog ekonomskog foruma o rodnim razlikama, Srbija se 2015. godine nalazi na 45. mestu od 145 država, prema ekonomskoj ravnopravnosti i uključenosti Srbija se nalazi na 74. mestu, prema ravnopravnosti u oblasti obrazovanja na 52. po pristupu zdravstvu na 79. mestu, a po učešću u političkom životu na 43. mestu.

2. Rezultati jednog istraživanja pokazali su da su žene u proseku 11% manje plaćene od muškaraca za isti posao i da na poslu teže napreduju. Rasprostranjena je praksa zaključivanja ugovora na određeno vreme prilikom zapošljavanja mladih žena. Žene se retko odlučuju da svoja prava traže pred sudom, strahujući od gubitka posla, visokih troškova sudskih postupaka, ali i zbog nedovoljne upućenosti u prava koja im pripadaju.

3. U februaru 2015. godine došlo je do privremenog prekida isplate dela naknade trudnicama koji se obezbeđuje iz republičkog budžeta, a u nekim slučajevima kasnio je i većinski deo koji se isplaćuje iz sredstava Fonda, zbog čega je više od 300 pritužbi trudnica prosleđeno Zaštitniku građana. Kao deo mera štednje, jednokratna pomoć porodiljama u 2015. godini smanjena je za više od 50%, a ukinuta je i pomoć za treće, četvrto i peto dete.

4. U Srbiji ne postoji efikasna zaštita žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima. Iako je izmenama Krivičnog zakonika povećana kazna za krivično delo nasilja u porodici, u praksi se ovakvi slučajevi retko prijavljuju, a još ređe imaju sudski epilog. Procenjuje se da svaka druga žena u Srbiji trpi neki vid nasilja. Poražavajući je podatak da su od početka godine u porodičnom nasilju ubijene 34 žene, što je povećanje za 26% u odnosu na prošlu godinu. Nezaposlene i ekonomski zavisne žene su pod većim rizikom da budu zlostavljane, a njih je, prema rezultatima poslednjeg popisa, 56%.

5. Zakon o izboru narodnih poslanika predviđa da među svaka tri kandidata po redosledu na listi mora biti najmanje po jedna žena, a na izbornoj listi mora da bude najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola, ali je zastupljenost žena na mestima donošenja odluka na republičkom i lokalnom nivou i dalje niska. U aktuelnom sazivu Narodne skupštine Republike Srbije ima 84 žene (34%). Pored ovoga, istraživanje Otvorenog parlamenta pokazalo je da je čak 22% poslanica bilo predmet diskriminatornih komentara, šala i ponuda od strane muškaraca u parlamentu.

6. Od 18 ministara u Vladi, četiri su žene, a dve žene na mestu potpredsednika Vlade. Na ambasadorskim mestima ima samo 15% žena. Od osam državnih fakulteta u Srbiji samo Univerzitet umetnosti ima rektorku. Za 128 godina postojanja SANU nijedna žena nije bila na njegovom čelu. U Vojsci Srbije ima nešto više od 200 žena oficira, a među njima i dalje nema nijedne sa najvišim generalskim činom. Samo tri žene imaju pukovnički čin.

Položaj starijih lica

1. Prema poslednjem popisu stanovništva iz 2011. godine 17,40% ukupnog stanovništva Srbije je starije od 65 godina. Starijih lica preko 80 godina je 145 hiljada odnosno 3,59% udela u ukupnom broju stanovnika. Evidentirano je 430.000 staračkih domaćinstava, od kojih je više od polovine samačko staračko domaćinstvo.

2. Mada ne postoje obavezujući međunarodni ugovori kojima se garantuju posebna prava starijim licima usvojen je veliki broj međunarodnih dokumenata isključivo posvećenim starijim licima. To su: Bečki međunarodni plan delovanja na području starenje, Principi Ujedinjenih nacija za starije osobe i Politička deklaracija o starenju sa Madridskim međunarodnim planom aktivnosti o starenju.

3. Ustav Srbije ne prepoznaje starije kao posebnu društvenu grupu, ali u nekim zakonima se direktno ili indirektno pojedini članovi odnose na prava ovih lica. Nacionalna strategija o starenju za period od 2006. do 2015. godine je usvojena, ali nažalost, akcioni plan nikada nije donet.

4. Prema istraživanjima o nasilju u porodici u Srbiji, žene, deca i stariji spadaju u najranjivije grupe. Od 34 žene koje su smrtno nastradale od posledica nasilja u porodici u 2015. godini tri su bile starosti između 56 i 65 godina i devet preko 65 godina. Zabrinjavajuća rasprostranjenost nasilja nad starijim osobama evidentirana je i u istraživanju o zlostavljanju starijih u Srbiji koje je sprovedeno tokom avgusta i septembra 2015. godine u kome se pokazalo da je tokom života neki vid nasilja (finansijsko, fizičko, psihičko/verbalno, seksualno ili zanemarivanje) doživelo je 19.8 % ispitanika prosečne starosti 73 godine (68.6 % žena; 31, 4 % muškaraca), dok je 5.5 % starijih doživelo više oblika nasilja. Najrasprostranjenije je finansijsko nasilje (11.5%), pri čemu je 13,5% starijih izjavilo da ne raspolaže slobodno svojim sredstvima.

5. Prema izveštaju o punoletnim korisnicima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu iz 2014. godine 60,6% korisnika domskog smeštaju za odrasle i starije su zavisni od tuđe pomoći, 20,2% poluzavisni, 19,2% nezavisni, dok 46,7% korisnika ima konstatovane promene mentalnog zdravlja. Važno je napomenuti i da nejednak pristup uslugama socijalne zaštite, pa tako i domskom smeštaju imaju starija lica iz ruralnih područja kojima zakon ne posvećuje posebnu pažnju.

I.
LJUDSKA PRAVA U PRAVNIM PROPISIMA

1. Srbija i međunarodni ugovori o ljudskim pravima

1.1. Univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima

Srbiju obavezuju svi najvažniji 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 mučenja 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, Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini.[1]

Kada je reč o ispunjavanju obaveza izveštavanja nadležnih komiteta UN o primeni međunarodnih ugovora Srbija ove godine nije podnosila izveštaje, ali u sle-

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.

dećoj, 2016. godini, ima obavezu prema Komitetu za prava deteta, Komitetu za ljudska prava i Komitetu za prava osoba sa invaliditetom.

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 i Komitetom za prava deteta pošto nije ratifikovan Protokol uz Konvenciju o pravima deteta u odnosu na individualne predstavke.[2]

Vlada Republike Srbije donela je decembra 2014. godine Odluku o obrazovanju Saveta za praćenje primene preporuka mehanizama Ujedinjenih nacija za ljudska prava.[3] 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.

1.2. Konvencije Saveta Evrope

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. U maju 2015. godine Srbija je usvojila Protokol 15 uz Evropsku konvenciju.[4] Građani Srbije mogu da podnose tužbe Evropskom sudu za ljudska prava.

Još 1998. godine je tadašnja SRJ ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Skupština SCG je 2003. godine ratifikovala i Evropsku kon-

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.

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

4 *Sl. glasnik (Međunarodni ugovori)*, 10/15.

venciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja i Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima.

Srbija je 2009. godine ratifikovala Revidiranu Evropsku socijalnu povelju kojom se štite ekonomska i socijalna prava i prihvatila 88 od 98 članova Povelje. Pored ovih konvencija Srbija je članica i Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Konvencije 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.

U pogledu ispunjavanja obaveze izveštavanja o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Savetodavni komitet je razmatrao pisane komentare Vlade Srbije koje je primio u junu 2014. godine i usvojio rezoluciju u 2015. godini.[5]

Srbija ima obavezu da svakih pet godina podnosi periodične izveštaje Evropskom komitetu za socijalna prava (Evropski komitet) o primeni Revidirane Evropske socijalne povelje. Rok za podnošenje četvrtog izveštaja za Srbiju bio je 31. oktobar 2014. godine ali ga je Srbija podnela sa zakašnjenjem tek 26. februara 2015. godine. Evropski komitet je usvojio izveštaj koji se odnosi na Srbiju u 2015. godini.[6]

Građani Srbije 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.

1.3. Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2015. godini

1.3.1. Statistike

Evropski sud za ljudska prava je tokom 2015. godine odlučivao o 2.612 predstavki protiv Srbije, od čega je 2.491 odbačena ili brisana. Sud je doneo presude u 17 slučajeva i u 16 od njih našao da je država prekršila bar jedno pravo zagarantovano Evropskom konvencijom.[7] Najveći broj presuda donetih protiv Srbije u 2015. godini odnosi se na neizvršenje domaćih sudskih odluka i nesmetano uživanje imovine. Sud nije doneo odluku o 1.142 predstavke protiv Srbije.[8]

5 Resolution CM/ResCMN(2015)8, adopted by the Committee of Ministers on 1 July 2015. at the 1232nd meeting of the Ministers' Deputies. Dostupno na: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResCMN%282015%298&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864.

6 Dostupno na: www.coe.int/socialcharter. O zaključcima Komiteta vidi više u poglavljima II. 12–15.

7 Statistika slučajeva pred Evropskim sudom dostupna je na: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2015_ENG.pdf i http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2015_ENG.pdf.

8 *Ibid.*

Prema rečima zastupnice Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, tokom 2015. godine Srbija je isplatila ukupan iznos od oko 460.000.000,00 dinara licima koja su se obratila Sudu zbog povrede prava garantovanih Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Od navedenog iznosa na ime nematerijalne štete isplaćeno je 109.225.039,00 dinara i to u najvećoj meri zbog neefikasnih postupaka izvršenja sudskih odluka, dok je na ime materijalne štete isplaćen iznos od 350.000.000,00 dinara, koji uglavnom predstavlja zbir iznosa koji su po osnovu neplaćenih primanja iz radnog odnosa dosuđeni pravnosnažnim presudama koje nikada nisu izvršene radnicima ranije zaposlenim u preduzećima sa većinskim društvenim kapitalom.[9]

1.3.2. Presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije donete tokom 2015. godine

Preduzeće EVT protiv Srbije.[10] **–** Podnosilac predstavke obratio se Sudu zbog neizvršenja domaće pravnosnažne presude donete u njegovu korist 2005. godine kojom je utvrđena obaveza dužnika da mu na ime duga isplati određeni novčani iznos. U toku izvršnog postupka popisana je i zaplenjena imovina izvršnog dužnika, međutim, ista je izvršnom dužniku i vraćena na njegov zahtev, jer je istakao da ona pripada trećem licu i istovremeno ponudio drugu imovinu kao zamenu. Imovina ponuđena u zamenu nikada nije zaplenjena. Podnosilac predstavke je zahtevao promenu sredstava izvršenja, ali je njegov predlog odbačen, a pravnosnažna presuda ostala je neizvršena. Sud je našao da je dužina trajanja izvršnog postupka u konkretnom slučaju neopravdana, da je zaplenjena imovina dužniku vraćena suprotno pozitivnim zakonskim propisima, te kako nije bilo daljih pokušaja da se pokretna imovina dužnika popiše a izvršni postupak nije obustavljen zbog nepostojanja imovine dužnika, to je Sud utvrdio da je došlo do povrede člana 6, st. 1 Konvencije i člana 1 Protokola 1. Takođe, Sud je utvrdio da je dužnost države da preduzme sve neophodne mere kako bi se predmet što pre okončao, a podnosiocu predstavke dosudio je iznos od 3.600 evra na ime nematerijalne štete.

Nuhović i Kurtanović protiv Srbije.[11] **–** Podnosioci predstavke su se obratili Sudu zbog neizvršenja pravnosnažne sudske presude iz 2004. godine donete u korist njihove pokojne supruge i majke. Navedenom presudom preduzeće sa pretežnim društvenim kapitalom, kao njen poslodavac, obavezano je da joj isplati iznose neisplaćenih zarada, doprinosa za socijalno osiguranje i troškova postupka. Država je istakla da predstavku treba proglasiti nedopuštenom, imajući u vidu da je osta-

9 „Srbiju sada manje tužakaju pred Strazburom“, 3. januar 2016. godine, *Večernje novosti*, dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:584279-Srbiju-sada-sve-manje-tuzakaju-u-Strazburu.

10 ECtHR, App. No. 8024/08, presuda od 13. januara 2015. godine.

11 ECtHR, App. No. 57252/13, presuda od 24. februara 2015. godine.

vinski postupak iza navodne žrtve još uvek u toku, te da podnosioci predstavke još uvek nisu proglašeni njenim naslednicima. Međutim, polazeći od svoje dosadašnje prakse prema kojoj je priznavao status podnosioca predstavke i bliskim srodnicima neposredne žrtve nakon njene smrti, ukoliko su ispunjeni uslovi prenosivosti prava u pitanju, zakonitog interesa i neposrednog dejstva na nasledna prava, Sud je proglasio predstavnku dopuštenom. Sud je prilikom odlučivanja pošao od činjenice da se u konkretnom slučaju radi o prenosivim pravima, da su podnosioci udovac i deca žrtve i da su oni njeni nužni naslednici, zatim da je nesporno da oni imaju materijalni intereres, kao i da bi povreda prava iz člana 6 Konvencije i člana 1 Protokola 1 svakako mogla imati uticaja na nasledna prava podnosilaca predstavke.

Sud je utvrdio povredu prava iz člana 6 Konvencije i člana 1 Protokola 1 i obavezao državu da u zaostavštinu pokojne Fatime Nuhović isplati iznose dosuđene predmetnom pravnosnažnom presudom, utvrđene troškove izvršnog postupka umanjene za iznose koji su eventualno već isplaćeni, kao i iznos od 2.000 evra na ime nematerijalne štete i sudskih troškova.

Raguž protiv Srbije.[12] – Podnosilac predstavke obratio se Sudu zbog neizvršenja pravnosnažne sudske presude iz 2003. godine donete u njegovu korist, kojom je dužnik obavezan da mu isplati određeni iznos na ime duga. Nakon nekoliko neuspelih pokušaja prinudnog izvršenja presude, izvršni postupak je prekinut zbog smrti dužnika. Razmatrajući sve okolnosti slučaja, Sud je našao da država nije postupila marljivo, s obzirom da sud nije preduzeo sve korake kako bi se izvršila pravnosnažna presuda. Između ostalog, Sud je utvrdio da se propust sudske vlasti ogleda i u tome što naslednici preminulog izvršnog dužnika, čije su adrese sudu bile poznate, nisu obavešteni ni o izvršnom postupku, a ništa nije preduzeto ni po pitanju određivanja privremenog zastupnika naslednicima izvršnog dužnika. Sud je utvrdio povredu prava iz člana 6 Konvencije i člana 1 Protokola 1, kao i dužnost države da odgovarajućim sredstvima obezbedi potpuno izvršenje predmetne pravnosnažne presude, a podnosiocu predstavke dosudio je iznos od 1.500 evra na ime nematerijalne štete.

Rafailović i Stevanović protiv Srbije.[13] **–** Dva podnosioca su se odvojenim predstavkama obratila Sudu zbog neizvršenja domaćih sudskih odluka, a Sud je s obzirom na istu činjeničnu i pravnu pozadinu predmeta u pitanju našao da ove predstavke treba združiti i o njima doneti jednu odluku. Podnosioci predstavki imali su zaključene ugovore o pružanju usluga, svaki sa po jednom mesnom zajednicom. Mesne zajednice nisu izvršile svoje ugovorne obaveze. Nakon pokrenutog izvršnog postupka i donošenja rešenja o izvršenju u slučaju Rafailović, račun izvršnog dužnika je blokiran, a potraživanje podnosioca predstavke je registrovano kao prioritetno potraživanje drugog reda. Međutim, uprkos gornjoj činjenici

12 ECtHR, App. No. 8182/07, presuda od 7. aprila 2015. godine.

13 ECtHR, App. No. 38629/07 i 23718/08, presuda od 16. juna 2015. godine.

predmet je nakon izvesnog vremena arhiviran kao obustavljen, a nakon toga je i uništen pa je tako pravnosnažna presuda doneta u korist podnosioca predstavke ostala neizvršena.

U slučaju Stevanović, sud je rešenjem o izvršenju u korist podnositeljke predstavke odredio plenidbu sredstava sa računa izvršnog dužnika i njihov prenos na račun podnosioca predstavke. Međutim, kako na računu mesne zajednice, kao izvršnog dužnika, nije bilo dovoljno sredstava za namirenje predmetnog potraživanja, a postojale su indicije da izvršni dužnik poslovanje obavlja sa drugih računa kako bi obmanuo izvršnog poverioca, podnosilac predstavke je od suda zahtevao promenu načina izvršenja predmetnog rešenja. Njegov zahtev je na svim nivoima sudske vlasti ostao bez adekvatnog odgovora, pa je njegovo potraživanje utvrđeno pravnosnažnom presudom ostalo nenamireno.

Sud je prilikom odlučivanja pre svega pošao od činjenice da je u svojoj dosadašnjoj praksi stao na stanovište da postoji odgovornost države za dugove opština i drugih subjekata ili preduzeća pod upravom lokalnih organa. Sud je utvrdio da je u oba slučaja došlo do povrede člana 6, st. 1 Konvencije i člana 1 Protokola 1 s obzirom da su predmetne izvršne presude godinama ostale neizvršene i da su domaće vlasti ugrozile suštinu „prava na sud" podnosioca predstavki, s obzirom da su isti sprečeni da dobiju novčane iznose koje su opravdano očekivali. Država je obavezana da isplati svakom podnosiocu iznos dosuđen pravnosnažnom presudom, kao i iznose od po 4.800 evra na ime nematerijalne štete i od po 600 evra na ime troškova postupka.

Grujović protiv Srbije.[14] – Podnosilac predstavke protiv koga se vodi krivični postupak, obratio se Sudu zbog povrede prava na pravično suđenje i trajanja mere pritvora u krivičnom postupku, kao i povrede prava na pojedinačnu predstavku. Sud je našao da krivični postupak vođen protiv podnosioca predstavke nije bio ekspeditivan i da s obzirom na sve okolnosti predmeta i ukupno trajanje postupka zahtev razumnog roka u konkretnom slučaju nije ispoštovan. U svojoj odluci, Sud je zaključio da se argumenti države o složenosti predmeta krivičnog postupka ne mogu prihvatiti, jer predmet nije kompleksan ni pravno ni činjenično u meri koja opravdava tako dugo trajanje postupka u kome sud očigledno nije postupao sa posebnom marljivošću, s obzirom da je reč o licu koje se nalazi u pritvoru više od sedam godina. Takođe, Sud je imao u vidu i činjenicu da su tokom skoro osam godina trajanja krivičnog postupka zakazana 42 glavna pretresa, od kojih je 19 odloženo uglavnom iz procesnih razloga, a postupak je morao da krene iz početka čak šest puta usled promene postupajućeg sudije ili člana sudskog veća.

Sud je utvrdio povredu člana 5, st. 3 Konvencije kao i povredu člana 6, st. 1 Konvencije i podnosiocu predstavke dosudio iznos od 4.500 evra na ime nematerijalne štete, kao i iznos od 1.500 evra na ime troškova sudskog postupka.

14 ECtHR, App. No. 25381/12, presuda od 21. jula 2015. godine.

Jovičić i drugi protiv Srbije,[15] ***Lučić protiv Srbije***,[16] ***Gavović protiv Srbije***,[17] ***Tomović i drugi protiv Srbije***,[18] ***Rakić protiv Srbije***,[19] ***Šerifović i drugi protiv Srbije***,[20] ***Rakić i Sarvan protiv Srbije***,[21] ***Milenković i Veljković protiv Srbije***,[22] ***Dragi Pretrović protiv Srbije***,[23] ***Ljajić protiv Srbije.***[24] – U svim navedenim slučajevima podnosioci predstavki obratili su se Sudu zbog neizvršenja domaćih pravnosnažnih presuda donetih u njihovu korist protiv preduzeća sa većinskim društvenim kapitalom. Podnosiocima predstavki pravnosnažnim presudama dosuđeni su određeni iznosi na ime neisplaćenih zarada, doprinosa za socijalno osiguranje i troškova postupka. Oslanjajući se na svoju dobro ustanovljenu praksu u sličnim slučajevima,[25] Sud je našao da država nije preduzela neophodne korake kako bi se presude o kojima je reč izvršile, kao i da navedeni propust države predstavlja povredu prava na mirno uživanje imovine podnosioca predstavki garantovanog Konvencijom.

Sud je utvrdio da je u svim navedenim slučajevima došlo do povrede člana 6, st. 1 Konvencije kao i člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju i obavezao državu da podnosiocima predstavki isplati iznose utvrđene pravnosnažnim presudama, umanjene za iznose koji su možda već isplaćeni po ovom osnovu, kao i da svakom od podnosioca isplati iznos od po 2000 evra na ime nematerijalne štete i troškova postupka.

Simonović i drugi protiv Srbije.[26] – Podnosioci predstavki obratili su se Sudu zbog dužine trajanja postupka izvršenja pravnosnažnih presuda donetih u njihovu

15 ECtHR, App. Nos. 37270/11, 37278/11, 47705/11, 47712/11, 47725/11, 56203/11, 56238/11 i 75689/11, presuda od 13. januara 2015. godine.

16 ECtHR, App. No. 13344/11, presuda od 24. februara 2015. godine.

17 ECtHR, App. No. 13339/11, presuda od 24. februara 2015. godine.

18 ECtHR, App. Nos. 5327/11, 5352/11, 5364/11, 5370/11, 5381/11, 5389/11, 5390/11, 13351/11, 13353/11, 17353/11, 17376/11, 17396/11, 17399/11, 17404/11, 17418/11, 17420/11, 17422/11, 17427/11 i 17434/11, presuda od 24. februara 2015. godine.

19 ECtHR, App. No. 78761/12, presuda od 28. aprila 2015. godine.

20 ECtHR, App. Nos. 5928/13, 32514/13 i 68065/13, presuda od 20. oktobara 2015. godine.

21 ECtHR, App. Nos. 47939/11 i 56192/11, presuda od 20. oktobara 2015. godine.

22 ECtHR, App. Nos. 7786/13 i 47972/13, presuda od 20. oktobara 2015. godine.

23 ECtHR, App. No. 80152/12, presuda od 20. oktobara 2015. godine.

24 ECtHR, App. No. 58385/13, presuda od 21. jula 2015. godine.

25 *R. Kačapor i drugi protiv Srbije*, ECtHR App. Nos. 2269/06, 3041/06, 3042/06, 3043/06, 3045/06 i 3046/06, presuda od 15. januara 2008. godine; *Crnišanin i drugi protiv Srbije*, ECtHR App. Nos. 35835/05, 43548/05, 43569/05 i 36986/06, presuda od 13. januara 2009. godine; *Marinković protiv Srbije*, ECtHR App. No. 5353/11, presuda od 22. oktobra 2013. godine; *Adamović protiv Srbije*, ECtHR App. No. 41703/06, presuda od 2. oktobra 2012. godine; *Marčić i drugi protiv Srbije*, ECtHR App. No. 17556/05, presuda od 30. oktobra 2007. godine; *Rašković i Milunović protiv Srbije*, ECtHR App. Nos. 1789/07 i 28058/07, presuda od 31. maja 2011. godine.

26 ECtHR, App. Nos. 52590/10, 55386/10, 55816/10, 56627/10, 56707/10, 56744/10, 57773/10, 58872/10, 60251/10, 60310/10, 65431/10, 67399/10, 67452/10, 75335/10, 75400/10, 75403/10, 578/11, 13912/11, 15407/11, 15418/11, 17227/11, 22522/11, 27883/11, 28214/11, 28297/11, 28337/11, 28353/11, 28358/11, 31710/11, 31771/11, 31778/11, 31781/11, 33864/11, 33885/11, 33906/11, 37183/11, 37195/11, 37655/11, 37698/11, 38065/11, 41378/11, 41384/11, 41413/11, 41414/11, 41416/11, 41417/11, 41419/11, 41428/11, 41502/11, 41630/11, 41674/11, 41692/11,

korist protiv bivšeg društvenog preduzeća, a kojim presudama su im dosuđeni određeni novčani iznosi na ime neisplaćenih zarada i raznih vrsta doprinosa za socijalno osiguranje. Neprihvatajući argument države da su, s obzirom na činjenicu da su sve predmetne presude već izvršene, podnosioci izgubili status žrtve, Sud je utvrdio da je u konkretnom slučaju ipak došlo do povrede prava iz člana 6, st. 1 Konvencije, navodeći da podnosilac predstavke ima pravo da tvrdi da je žrtva povrede prava zajemčenih članom 6, st. 1 Konvencije u odnosu na period tokom koga je odluka u pitanju ostala neizvršena. Sud je oslanjajući se na svoju dosadašnju praksu naveo i da je izvršenje presuda sastavni deo „suđenja" i da odlaganje istog može biti opravdano samo u određenim okolnostima, ali da se time ne može narušavati suština prava zajemčenog članom 6 Konvencije. Sud nije dosudio pravičnu naknadu podnosiocima predstavki, obzirom da njihovi zahtevi nisu bili postavljeni blagovremeni.

Stanković i Trajković protiv Srbije.[27] – Podnositeljke predstavki su se obratile Sudu povodom neujednačene sudske prakse domaćih sudova u vezi sa plaćanjem naknada porodicama čiji su rođaci nestali ili su bili kidnapovani na Kosovu i Metohiji nakon NATO intervencije 1999. godine. Podnositeljke su smatrale da im je povređeno pravo na pravično suđenje garantovano članom 6, st. 1 Konvencije budući da su domaći sudovi odbili njihove tužbene zahteve za naknadu štete zbog nestanka njihovih muževa, dok su u identičnim situacijama usvajani tužbeni zahtevi drugih lica. Iako je u svojoj odluci zaključio da su domaći sudovi u periodu od 2006. do 2010. godine usvajali tužbene zahteve slične onima kao u slučaju podnositeljki, te da njihovi slučajevi jesu jedini u kojima su tužbeni zahtevi odbijeni, Sud je ipak utvrdio da u konkretnom slučaju nije došlo do povrede člana 6, st. 1 Konvencije. Pozivajući se na svoju dosadašnju praksu prema kojoj se samo „duboke i dugotrajne" razlike u sudskoj praksi mogu podvesti pod povredu člana 6, st. 1 Konvencije, Sud je našao da to nije slučaj u konkretnoj situaciji. Dugačije postupanje u slučaju podnositeljki predstavki u odnosu na uglavnom harmonizovanu sudsku praksu prema kojoj su se tužbeni zahtevi u sličnim situacijama uglavnom usvajali, prema oceni Suda, rezultat je postojanje mreže sudova različite nadležnosti i kao takvo ne može predstavljati povredu Konvencije.

2. Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava

Ustav Srbije od 2006. godine[28] 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.

42549/11, 42613/11, 42884/11, 42886/11, 43052/11, 43056/11, 44315/11, 44348/11, 44378/11, 44545/11, 44586/11, 44618/11, 44702/11, 45408/11, 47543/11, 50125/11, 50134/11, 50138/11, 50166/11, 50374/11, 65908/11 i 65914/11, presuda od 17. novembra 2015. godine.

27 ECtHR, App. Nos. 37194/08 i 37260/08, presuda od 22. decembra 2015. godine.

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

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 slučaju 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.[29] i navela da tumačenje Ustava treba da je takvo da se njime izbegava kolizija nacionalnih propisa i pravila međunarodnog prava koja obavezuju državu.[30]

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 institu-

29 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, dostupno na: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=405.

30 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.

cija 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.

3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu

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

Ljudskim pravima su posvećeni članovi 18–81 Ustava Srbije.[31] 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.[32]

Član 20 Ustava koji govori o ograničenjima ljudskih i manjinskih prava ne dozvoljava da ograničenje nekog 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.[33] Ovaj propust bi mogao biti pre-

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

32 Detaljnije o svakom pravu vidi u glavi II.

33 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.

vaziđen 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.[34]

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 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).[35] 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).[36]

---

34 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) i *A. B. i C. protiv Irske*, ECtHR, App. No. 25579/05 (2010).

35 Član 202, st. 1 Ustava.

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

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.

3.2. Ustavnost i zakonitost

3.2.1. 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 (ZUS) 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).

Ustav i Zakon o Ustavnom sudu[37] 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 2015. godine navodi se da Ustav tek treba revidirati da bi se pojedine odredbe usaglasile sa preporukama Venecijanske komisije i posebno se navodi potreba za redefinisanje uloge Narodne skupštine u imenovanju sudija.[38] Ovaj nedostatak je slično komentarisan i u izveštaju o analitičkom pregledu (skriningu) o Poglavlju 23 koji se bavi pravosuđem.[39]

Sudija Ustavnog suda se razrešava ako postane član političke stranke, povredi zabranu sukoba interesa, trajno izgubi radnu sposobnost, bude osuđen na kaznu zatvora ili bude osuđen za delo koje ga čini nedostojnim dužnosti sudije Ustavnog suda (čl. 15, st. 1 ZUS). Ispunjenost ovih uslova ceni sam Ustavni sud, u postupku koji mogu da pokrenu ovlašćeni predlagači za izbor ili imenovanje sudija ovog suda ili sam Ustavni sud (čl. 15, st. 2 i 3). Odluku o razrešenju sudije Ustavnog suda donosi Narodna skupština, dakle i kada je sudija imenovan od strane drugih ovlašćenih predlagača.

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

38 Izveštaj EK o napretku Srbije vidi na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf.

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

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).

3.2.2. 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.[40]

4. Pravni lekovi za zaštitu ljudskih prava u pravnom sistemu Srbije

4.1. 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.

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.[41] 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).

4.2. Redovni i vanredni pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije

Zakon o parničnom postupku (ZPP)[42] garantuje pravo na žalbu na bilo koju odluku prvostepenog parničnog suda (čl. 367 ZPP u odnosu na žalbe na presude i čl. 399 u odnosu na žalbe protiv rešenja). Žalba na presudu mora se izjaviti u roku od 15 dana od dana dostavljanja prepisa presude, osim ukoliko se radi o meničnom ili čekovnom sporu u kom slučaju je rok za izjavljivanje žalbe 8 dana (čl. 367, st. 1). Član 368 ZPP propisuje da žalba protiv prvostepene presude kojom se fizičkom licu nalaže isplata potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 300 evra u dinar-

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

41 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.

42 *Sl. glasnik RS*, 72/11, 49/13 – Odluka US i 74/13 – Odluka US.

skoj protivvrednosti, odnosno kojom se preduzetniku ili pravnom licu nalaže isplata potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 1000 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)[43] 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 tužioca, 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.

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

Slične odredbe o pravu na žalbu mogu se naći i u Zakonu o opštem upravnom postupku[44] i Zakonu o vanparničnom postupku.[45] 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.[46]

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.[47] 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.[48]

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.[49]

4.3. 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 upotrebi odluku Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda ljudskog prava, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke.

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

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

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

47 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.

48 *Ibid.*

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

Zakonik o krivičnom postupku 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.

4.4. Ustavna žalba

Ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu (čl. 170). U slučaju da je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku ili je zakonom isključeno pravo na sudsku zaštitu ljudskih i manjinskih prava i sloboda Zakon o Ustavnom sudu takođe dozvoljava pokretanje ustavne žalbe (čl. 82). Ovakvo rešenje omogućava podnošenje ustavne žalbe posle iscrpljivanja svih drugih delotvornih pravnih lekova. Evropski sud za ljudska prava smatra ustavnu žalbu načelno delotvornim pravnim lekom tek od avgusta 2008. godine kada je Ustavni sud konačno počeo da donosi odluke po ustavnim žalbama.[50]

Ustavnom žalbom može se tražiti zaštita bilo kojeg ljudskog prava zajemčenog Ustavom ili bilo kojim drugim međunarodnim instrumentom koji je obavezujući za Republiku Srbiju.[51] 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.[52]

Aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne žalbe imaju sva fizička ili pravna, domaća ili strana lica koja su titulari ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih

50 *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 i *Ferizović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 65713/13, odluka od 26.11.2013.

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

52 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.

prava i sloboda.[53] 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.

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

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

Ukoliko Ustavni sud nađe da su u krivičnom postupku povređena prava osuđenog, a povreda je takva da je imala uticaja na zakonito i pravilno donošenje presude ili je povređeno ili uskraćeno ljudsko pravo i sloboda okrivljenog ili drugog učesnika u postupku koje je zajemčeno Ustavom, 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.[54] 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.[55]

---

53 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).

54 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.

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

4.5. Odabrane odluke Ustavnog suda Srbije donete tokom 2015. godine[56]

4.5.1. Ocena ustavnosti Zakona o privremenom utvrđivanju načina isplate penzija

Ustavni sud je krajem septembra rešenjem[57] odbacio inicijativu za pokretanje postupka ustavnosti Zakona o privremenom načinu uređivanja penzija[58] kojim su za određeni procenat umanjene sve penzije veće od 25.000 dinara. U obrazloženju odluke Ustavni sud je naveo da iako penzije koje su stečene u skladu sa zakonom predstavljaju imovinu penzionera, Ustav ne garantuje njihov iznos, odnosno visinu penzijskog davanja. Takođe, navodi se da je ograničenje imovinskih prava, pod određenim uslovima, dozvoljeno i prema Ustavu i prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

Polazeći od toga da je smanjenje penzija uređeno zakonom a ne propisom slabije pravne snage, da se Zakonom ne dira u pravo na penziju, da su mere propisane radi legitimnog postizanja cilja redovne isplate penzija (makar i u umanjenom iznosu), da su merama obuhvaćeni penzioneri srazmerno visini svih penzija, i da je reč o merama privremenog karaktera, Ustavni sud je odbacio navode inicijatora o nesaglasnosti Zakona sa Ustavom i međunarodnim ugovorima.

4.5.2. Ocena ustavnosti odredaba Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru

Narodna skupština usvojila je Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru[59] koji je na snagu stupio 12. avgusta. Članom 20 ovog Zakona predviđeno je da zaposlenom u javnom sektoru za vreme primene ovog zakona prestaje radni odnos kada navrši godine života i staž osiguranja koji su propisani zakonom za odlazak u penziju.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju uređuje opšte uslove za sticanje prava na starosnu penziju (65 godina starosti i 15 godina radnog staža ili 45 godina radnog staža) ne praveći razliku između muškaraca i žena, ali predviđa i da žene stiču pravo za odlazak u starosnu penziju i sa 60 godina starosti.

Propisivanjem pravila da momentom sticanja prava za odlazak u starosnu penziju, za vreme primene Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, prestaje radni odnos zaposlenom u javnom sektoru kada navrši godine života i staža koji su zakonom propisani za odlazak u penziju, zakonodavac je u nejednak položaj stavio žene koje rade u javnom sektoru.

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

57 Rešenje Ustavnog suda u predmetu IUz 531/2014.

58 *Sl. glasnik RS*, 116/14.

59 *Sl. glasnik RS*, 68/15.

Ustavnom sudu podneti su predlog[60] i inicijative za ocenu ustavnosti člana 20 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

Iako postupak za ocenu ustavnosti još uvek nije okončan Ustavni sud je doneo rešenje[61] u kojem je konstatovao da je „propisivanje zakonskog uslova za prestanak radnog odnosa zbog navršenja određenih godina života koji se odnosi samo na žene zaposlene u javnom sektoru i indirektno pretvaranje jednog zakonskog prava (prava na starosnu penziju pod povoljnijim uslovima u pogledu navršenih godina života) u osnov prestanka radnog odnosa, ustavnopravno sporno sa stanovišta Ustavom garantovane zabrane... diskriminacije po bilo kom osnovu, a naročito,..., po osnovu pola, kao i, indirektno, sa stanovišta Ustavom zajemčene dostupnosti svih radnih mesta svima pod jednakim uslovima."

Ustavni sud je ovim rešenjem, do donošenja konačne odluke u postupku ocene ustavnosti Zakona, obustavio izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koji bi bili doneti, odnosno preduzeti na osnovu sporne zakonske odredbe.

4.5.3. Ocena ustavnosti Zakona o dopuni Zakona o sudijama

Ustavni sud je doneo odluku[62] kojom je utvrdio neustavnost Zakona o dopuni Zakona o sudijama.[63] Suprotno rešenju koje je predvideo Zakon o sudijama, ovim zakonom bilo je određeno da rad sudija koje su izabrane na period od tri godine po isteku ovog roka ne treba ocenjivati, odnosno da će Visoki savet sudstva izabrati na stalnu sudijsku funkciju sudije bez prethodnog ocenjivanja.

Ustavni sud je u obrazloženju istakao da je Narodna skupština bila prinuđena na donošenje ovakvog zakonskog rešenje kako bi se izbegla situacija da posle isteka perioda od tri godine od imenovanja sudija prvi put na sudijsku funkciju, sudije ne budu izabrane na stalnu sudijsku funkciju. Visoki savet sudstva je propustio da donese akte kojima bi bio regulisan postupak i način ocenjivanja rada sudija, zbog čega je zakonodavna vlast morala da interveniše. Ustavni sud smatra da u ovom slučaju zakonodavna vlast nije ugrozila sudsku vlast, već da je sudska vlast ugrozila samu sebe i da je osporeni Zakon donet kao posledica otklanjanja takvog ugrožavanja, koje samo po sebi predstavlja mešanje u drugu granu vlasti ali koje nije onemogućilo sudsku vlast da bude nezavisna i nezavisno izabere sudije.

Činjenica da Visoki savet sudstva nije postupio shodno Zakonu o sudijama, odnosno da je propustio da usvoji kriterijume za ocenjivanje rada sudija, prema stavu Ustavnog suda, predstavlja kršenje načela vladavine prava.

---

60 Predlog za ocenu ustavnosti koji su Ustavnom sudu podneli Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti dostupan je na: http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/zakonodavne-inicijative-i-mi%C5%A1ljenje-o-propisima/predlog-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-na%C4%8Dinu-odre%C4%91ivanja-maksimalnog-broja-zaposleni.

61 IUz-144/2015.

62 IUz-156/2014.

63 *Sl. glasnik RS,* 121/12.

II.
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 sredstva prinude, uključujući i vatreno oružje, mogu koristiti pod uslovima i na način propisan Zakonom o policiji[1] i Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude.[2] Prema članu 12 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji (ZBIA)[3] određeni pripadnici Agencije „u otkrivanju, praćenju, dokumen-

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

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

3 *Sl. glasnik RS*, 42/02 i 111/09.

tovanju, 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".

Bezbednosno informativna agencija može, kad posebni razlozi bezbednosti Republike Srbije to zahtevaju da preuzme i neposredno obavi poslove koji su u nadležnosti ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove (čl. 16 ZBIA). Odluku o ovome sporazumno donose direktor Agencije i ministar nadležan za unutrašnje poslove (čl. 16, st. 2). U ovim situacijama pripadnici Agencije obavljaju poslove „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).

Uslovi za primenu sredstava prinude u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija propisani Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS)[4] i Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija.[5] Lica koja obavljaju poslove privatnog obezbeđenja vatreno oružje mogu koristiti pod uslovima utvrđenim Zakonom o privatnom obezbeđenju[6] 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.[7]

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.

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

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

6 *Sl. glasnik RS***,** 104/13 i 42/15.

7 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.

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).[8] On takođe propisuje poseban postupak unutrašnje kontrole opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude koji se primenjuje svaki put kada je upotrebljeno vatreno oružje ili kad su sredstvom prinude izazvane teške telesne povrede ili izazvana smrt (čl. 25). Predviđeno je da u takvim situacijama direktor policije ili načelnik područne policijske uprave u kojoj radi policijski službenik koji je upotrebio sredstvo prinude, obrazuje komisiju koja razmatra okolnosti upotrebe sredstava prinude, sačinjava zapisnik i daje mišljenje o tome da li je sredstvo prinude zakonito i stručno upotrebljeno.[9] Ovlašćeno lice može, u slučaju da zaključi da je sredstvo prinude upotrebljeno neopravdano ili nepravilno da predlaže direktoru policije preduzimanje zakonom utvrđenih mera (čl. 25, st. 3). Međutim, ovaj pravilnik predviđa 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) što ne isključuje mogućnost da se podaci koji se odnose na nepravilnosti upotrebe sredstava prinude ne nađu u godišnjem izveštaju. Pored toga nije jasno 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.

Upotreba smrtonosnog oružja od strane zaposlenih u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija je 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.[10] 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

8 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.

9 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.

10 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.

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.[11]

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. 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). Do kraja 2015. usvojeno je ukupno šest pravilnika,[12] ali ne i pravilnik koji propisuje obuku i licenciranje firmi i pojedinaca koji se bave poslovima privatnog obezbeđenja, a izmenama i dopunama Zakona o privatnom obezbeđenju predviđeno je da pravna lica i preduzetnici koji na dan stupanja na snagu zakona obavljaju delatnost privatnog obezbeđenja usklade svoj rad sa odredbama ovog zakona do 1. januara 2017. godine.[13]

1.3. Kaznena politika i zaštita prava na život u zakonodavstvu Srbije

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. 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.

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

12 Radi se o Pravilniku o bližim uslovima koje moraju da ispune pravna i fizička lica za sprovođenje stručne obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja; Pravilniku o programima i načinu sprovođenja obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja; Pravilniku o boji i sastavnim delovima uniforme službenika obezbeđenja; Pravilniku o načinu vršenja poslova tehničke zaštite i korišćenja tehničkih sredstava; Pravilniku o načinu polaganja stručnog ispita za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, visini troškova organizovanja i sprovođenja ispita i sadržini i načinu vođenja evidencija i Pravilniku o načinu upotrebe sredstava prinude u vršenju poslova privatnog obezbeđenja. Detaljnije na: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/obezbedjenje-akti.h.

13 Vidi više na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2015/1124–15%20lat.pdf.

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.

U toku 2015. godine, nakon izvršenja nekoliko teških zločina u Srbiji i velikog uznemirenja javnosti otvorila se rasprava o uvođenju strožije kaznene politike. Ministarstvo pravde formiralo je Radnu grupu koja je izradila Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika kojim je za najteža krivična dela i najteže oblike teških krivičnih dela predviđena kazna doživotnog zatvora.[14] Nakon javne rasprave i podeljenih stavova stručne javnosti oko ovog rešenja, u oktobru 2015. Radna grupa odlučila je da odredbe o doživotnoj kazni isključi iz Nacrta upućenog Vladi te da javnu raspravu o uvođenju doživotne kazne produži za šest meseci i u zavisnosti od ishoda raspave ponovo novelira Krivični zakonik.[15]

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, nastavljaju ozbiljni problemi u primeni zakonodavstva koje bi trebalo da zaštiti pravo na život.

Problem zaštite žena od porodičnog nasilja nije smanjen uprkos aktivnostima koje su preduzeli državni organi. U 2015. godini u porodičnom nasilju život su izgubile 34 žene.[16] Nakon teškog zločina i uznemirenja javnosti kada je 17. maja u mestima Martonoš i Orom kraj Kanjiže ubijeno sedmoro ljudi od kojih su četvoro bile žene, nadležni državni organi preduzeli su korake u cilju suzbijanja porodičnog nasilja. Organizovan je sastanak pripadnika Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja, Republičkog javnog tužilaštva na kome je dogovoreno osnivanje ekspertske komisije koja bi za cilj imala da predloži konkretne mere i rešenja u cilju suzbijanja porodičnog nasilja.[17] Odbor za ljudska i manjinska prava i ravno-

14 Tekst nacrta dostupan je na: http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php.

15 Detaljnije vidi na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:570749-Odlaze-se-dozivotna-robija i http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/bez_dozivotne_robije_u_srbiji.55.html?news_id=309401.

16 J. D., „Nezainteresovani da zaštite žene", *Danas*; „Paunović: U 2015. stradalo 34 žene zbog nasilja u porodici", *Politika,* dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/nezainteresovani_da_zastite_zene.55.html?news_id=312625 i http://www.politika.rs/scc/clanak/346510/Paunovic-U-2015-stradalo-34-zene-zbog-nasilja-u-porodici. U medijima takođe postoje informacije o 33 i 36 ubijenih žena u 2015. godini, detaljnije na: http://www.womenngo.org.rs/vesti/423-amandmani-minut-cutanja-za-ubijene-zene-uz-amandmane-za-hitne-mere-zastite; i http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/vec_100_zena_trazilo_pomoc_.55.html?news_id=314473.

17 Danijela Vukosavljević, „Nasilnici uključili državni alarm", *Politika,* dostupno na: http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Nasilnici-ukljucili-drzavni-alarm.sr.html.

pravnost polova održao je javnu sednicu povodom situacije sve učestalijeg nasilja nad ženama.[18] Ministarstvo pravde sastavilo je Polazne osnove za sistemsku borbu u suzbijanju krivičnih dela protiv polne slobode i krivičnih dela protiv braka i porodice[19] sa nizom mera i aktivnosti. Temeljnije i gotovo iste aktivnosti propisane su važećim Posebnim protokolom za pravosuđe u slučajevima nasilja u porodici i partnerskim odnosima[20] Ministarstva pravde i državne uprave iz januara 2014. Još jednom se pokazalo da formalno-pravni okvir za delotvorno postupanje postoji, ali da je problem u domenu primene. Predstavnici nadležnih ministarstava predlagali su rešenja koja su već propisana kao i rešenja koja su osnovano ocenjena kao neefikasna i zabrinjavajuća.[21] Nije prihvaćen predlog izmene i dopune Zakona o policiji da se uvede dodatno ovlašćenje policije da u slučajevima nasilja u porodici na licu mesta događaja udalji do 14 dana iz prostora lice koje vrši nasilje[22] i najavljeno je da će Ministarstvo policije inicirati izmenu Zakonika o krivičnom postupku gde bi se sudije za prethodni postupak ovlastile da odmah po prijavi nasilja odrede meru udaljenja nasilnika iz prostora.[23] S obzirom na zabrinjavajuće nizak procenat prijavljenih slučajeva nasilja u porodici koji budu procesuriani, razumno je očekivati da će veliki broj žrtava partnerskog i porodičnog nasilja u Srbiji ostati bez hitne zaštite.

U Akcionom planu za pregovaranje Poglavlja 23[24] kao preporuka iz izveštaja o skriningu Republike Srbije prepoznaje se kao potreba povećanje nivoa bezbednosti svedoka i svedoka saradnika na viši nivo i unapređenje rada službi za podršku svedocima i svedocima saradnicima (tačka 1.4.4). Do kraja 2015. Ministarstvo

18 Vidi na: http://www.parlament.gov.rs/31._sednica_Odbora_za_ljudska_i_manjinska_prava_i_ravnopravnost_polova.25731.941.html.

19 Dokument je dostupan na: http://www.mpravde.gov.rs/files/Predlog%20MP%20-%20porodicno%20nasilje.pdf. Dokumentom je, između ostalog, planirano unapređenje koordinacije nadležnih državnih organa, formiranje zajedničkog tima sastavljenog od javnih tužilaca, pripadnika MUP-a, službenika centra za socijalni rad, psihologa i lekara koji će raditi na otkrivanju i procesuiranju počinilaca ovih krivičnih dela u svakom osnovnom i višem tužilaštvu. Takođe je planirana specijalistička obuka članova timova, saradnja sa svim relevantnim istitucijama, pružanje besplatne pravne pomoći za žrtve nasilja i formiranje stručne komisije u cilju analize svih relevantnih propisa i predloga potrebnih izmena u cilju daljeg suzbijanja ovih krivičnih dela.

20 Tekst Protokola dostupan je na: http://www.mpravde.gov.rs/files/Protokol%20p14.%201.%202014..doc.

21 Jedan od predloga bio je da psihičko nasilje kao pojavni oblik nasilja, koje je inkriminisano kao krivično delo i kojim se bavi i Porodični zakon RS, bude procesuirano i kvalifikovano i kao prekršaj. Vidi više na: http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=238195.

22 Detaljnije vidi na: http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-15/Odgovor_MUPa_u_vezi_sa_hitnim_merama_zastite.pdf; http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-15/Odgovor_AZCa_ministru_Stefanovicu_o_hitnim_merama_zastite.pdf.

23 Detaljnije na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=10&dd=09&nav_category=11&nav_id=1049555.

24 U pitanju je Finalna verzija Akcionog plana iz septembra 2015. godine, dostupna na: http://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php.

pravde započelo je formiranje Radne grupe za izradu analize dosadašnje prakse u primeni člana 102, st. 5 Zakonika o krivičnom postupku koji se odnosi na zahtev suda ili javnog tužioca da policija preduzme mere zaštite oštećenog lica ili svedoka – na koje se obavezalo.[25] Takođe počev od poslednjeg kvartala 2015. Komisija za sprovođenje programa zaštite učesnika u krivičnom postupku obavezala se na kontinuirano sprovođenje nezavisne i nepristrasne procene rada Jedinice za zaštitu učesnika u krivičnom postupku Ministarstva unutrašnjih poslova.[26]

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.[27] 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,[28] 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.[29]

25 Tačka 1.4.4.1. Akcionog plana.

26 Tačka 1.4.4.2. Akcionog plana.

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

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

29 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.

Veliki broj zločina izvršenih tokom oružanog sukoba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu još uvek nije istražen i procesuiran. U toku 2015. Tužilaštvo za ratne zločine podiglo je svega dve optužnice protiv ukupno 13 lica.[30] Optužnice nisu potvrđene. U toku godine su počela suđenja u tri nova predmeta po optužnicama iz 2014. godine.[31] U martu je formirana Radna grupa za izradu Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina za period 2016–2020.[32] Tužilaštvo za ratne zločine uz podršku Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, Mehanizma za međunarodne krivične sudove i Međunarodnog krivičnog suda, regionalnih tužilaca i nevladinih organizacija pripremilo je prvi nacrt Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Srbiji i uputilo ga na razmatranje Radnoj grupi sa idejom da postigne usklađivanje nacrta Nacionalne strategije sa Tužilačkom strategijom. Iako je usvajanje Nacionalne strategije i Tužilačke strategije planirano za poslednje tromesečje 2015.[33] usvajanje je odloženo za sledeću godinu.[34]

Državnim dočekom Vladimira Lazarevića nakon povratka sa odsluženja kazne zatvora za izvršene zločine protiv čovečnosti na Kosovu[35] na kome su učestvovali ministri pravde, odbrane, rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja, načelnik generalštaba Vojske Srbije i drugi visoki zvaničnici,[36] stiče se utisak da je Vlada poslala potpuno oprečnu poruku od one koja se želi uputiti Strategijom.

---

30 Optužnice protiv petorice bivših pripadnika oružanih snaga Republike Srpske zbog mučenja i ubistva 20 putnika iz voza u Štpcima (BiH) 27. februar 1993. godine i optužnica protiv osam bivših pripadnika Specijalne brigade MUP-a Republike Srpske zbog ubistva više od 1.300 civila u hangaru *Kravice* u Srebrenici 14.7.1995. godine. Vidi više na: http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/VESTI_SAOPSTENJA_2015/VS_2015_03_03_CIR.pdf; http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/VESTI_SAOPSTENJA_2015/VS_2015_09_10_CIR.pdf.

31 Predmeti *Bosanski Petrovac – Gaj, Bihać II i Ljubenić,* vidi više na: http://www.bgcentar.org.rs/jacanje-kapaciteta-organizacija-civilnog-drustva-da-preuzmu-pracenje-nacionalnih-sudenja-za-ratne-zlocine/#more-6833.

32 Radnu grupu čine predstavnici Višeg i Apelacionog suda, Tužilaštva za ratne zločine, Jedinice za zaštitu svedoka, Službe za otkrivanje ratnih zločina, Ministarstva pravde, profesionalnih organizacija, predstavnici advokatske komore i akademske zajednice. Radna grupa je održala nekoliko sastanaka.

33 Tekst Nacrta strategije za procesuiranje ratnih zločina za period 2016–2020. dostupan na: http://www.mpravde.gov.rs/files.pdf.

34 Akcioni plan za Poglavlje 23, tačke 1.4.1.1. 1.4.1.4, detaljnije na: http://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php.

35 Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) pravnosnažno je osudio Vladimira Lazarevića 23. januara 2014. godine na 14 godina zatvora za deportacije i prisilna premeštanja civilnog albanskog stanovništva na Kosovu u koje je bila uključena VJ kao zločine protiv čovečnosti. Bivši komandant Prištinskog korpusa Vojske Jugoslavije osuđen je za pomaganje i podržavanje krivičnih dela deportacije i prislnih premeštanja. Vidi više na: http://www.icty.org/x/cases/milutinovic/acjug/bcs/140123_summary.pdf; http://www.icty.org/x/cases/milutinovic/acjug/bcs/140123.pdf.

36 Zorica Miladinović, „'Svetli primer' iz Haga", *Danas,* detaljnije na: http://www.danas.rs/danasrs/dijalog/quotsvetli_primerquot_iz_haga.46.html?news_id=312340.

U odnosu na procesuiranje lica odgovornih za ubistva za koje se u javnosti sumnja da su umešani državni organi, naročito onih izvršenih u periodu do 2000. godine, u toku 2015. počelo je suđenje optuženima za ubistvo Slavka Ćuruvije.[37] U toku suđenja iznete su kritike vezane za dinamiku sudskog postupka,[38] a glavni pretres je odlagan zbog kontradiktornih odluka Bezbednosno-informativne agencije kojima su predloženi svedoci – bivši pripadnici Agencije oslobođeni čuvanja državne tajne, a u kojima je istovremeno traženo od sudskog veća da se isključi javnost sa pretresa na kojima je planirano njihovo ispitivanje.[39] Do kraja 2015. godine nisu otkriveni i kažnjeni odgovorni za ubistva novinara Dade Vujasinović i Milana Pantića, kao ni odgovorni za pokušaj ubistva novinara Dejana Anastasijevića iako je imenovana specijalna komisija sa zadatkom da se detaljno istraže ovi zločini. Nerazjašnjena ostaju i ubistva 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.

U kasnim večernjim časovima 13. marta transportni helikopter Vojske Srbije koji je prevozio bolesnu bebu iz Novog Pazara u Beograd, srušio se u širem rejonu aerodroma „Nikola Tesla“ u Surčinu i tom prilikom život je izgubilo sedam lica.[40] Odmah nakon nesreće i velikog uznemirenja javnosti, formirane su stručne komisije za ispitivanje udesa.[41] Komisija za osnovno ispitivanje udesa zaključila je na osnovu raspoloživih podataka i okolnosti da je osnovni uzrok udesa neadekvatno upravljanje vazduhoplovom u složenim meteorološkim uslovima,[42] dok se kao drugostepeni uzrok navodi niz propusta u planiranju, organizaciji i rukovođenju

37 Optužnica za ubistvo Slavka Ćuruvije podignuta je u junu 2014, mesec dana kasnije postupak je vraćen u fazu istrage. Optužnica je potvrđena u martu 2015, a suđenje je počelo 1. juna 2015. godine.

38 Svetlana Palić i Tamara Ognjanović, „Utisak izveštača: Suđenje za ubistvo Ćuruvije trajaće godinama“, Fondacija Slavko Ćuruvija, dostupno na: http://www.slavkocuruvijafondacija.rs/utisak-izvestaca-sudenje-za-ubistvo-curuvije-trajace-godinama/.

39 Svetlana Palić i Tamara Ognjanović, „Nastavak suđenja za ubistvo Ćuruvije odložen zbog kontradiktornih odluka BIA“, Fondacija Slavko Ćuruvija, dostupno na: http://www.slavkocuruvijafondacija.rs/nastavak-sudenja-za-ubistvo-curuvije-odlozen-zbog-kontradiktornih-odluka-bia/.

40 U nesreći su stradali pripadnici Vojske Srbije, pilot Omer Mehić, kapetan Milovan Đukalić, zastavnik Nebojša Trajić, mehaničar letač zastavnik Ivan Miladinović, medicinsko osoblje, lekar Dževad Ljajić, anestetičar Miroslav Veselinović i beba iz porodice Ademović iz Novog Pazara. Vidi: „Pao helihopter s bolesnom bebom“, *Vreme*, detaljnije na: http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1279840.

41 Formirane su dve komisije: Komisija za ispitivanje uzroka nastanka vanrednog događaja – udesa vojnog vazduhoplova iz sastava dežurne ekipe za TiS dana 13. marta 2015. formirana od strane načelnika Generalštaba 18. marta 2015. i Komisija za osnovno ispitivanje udesa formirana od strane Komande vazduhoplovstva 18. marta 2015. godine.

42 Prema nalazu Komisije posada je najverovatnije doživela prostornu dezorijentaciju kao posledicu zamora, emocionalne prenapregnutosti i kompromitovanom funkcijom pažnje, a prisustvo alkohola kod vođe posade i letača tehničara pojačala je navedene manifestacije, detaljnije na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/vesti/udes/Izvestaj%20komisije%20rvipvo.pdf, str. 4.

letom.[43] Prema navodima komisije, tokom čitavog procesa donošenja odluke i izvršenja leta svi učesnici bili su izloženi pritisku i očekivanjima hitnosti medicinskog zbrinjavanja deteta, što će se posebno odraziti na odabir konačne destinacije sledanja (aerodrom „Nikola Tesla“).[44] Navodi se da je odgovornost za udes podeljena i da je snose vođa posade helikoptera, drugi pilot i letač u pilotskoj kabini, komandant 204. vazduhoplovne brigade, operativni dežurni tim ratnog vazduhoplovstva i protivvazdušne odbrane (ODT RV i PVO).[45] Komisija za ispitivanje uzroka nastanka vanrednog događaja našla je da je došlo do određenih propusta u realizaciji propisanih procedura, da postoje elementi odgovornosti vojne organizacije u pripremi i izvršenju zadatka, ali da navedeni propusti nisu neposredno prouzrokovali udes helikoptera.[46] Komisije nisu ulazile u pitanje eventualne odgovornosti ministra odbrane Bratislava Gašića koji je nepoštujući standardnu operativnu proceduru telefonskim putem kontaktirao komandanta vazduhoplovne brigade sa zahtevom da razmotri hitan transport životno ugrožene bebe.[47] Izveštaji komisija dostavljeni su nadležnom Višem javnom tužilaštvu u Beogradu 31. marta.[48] Tri dana kasnije tužilaštvo je putem saopštenja obavestilo javnost o trenutnoj fazi utvrđivanja činjenica i okolnosti u predmetnom događaju[49] − tužilaštvo je prihvatilo nalaze komisija i kao primarno odgovorne označilo članove posade i navelo da postoje osnovi sumnje da deo odgovornosti snosi jedan broj aktivnih pripadnika Vojske Srbije i da postoje indicije za eventualnu odgovornost određenog broja civilnih lica te da će sprovesti istražne radnje protiv određenog broja lica u cilju potpunog utvrđivanja svih relevantnih činjenica u vezi događaja.[50] Predmet je do kraja 2015. godine bio u fazi sprovođenja predistražnih radnji.

U aprilu 2015. godine od posledica epidemije salmonele u domu za stare „Dvoje“ u naselju Vranići (opština Čačak) umrlo je sedam lica, štićenika i štićenica doma.[51] Ministarstvo unutrašnjih poslova PU Čačak podnelo je krivičnu prijavu pro-

43 Prema nalazu Komisije, osposobljenost i trenaža posade, meteo situacija, mogućnosti vazduhoplova u datim uslovima nisu bili u skladu sa odlukom za složen zadatak u konkretnoj situaciji, kao i sa pravilima, propisima, uputstvima i naređenjima koja regulišu letenje i upotrebu snaga za hitno reagovanje, detaljnije na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/vesti/udes/Izvestaj%20komisije%20rvipvo.pdf, str. 4.

44 Videti više na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/vesti/udes/Izvestaj%20komisije%20rvipvo.pdf, str. 4.

45 *Ibid*, str. 4–5.

46 Vidi više na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/vesti/udes/izvestaj_komisije.pdf, str. 10.

47 Vidi više na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/vesti/udes/Izvestaj%20komisije%20rvipvo.pdf, str. 1 i 2.

48 „Tužilaštvo primilo izveštaj vojne komisije o padu helihoptera“, *Blic*, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/hronika/tuzilastvo-primilo-izvestaj-vojne-komisije-o-padu-helikoptera/hj548sy.

49 „Tužilaštvo: Primarno odgovorni članovi posade“, *N1*, dostupno na: http://rs.n1info.com/a48793/Vesti/Tuzilastvo-Za-udes-primarno-odgovorni-clanovi-posade.html.

50 „Tužilaštvo: Za pad helihoptera VS odgovorna posada“, *Kurir*, dostupno na: http://www.kurir.rs/vesti/drustvo/tuzilastvo-za-pad-helikoptera-vs-odgovorna-posada-clanak-1725543.

51 „Prijave protiv odgovornih u Domu za stare u Vranićima“, *Novosti*, dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:557399-Prijave-protiv-odgovornih-u-Domu-za-stare-u-Vranicima.

tiv direktora i glavne kuvarice Doma za stare stavljajući im na teret izvršenje teških dela protiv zdravlja ljudi.[52] Postupak je u fazi sprovođenja dokaznih radnji.[53]

U večernjim časovima 1. decembra 2015. advokat Vladimir Zrelac napadnut je i smrtno ranjen iz vatrenog oružja ispred njegove kancelarije u Beogradu.[54] Prema rečima predsednika advokatske komore Srbije, dve nedelje pre nego što je napadnut avdokat je policiji prijavio pretnje smrću i zatražio zaštitu, ali nadležni organi ništa nisu preduzeli tim povodom.[55]

1.4. Eutanazija

U 2015. nije bilo značajnijih promena u odnosu na pitanje uvođenja prava na eutanaziju. Prva faza javne rasprave o prednacrtu Građanskog zakonika koji propisuje ovo pravo u članu 87[56] predviđeno je da traje do juna 2016. nakon čega će biti sastavljen sam nacrt Građanskog zakonika.

Evropski sud za ljudska prava doneo je u toku 2015. još jednu odluku u predmetu vezanom za eutanaziju. Naime, u slučaju *Lamber i drugi protiv Francuske* (46043/14) Veliko veće Evropskog suda našlo je da nije bilo povrede prava na život iz člana 2 Evropske konvencije u odluci da se prekine veštačko održavanje života tridesetosmogodišnjeg pacijenta u bolnici.[57]

2. Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode

2.1. Opšte

Srbija je članica svih važnijih međunarodnih ugovora kojima se zabranjuje mučenje, nečovečno ili ponižavajuće kažnjavanje ili postupanje. Prema Ustavu Republike Srbije ljudsko dostojanstvo i život su neprikosnoveni, fizički i psihički

52 *Ibid*.

53 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja broj 10–418/16, predmet KT 507/2015, Osnovno javno tužilaštvo u Čačku.

54 „Advokat Vladimir Zrelec podlegao povredama“, *Tanjug,* detaljnije na: http://rs.n1info.com/a121251/Vesti/Advokat-Vladimir-Zrelec-podlegao-povredama.html.

55 „U poslednjih 15 godina napadnut 41 advokat“, *Tanjug,* detaljnije na: http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=217982.

56 Više o ovome u *Izveštaj 2014*, II.I.1.4.

57 Podnosioci predstavke, članovi porodice Lamber tvrdili su da je povređeno pravo na život odlukom Državnog saveta Francuske koji je našao da je zakonita odluka o skidanju sa aparata za veštačko održavanje života njihovog člana porodice, Vensana Lambera. Lamber je 2008. u teškoj saobraćajnoj nesreći povredio glavu i ostao potpuno paralizovan sa teškim povredama mozga. Lekarski tim koji je lečio Lambera, doneo je odluku zajedno sa njegovom suprugom i šest od osmoro braće i sestara da mu isključe aparate za ishranu i hidrataciju, nakon čega su roditelji, sestra i polubrat podneli tužbu sa ciljem da spreče da se odluka sprovede. Detaljnije vidi na: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001–155352.

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 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 je pravo da bude pregledano od strane lekara koga samo izabere.[58] 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).

2.2. Definicija mučenja, zaprećene kazne i zastarelost za akte mučenja

Srbija ni u 2015. godini nije ispunila obavezu utvrđenu u članu 4 Konvencije protiv mučenja da definiše krivično delo mučenja na način na koji je to učinjeno u članu 1 Konvencije. Krivični zakonik inkriminiše mučenje kroz krivično delo zlostavljanje i mučenje (čl. 137) i iznuđivanje iskaza (čl. 136). Problem inkriminacije proizilazi iz činjenice da se ova dva krivična dela preklapaju tj. da ne postoji suštinska razlika između kvalifikovanog oblika zlostavljanja i mučenja kada ga je počinilo službeno lice (čl. 137, st. 2 u vezi sa stavom 3) i osnovnog i kvalifikovanog oblika iznuđivanja iskaza. Drugim rečima, iznuđivanje iskaza, definisano kao zasebno krivično delo, samo po sebi predstavlja radnju mučenja. Ovakvo rešenje zakonodavca stvara bespotrebnu zabunu i može voditi ka neujednačenoj praksi tj. može dovesti do situacije u kojoj se isti akti (akti mučenja) različitih počinioca kvalifikuju pod različita krivična dela.[59]

58 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.

59 Na sve probleme navedene u ovogodišnjem, ali i izveštajima iz prethodnih godina ukazao je i CAT u Završnim napomenama na drugi periodični izveštaj Srbije u maju 2015. godine, Concluding observations on the second periodic report of Serbia, dok. UN, CAT/C/SRB/CO/2, (3. jun 2015. godine), dostupno na: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/112/60/PDF/G1511260.pdf?OpenElement, st. 8.

Krivično delo zlostavljanja i mučenja definisano je tako da počinilac ovog krivičnog dela može biti svako, a ne samo službeno lice ili lice koje deluje u službenom svojstvu, ili druga osoba podstaknuta od strane službenog lica ili osoba koja vrši mučenje uz izričit ili prećutan pristanak službenog lica.

Nije sporno da praksa Evropskog suda nameće obavezu državama da gone i počinioce zlostavljanja koji nemaju status službenog lica,[60] ali takvi slučajevi mogu se podvesti pod druga krivična dela koja predivđa KZ poput lakih (čl. 122) i teških telesnih povreda (čl. 121), protivpravno lišenje slobode (čl. 132), prinudu (čl. 135), ugrožavanje sigurnosti (čl. 138), nasilje u porodici (čl. 194). Pored toga, kako se veliki broj različitih akata zlostavljanja muškaraca nad ženama kvalifikuje kao krivično delo zlostavljanje i mučenje,[61] uvođenjem posebnog krivičnog dela koje će za pasivnog subjekta imati ženu preciznije bi se regulisala celokupna oblast inkriminacije zlostavljanja.[62]

Kazne koje su zaprećene za krivična dela zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza nisu u skladu sa težinom samih zločina. Komitet za ljudska prava UN i CAT preporučili su Srbiji da poveća kazne za akte mučenja tako da one budu srazmerene težini koju ono sa sobom nosi.[63] Ukoliko bi se u obzir uzela praksa CAT kroz periodične preglede izveštaja brojnih država ugovornica, propisane kazne za akte mučenja trebale bi da budu u rasponu od 6 do 20 godina.[64] Pored toga, i dalje je moguća apsolutna zastarelost krivičnog gonjenja za zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza, što je CAT i ove godine kritikovao.[65] Prema podacima kojima raspolaže Beogradski centar za ljudska prava, u periodu od 2012. do 2014. godine četiri postupka su apsolutno zastarela i to: K 8627/12 Osnovnog suda u Beogradu, K 2450/13 Osnovnog suda u Kragujevcu, K 347/10 Osnovnog suda u Pančevu i K 1339/11 Osnovnog suda u Staroj Pazovi.[66] Svaki od navedenih postupaka odnosio se na policijske službenike (11) i zlostavljanje koje su navodno počinili nad osobama lišenim slobode.

60 *Milanovic protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 41614/07 (2010), st. 83.

61 Seksualno uznemiravanje, pretnje i brojni drugi oblici psihičkog i fizičkog nasilja.

62 Vidi više *u Izveštaj 2014*, II.2.1.

63 Concluding observations of the Human Rights Committee, dok. UN, CCPR/C/SRB/CO/2 od 20. maja 2011. godine, dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fSRB%2fCO%2f2&Lang=en, st. 11 i Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention, dok. UN, CAT/C/FRA/CO/4–6 od 20. maja 2010. godine, dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/FRA/CO/4–6&Lang=En, st. 8.

64 Manfred Nowak i Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention Against Torture*, Oxford Univerisity Press, Oxford 2008, str. 250.

65 Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention, dok. UN, CAT/C/FRA/CO/4–6, od 20. maja 2010. godine, dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/FRA/CO/4–6&Lang=En, st. 8.

66 Svi podaci dobijenu su putem odgovora na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja u periodu od 2012. do 2014. godine.

2.3. Pravni okvir za krivično gonjenje počinioca zlostavljanja i praksa pravosudnih organa

Od stupanja na snagu novog ZKP 1. oktobra 2013. godine uspostavljen je nepovoljniji pravni okvir kada je u pitanju gonjenje počinioca zlostavljanja. Naime, za krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do 8 godine, što je slučaj sa zlostavljanjem i mučenjem i blažim oblikom iznuđivanja iskaza, predviđen je skraćeni postupak, tj. postupak koji isključuje obaveznu istragu već nadležno javno tužilaštvo može da preduzme samo pojedine dokazne radnje – samoinicijativno ili po nalogu suda.[67] Dakle, samo u slučaju kvalifikovanog oblika iznuđivanja iskaza javni tužilac će biti u obavezi da sprovede istražni postupak. U ostalim slučajevima preduzimaju se pojedine istražne radnje.

Pored toga, novim ZKP značajno je smanjena i uloga oštećenog u krivičnom postupku. Za krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti oštećeni više nije u mogućnosti da preuzme krivično gonjenje u svojstvu supsidijarnog tužioca ukoliko nije došlo do potvrđivanja optužnice. Jedina mogućnost koja je oštećenom ostavljena u slučaju da tužilac odustane od krivičnog gonjenja pre potvrđivanja optužnice jeste prigovor neposredno višem javnom tužocu.[68]

Ovakvo rešenje doprinelo je da vrlo mali broj krivičnih postupaka koji su pred javnim tužilaštvima pokrenuti za krivična dela zlostavljanje i mučenje i iznuđvanje iskaza dođe do faze glavne rasprave tj. u najvećem broju slučajeva krivični postupci su okončani odbacivanjem krivične prijave od strane tužilaštva. Od 1. oktobra 2013. godine kada je na snagu stupio novi ZKP, pa do 30. juna 2015. godine osnovnim javnim tužilaštvima podneto je 259 krivičnih prijava protiv 417 osoba za krivično delo zlostavljanje i mučenje i 8 krivičnih prijava protiv 19 osoba za krivično delo iznuđivanje iskaza. Od 259 krivičnih prijava za zlostavljanje i mučenje 121 je podneta protiv pripadanika MUP i zaposlenih u službama obezbeđenja kaznenopopravnih zavoda.[69] Navedene krivične prijave odnosile su se na ukupno 245 osoba. Od 121 krivične prijave postupak je još uvek u toku u odnosu na 34 prijave (66 osobe), 80 krivičnih prijava je odbačeno (171 osoba), podignuto je 6 optužnih predloga (7 osoba) i zaključen je jedan sporazum o priznanju krivičnog dela (1 osoba). Što se tiče 8 krivičnih prijava za iznuđivanje iskaza podnetih protiv 19 policijskih službenika MUP, sedam je odbačeno dok je po jednoj krivičnoj prijavi postupak još uvek u toku (3 osobe).[70]

67 Član 495 ZKP.

68 Članovi 51 i 52 ZKP.

69 Od 121 podnete prijave 99% se odnosi na pripadnike MUP, a 1% na zaposlene u službama obezbeđenja kazneno-popravnih zavoda.

70 Navedeni podaci obuhvataju kompletnu praksu 76% osnovnih javnih tužilaštava u Srbiji, delimičnu praksu 9% osnovnih javnih tužilaštava (I osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, II osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, III osnovno javno tužilaštvo u Beogradu, Osnovno javno tužilaštvo u Čačku i Osnovno javno tužilaštvo u Somboru), dok 15% javnih tužilaštva nije do-

Prema podacima o sudskim postupcima za krivična dela zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza, u periodu od 1. oktobra 2012. godine do 31. decembra 2014. godine. Vodilo se ukupno 252 krivična postupka protiv 369 osoba za krivično delo zlostavljanja i mučenja, i jedan krivični postupak za iznuđivanje iskaza protiv 3 osobe. Od 252 krivična postupka 89 se odnosi/lo na policijske službenike i zaposlene u službi obezbeđenja kazneno-popravnih zavoda.[71] Ukupan broj okrivljenih u tim postupcima iznosi 172. Od 89 kriivčnih postupaka 55 je još uvek u toku (104 osobe), dok je 34 pravnosnažno okončano (68 osoba). Od pravnosnažno okončanih postupaka odgovornost je utvrđena samo u 6 slučajeva i to tako što je u tri slučaja izrečena uslovna osuda (3 osobe), u dva slučaja je primenjen institut odlaganja krivičnog gonjenja (9 osoba) i izrečena je samo jedna kazna zatvora u trajanju od 8 meseci.[72]

Ako se pažljivo analizira praksa sudova i tužilaštava jasno je da je položaj oštećenog unazađen novim ZKP. Drugim rečima, od 1. oktobra 2013. godine do 30. juna 2015. godine od 121 krivične prijave podnete protiv službenih lica samo u pogledu 6 je podnet optužni predlog, tj. krivični postupak je otišao u fazu glavne rasprave. Nasuprot toga, od 89 krivičnih postupaka koji su u fazu glavne rasprave ušli pre stupanja na snagu novog ZKP, gotovo 65% (57 od ukupno 89) je do te faze došlo nakon preuzimanja krivičnog gonjenja od strane oštećenog kao supsidijarnog tužioca. Razumno je pretpostaviti da bi znatno veći broj krivičnih postupaka u kojima je tužilaštvo odustalo od krivičnog gonjenja nakon 1. oktobra 2013. godine bilo nastavljeno od strane supsidijarnog tužioca da ta mogućnost nije ukinuta.

Navedeni podaci ukazuju na moguće sistemsko kršenje procesnog aspekta zabrane zlostavljanja koji nameće obavezu državi da ozbiljne navode o zlostavljanju istraži u nezavisnom i nepristrasnom postupku, preduzimajući pritom razumne mere koje mogu dovesti do otkrivanja i kažnjavanja navodnog počinioca zlostavljanja. Ovakav zaključak može se izvući kako zbog lošeg zakonodavnog okvira za gonjenje i kažnjavanje počinioca zlostavljanja, tako i na osnovu kvaliteta sprovedenih krivičnih postupaka i kaznene politike pravosudnih organa koju sprovode prema počiniocima zlostavljanja. Sve ove probleme uočio je i CAT u razmatranju drugug peridičnog izveštaja Republike Srbije.[73]

---

stavilo nijedan traženi podataka (Bečej, Kraljevo, Leskovac, Petrovac na Mlavi, Ruma, Šabac, Ub, Užice i Vršac). U svakom slučaju, uzorak je dovoljno dobar da bi mogla da se dâ ocena poštovanja procesnog aspekta zabrane zlostavljanja u Srbiji.

71 Od 89 podnetih prijava 98% se odnosi na pripadnike MUP, a 2% na zaposlene u službama obezbeđenja kazneno-popravnih zavoda.

72 Navedeni podaci predstavljaju gotovo celokupnu sudsku praksu osnovnih sudova u Srbiji, s obzirom da samo Osnovni sud u Subotici nije dostavio tražene podatke, dok su osnovni sudovi u Jagodini i Bačkoj Palanci delimično dostavili podatke.

73 Concluding observations on the second periodic report of Serbia, dok. UN, CAT/C/SRB/CO/2, od 3. juna 2015. godine, dostupno na: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/112/60/PDF/G1511260.pdf?OpenElement, st. 8–10.

2.4. 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 i čl. 143, st. 2 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. 144, 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. 144, st. 3).[74]

Uputstvom o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima (Uputstvo)[75] takođe su predviđene situacije u kojima su policijski službenici dužni da obezbede lekarski pregled određenoj osobi bez obzira da li je lekarska intervencija neophodna zbog upotrebe sredstava prinude ili iz drugih razloga. Prema tački 26.1. Uputstva bolesno ili povređeno lice, kome je očigledno potrebna lekarska pomoć ili lice koje pokazuje znakove težeg trovanja alkoholom ili drugim sredstvom, ne može se zadržavati u prostoriji za zadržavanje. Policijski službenik koji vrši zadržavanje mora odmah organizovati pružanje potrebne lekarske pomoći i smeštaj u odgovarajuću zdravstvenu ustanovu.

Policijski službenici prema Uputstvu imaju obavezu da prisustvuju lekarskim pregledima što onemogućava nezavisan i nepristrasan lekarski pregled u skladu sa najvišim međunarodnim standardima koji se odnose na prevenciju mučenja, a pre svega na standard koji predviđa da je lekar koji vrši pregled dužan da zabeleži izjavu osobe koju pregleda o okolnostima pod kojima su povrede nastale.[76] Teško je

74 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.

75 Uputstvo je usvojeno u skladu sa Zakonom o policiji i može se naći na: http://media.ssp.org.rs/2013/03/Uputstvo-o-postupanju-prema-dovedenim-i-zadrzanim-licima-LAT.pdf.

76 Tačka 26.3. Uputstva.

zamisliti da bi osoba koja je pretrpela određeno nasilje od policijskih službenika (zakonito ili nezakonito) bila u mogućnosti da iznese sve relavantne činjenice o spornom događaju uz njihovo prisustvo. Pored toga, retki su slučajevi u praksi da lekar uzetu izjavu dovede u uzročno-posledičnu vezu sa opisanim povredama uprkos zakonskoj obavezi da to učini. Ovim nedostacima bavio se i CAT koji je Srbiji uputio niz preporuka za njihovo otklanjanje.[77]

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. 126 i 127), odnosno odgovarajućim pravilnikom o kućnom redu. Pritužbe zbog zlostavljanja od strane policije i obezbeđenja u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija mogu se podneti i Zaštitniku građana (čl. 25–31 Zakona o Zaštitniku građana), ali je ovaj vid zaštite prava supsidijarne prirode, tako da građani pritužbe mogu podneti samo ako su prethodno pokušali da zaštite svoja prava „u odgovarajućem pravnom postupku“ (čl. 25, st. 3). Izuzetno, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak po pritužbi i pre nego što su „iscrpljena sva pravna sredstva“.[78]

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). Pri-

77 Concluding observations on the second periodic report of Serbia, dok. UN, CAT/C/SRB/CO/2 od 3 juna 2015, dostupno na: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/112/60/PDF/G1511260.pdf?OpenElement, st. 9.

78 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).

tužba 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,[79] 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.[80] Na kraju postupka, kada se donese odluka o osnovanosti pritužbe, pritužilac se obaveštava da je postupak rešavanja pritužbe zaključen i da „ima na raspolaganju sva pravna i druga sredstva za zaštitu svojih prava i sloboda“.

U periodu od 1. oktobra 2012. godine do 1. novembra 2014. godine Ministarstvu unutrašnjih poslova podneto je ukupno 1.144 pritužbi na postupanje policijskih

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

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

službenika, od kojih je za 72 utvrđeno da su osnovane. Što se tiče disciplinskih postupaka, prema podacima dostavljenim od strane MUP pokrenuto je minimum 36 disciplinskih postupaka u navedenom periodu, a u 24 utvrđena disciplinska odgovornost i izrečene disciplinske sankcije: umanjenje plate (u 8 slučajeva), opomena (u 10 slučajeva) i raspoređivanje na niže radno mesto (u jednom slučaju).[81] Petorici policijskih službenika je prestao radni odnos, od toga jedan zbog izvršenja krivičnog dela Iznuđivanje iskaza (čl. 136, st. 2).[82] U istom periodu, Sektor unutrašnje kontrole MUP podneo je 34 krivične prijave i to za: zlostavljanje i mučenje (čl. 137 KZ; u 21 slučaju); laka telesna povreda (čl. 122 KZ; u 3 slučaja), prinuda (135 KZ; u 2 slučaja), ugrožavanje sigurnosti (čl. 138 KZ; u 4 slučaja), iznuda (214 KZ; u 4 slučaja).

2.5. *Poštovanje principa* non-refoulement *i zabrane kolektivnog proterivanja*

Princip *non-refoulment* prema međunarodnom pravu apsolutno zabranjuje svim državama da vraćaju ljude u bilo koju zemlju gde bi mogli biti podvrgnuti mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.[83] Pored toga, princip *non-refoulement* u izbegličkom pravu podrazumeva zabranu vraćanja izbeglice na teritoriju zemlje u kojoj joj preti progon po nekom od osnova iz Konvencije o statusu izbeglica iz 1951.[84]

Svako prinudno udaljenje, pa tako i vraćanja stranaca avionom u zemlju porekla ili treću zemlju,[85] udaljenje putem sporazuma o readmisiji, udaljenje na osnovu rešenje o otkazu boravka[86] ili na osnovu zaštitne mere udaljenja stranca sa teritorije Srbije izrečene u prekršajnom postupku,[87] mora da bude regulisano posebnom procedurom kojom će se strancu omogućiti da se u postupku u kome mu je obezbeđen prevodilac i pravni zastupnik, izjasni o svom udaljenju. Takođe, u slučaju da je prvostepena odluka negativna po stranca, mora mu se omogućiti da na nju uloži pravni lek koji ima suspenzivno dejstvo. U navedenoj proceduri trebalo bi pre svega da se utvrdi da li u slučaju povratka u treću zemlju ili zemlju porekla postoje rizici da stranac bude podvrgnut mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Pored toga, posebno se mora obratiti pažnja na strance za koje postoji razumna sumnja da su u potrebi za međunarodnom zaštitom, i dodatno, da li

81 Preostali postupci su bili u toku u trenutku davanja odgovora.

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

83 Član 3 Konvencije potiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka i član 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

84 Član 1 Konvencije o statusus izbeglica iz 1951. i Protokola iz 1967.

85 Član 22, st. 2 Zakona o strancima (ZS), *Sl. glasnik RS,* 97/08.

86 Član 35 ZS.

87 Član 65 Zakona o prekršajima, *Sl. glasnik RS,* 65/13.

je treća zemlja u koju se vraćaju, potpisnica Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i Protokola iz 1967.[88]

S obzirom da u proteklih nekoliko godina veliki broj stranaca za koje postoji sumnja da su u potrebi za međunarodnom zaštitom prolazi preko teritorije Srbije krećući se ka nekoj od zemalja EU, nadležni organi Srbije u više navrata su se našli u situaciji da sprovode postupke prinudnog udaljenja onih stranaca koji su po njihovoj oceni nezakonito ušli ili boravili na teritroriji Srbije. Dva najčešća oblika prinudnog udaljenja koja su bili zastupljena tokom 2015. godine odnosila su se na vraćanje sa aerodroma „Nikola Tesla" onih stranaca koji po oceni Stanice granične policije Beograd (SGP Beograd) nisu ispunjavali uslove za ulazak u Srbiju, i prinudno udaljenje iz Prihvatilišta za strance na osnovu sporazuma o readmisiji koje je Srbija potpisala sa Evropskom zajednicom i nekim susednim zemljama (Crna Gora i Makedonija).[89] Ako se u obzir uzmu svi navedeni standardi, ali i ocene brojnih međunarodnih tela, od kojih su ocene CAT bile najvažnije u 2015. godini, može se zaključiti da postojeće procedure prinudnog udaljenja u Srbiju ne sadrže procesne garancije od *refoulement*-a.[90]

Prema statistikama koje je MUP-SGP Beograd dostavila za prvih 6 meseci 2015. godine ukupno 520 stranih državljana vraćeno je u zemlje porekla ili treće zemlje jer, po oceni policijskih službenika SGP Beograd, nisu ispunjvali uslove za ulazak u RS. Od ukupnog broja vraćenih, za njih 69 bi se moglo reći da su bili u potrebi za međunarodnom zaštitom s obzirom na to da su dolazili iz zemalja porekla najvećeg broja izbeglica: Sirija, Irak, Avganistan, Palestina i Libija. Tako je u prvoj polovini 2015. godine u Tursku vraćeno 28 Iračana, 7 Sirijaca i 1 Avganistanac; u Grčku 2 Sirijca i 1 Avganistanac; na Kipar 16 Palestinaca; u UAE 1 Avganistanac i 1 Iračanin; u Katar 1 Sirijac; u Liban 7 Sirijaca i 1 Libijac i u Crnu Goru 1 Libijac. Takođe, za prvih 4 meseca 2015. godine 119 osoba za koje je razumno bilo pretpostaviti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom vraćeno je iz Prihvatilišta za strance u Bugarsku, a na osnovu Sporazuma o readmisiji sa Evropskom zajednicom.

Procedura prinudnog udaljenja prema sporazumima o readmisiji nema neku posebnu formu. Kada zamoljena država odobri zahtev za prihvat stranaca koji su po oceni nadležnih organa Srbije nezakonito ušli iz neke od susednih zemalja, stranci se transportuju do granice i predaju nadležnim organima zamoljene države.[91] Ako se stranac koji ne ispunjava uslove za ulazak u Srbiju nađe na aerodromu Beograd on se ukrcava na prvi slobodan let i vraća u zemlju iz koje je došao o trošku avio prevoznika.[92] Dakle, ni jedna ni druga procedura ne podrazumevaju postupak do-

88 Vidi više u Izvod iz 19. opšteg izveštaja [CPT / Inf (2009) 27], st. 93–95.

89 Zemljama iz kojih u Srbiju ulazi najveći broj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom.

90 Concluding observations on the second periodic report of Serbia, dok. UN, CAT/C/SRB/CO/2, (3. jun 2015. godine), dostupno na: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/112/60/PDF/G1511260.pdf?OpenElement, st. 14–15.

91 Član 3 Sporazuma o readmisiji sa Crnom Gorom tj. članovi 6, 7 i 9 Sporazuma o readmisiji sa Evropskom zajednicom.

92 Član 22 ZS.

nošenja individualne odluke u postupku u kome stranac, u prisustvu tumača za jezik koji razume i pravnog zastupnika, može da se izjasni o svom udaljenju, niti mu je omogućeno da na odluku o udaljenju uloži žalbu sa suspenzivnim dejstvom.[93]

U periodu od novembra 2013. godine, do kraja 2015. godine Beogradski centar za ljudska prava je u tri slučaja podneo zahtev za privremenu meru Evropskom sudu za ljudska prava kako bi sprečio kršenje principa *non-refoulement* od strane SGP Beograd i Prihvatilišta za strance. Sva tri zahteva odobrena su i sprečeno je vraćanje stranaca u Grčku,[94] Somaliju[95] i Crnu Goru.[96]

2.6. Materijalni uslovi u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija

Problem prenaseljenosti i dalje je izuzetno zastupljen u kazneno-popravnim ustanovama. U periodu od 2010. do 2014. godine na odsluženju kazne zatvora bilo je 38.835 osoba. Početkom januara 2015. godine 9.673 osoba čekalo je na izvršenje kazne zatvora. Iako je Srbija godinama u nazad usvajala strategije koje su za cilj imale smanjenje zatvorske populacije, stanje u brojnim kazneno-popravnim ustanovama i dalje je zabrinjavajuće.[97] Tu se pre svega misli na najveće zavode u Sremskoj Mitrovici, Požarevcu i Nišu, ali i na Okružni zatvor u Beogradu. Ovi zatvori ne zadovoljavaju arhitektonske standarde koji bi morali biti primenjeni kada je reč o izgradnji ustanova u kojima borave lica na izdržavanju zatvorske kazne, pa se mogu okarakterisati kao nehumani i ponižavajući.

I dalje su najnepovoljniji uslovi života u IV paviljonu i paviljonu „Škola“ u KPZ u Sremskoj Mitrovici, kao i VII paviljon u KPZ u Požarevcu. Četvrti paviljon u Sremskoj Mitrovici star je više od 100 godina, i sagrađen je tako da se u njemu smeštaju osobe kojima je određena disciplisnka mera samice. Međutim, danas u njemu boravi više od 300 osuđenika, bez mogućnosti za radno angažovanje i uz praktično nepostojeći tretmanski rad.[98] U sobama koje su veličine oko 8 kvadratnih metara boravi po četvoro ili troje ljudi. Toalet u sobama nije na adekvatan način ograđen od ostatka prostorije pa je u svim sobama zagušljivo, higijena je loša i šire se neprijatni mirisi i duvanski dim. Takođe, sam paviljon ima dvofaznu struju koja nije sprovedena do soba za spavanje, tako da osuđenici u sobama imaju samo jednu sijalicu od 60 vati koja je nedovoljna za čitanje i pisanje bez smetnji i može da naškodi vidu. Zbog loše higijene, već godinama

93 Do svih podataka o radu SGP Beograd i Prihvatilišta za strance Beogradski centar za ljudska prava došao je kroz sprovođenje projekta *Pružanje besplatne pravne pomoći tražiocima azila u Srbiji* koji se sprovodi uz podršku UNHCR od 2012. godine.

94 *P. S. protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 90877/13.

95 *Ahmed Ismail (Shiine Culay) protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 53622/14, tzv. *chain refoulement* preko Abu Dabija (UAE), Kartuma (Sudan) do Mogadiša (Somalija).

96 *Othman protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 27468/15.

97 Vidi više u II.3.

98 U KPZ u Sremskoj Mitrovici na jednog vaspitača u proseku dođe 100 ili više osuđenika.

unazad učestale su pojave vaški i stenica. Sedmi paviljon u Požarevcu takođe je star više od sedam decenija i u veoma lošem je stanju. U sobama veličine 8 do 9 kvadratnih metara smešta se po dvoje, troje ili četovoro osuđenika. Osuđenici su primorani da po 22 sata dnevno borave u prostorijama, bez mogućnosti da budu radno angažovani, i uz praktično nikakav tretmanski rad. Ni ovde toalet nije odeljen od ostatak prostorije, te se u svim sobama šire neprijatni mirisi i higijena je izuzetno loša. Još uvek nije izvršena ni rekonstrukcija 6 blokova OZ u Beogradu namenjenih za smeštaj pritvorenika, pa su lica kojima je određen pritvor primorana da po 22 časa provode u prenaseljenim prostorijama koje nemaju prozore, bez prirodne svetlosti i vazduha.

3. Pravo na slobodu i bezbednost ličnost

3.1. Opšte

Republika Srbija ratifikovala je sve najvažnije međunarodne instrumente kojima se štiti pravo na slobodu i bezbednost ličnosti i obavezala se na poštovanje člana 9 Pakta o građanskim i političkim pravima koji stvara obavezu za državu da štiti pravo na slobodu i obezbedi procesne garancije u cilju sprečavanja samovoljnog i nezakonitog lišenja slobode i obavezu države da precizno definiše slučajeve u kojima je lišenje slobode opravdano, kao i da obezbedi sudsku kontrolu zakonitosti lišenja slobode. Srbiju obavezuje i Evropska konvencija koja je u članu 5 detaljno regulisala sve oblike lišenja slobode i uslove pod kojima ovo pravo može biti ograničeno, ali takođe i praksa Evropskog suda za ljudska prava.

Ovo pravo garantovano je i Ustavom, u kome je ono regulisano na znatno širi način nego što je to slučaj sa npr. Evropskom konvencijom.[99] Krivični zakonik (KZ)[100] u članu 45 reguliše kaznu zatvora i kaznu zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje. Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP)[101] detaljno je regulisana upotreba mere pritvora, (čl. 210–223), zabrane napuštanja stana sa ili bez elektronskog nadzora (čl. 208 i 209) i dovođenje (čl. 195 i 196). Ovim zakonom regulisano je i lišenje slobode koje sprovode organi unutrašnjih poslova (sa ili bez saglasnosti javnog tužioca) poput: prikupljanja obaveštenja od strane građana (čl. 288), saslušanja osumnjičenog (čl. 299), zadržavanja na mestu izvršenje krivičnog dela (čl. 290), policijskog hapšenja (291) i zadržavanja osumnjičenog (ćl. 293).[102] Zakonom o policiji[103] je članovima 53 i 54 predviđeno policijsko zadržavanje i do-

99 Vidi više u *Izveštaj 2014*, III.4.1.

100 *Sl. glasnik RS,* 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 i 108/14.

101 *Sl. glasnik RS,* 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14.

102 Detaljnije o oblicima lišenja slobode prema odredbama ZKP vidi u *Izveštaj 2014,* III.4.3.

103 *Sl. glasnik RS*, 101/05, 63/09 – Odluka US, 92/11 i 64/15.

vođenje.[104] Zakonom o prekršajima,[105] kao i Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima (ZOBS),[106] takođe je predviđeno policijsko zadržavanje, dok je Zakonom o strancima (ZS)[107] regulisano lišenje slobode stranaca u Prihvatilištu za strance za potrebe prinudnog udaljenja, utvrđivanje identiteta ili iz drugih razloga predviđenih drugim zakonom,[108] kao i zadržavanje stranca za potrebe prinudnog udaljenja.[109]

3.2. Lišenje slobode od strane policijskih službenika

Lica koje policijski službenici liše slobode ili su zadržane po nekom od osnova predviđenih propisima koji regulišu ovu oblast uživaju tri elementarna prava: pravo na advokata/pravnog zastupnika, pravo da o svom lišenju slobode obaveste treću osobu i pravo na lekarski pregled. Ova prava predstavljaju osnovne garancije koje bi trebale da spreče ili otkriju eventualne akte zlostavljanja.[110]

Da bi se sa sigurnošću moglo tvrditi da su osobe lišene slobode od strane policije na adekvatan način upoznate sa svojim pravima, Komitet za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) razvio je standard kojim se predviđa da se zadržanim i dovedenim osobama uručuje pisani obrazac o pravima. Spisak prava osoba lišenih slobode znatno je duži, i uključuje još i pravo osobe da na jeziku koji razume bude upoznat sa razlozima lišenja slobode, da policiji ne daje izjave o delu koje mu se stavlja na teret, da pred sudskim telom pokrene postupak preispitivanja odluke o lišenju slobode, itd. Da bi se ovaj standard dosledno primenjivao u praksi organa u Srbiji ministar unutrašnjih poslova doneo je Uputstvo o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima (Uputstvo)[111] koje u tački 4 detaljno nabraja sva prava osoba lišenih slobode. Takođe, ZKP je detaljno predvideo sva prava koja pripadaju osobama za koje postoji osnovana/osnov sumnje da su počinili krivično delo.[112]

Tokom 2015. godine Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) objavio je izveštaje[113] o posetama 8 policijskih uprava. U delovima izveštaja koji se odnose na obaveštenje o pravima zadržanih osoba može se videti da je u svakoj od posećenih policijskih uprava utvrđeno da se u pojedinim predmetima obrasci obave-

104 Članovi 49–52 Zakona o policiji.

105 Članovi 189–192 Zakona o prekršajima.

106 Članovi 283 i 284 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, *Sl. glasnik RS*, 41/09, 53/10, 101/11 i 32/13 – Odluka US i 55/14.

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

108 Članovi 49–53 ZS.

109 Član 48 ZS.

110 Vidi npr. Izvod iz 2. opšteg izveštaja [CPT/Inf (92) 3], st. 36.

111 Uputstvo doneto u skladu sa Zakonom o policiji, *Sl. glasnik RS*, 101/05 i 63/09 – US i 92/11.

112 Članovi 68 i 69 ZKP.

113 Izveštaji se odnose na rad policijskih uprava Čačak, Niš, Prokuplje, Leskovac, Požarevac, Kikinda, Kragujevac, Pirot i Kraljevo, dostupno na: http://ombudsman.npm.rs/.

štenja predviđeni Uputstvom i ZKP ne uručuju svakoj osobi lišenoj slobode. Pored toga, u policijskoj upravi Požarevac, tokom jedne od retkih nenajavljenih poseta NPM[114] uočeno je da obrazac obaveštenja o pravima koji se nalazio u predmetu o zadržavanju ne sadrži potpis lica lišenog slobode, kao ni konstataciju da je ono odbilo da potpiše obaveštenje.

Slično kao i ranijih godina i u posetama koje su obavljene u 2015. godini NPM je uočio da se neki propusti dešavaju zbog tumačenja pojma lišenja slobode i trenutka od kada lišenje slobode nastaje od strane policijskih službenika. To se posebno odnosi na situaciju u kojoj se nakon saslušanja osumnjičenom donese rešenje o zadržavanju. Kod policijskih službenika i dalje postoji nedoumica od kog momenta počinje da se računa zadržavanje koje po ZKP može trajati najduže 48 sati. Tako se u praksi dešava da neke policijske uprave računaju zadržavanje od momenta kada su licu saopštena prava osumnjičenog iz člana 69, st. 1 ZKP, druge od momenta kada je uručeno rešenje o zadržavanju, dok treće od momenta odazivanja građana/osumnjičenog na razgovor.

Evropski sud u svakom konkretnom slučaju, uzimajući u obzir različite kriterijume poput vrste, trajanja, efekte i način primene mera u pitanju, ocenjuje da li je određeno lice bilo lišeno slobode ili ne.[115]

Objektivni element u smislu člana 5 Evropske konvencije odnosi se na zatvaranje osobe u posebno ograničen prostor u vremenskom periodu koji nije zanemarljiv, dok subjektivni element podrazumeva da osoba nije pristala na zatvaranje. Dok subjektivni element počiva na volji osobe lišene slobode, ispunjenje objektivnog elementa se utvrđuje uz pomoć niza kriterijuma od kojih su najznačajniji: 1) mogućnost osobe da napusti ograničen prostor; 2) nivo nadzora i kontrole nad kretanjem osobe i 3) nivo izolacije i mogućnosti socijalnih kontakta.[116]

Kada se primene ovi standardi jasno je da lišenje slobode nastupa onog trenutka kada se osoba koja se smatra osumnjičenim odazvala pozivu na saslušanje ili pozivu radi prikupljanja obaveštenja od strane građanina. To propisuje i član 294 ZKP koji predviđa da se osumnjičeni može *zadržati radi saslušanja najduže 48 časova od časa hapšenja, odnosno odazivanja na poziv.* Pogrešnu praksu tokom 2015. godine NPM je uočio u policijskim upravama Leskovac i Kraljevo u kojima se vre-

114 Nenajavljena poseta NPM PU Požarevac sprovedena je bez predstavnika Beogradskog centra za ljudska prava.

115 Vidi, na primer, presude u slučajevima *Guzzardi protiv Italije*, ECtHR, App. No. 7367/76 (1980), st. 92; *Medvedyev i drugi protiv Francuske*, ECtHR, App. No. 3394/03 (2010), st. 73; *Creangă protiv Rumunije*, ECtHR, App. No. 29226/03 (2012), st. 91; kao i u „Guide on Article 5 of the Convention – Right to liberty and security", Savet Evrope 2014, str. 5 i 6, dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf.

116 Vidi, na primer, presude u slučajevima *H. L. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECtHR, App. No. 45508/99 (2004) st. 73; *H. M. protiv Švajcarske*, ECtHR, App. No. 39187/98 (2002), st. 45; *Guzzardi protiv Italije*, ECtHR, App. No. 7367/76 (1980), st. 95; kao i u „Guide on Article 5 of the Convention – Right to liberty and security", Savet Evrope 2014, str. 5 i 6, dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf.

me zadržavanja računa od trenutka saopštenja prava iz člana 69, st. 1, odnosno od trenutka uručenja rešenja.[117]

Tokom navedenih poseta NPM je u više navrata ustanovio da se u pojedinim policijskim upravama zadržanim licima *iz bezbednosnih razloga* ne omogućava da tokom zadržavanja kod sebe drže rešenje o zadržavanju i obaveštenje o pravima.[118] Isto tako, kao što je i slučaj sa obaveštenjem o pravima, NPM je u nekoliko slučajeva uočio i da rešenja o zadržavanju nisu potpisana, kao i da na samom rešenju nije konstatovano da je osoba u pitanju odbila da ga potpiše.[119]

U proteklih nekoliko godina kroz Republiku Srbiju prolazi veliki broj izbeglica.[120] Policijski službenici nisu u svim situacijama bili sprenmni na ovakvu situaciju, a budući da nisu bili obavešteni o osnovama izbegličkog prava, veliki broj ovih lica tretirani su kao neregularni migranti, lišavani slobode i na teret im se stavljalo izvršenje prekršaja nezakonit prelazak državne granice[121] i nezakonit boravak na teritoriji Srbije.[122] Samo tokom 2015. godine (zaključno sa septembrom), protiv ovih osoba podneto je više od 13.000 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka.[123] U svakom od navedenih slučajeva jasno je da je podnošenju zahteva i izvođenju pred prekršajnog sudiju prethodilo lišenje slobode, pošto su u najvećem broju slučajeva stranci bili dovedeni,[124] dok je u manjem broju slučajeva doneto rešenje o zadržavanju. Pošto obrazac obaveštenja o pravima dovedenih i zadržanih osoba nije preveden na jezike koje stranci razumeju (arapski, farsi, urdu i sl.), stranci nisu na odgovarajući način bili upoznati sa svojim pravima, i praktično svako dalje postupanje prema njima, uključujući i prekršajni postupak, odvijalo se na jeziku koji ne razumeju. Kako bi se ovaj problem na adekvatan način rešio, neophodno je da se obrazac obaveštenja o pravima prevede na jezike koji stranci najčešće govore, poput arapskog, farsija i sl.

---

117 Više o ovome u: „Izveštaj o poseti PU Leskovac", Zaštitnik građana, *Ombudsman,* 13. maj 2015. godine, dostupno na: http://ombudsman.npm.rs/attachments/481_Izvestaj%20PU%20Leskovac%20menjan.pdf i „Izveštaj o poseti PU Kraljevo", Zaštitnik građana, *Ombudsman*, 14. april 2015. godine, dostupno na: http://ombudsman.npm.rs/attachments/477_Izvestaj%20PU%20Kraljevo%20(1).pdf.

118 Ovakva praksa uočena je npr. u PU Prokuplju, PU Niš, PU Kragujevac i PU Kraljevo, dostupno na: http://ombudsman.npm.rs/.

119 „Izveštaj o poseti PU Čačak", Zaštitnik građana, *Ombudsman*, 14. april 2015. godine, dostupno na: http://ombudsman.npm.rs/attachments/474_14146%20Izvestaj%20Cacak.pdf.

120 Ovaj problem kulminirao je u maju kada je svakodneno, iz pravca Makedonije i manjim delom iz Bugarske i Crne Gore, u Srbiju počelo da ulazi više hiljada izbeglica i drugih kategorija migranata dnevno. Termin preuzet u skladu sa UNHCR dokumentom, dostupnim na: http://www.unhcr.org/49cba1d02.html.

121 Član 65, st. 1 Zakona o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, 97/08 i 20/15 – dr. zakon i član 84, st. 1, t. 1 ZS.

122 Član 85, st. 1, t. 3 ZS.

123 „Izbeglice se manje zadržavaju, granice i dalje otvorene", *Tanjug Online,* 4. oktobar, dostupno na: http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=203840.

124 „Izveštaj o poseti Regionalnom centru granične policije prema Mađarskoj, Policijskoj upravi Subotica, Policijskoj stanici u Kanjiži i centrima za socijalni rad u Kanjiži i Subotici", Zaštitnik građana, septembar 2015.

3.2.1. Lišenje slobode u tranzitnoj zoni aerodroma „Nikola Tesla“

Tokom 2015. godine policijski službenici Stanice granične policije Beograd (SGP Beograd) nastavili su sa praksom od prethodnih godina, da strance koji po njihovoj oceni ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju i koji treba da budu vraćeni u zemlju porekla ili treću zemlju o trošku avio-prevoznika,[125] ne tretiraju kao osobe lišene slobode.[126] Ove situacije su takođe proizvod tumačenja pojma lišenja slobode i pravnoobavezujućih standarda koji proističu iz jurisprudencije Evropskog suda i CPT. Naime, u ovim slučajevima se ne donosi odluka o lišenju slobode tako da ova lica nemaju mogućnost da ospore lišenje slobode pred nadležnim sudskim telom. Pored toga, uskraćeno im je i pravo da angažuju advokata/pravnog zastupnika, da o svom lišenju slobode obaveste treće lice, kao i pravo da budu pregledani od strane lekara. Dodatni problem je i to što na aerodromu nema prevodilaca za jezike kojima govore ova lica tako da se sa njima najčešće komunicira na engleskom jeziku pa tako dolazi do toga da ona ne razumeju pravnu situaciju u kojoj se nalaze.

U toku 2015. godine Beogradski centar za ljudska prava intervenisao je u nekoliko desetina slučajeva kako bi se postarao da se osobama za koje postoji razumna sumnja da su u potrebi za međunarodnom zaštitom obezbedi pristup teritoriji Srbije i postupku azila i kako bi sprečio kršenje principa *non-refoulement*. U svakom od navedenih slučajeva dešavalo se da su stranci u tranzitnoj zoni boravili od nekoliko sati do nekoliko dana iako se u ovim slučajevima, po pravilu, nije donosila odluka o lišenju slobode niti je ovim licima omogućeno uživanje drugih prava osoba lišenih slobode.[127]

U Završnim napomenama na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, CAT je istakao da se u odnosu na strance koji se nalaze u tranzitnoj zoni za potrebe prinudnog udaljenja ne donosi individualna odluka o lišenju slobode i da su im time uskraćena i druga prava koja uživaju osobe lišene slobode. CAT je preporučio organima Republike Srbije da se ovim osobama mora omogućiti pravni zastupnik i prevodilac za jezik koji razumeju kako bi mogli da osporavaju zakonitost njihovog lišenja slobode, ali i odluke o prinudnom udaljenju u treću zemlju i zemlju porekla.[128] Ove godine je i Evropski komitet za prevenciju mučenja (CPT) obavio redovnu posetu Srbiji kada je obišao i aerodrom „Nikola Tesla“.[129] Izveštaj o poseti nije još uvek objavljen mada bi se moglo pretpostaviti da će CPT imati sličan komentar kao i CAT ako se ima u vidu njegova dosadašnja praksa.

125 Član 22 ZS.

126 Vidi više u *Izveštaj 2014*, III.4.4.

127 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji – peridični izveštaj za januar – maj 2015*, Beogradski centar za ljudska prava, jun 2015, str. 6, dostupno na: http://azil.rs/doc/KVINTALNI_IZVE_TAJ_2015_1_1.pdf.

128 Concluding observations on the second periodic report of Serbia, dok. UN, CAT/C/SRB/CO/2, od 3. juna 2015. godine, dostupno na: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/112/60/PDF/G1511260.pdf?OpenElement, st. 14 i 15.

129 *Council of Europe anti-torture Committee visits Serbia*, CPT, jun 2015. godine, dostupno na: http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2015–06–09-eng.htm.

3.2.2. Lišenje slobode u Prihvatilištu za strance

Prema odredbama Zakona o strancima stranom državljaninu se može odrediti mera boravaka u Prihvatilištu za strance za potrebe prinudnog udaljenja, radi utvrđivanja identiteta ili iz nekog trećeg razloga koji je propisan drugim propisima, kao što je npr. Zakon o azilu (čl. 52 i 53). Tokom 2015. godine značajnom broju stranaca boravak u Prihvatilištu određivan je za potrebe svedočenja u krivičnom postupku protiv osoba za koje je postojala osnovana/osnov sumnnje da su počinila krivično delo nedozvoljen prelazak državne granice i krijumčarenje ljudi (čl. 350 KZ) ili krivično delo trgovina ljudima (čl. 388 KZ).

Pošto svedočenje u krivičnom postupku nije predviđeno kao osnov za lišenje slobode i smeštaj u Prihvatilištu za strance, niti to predviđa ZKP oni su bili lišavani slobode iz razloga utvrđivanja identiteta na osnovu odredaba Zakona o strancima. Tako je zakonskim osnovom (utvrđivanje identiteta) zamenjen drugi osnov lišenja slobode (svedočenje u krivičnom postupku) koji nije predviđen nijednim od pozitivnih propisa RS. Ova lica su lišavana slobode na arbitraran način i suprotno garancijama koje proističu iz člana 5 Evropske konvencije. Vreme koje su ova lica provodila u Prihvatilištu zavisilo je od ažurnosti javnih tužilaštava i vremena koje im je bilo potrebno da saslušaju strance kao svedoke, pa su oni boravili u Prihvatilištu po ovom osnovu od nekoliko dana do nekoliko nedelja.

CAT je u svojim završnim napomenama na drugi periodični izveštaj dao ocenu da Srbija nema adekvatnu proceduru prinudnog udaljenja stranca koji po oceni nadležnih organa nezakonito borave na njenoj teritoriji. Manjkavosti u proceduri prinudnog udaljenja odnose se na nedostatak procesnih garancija za primenu principa of *non-refoluement*.[130]

3.3. Mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnih postupaka, oportunitet, sporazum o priznanju krivičnog dela, sporazum o svedočenju okrivljenog i sporazum o svedočenju osuđenog

Tokom 2015. godine nastavljena je aktivnost praćenja prakse pravosudnih organa u pogledu izricanja mera koje podrazumevaju lišenje slobode i mera koje predstavljaju alternativu zatvaranju.[131] Iako je Vlada Srbije u više navrata usvajala brojne strategije koje su za cilj imale širu upotrebu alterantivi zatvaranju, kazneno-

130 Concluding observations on the second periodic report of Serbia, dok. UN, CAT/C/SRB/CO/2, od 3. juna 2015. godine, dostupno na: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/112/60/PDF/G1511260.pdf?OpenElement, st. 14 i 15.

131 U julu 2015. godine Beogradski centar za ljudska prava počeo je sa sprovođenjem projekta *Imprisonment – ultima ratio* u okviru koga je nastavio da sprovodi dugogodišnje aktivnosti usmerene na praćenje rada pravosudnih organa u pogledu izricanja mera koje treba da doprinesu smanjenju zatvorske populacije.

popravne ustanove i dalje su prenaseljene.[132] Jedan od uspeha koji je postignut na planu rasterećenja smeštajnih kapaciteta kazneno-popravnih ustanova jeste smanjenje broja lica koje borave u pritvoru.[133] Statistički podaci o upotrebi mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka (čl. 188–223 ZKP), oportuniteta (čl. 283–284 ZKP) i sporazuma o priznanju krivičnog dela (čl. 313–319 ZKP) koji su prikazani u tabelama u nastavku ovog teksta govore o tome da sudovi još uvek ne koriste mere alternativne kazni zatvora iako je to jedna od mogućnosti da se smanji problem prenaseljenosti. Kada je reč o sporazumu o svedočenju okrivljenog (čl. 320–326 ZKP) i sporazumu o svedočenju osuđenog (čl. 327–330 ZKP), u periodu od 1. januara 2015. godine do 30. juna 2015. godine samo je Osnovno javno tužilaštvo u Negotinu zaključilo jedan sporazum o svedočenju okrivljenog, dok druga osnovna i viša javna tužilaštva nisu zaključivala ovakve sporazume.

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 30. juna 2015. godine[134]

Mere	2010.	2011.	2012.	od. 1. oktobra 2013. do 1. novembra 2014.	od. 1. januara do 30. juna 2015. godine
Pritvor	4.037	3.246	3.317	4.926	2.363
Zabrana napuštanja stana i boravišta	91	113	145	ova mera ne postoji od 1. oktobra 2013. god.	ova mera ne postoji od 1. oktobra 2013. god.
Jemstvo	56	38	52	44	12
Zabrana napuštanja stana	ova mere nije postojala do 1. oktobra 2013. god.			319 (od toga 200 sa elektronskim nadzorom)	191 (od toga 91 uz elektronski nadzor)
Zabrana napuštanja boravišta	ova mere nije postojala do 1. oktobra 2013. god.			214	124
Zabrana prilaženja, sastajanja i komuniciranja	ova mere nije postojala do 1. oktobra 2013. god.			104	100

132 Vidi više u *Izveštaj 2014*, III.4.2.

133 *Ibid.*

134 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. Svi podaci dobijeni su putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Podaci dobijeni za period od 2010. do 2014. godine predstavljaju praksu 80% osnovnih i viših sudova koji su u potpunosti odgovorili na poslate zahteve, dok podaci koji se odnose na 2015. godinu ne sadrže samo statistiku iz osnovnih sudova u Bečeju, Despotovcu i Subotici. Pomenuti sudovi odbili su da dostave tražene podatke.

Tabela: Prikaz upotrebe instituta odlaganja krivičnog gonjenja (oportunitet) u periodu od 1. januara 2015. godine do 30. juna 2015. godine[135]

Oportunitet	
Naredba o odlaganju krivičnog gonjenja	11.265
Rešenja o odbacivanju krivične prijave	7.223[136]

Tabela: Prikaz upotrebe instituta sporazuma o priznanju krivičnog dela u periodu od 1. januara 2015. godine do 30. juna 2015. godine[137]

Sporazum o priznanju krivičnog dela	
Predloženo	2.183
Prihvaćeno	1.742[138]
Odbijeno	37
Odbačeno	9

Tabela: Broj pritvorenika po godinama na dan 31. decembra tekuće godine tj. 30. jun 2015. godine za 2015. godinu[139]

2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	30. jun 2015
3.332	3.109	2.532	1.894	1.593	1.632

Ohrabruje činjenica da je tokom 2015. godine zabeležen značajan porast upotrebe mere koja podrazumeva zabranu prilaženja sastajanja i komuniciranja sa određenim licima i posećivanje određenih mesta, kao i blagi porast upotrebe mere zabrane napuštanja stana sa ili bez elektronskog nadzora. Sa druge strane, zabrana napuštanja boravišta i jemstvo su mere koje se i dalje retko upotrebljavaju. Ako se u obzir uzme ukupan broj lica kojima je izrečena neka od ovih mera, mere alter-

135 Statistički prikaz predstavlja praksu svih osnovnih i viših javnih tužilaštava, ne računajući osnovna javna tužilaštva u Subotici i Petrovcu na Mlavi koja su odbila da dostave tražene podatke.

136 Važno je napomenuti da se među rešenjima o odbacivanju krivične prijave nalaze i ona koja su doneta po osnovu naredbi donetih i u periodu pre 1. janara 2015. godine.

137 *Ibid.*

138 Važno je napomenuti i da među prihvaćenim sporazumima o priznanju krivičnog dela ima i onih čije je prihvatanje predloženo pre 1. januara 2015. godine.

139 Svi podaci dobijeni su od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

nativne pritvoru predstavljaju 18% u odnosu na ukupan broj mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka. Dakle, pritvor se izricao u 82% slučajeva.

Kada se govori o upotrebi instituta odlaganja krivičnog gonjenja i zaključivanja sporazuma o priznanju krivičnog dela Beogradski centra za ljudska prava je prvi put 2015. godine počeo da prati praksu pravosudnih organa, pa je rano da se daju ocene o tome da li se ovaj institut dovoljno upotrebljava, kao i kakav je kvalitet donetih odluka. Ono što se može reći je da se od obaveza koje se izriču prilikom odlaganja krivičnog gonjenja ubedljivo najčešće izriče obaveza uplate novčanog iznosa u humanitarne svrhe (6.222 slučaja), dok se znatno ređe nameću druge obaveze koje su po svojoj prirodi takve da efikasnije mogu otkloniti uzrok vršenja krivičnih dela (poput nametanja obaveze odvikavanja od alkohola i psihoaktivnih supstanci i obaveze podvrgavanja psihoterapiji radi otklanjanja uzroka nasilničkog ponašanja).

Osnivanje povereničkih kancelarija koje su na osnovu Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera[140] nadležne za praćenje izvršenja većine pomenutih mera i njihovo dalje jačanje sigurno mogu doprineti većoj sigurnosti nosioca pravosudnih funkcija prilikom izricanja mera alterantivnih pritvoru.[141]

3.3.1 Naknada štete za neosnovani pritvor

Prateći podatke Komisije Ministarstva pravde za naknadu štete usled neosnovanog pritvaranja i državnih pravobranilaštava u pogledu parničnih postupaka koje su neosnovano pritvorene osobe pokretale protiv Republike Srbije mogu se tabelarno prikazati podaci koji govore o praksi ova dva organa.[142]

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

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

141 Vidi više u *Izveštaj 2014*, III.4.2.

142 Statistički prikaz ne sadrži podatke Državnog pravobranilaštva u Novom Sadu za period od 1. oktobra 2013. godine do 1. novembra 2014. godine, tj. podatke državnih pravobranilaštava u Zaječaru i Nišu za period od 1. novembra 2014. godine do 30. juna 2015. godine, pa je jasno da su dosuđeni novčani iznosi za neosnovano pritvaranje znatno veći.

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
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
2014.	913	208		19		1.669.000
do 30. juna 2015.	450	172		20		1.939.500
Ukupno	7232	3561	180139	1165	76852	265.708.880

Iz navedene tabele može se videti da je Komisiji za naknadu štete u periodu od 1. januara 2005. godine do 30. juna 2015. godine podneto 7.232 zahteva za naknadu štete zbog neosnovanog pritvaranja; da je Komisija u razmatranje uzela 3.561 zahtev (49%), a da je samo povodom 1.165 zahteva (16%) zaključila sporazum o naknadi štete sa oštećenima. Dakle, u 6.067 (84%) slučajeva oštećeni su pokrenuli parnični postupak protiv Republike Srbije u kome se, po pravilu, dosuđuju veći novčani iznosi zbog neosnovanog lišenja slobode.

Broj dana neosnovanog pritvora ne može se sa sigurnošću ustanoviti. Prema podacima Komisije za naknadu štete u periodu od 1. januara 2005. do 1. oktobra 2013. godine izrečeno je 180.139 dana neosnovanog pritvora u postupcima po zahtevima koje je Komisija razmatrala.[143] Činjenica da Komisija odbija da uzme određeni zahtev u razmatranje ne znači da nije bilo neosnovanog pritvora. Po pravilu se stranka čiji je zahtev odbijen obraća sudu i pokreće parnični postupak, pa se može zaključiti da se na godišnjem nivou izrekne znatno više dana neosnovanog privora. Stoga je u praksi veoma teško utvrditi tačan broj dana neosnovanog pritvora koji se izrekne na godišnjem nivou. Do podataka će se ubuduće još teže dolaziti s obzirom

143 Ova brojka nije potpuna, jer Komisija nije dostavile podatke za 2005. godinu o broju dana neosnovanog pritvaranja koji su obuhvaćeni zahtevima koji su uzeti u razmatranje, kao ni podatke koji se odnose na oktobar, novembar i decembar 2013. godine. Ako se uzme u obzir broj dana koji je Komisija razmatrala u rasponu od 2006. do 2008. godine, jasno je da ta brojka nije ispod 20.000, što ukazuje da se u uzetom periodu broj dana neosnovanog pritvaranja koji je Komisija razmatrala veći od 200.000.

da Komisija od 2014. godine više ne vodi statistiku o broju dana neosnovanog pritvora koje obuhvataju zahtevi koji su uzeti u razmatranje, kao i broju dana koji su obuhvaćeni zahtevima na osnovu kojih je postignut sporazum o poravnanju.

Ono što se može videti iz dostupnih podataka jeste da je u periodu od 2005. godine do 1. juna 2015. godine Komisija za naknadu štete isplatila ukupno 265.708.880 dinara što je oko dva miliona eura.

Državno pravobranilaštvo	UKUPAN BROJ PREDMETA	BROJ DANA NEOSNOVANOG PRITVORA	DOSUĐENO NOVCA (RSD)
Beograd	137	26.024	146.511.500,00
Leskovac	30	1.442	5.494.600,00
Zaječar (podaci za period 1. novembar 2014. – 30. jun 2015. nisu dostavljeni)	17 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013. – 1. novembar 2014)	2.561 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013. – 1. novembar 2014)	12.242.000,00 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013. – 1. novembar 2014)
Zrenjanin	10	307 (u jednoj presudi nije utvrđen broj dana)	1.676.188,00
Kraljevo	28	2.704	9.969.000,00
Kragujevac	19	1.620	9.817.000,00
Valjevo	23	1.129	3.960.500,00
Niš (podaci za period 1. novembar 2014. – 30. jun 2015. nisu dostavljeni)	2 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013. – 1. novembar 2014)	127 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013. – 1. novembar 2014)	1.160.000,00 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013. – 1. novembar 2014)
Novi Sad (podaci za period 1. oktobar 2013. – 1. novembar 2014. nisu dostavljeni)	6 (podatak se odnosi na period 1. novembar 2014. – 30. jun 2015)	420 (podatak se odnosi na period 1. novembar 2014. – 30. jun 2015)	2.178.000,00 (podatak se odnosi na period 1. novembar 2014. – 30. jun 2015)
Požarevac	12	504	3.855.000,00
Subotica	16	1.386	4.604.000,00
Užice	3	44	440.000,00
Ukupno		(najmanje) 38.268	201.907.788 (oko 1.700.000 EUR)

Kada je reč o isplaćenim naknadama za štetu prouzrokovanu neosnovanim pritvorom o kojima su rešavali sudovi u parničnom postupku, ne računajući nepotpune podatke od strane državnih pravobranilaštava u Nišu, Zaječaru i Novom Sadu, u periodu od 1. novembra 2013. godine do 30. juna 2015. godine (nepune dve godine), isplaćeno je 201.907.788 dinara, odnosno oko 1.700.000 eura. Može se pretpostaviti da bi taj iznos dostigao brojku od 2.000.000 eura da su državna pravobranilaštva iz Zaječara, Niša i Novog Sada dostavila pune podatke.

3.4. Kaznena politika i njene posledice na uživanje prava na slobodu i bezbednost ličnosti

Šira upotreba alternativnih sankcija smatra se jednim od najboljih načina za prevazilaženje problema prenaseljenosti kazneno-popravnih ustanova, što dalje vodi ka sprečavanju situacija u kojima može doći do nehumanog i ponižavajućeg postupanja. Takođe, kroz kaznenu politiku može se na odgovarajući način oceniti priroda pravosudnih organa i njihova sklonost ka poštovanju principa srazmernosti u ograničavanju prava na slobodu. Statistički prikaz godišnje izrečenih zatvorskih kazni, njihova dužina i broj osuđenih lica može da dâ i sliku kaznene politike u Republici Srbiji.

Statistički podaci o izricanim kaznama zatvora u periodu od 2010. do 2014. godine[144]

Dužina kazne	2010.	2011.	2012.	2013.	2014	Ukupno
Do jednog meseca	-	-	-	-		-[145]
Jedan do tri meseca	1.155	1.483	1.907	1.947	2.529	9.021
Tri do šest meseci	1.344	2.002	2.701	3.003	3.772	12.822
Šest meseci do jedne godine	1.202	1.779	2.225	2.728	3.184	11.118
Jedna do dve godine	1.026	1.268	1.485	1.536	1.631	6.946
Dve do tri godine	556	744	850	993	947	4.090
Tri do pet godina	371	599	722	665	677	3.034
5–10 godina	156	195	232	260	191	1.034
10–15 godina	54	51	46	48	59	258
15–20 godina	18	29	30	14	23	114

144 Podaci dobijeni sa Internet stranice Republičkog zavoda za statistiku: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=145

145 Podaci nisu bili dostupni.

Dužina kazne	2010.	2011.	2012.	2013.	2014	Ukupno
30–40 godina	16	5	12	9	11	53
40 godina	10	3	2	1	2	18
Ukupno	5.908	8.158	10.212	11.204	13.026	48.508

Statistički podaci o broju lica osuđenih na kazne zatvora koja su primljena u zavode za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 2010–2014. godine[146]

Dužina kazne	2010.	2011.	2012.	2013.	2014	Ukupno
Do jednog meseca	476	452	539	-		1.467
Jedan do tri meseca	896	760	756	1.350	1.455	5.217
Tri do šest meseci	1.529	1.806	1.330	1.505	1.429	7.599
Šest meseci do jedne godine	1.517	1.486	1.370	1.233	1.263	6.869
Jedna do dve godine	1.328	1.436	1.440	1.051	1.083	6.338
Dve do tri godine	802	783	785	754	693	3.817
3–5 godina	625	1.064	1.153	785	755	4.382
5–10 godina	344	433	586	504	328	2.195
10–15 godina	83	133	179	138	67	600
15–20 godina	31	47	77	33	38	226
40 godina	29	25	55	16	/	125
Ukupno	7.660	8.425	8.270	7.369	7.111	38.835

Tabela: Broj lica koja su na dan 31. decembar tekuće godine boravila u kazneno-popravnim ustanovama Republike Srbije u periodu od 2009. do 30. juna 2015. godine[147]

Godina	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	30. jun 2015.
Osuđena lica	7.463	7.167	7.322	6.952	7.330	7.737	7.756
Pritvorena lica	2.601	3.332	3.109	2.532	1.894	1.593	1.632
Mera lečenja	234	242	208	232	213	387	409

146 Podaci dobijeni iz godišnjih izveštaja Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, dostupni na: http://www.uiks.mpravde.gov.rs/cr/articles/izvestaji-i-statistika/.

147 *Ibid.*

Godina	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	30. jun 2015.
Maloletnički zatvor	41	36	29	22	24	14	14
Vaspitna mera	217	213	218	210	215	228	215
Prekršajno kažnjeni	239	221	208	278	355	329	244
Ukupno	10.795	11.211	11.094	10.226	10.031	10.288	10.270

Tabela: Izrečene uslovne osude u periodu od 2010. do 2014. godine.[148]

Godina	2010.	2011.	2012.	2013.	2014
Broj uslovnih osuda	12.833	18.110	17.169	17.152	18.307

Tabela: Izrečene uslovne osude sa zaštitnim nadzorom u periodu od 2010. do 30. juna 2015. godine[149]

Godina	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	30. jun 2015.	Ukupno
Broj uslovnih osuda sa zaštitnim nadzorom	3	21	11	14	29	48	78

Tabela: Izrečene kazne rada u javnom interesu u periodu od 2007. do 30. juna 2015. godine[150]

Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	30. jun 2015	Svega
Izrečene presude	48	35	51	71	357	365	348	371	151	1.426
Izvršene presude	–	–	17	17	90	209	253	351		937

148 Podaci dobijeni sa Internet stranice Republičkog zavoda za statistiku: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=145.

149 Podaci su dobijeni od UZIKS putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

150 Podaci su dobijeni od UZIKS i osnovnih i viših sudova putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Tabela: Izrečene kazne zatvora koje osuđeni služi u prostorijama u kojima stanuju u periodu od 2011. do 30. juna 2015. godine[151]

Godina	2011.	2012.	2013.	2014. (2. decembar)	30. jun 2015.	Total
Broj kazni zatvora koje osuđeni služi u prostorijama u kojima stanuju	88	610	725	627	689	2.739

Tabela: Izricanje uslovnog otpusta u periodu od 2008. do 30. juna 2015. godine[152]

2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	30. jun 2015.
1.423	1.674	1.646	936	581	1.036	1.243[153]	778[154]

Tabela: Odluke o prevremenom otpuštanju u periodu od 2009. do 30. juna 2015. godine[155]

2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	30. jun 2015.
0	36	38	244	213	41	20	4

Iz statističkih tabela jasno se može videti retributivna priroda pravosudnih organa koji su u periodu od 2010. do 2014. godine radije pribegavali izricanju kratkotrajnih kazni zatvora nego alternativnim sankcijama. U navedenom periodu ukupno je izrečeno 48.508 kazni zatvora (od čega 43.997 u rasponu od 1 meseca do 3 godine).

S druge strane, izricanje alternativnih sankcija poput kazne zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (kućni zatvor) i kazne rada u javnom interesu izrečene su ukupno 4.165 puta (računajući i prvih 6 meseci 2015. godine tj. i period od 2007. do 2009. godine u pogledu kazne rada u javnom interesu). Ako se u obzir uzme činjenica da se kućni zatvor može odrediti ukoliko je sud odmerio kaznu zatvora do jedne godine,[156] a kazna rada u javnom interesu za dela za koja je

151 *Ibid*.

152 Podaci su dobijeni od UZIKS putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

153 Što ukazuje da je 29,46% zahteva za uslovni otpust odobreno od strane nadležnih sudova.

154 Što ukazuje da je 34,48% zahteva za uslovni otpust odobreno od strane nadležnih sudova.

155 Podaci su dobijeni od UZIKS putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

156 Član 45, st 5. KZ.

predviđena kazna zatvora do 3 godine,[157] jasno je da se alternativne sankcije veoma retko izriču.

Iskazano u brojkama, u periodu od 2010. do 2014. godine pravosudni organi su izrekli ukupno 32.961 kazni zatvora u trajanju do jedne godine, mada je u tim slučajevima možda bilo moguće razmotriti primenu neke od predviđenih alternativnih kazni (kućnog zatvora ili kazni rada u javnom interesu). Slično je i sa 6.946 sudskih presuda u kojima je izrečena kazna zatvora u rasponu od 1 do 2 godine za šta je kao alternativna predviđena kazna rada u javnom interesu. Sa stanovišta standarda koji se odnose na slobodu i bezbednost ličnosti ova praksa nije zadovoljavajuća, posebno kada se ima u vidu da sva istraživanja pokazuju da kazne zatvora nisu uticale na smanjenje stope kriminaliteta. Pored toga, finansijske posledice ovakve kaznene politike mere su u milionima eura, ako se uzme u obzir činjenica da jedan dan u zatvoru državu košta 15 eura.[158]

Kada je reč o izricanje uslovnih otpusta može se zaključiti da je primena ovog instituta u blagom porastu. Tako je u 2014. godini procenat izrečenih uslovnih otpusta 28,14% (1.243) dok je u prvih 6 meseci 2015. godine procenat porastao na 34,48% (778). Istovremeno je broj prevremenih otpusta u padu u odnosu na praksu koju je imao direktor Uprave za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 2011. do 2012. godine, naime u 2014. godini bilo je svega 20 a u prvih šest meseci 2015. godine samo 4 prevremena otpusta, dok je u 2011. godini direktor UZIKS odobrio 244 prevremena otpusta a 2012. godine 213. Ohrabruje podatak da je u prvih šest meseci 2015. godine znatno veći broj izrečenih uslovnih osuda sa zaštitnim nadzorom (48) u odnosu na prošlu godinu kada ih je bilo svega 29.

4. Jednakost pred sudom i pravično suđenje

4.1. Pravičnost postupka

Ustav Srbije garantuje svakome pravo na jednaku zaštitu prava u postupku pred sudom, drugim državnim organima, imaocima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, kao i pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se rešava o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu (čl. 36). 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

157 Član 52 KZ.

158 Vidi: http://www.politika.rs/search/searchEngineLanding/article/Srpski-zatvorenik-kosta-15-evra-na-dan.

Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine.

Srbija ni u 2015. godini nije dobila zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, iako je Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno da zakon bude usvojen u trećem kvartalu 2015. godine. U poslednjem Nacrtu zakona koji je sačinilo Ministarstvo pravde predviđene su dve vrste besplatne pravne pomoći, primarna koja obuhvata davanje opšte pravne informacije, početnog pravnog saveta i pravnog saveta i sastavljanje isprave, dok sekundarna obuhvata zastupanje, sastavljanje podneska, odbranu i sprovođenje postupka posredovanja. Jedno od spornih pitanja bilo je određivanje kruga pružaoca besplatne pravne pomoći. Prema nacrtu, pružaoci primarne besplatne pravne pomoći mogu biti advokati, javni beležnici, službe pravne pomoći obrazovane u jedninicama lokalne samouprave i drugi organi javne vlasti, udruženja i pravni fakulteti. Krug pružaoca je široko postavljen, a uslov koji mora biti ispunjen je da lice koje pruža pravnu pomoć mora biti diplomirani pravnik. Sekundarnu pravnu pomoć mogu da pružaju advokati, javni beležnici i medijatori (u okviru svoje delatnosti), predstavnici službe pravne pomoći obrazovane u jedinicama lokalne samouprave, predstavnici udruženja u postupku pred državnim organom uprave ili organizacijom kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, predstavnici udruženja u slučaju u kojem imaju pravo na podnošenje tužbe zbog povrede prava i sloboda drugih lica, u skladu sa odredbama posebnih zakona, predstavnici udruženja koja mogu imati položaj umešača u sporu u kojem se odlučuje o pravu, slobodi ili interesu zasnovanom na zakonu člana udruženja, u skladu sa odredbama posebnih zakona.

Predstavnici organizacija civilnog društva ocenili su ovaj nacrt zakona kao dobar, i istakli da je pozitivno što je krug primaoca i pružaoca pravne pomoći proširen u odnosu na prethodne verzije nacrta zakona.[159] Sa druge strane, ovako određen krug pružaoca pomoći svoje neslaganje su izrazili predstavnici advokature, ističući da je rešenje protivustavno i da će se loše odraziti na građane koji će dobijati loše savete od nedovoljno stručnih lica.[160]

4.2. Efikasnost rada sudova

Pored lakšeg pristupa građana pravdi i smanjenja troškova, jedan od osnovnih razloga uspostavljanja nove mreže sudova jeste i povećanje efikasnosti rada sudova. Prema podacima Vrhovnog kasacionog suda u svim sudovima u Republici Srbiji na početku 2014. godine bilo je ukupno 2.890.417 nerešenih predmeta.[161] U 2014. godini primljeno je 1.752.185 predmeta, tako da je ukupan broj predmeta u

159 „Igre u kojoj se ne znaju pravila“, *Vreme,* 11. jun, dostupno na: http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1304493.

160 „Vlast opet sprema zakon na štetu građana“, *Vesti Online*, 20. april, dostupno na: http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/486367/Vlast-opet-sprema-zakon-na-stetu-gradjana.

161 Izveštaj o radu sudova dostupan je na: http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/ANALIZA%20rada%20sudova%20za%202014%20%20KONA%C4%8CNI_0.pdf.

radu bio 4.642.602. U toku 2014. godine rešeno je 1.793.212 predmeta, a ostalo je nerešeno 2.849.360 predmeta. Iako je broj rešenih predmeta u roku od godinu dana veći od broja primljenih predmeta, i dalje ostaje zabrinjavajuća činjenica da je od ukupnog broja predmeta u radu rešeno malo manje od 39 procenata.

Prema podacima iz Funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji, sudovi dobijaju 13.8 novih predmeta na 100 stanovnika što je malo manje od evropskog proseka, dok je sa druge strane, sa 39 sudija na 10.000 stanovnika, broj sudija prema broju stanovnika skoro dvostruko veći nego u zemljama EU. Tako je u 2012. godini pravosuđe u Srbiji dobijalo u proseku 350 novih predmeta po sudiji dok je evropski prosek 840 novih predmeta po sudiji. Ako se tome doda i zaključak da su podaci o broju predmeta preuveličani, jer se mnoge materije računaju kao predmet iako se tako u drugim sistemima ne bi vodile,[162] kao i činjenica da je prebacivanjem sudske nadležnosti na druge privatne ili državne aktere broj novih predmeta u radu sudova značajno opao, može se zaključiti da problemi nisu u broju sudija ili predmeta već da su u pitanju sistemski problemi i način na koji sam pravosudni sistem funkcioniše.

Predsednik Vrhovnog kasacionog suda je izneo podatak da je na kraju 2014. godine bilo 1.890 000 neizvršenih izvršnih predmeta, od kojih se 1.640 000 odnosi na izvršenje na osnovu verodostojne isprave za komunalne i slične usluge.[163] Vrhovni kasacioni sud je doneo Poseban program mera za rešavanje starih izvršnih predmeta u sudovima u Republici Srbiji za period 2015–2018. godine.[164] Ovim programom predviđene su sistemske mere koje se odnose na izmene Zakona o izvršenju i obezbeđenju i izmene odredaba o mesnoj nadležnosti privatnih izvršitelja, kao i posebne mere koje trebaju, svako u svojoj nadležnosti, da preduzmu Visoki savet sudstva, Vrhovni kasacioni sud, Ministarstvo pravde i sudovi. Cilj Posebnog programa je, kako je predviđeno i Jedinstvenim programom rešavanja starih predmeta VKS,[165] da se na kraju 2018. godine ukupan broj starih izvršnih predmeta smanji za 80%.

U 2015. godini, timovi za smanjenje broja starih predmeta formirani su u svim sudovima kako je i predviđeno Jedinstvenim programom rešavanja starih predmeta VKS.[166] Ovi timovi su specijalizovani za analizu uzroka dugog trajanja

162 Na primer, krivična istraga se računa kao jedan predmet, a suđenje koje nakon toga sledi se računa kao poseban predmet. Ukoliko je odluka ožalbena, žalba se računa kao poseban predmet, a ukoliko žalba dovede do ponovljenog suđenja, onda se i to ponovljeno suđenje računa kao poseban predmet. Ukoliko krivični predmet pokrene pitanje obeštećenja žrtve, onda se aspekti obeštećenja vode kao poseban građanski postupak. Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji može se naći na: http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/sjfr/Funkcionalna%20analiza%20pravosudja%20u%20Srbiji%20-%20Kompletan%20izvestaj.pdf.

163 „Milojević: 100.000 sudskih predmeta čeka izvršenje duže od 10 godina“, *Blic*, 22. jun, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/milojevic-100000-sudskih-predmeta-ceka-izvrsenje-duze-od-10-godina/9jx4yqq.

164 Dostupno na: http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/MINI%20STRATEGIJA%20IZVRSENJA.pdf.

165 Dostupan na: http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/jedinstveni_program.pdf.

166 Podatak iz Konačne verzije Akcionog plana za Poglavlje 23.

postupka i pronalaženja adekvatnih opcija za rešavanje identifikovanih problema. Ovaj mehanizam testiran je u deset sudova u Srbiji kroz USAID Program podele vlasti. Prema podacima USAID u šest sudova je broj starih predmeta smanjen za skoro 50%.[167]

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

4.4. Kršenje prava na suđenje u razumnom roku

Narodna skupština je u maju usvojila Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku čije se odredbe primenjuju od 1. januara 2016. godine.[168] Zakonom je predviđena sudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku, a ovo pravo imaju sve stranke u sudskom postupku. Javni tužilac kao stranka u krivičnom postupku nema ovo pravo. Postupci u kojima se odlučuje o povredi ovog prava su hitni i besplatni.

Zakonom su propisana merila za ocenu trajanja suđenja. Tako, pri odlučivanju o pravnim sredstvima kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku uvažavaju se sve okolnosti predmeta suđenja, pre svega složenost činjeničnih i pravnih pitanja, celokupno trajanje postupka i postupanje suda, javnog tužilaštva ili drugog

167 Vidi više na: http://www.usaid.gov/node/74111.

168 *Sl. glasnik RS*, 40/15.

državnog organa, priroda i vrsta predmeta suđenja ili istrage, značaj predmeta suđenja ili istrage po stranku, ponašanje stranaka tokom postupka, posebno poštovanje procesnih prava i obaveza, zatim poštovanje redosleda rešavanja predmeta i zakonski rokovi za zakazivanje ročišta i glavnog pretresa i izradu odluka. Ovako postavljena merila ne pružaju dovoljnu garanciju u zaštiti ovog prava prilikom procenjivanja eventualne povrede, zbog toga što nije predviđeno vremensko ograničenje trajanja postupka. U prilog tome govori i činjenica da Izveštaj o napretku i Izveštaj o skriningu povredu prava na suđenje u razumnom roku identifikuju kao jedan od najvećih problema pravosuđa, a kao jedno od mogućih rešenja predlaže se uspostavljanje odgovarajuće metodologija ocene težine predmeta kako bi se izmerilo opterećenje poslom i obezbedila ravnopravnija raspodela predmeta među sudijama i tužiocima.

Zakonom su predviđena tri pravna sredstva kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku. To su: prigovor radi ubrzanja postupka, žalba i zahtev za pravično zadovoljenje.

Podnošenjem prigovora otpočinje postupak u kome se štiti pravo na pravično suđenje. Prigovor se podnosi sudu pred kojim se vodi postupak i on mora sadržati obavezne elemente određene članom 6. Postupak po prigovoru vodi predsednik suda. Usmena rasprava se ne održava, a odluka o prigovoru mora biti doneta u roku od dva meseca od dana prijema prigovora. Predsednik suda rešenjem može odbaciti ili odbiti prigovor ukoliko ne sadrži sve obavezne elemente ili ako je očigledno da postupak ne traje neprimereno dugo. Ukoliko ne odbije/odbaci prigovor, predsednik suda pokreće ispitni postupak u kom zahteva od sudije da mu dostavi izveštaj o postupku sa izjašnjenjem. Nakon toga predsednik rešenjem odbija ili usvaja prigovor i utvrđuje povredu prava na suđenje u razumnom roku. Rešenjem predsednik nalaže sudiji procesne radnje koje treba da preduzme kako bi ubrzao postupak i određuje rok, od 15 dana do 4 meseca, u kom je sudija dužan da preduzme te radnje. Stranka čiji je prigovor odbijen, a nije uložila žabu može podneti novi prigovor po isteku četiri meseca od dana prijema rešenja o odbijanju prigovora.

Stranka može podneti žalbu 8 dana od trenutka kada je njen prigovor odbijen ili trenutka kada je istekao rok od dva meseca u kome je predsednik suda morao da odluči o prigovoru. Žalba mora da sadrži iste obavezne elemente kao i prigovor. Žalba se podnosi predsedniku suda koji je odlučivao o prigovoru, a o njoj odlučuje predsednik neposredno višeg suda. Predsednik neposredno višeg suda, takođe, može rešenjem žalbu odbaciti /odbiti ili o njoj odlučiti posle ispitnog postupka.

Pravo na zahtev za pravično zadovoljenje ima stranka čiji je prigovor usvojen ili čija je žalba usvojena. Zakon propisuje tri vrste pravičnog zadovoljenja: pravo na novčano obeštećenje, pravo na objavljivanje pismene izjave Pravobranilaštva kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku i pravo na objavljivanje presude kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku. Stranka može da podnese tužbu protiv Republike Srbije za novčano obeštećenje u roku od jedne godine od dana kada je stekla pravo

na pravično zadovoljenje. Novčano obeštećenje priznaje se u visini od 300 evra do 3.000 evra, a pri određivanju visine obeštećenja Pravobranilaštvo i sud primenjuju merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku.

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.[169] 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[170] stupio je na snagu 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.

Veliki problem srpskog pravosudnog sistema predstavlja konstantno zastarevanje predmeta.[171] Tako je, na primer, u 2015. godini pravnosnažano okončan krivični postupak vođen protiv Stanka Subotića Caneta i drugih lica, tako što ih je sud u jednom delu svoje odluke oslobodio optužbi za krivična dela za koje se terete, dok je drugim delom odluke odbio optužbu prema njima zbog nastupanja apsolutne zastarelosti krivičnog gonjenja.[172]

Prema ZKP u slučaju obustave postupka usled nastupanja zastarelosti krivičnog gonjenja sud je dužan da okrivljenom nadoknadi troškove koje je imao usled vođenja krivičnog postupka protiv njega. Imajući u vidu trajanje navedenog krivičnih postupaka, kao i težinu krivičnih dela za koja su se teretila navedena lica, država će samo na ime troškova za angažovanje branilaca okrivljenih isplatiti višemilionske iznose.

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

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

171 Vidi više u *Izveštaj 2014*, III.5.4.2.

172 „Subotić oslobođen zbog apsolutne zastarelosti", *Politika,* 24. decembar, dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/345986/Stanko-Subotic-Cane-pravosnazno-slobodan-od-optuzbi-za-sverc-duvana.

4.5. Zakon o javnom beležništvu

Blokada pravosudnog sistema koja je obeležila poslednja četiri meseca 2014. godine nastavljena je i početkom 2015. godine. Zbog stupanja na snagu Zakona o javnom beležništvu usvojenog 2011. godine, a izmenjenog 2013. godine, kao i izmena seta zakona u cilju usklađivanja u njima sadržanih rešenja sa tekstom Zakona o javnom beležništvu, Advokatska komora Srbije stupila je u višemesečni štrajk, koji je u potpunosti blokirao rad pravosuđa. Štrajk advokata počeo je 17. septembra 2014. godine i trajao do 26. januara 2015. godine.[173]

Predstavnici Advokatske komore Srbije i Ministarstva pravde postigli su početkom 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, a svi navedeni zakoni su izmenjeni 21. januara 2015. godine.[174] Izmenama zakona utvrđeno je da javni beležnici samo overavaju ugovore koje sastavljaju građani i advokati, osim ugovora o raspolaganju nepokretnostima poslovno nesposobnih, gluvih, slepih, nepismenih i nemih osoba, kao i sporazum o zakonskom izdržavanju. Javni beležnik, osim toga, može da na poseban zahtev stranke sačini ugovor o hipoteci i založnu izjavu, kada je potrebno da one imaju svojstvo izvršne isprave. Solemnizacija je takva da se za ugovor koji sačinjavaju građani ili advokat ne traži posebna forma kao do tada, već će se ugovori sačinjavati u slobodnoj formi kao i pre 1. septembra 2014. godine kada je počela primena Zakona o javnom beležništvu. Notar može 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 ima 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.

Pored toga što je ovaj zakon doveo do višemesečnog štrajka advokata i sam izbor javnih beležnika bio je sporan.[175] Pravilnikom o privremenom broju javnobeležničkih mesta i službenim sedištima javnih beležnika i javnobeležničkim mestima za koja će se raspisati konkurs za prvih 100 javnih beležnika[176] predviđeno je da budu imenovana 371 javna beležnika.

U toku 2015. godine u postupku sprovedenom na osnovu tri javna konkursa za imenovanje javnih beležnika, imenovana su 63 javna beležnika.[177] Prema listi

173 Više o sukobu advokata i javnih beležnika vidi *Izveštaj 2014*, III.5.4.3.

174 *Sl. glasnik RS,* 6/15.

175 Vidi više u *Izveštaj 2014*, III.5.4.3.

176 *Sl. glasnik RS,* 31/12 i 57/14.

177 U postupku sprovedenom po Javnom konkursu za imenovanje javnih beležnika objavljenom u *Sl. glasniku RS*, 146/14, u martu 2015. godine imenovano je 48 javnih beležnika, dostupno na: http://www.drzavnauprava.gov.rs/vest/8261/spisak-imenovanih-javnih-beleznika.php; U postupku sprovedenom po Javnom konkursu za imenovanje javnih beležnika objavljenom u *Sl. glasnik RS*, 37/15, u julu 2015. godine imenovano je 8 javnih beležnika, dostupno na: http://

imenovanih javnih beležnika dostupnoj na internet stranici Javnobeležničke komore Srbije[178] trenutno u Srbiji javnobeležničku delatnost obavljaju 144 javna beležnika.

U cilju pružanja stručne podrške javnim beležnicima početkom februara formiran je Stručni savet Javnobeležničke komore Srbije (u daljem tekstu: Stručni savet JKS). Odlukom o osnivanju predviđeno je da u njegov sastav ulaze eminentni stručnjaci iz relevantnih pravnih oblasti, kao i javni beležnici koji aktivno učestvuju u rešavanju spornih pravnih pitanja. Stručni savet JKS čini devet članova: tri javna beležnika, jedan redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, jedan vanredni professor Pravnog fakulteta Univeziteta u Beogradu, jedan docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, sudija Vrhovnog Kasacionog suda, zamenik Republičkog javnog tužioca, kao i državni sekretar u Ministarstvu građavinarstva, saobraćaja i infrastrukture.[179] Svi članovi, osim nosilaca pravosudnih i državnih funkcija, primaju naknadu za svoj rad od Javnobeležničke komore Srbije, o čemu odluku donosi Izvršni odbor Javnobeležničke komore Srbije.[180]

Krajem 2015. godine usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu.[181] Izmenama zakona propisano je da Sud može javnom beležniku poveriti sprovođenje postupka ili preduzimanje pojedinih vanparničnih radnji pod uslovima koji su predviđeni zakonom koji uređuje taj postupak (čl. 98, st. 1).[182] Ovo rešenje je već predviđeno Zakonom o vanparničnom postupku, uz određena ograničenja. Tako sud ne može poveriti javnom beležniku sprovođenje postupaka u statusnim i porodičnim stvarima, sprovođenje postupka za određivanje naknade za eksproprisanu nepokretnost, vođenje javnih knjiga i registara za koje je zakonom predviđeno da ih vodi sud, sastavljanje isprava za koje je ovim ili posebnim zakonom predviđena isključiva nadležnost suda i sprovođenje postupka za raspravljanje zaostavštine kada je za nasleđivanje merodavno pravo strane države. Takođe, sud odlučuje o celishodnosti poveravanja javnom beležniku da sprovodi pojedine postupke i da preduzima pojedine procesne radnje iz sudske nadležnosti (čl. 30a).[183] Nagrada javnom beležniku kao povereniku suda, kao i troškovi za obavljanje poverenog posla, utvrđuju se na osnovu javnobeležničke tarife. Nagradu i troškove javni beležnik naplaćuje od stranaka, dok se o oslobađanju stranke od plaćanja nagrade

www.drzavnauprava.gov.rs/vest/9497/imenovanje-javnih-beleznika-.php. U postupku sprovedenom po Javnom konkursu za imenovanje javnih beležnika objavljenom u *Sl. glasnik RS*, 88/15, u decembru 2015. godine imenovano je 7 javnih beležnika, dostupno na: http://www.drzavnauprava.gov.rs/vest/11588/imenovani-novi-javni-beleznici.php.

178 Dostupno na: http://beleznik.org/images/pdf/spisak-beleznika.pdf.

179 Odluka o osnivanju Stručnog saveta Javnobeležničke komore Srbije u kojoj se nalazi i spisak članova dostupna je na: http://beleznik.org/images/pdf/odluka-o-osnivanju-strucnog-saveta.pdf.

180 Član 15, st. 6 Pravilnika o radu stručnog saveta Javnobeležničke komore Srbije, dostupno na: http://beleznik.org/images/pdf/pravilnik_o_radu_strucnog_saveta.pdf.

181 *Sl. glasnik RS,* 106/15.

182 *Sl. glasnik RS,* 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – dr. zakon, 93/14 – dr. zakon, 121/14, 6/15 i 106/15.

183 *Sl. glasnik SRS,* 25/82 i 48/88 i *Sl. glasnik RS,* 46/95 – dr. zakon, 18/05 – dr. zakon, 85/12, 45/13 – dr. zakon, 55/14, 6/15 i 106/15 – dr. zakon.

javnom beležniku odlučuje prema pravilima postupka čije sprovođenje je povereno javnom beležniku (čl. 140).[184]

Izmenama zakona predviđeno je i da se javnobeležnički zapisi, javnobeležnički zapisnici i solemnizovane isprave čuvaju 20 godina, umesto dosadašnjeg roka od 30 godina, dok se ove isprave u elektronskom formatu čuvaju trajno. Takođe, propisano je da je javni beležnik prepise javnobeležničkih overa i javnobeležničke potvrde dužan da čuva tri godine, dok do sada nije postojala obaveza čuvanja navedenih isprava (čl. 110).[185]

4.6. Sistem e-pravosuđa

Efikasnosti pravosuđa, ali i njegovoj transparentnosti u značajnoj meri mora da doprinese informatizacija pravosuđa i uvođenje modernih tehnologija u pravosuđe.

U sudovima opšte nadležnosti, elektronski sistem vođenja evidencije o predmetima uveden je pre nekoliko godina. 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 opremljenosti sudova kako bi se na optimalan način mogao obavljati posao pohranjivanja podataka u elektronsku bazu.[186]

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine[187] i Akcionim planom za Poglavlje 23, predviđeno je uspostavljanje jedinstvenog siste-

184 *Sl. glasnik RS,* 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – dr. zakon, 93/14 – dr. zakon, 121/14, 6/15 i 106/15.

185 *Ibid.*

186 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/.

187 *Sl. glasnik RS,* 57/13.

ma e-pravosuđa kao sredstva za unapređenje efikasnosti, transparentnosti i celovitosti sudskog procesa nadogradnjom postojećeg sistema za automatsko upravljanje predmetima. Obezbeđenje dostupnosti pouzdane i ujednačene pravosudne statistike i uvođenja sistema nadzora dužine suđenja, takođe je jedan od ciljeva predviđenih ovim dokumentima. Radi ostvarenja navedenih ciljeva predviđen je niz aktivnosti čije je sprovođenje planirano do kraja 2018. godine.

U februaru 2015. godine je sačinjena sveobuhvatna analiza hardvera i softvera od strane projekta USAID i Ministarstva pravde, dok je do kraja godine predviđeno sprovođenje detaljne analize tehničkih i ljudskih resursa od strane Ministarstva pravde.[188] Jedna od aktivnosti predviđena Akcionim planom radi postizanja gore navedenih ciljeva jeste i izmena Sudskog poslovnika u delu koji se odnosi na kriterijume za definisanje unosa podataka, na osnovu prethodno definisane liste podataka čiji je unos neophodan za praćenje statističkih parametara efikasnosti pravosuđa. Uspostavljanje sistema koji podrazumeva dodelu jedinstvenog broja sudskom predmetu koji se zadržava do okončanja postupka po pravnim lekovima, takođe je jedna od planiranih izmena. Dodeljivanje jedinstvenog sudskog broja, između ostalog, bi rešilo problem „dupliranja" istih predmeta u evidenciji.[189] Sudski poslovnik je u toku 2015. godine dva puta menjan,[190] međutim nijedna od pomenutih izmena nije bila izmena predviđena Akcionim planom.

Najveća novina u ovoj godini kada je reč o e-pravosuđu svakako je uvođenje elektronskog sistema u rad prekršajnih sudova (u daljem tekstu: SIPRES). Prekršajni sudovi su do ove godine bili jedini u kojima nije postojao sistem za automatsko vođenje predmeta. Tokom 2015. godine u pojedinim sudovima je izvršeno probno testiranje, a od januara 2016. godine SIPRES se primenjuje u svim prekršajnim sudovima.[191] Glavna karakteristika ovog sistema je centralizovanost, tako da se na serveru u Ministarstvu pravde čuvaju svi podaci kojima putem interneta mogu pristupiti sva odeljenja svih prekršajnih sudova. Osim međusobne razmene podataka između prekršajnih sudova, ovaj sistem je povezan i sa drugim organima. Kako bi se omogućila brža i efikasnija razmena podataka prilikom obrade prekršajnih naloga, praćenju uplata i proveravanju radnog angažmana lica, SIPRES je povezan i sa Upravom za trezor, Upravom saobraćajne policije Ministarstva unutrašnjih poslova i Centralnim registrom obaveznog socijalnog osiguranja.[192]

Počev od oktobra 2015. godine mogućnost praćenja toka predmeta sudova, koje je do sada bilo dostupna na internet stranici Portal sudova Srbije[193] samo za

188 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 26.

189 U odeljku 4.2. ovog poglavlja ukazano je na ovaj nedostatak, kao i na činjenicu da dodela zasebnog broja predmeta u različitim fazama istog sudskog postupka dovodi do prividno većeg broja predmeta u radu sudova.

190 *Sl. glasnik RS*, 96/15 i 104/15.

191 „Startovao SIPRES", *Ozon Press*, 1. januar 2016. godine, dostupno na: http://ozonpress.net/drustvo/startovao-sipres/.

192 „SIPRES – novo poglavlje u radu prekršajnih sudova u Srbiji", 13. novembar, dostupno na: http://www.jrga.org/news/sipres--novo-poglavlje-u-radu-prekrsajnih-sudova-u-srbiji-/.

193 Vidi: http://www.portal.sud.rs/code/navigate.aspx?Id=601.

sudove opšte nadležnosti i privredne sudove, proširena je i na Vrhovni kasacioni sud, Upravni sud i apelacione sudove. Na ovaj način olakšan je uvid u tok postupka pred navedenim sudovima za sve zainteresovane strane, što svakako olakšava pristup informacijama s obzirom da pisarnice sudova više nisu jedino mesto na kome je moguće dobiti informaciju o toku predmeta.[194]

4.7. Javnost rasprave i javnost presude

Ustav Srbije garantuje javnost rasprave pred sudom (čl. 32), ali ne garantuje izričito javnost prilikom objavljivanja presude. U Ustavu su taksativno nabrojani slučajevi u kojima se, u skladu sa zakonom, može isključiti javnost – radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku.

U krivičnom i građanskom postupku važi opšte pravilo da su glavni pretres odnosno glavna rasprava javni i da im mogu prisustvovati punoletna lica, dok ZKP predviđa da glavnom pretresu mogu prisustvovati lica starija od 16 godina. Prema ZKP, sud može, po službenoj dužnosti ili na predlog stranaka, ali uvek po uzimanju njihovih izjava, isključiti javnost iz celog ili dela glavnog pretresa, ako je 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).[195]

Zakon o prekršajima[196] propisuje da se radi očuvanja tajne, zaštite morala, interesa maloletnika ili zaštite drugih posebnih interesa društvene zajednice, može isključiti javnost rada u svim ili samo u pojedinim fazama prekršajnog postupka (čl. 101). 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

194 Vidi: http://www.mpravde.gov.rs/vest/11402/uspostavljanje-pracenja-predmeta-preko-interneta-za-vrhovni-kasacioni-upravni-i-apelacione-sudove.php.

195 *Sl. glasnik RS*, 85/05.

196 *Sl. glasnik RS*, 65/13.

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[197] predviđa javnost sednice kao pravilo, i utvrđuje razloge za isključenje javnosti koji su u skladu s EKPS (čl. 35).

4.8. 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.

ESLJP je krajem 2015. godine doneo i presudu u slučaju *Stanković i Trajković protiv Srbije*,[198] u kome su se podnositeljke predstavke pozivale na povredu prava na pravično suđenje, a koja se odnosila na neujednačenost sudske prakse u vezi sa plaćanjem naknada porodicama čiji su rođaci nestali ili su bili kidnapovani na Kosovu i Metohiji nakon NATO intervencije 1999. godine. Podnositeljkama predstavki pred domaćim sudovima odbijeni su tužbeni zahtevi za naknadu štete. Drugačije postupanje u slučajevima podnositeljki predstavki u odnosu na uglavnom harmonizovanu domaću sudsku praksu prema kojoj su se tužbeni zahtevi u sličnim situacijama uglavnom usvajali, prema oceni ESLJP, rezultat je postojanje mreže sudova različite nadležnosti i kao takvo ne može predstavljati povredu EKLJP, pa je ESLJP našao da u konkretnom slučaju nije došlo do povrede člana 6 EKLJP.

Presudnu ulogu u ujednačavanju sudske prakse treba da preuzme Vrhovni kasacioni sud i apelacioni sudovi. Zbog neujednačenosti sudskih odluka apelacionih sudova, u postupanju u sličnim ili istim pravnim situacijama, predviđeno je da apelacioni sudovi održavaju zajedničke sednice i obaveštavaju Vrhovni kasacioni sud o spornim pitanjima od značaja za funkcionisanje sudova.[199] Ujednačavanju sudske prakse doprinela bi i baza podataka koja bi omogućila sudovima uvid u postupanje ostalih sudova.[200]

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđen je niz aktivnosti koje je potrebno preduzeti u cilju ujednačavanja sudske prakse, a čije sprovođenje je planirano do kraja 2016. godine. Analiza normativnog okvira kojim se uređuju pitanja obave-

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

198 *Stanković i Trajković protiv Srbije,* ECtHR, App. Nos. 37194/08 i 37260/08, presuda od 22. decembra 2015. godine.

199 Član 24, st. 3 Zakona o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 101/13, 106/15 i 40/15 – dr. zakon.

200 Više o vođenju baze podataka na: http://www.bgcentar.org.rs/konsultativni-proces-izrada-preporuka-za-vodjenje-jedinstvene-sudske-statistike/.

znosti sudske prakse, prava na pravni lek i nadležnosti za odlučivanje po pravnim lekovima, objavljivanje sudskih presuda i sentenci, unapređenje efikasnosti rada odeljenja sudske prakse u svim sudovima, kao i formiranje sveobuhvatnih i svima dostupnih elektronskih baza propisa i sudske prakse, samo su neke od aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23.[201]

Krajem novembra 2015. godine, govoreći o problemu neujednačene sudske prakse ministar pravde Nikola Selakvić rekao je da se razmatra mogućnost reforme apelaconih sudova, na taj način da više ne postoje četiri apelaciona suda, već jedan apelacioni sud sa sedištem u Beogradu i odeljenjima u Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu. Na taj način bi se, po njegovim rečima, doprinelo ujednačavanju sudske prakse.[202] Najvažniji faktor u prevazilaženju problema neujednačene sudske prakse jeste kontinuirano upoznavanje sudija sa postojećom sudskom praksom, a preduslov za to je formiranje adekvatnih baza podataka i njihova dostupnost, kao i interesovanje sudija za praćenje sudske prakse. Takođe, kao jedan od problema izdvojenih u Funkcionalnoj analizi pravosuđa u Srbiji je činjenica da je IKT pismenost u pravosuđu na izuzetnom niskom nivou, te je neophodno sprovoditi kontinuirane obuke kada je u pitanju osnovna računarska obuka, kako za nosioce pravosudnih funkcija, tako i za sudsko osoblje.[203] Sama po sebi reforma mreže sudova ne može rešiti problem neujednačene sudske prakse.

4.9. 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 protivpravno delo koje je zakonom ili drugim propisom nadležnog organa određeno kao prekršaj i za koje je propisana prekršajna sankcija (čl. 2 Zakona o prekršajima). Prema EKLJP sva ova kažnjiva dela su u okvirima zaštite koju pruža član 6 EKLJP. Ustavom je predviđeno da sva prava koja ima okrivljeni za krivično delo ima i fizičko lice protiv koga se vodi postupak za neko drugo kažnjivo delo (čl. 33, st. 8). Kada je reč o pravima koje član 6 EKLJP garantuje optuženima za krivično delo – pretpostavka nevinosti, pravo na obaveštenje o optužbi, bez odlaganja i na jeziku koji optuženi razume, pravo na besplatnu pomoć prevodica ukoliko optuženi ne govori ili ne razume jezik koji se upotrebljava u sudu, pravo na odbranu i pravo na branioca, pravo na ispitivanje svedoka odbrane pod istim uslovima kao i svedoka optužbe, odredbe Ustava i ZKP su u skladu s međunarodnim standardima. Problemi i kršenja ovih procesnih garancija javljaju se u praksi.

201 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 104–106.

202 „Selaković: Neujednačena sudska praksa jedan od najvećih problema“, *Blic*, 19. novembar, dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/selakovic-neujednacena-sudska-praksa-problem_660993.html.

203 Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, str. 47.

Ustav u članu 34, st. 3 i ZKP u članu 3, st. 1 i 2 garantuju da će se svako smatrati nevinim dok se njegova krivica ne utvrdi pravosnažnom odlukom nadležnog suda. Prema ZKP obavezu poštovanja pretpostavke nevinosti nemaju samo sudovi, već i svi državni organi, sredstva javnog obaveštavanja, udruženja građana, javne ličnosti i druga lica.

S obzirom da povreda pretpostavke nevinosti nije krivično sankcionisana, problem njenog poštovanja ostaje na moralnoj i političkoj odgovornosti, što u društvu bez uspostavljene pravne kulture i svesti građana o značaju poštovanja ljudskih prava može da predstavlja problem.

Ova problematika svoje mesto je našla i u aktivnostima predviđenim Akcionim planom za Poglavlje 23. Efikasnije procesuiranje prekršaja u slučajevim javnog kršenja pretpostavke nevinosti po zahtevu Ministarstva kulture i informisanja i vođenje preciznih statistika o ovoj vrsti postupaka od strane Vrhovnog kasacionog suda jedna je od aktivnosti predviđenih AP za 23.[204] Članom 73 Zakona o javnom informisanju i medijima[205] propisano je da se niko u mediju ne sme označiti učiniocem kažnjivog dela, odnosno oglasiti krivim ili odgovornim pre pravnosnažnosti odluke suda, a suprotno postupanje predstavlja prekršaj za koji je propisana odgovornost glavnog urednika medija i novčana kazna u rasponu od 50.000 do 150.000 dinara. Nadzor nad sprovođenjem Zakona o javnom informisanju i medijima u nadležnosti je Ministarstva kulture i informisanja, koje bi trebalo da reaguje podnošenjem prekršajnih prijava povodom svakodnevnih natpisa u štampanim i elektronskim medijima kojima se na nedvosmislen način krši pretpostavka nevinosti.

Nezavisno udruženje novinara Srbije (u daljem tekstu: NUNS) više puta je tokom godine skretalo pažnju javnosti na kršenje pretpostavke nevinosti od strane medija. NUNS je povodom izveštavanja pojedinih medija o policijskoj akciji „Rezač“ koja je sprovedena krajem decembra, saopštio da se objavljivanjem ličnih podataka i fotografija uhapšenih lica krše ne samo njihova osnovna prava već i etički standardi propisani Kodeksom novinara, kao što je bio slučaj sa dnevnim listom *Blic* i pozvao medije da u izveštavanju o policijskim privođenjima poštuju pretpostavku nevinosti. S tim u vezi, na činjenicu da dnevni listovi *Alo* i *Informer* često unapred najavljuju akcije hapšenja ukazano je kao na posebno zabrinjavajuću.[206] Do kršenja pretpostavke nevinosti svakodnevno dolazi izjavama najviših državnih funkcionera. Tako je, na primer, premijer Aleksandar Vučić početkom decembra najavio da će mnogi pravi veliki kriminalci do kraja godine naći svoj put iza rešetaka.[207] Dve nedelje nakon ove premijerove izjave u akciji „Rezač“ uhapšeno je 80 lica, a pritvor je određen protiv nekolicine njih među kojima je i Slobodan Milosavljević, bivši

204 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 45.

205 *Sl. glasnik RS,* 83/14 i 58/15.

206 Saopštenje dostupno na: http://www.nuns.rs/info/statements/26377/mediji-duzni-da-postuju-pretpostavku-nevinosti-.html.

207 „Vučić najavio udar na mafiju: Pre Nove godine krupni kriminalci otići će u zatvor!“ *Informer*, 9. decembar, dostupno na: http://informer.rs/vesti/politika/45067/VUCIC-NAJAVIO-UDAR-NA-MAFIJU-Pre-Nove-godine-krupni-kriminalci-otici-ce-u-zatvor.

ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i član Demokratske stranke. Iako nije na eksplicitan način naveo o kome je reč, premijerova izjava kojom najavljuje veliku akciju hapšenja i pritvaranje lica nazivajući ih krupnim kriminalcima, pored kršenja pretpostavke nevinosti, ozbiljno dovodi u sumnju i nezavisnost pravosuđa i slobodnu sudijsku ocenu prilikom odlučivanja o određivanju pritvora.

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 odredbama ZKP (čl. 68) i odredbama Zakona o prekršajima (čl. 93, st. 2 i čl. 94).

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).

Kao jedna od aktivnosti u Akcionom planu za Poglavlje 23 predviđeno je i da se licima koja su zadržana od strane policije po bilo kom osnovu obezbedi obaveštenje koje sadrži standardne i sveobuhvatne informacije koje jasno definišu sva prava koja im pripadaju, na srpskom jeziku, na jezicima nacionalnih manjina i na drugom jeziku koji zadržano lice može da razume, a što se utvrđuje od strane policijskog službenika. S tim u vezi, predviđena je distribucija „Pisma o pravima" u svim policijskim stanicama i tužilaštvima, kako bi se omogućila dostupnost informacija o pravima na srpskom jeziku, na jeziku nacionalnih manjina u sredinama u kojima žive, kao i na engleskom jeziku. Ukoliko se jezik koji optuženi razume razlikuje od gore navedenih, obavezno je obezbeđivanje sudskog tumača za jezik koji okrivljeni razume.[208]

U 2014. godini problem u vezi sa ovim pravom javio se u Osnovnom sudu u Prijepolju zbog potreba za prevodiocem na bosanski jezik pa se u svim predmetima u kojima su stranke zahtevale prevođenje na bosanski jezik, što je postajalo sve učestalije, suđenja su odlagana.[209] Ovaj problem rešen je 2015. godine, kada je, posle sprovedenog postupka po oglasu za postavljanje stalnih sudskih prevodilaca za bosanski jezik, ministar pravde sredinom godine postavio pet stalnih sudskih prevodilaca za bosanski jezik za područje Višeg suda u Novom Pazaru i Višeg suda u Užicu.[210] Na ovaj način stvorene su procesne mogućnosti da se okonča veliki broj postupka.[211] Prema podacima koje je iznelo Bošnjačko nacionalno veće, zbog činjenice da nije postojao nijedan registrovan sudski tumač za bosanski jezik, u ova dva viša suda bilo je blokirano više od 280 predmeta a 10 predmeta je zastarelo.[212]

208 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 223 i 294.

209 „Muke sudstva u Prijepolju zbog bosanskog jezika", *Politika*, 15. mart, str. 9.

210 Vidi: http://www.drzavnauprava.gov.rs/vest/9529/obavestenje-o-postavljanju-sudskih-prevodilaca-za-bosanski-jezik.php.

211 Prema Zakonu o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštva, *Sl. glasnik RS*, 101/13.

Viši sud u Užicu osnovan je za područje Osnovnog suda u Prijepolju, Osnovnog suda u Priboju i Osnovnog suda u Užicu, a Viši sud u Novom Pazaru za područje Osnovnog suda u Novom Pazaru i Osnovnog suda u Sjenici.

212 „Sudski tumači za bosanski jezik", *Pravni portal, Profi sistem*, 11. avgust, dostupno na: http://www.pravniportal.com/sudski-tumaci-za-bosanski-jezik/.

Ustav garantuje pravo na odbranu svakome ko je okrivljen za krivično delo, pravo na branioca po svom izboru. Okrivljenom se priznaje pravo da nesmetano komunicira sa braniocem i da dobije primereno vreme i odgovarajuće uslove za pripremu odbrane (čl. 33, st. 2). Prema odredbi Ustava okrivljeni koji ne može da snosi troškove branioca, ima pravo na besplatnog branioca, ako to zahteva interes pravičnosti, u skladu sa zakonom (čl. 33, st. 3). Pravo na odbranu garantuje se i Zakonom o prekršajima (čl. 93) i ZKP (čl. 68, st. 1, t. 7). ZKP kao uslov za ostvarenje siromaškog prava zahteva da se za konkretno krivično delo može izreći kazna zatvora preko 3 godine ili ako to nalažu razlozi pravičnosti (čl. 77).

Ovo rešenje daje mogućnost široke primene kada bude usvojen i osposobljen sistem besplatne pravne pomoći.

Ustav jemči okrivljenom pravo da sam ili preko branioca iznosi dokaze u svoju korist, ispituje svedoke optužbe i da zahteva da se pod istim uslovima i u njegovom prisustvu ispitaju svedoci odbrane (čl. 33, st. 5). ZKP takođe garantuje pravo okrivljenom da ispituje svedoke optužbe i zahteva da se, pod istim uslovima kao svedoci optužbe, u njegovom prisustvu ispitaju svedoci odbrane (čl. 68).

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, a 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.[213]

5. Pravo na privatnost i tajnost prepiske

5.1. 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

213 *Sl. glasnik RS*, 85/05.

tumačio pojam zaštite privatnosti tako da uključuje pravo na zaštitu časti i ugleda.[214] Prema praksi Evropskog suda, privatnost, između ostalog, obuhvata i fizički i moralni integritet, seksualnu opredeljenost,[215] odnose s drugim ljudima, uključujući i poslovne i profesionalne odnose.[216] Evropski sud prihvata široko tumačenje koncepta privatnosti i smatra da se sadržina ovog prava ne može unapred taksativno odrediti.[217]

Srbiju takođe obavezuje i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka,[218] prvi obavezujući međunarodni instrument u oblasti zaštite podataka o ličnosti, prema kojoj države moraju da preduzmu neophodne mere kako bi se obezbedila zakonska zaštita osnovnih ljudskih prava u vezi s automatskom obradom ličnih podataka. Protokol uz ovu konvenciju, koji je Srbija takođe ratifikovala,[219] nalaže državama da obrazuju nadzorne organe i bliže uređuje prekogranični protok ličnih podataka do primaoca koji nije u nadležnosti strane ugovornice Konvencije.

Ustav Srbije 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,[220] koje je garantovano članom 23 Ustava.

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).

Krivičnim zakonikom, članovima od 139 do 146 predviđena su dela kojima se sankcionišu povrede prava na privatnost i to: narušavanje nepovredivosti stana,

214 Vidi *Pfeifer protiv Austrije*, ECtHR, App. No. 10802/84 (2007) i *Lindon i drugi protiv Francuske*, ECtHR, App. Nos. 21279/02 i 36448/02 (2007).

215 *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECtHR, App. No. 7275/76 (1981).

216 *Niemietz protiv Nemačke*, ECtHR, App. No. 13710/88 (1992).

217 *Costello-Roberts protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECtHR, App. No. 13134/87 (1993) i *K. U. protiv Finske*, ECtHR, App. No. 2872/02 (2008).

218 *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 1/92 i *Sl. list SCG*, 11/05.

219 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 98/08.

220 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/11, str. 9.

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).

U cilju prikupljanja podataka o zastupljenosti navedenih krivičnih dela Beogradski centar za ljudska prava uputio je zahtev za pristup informacijama od javnog značaja na adrese 66 osnovnih sudova. Zahtev se odnosio na informaciju o broju vođenih i pravnosnažno okončanih krivičnih postupaka zbog gore navedenih krivičnih dela u periodu od 1. januara 2013. godine do 1. oktobra 2015. godine. Do trenutka zaključenja ovog izveštaja odgovore smo primili od 60 osnovnih sudova, od kojih je njih 11 dostavilo odgovor da pred njima nisu vođeni postupci za navedena krivična dela. Na osnovu analize preostalih 49 odgovora osnovnih sudova, dolazi se do zaključka da je vođen relativno mali broj krivičnih postupaka, ako se ima u vidu da je vremenski period obuhvaćen zahtevom skoro tri godine. Naime, pred 49 osnovnih sudova u označenom periodu, najviše krivičnih postupaka vođeno je i vodi se zbog krivičnog dela narušavanje ličnih i porodičnih prilika iz člana 172 KZ, 97 krivičnih postupka i krivičnog dela narušavanje nepovredivosti stana iz člana 139 KZ, 87 krivičnih postupaka. Zbog krivičnog dela neovlašćeno fotografisanje iz člana 144 KZ vođeno je i vodi se ukupno 37 krivičnih postupaka, zbog krivičnog dela povreda tajnosti pisma i drugih pošiljki iz člana 142 KZ 25 krivičnih postupaka, zbog krivičnog dela neovlašćeno prisluškivanje i snimanje iz člana 143 KZ 23 krivična postupka, zbog krivičnog dela neovlašćeno objavljivanje i prikazivanje tuđeg spisa, portreta i snimka iz člana 145 KZ 17 krivičnih postupaka, zbog krivičnog dela neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka iz člana 146 KZ 15 krivičnih postupaka, zbog krivičnog dela protivzakonito pretresanje iz člana 140 KZ 3 krivična postupka, dok zbog krivičnog dela neovlašćeno otkrivanje tajne iz člana 141 u označenom periodu nije vođen niti se vodi nijedan krivični postupak

Kako je i bilo predviđeno Rezolucijom UN o pravu na privatnost u digitalnom dobu,[221] u junu 2014. godine Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava predstavila je Izveštaj o pravu na privatnost u digitalnom dobu.[222] 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.

221 Vidi: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/68/L.45.

222 Vidi: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.37_en.pdf.

Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija imenovao je u julu Specijalnog izvestioca za pravo na privatnost u digitalnom dobu koji će imati ovlašćenje[223] da sistematski analizira pravni okvir i politike vlada država članica UN koje se odnose na presretanje digitalne komunikacije i prikupljanje ličnih podataka; pomaže vladama u razvijanju dobre prakse kako bi se nadzor nad ostvarenom komunikacijom odvijao u skladu sa načelom vladavine prava; identifikuje postupanja koja ugrožavaju privatnost bez valjanog osnova; ukazuje na usklađenost pravnog okvira država članica sa međunarodnim standardima. Na osnovu prikupljenih informacija specijalni izvestilac će jednom godišnje podnositi izveštaj Savetu za ljudska prava UN i Generalnoj skupštini UN.

Iako nema direktan uticaj na Srbiju, odluka Evropskog suda pravde[224] kojom je utvrđeno da je sporazum „Safe harbour" između EU i SAD nevažeći, ima veliki značaj uzimajući u obzir proces evropskih integracija Srbije koji podrazumeva i usklađivanje pravnog sistema sa direktivama EU. Ovim sporazumom zaključenim 2000. godine između EU i SAD omogućeno je kompanijama prenos podataka, a da pri tome nije nudio dovoljnu zaštitu. Građani EU nisu imali odgovarajući pravni lek protiv obrade njihovih ličnih podataka prenetih u SAD u druge svrhe osim onih u koje su prvobitno prikupljeni, pa je Evropski sud pravde zaključio da se time krši odredba Povelje o osnovnim pravima EU. Naime, standardi o zaštiti ličnih podataka koji važe na teritoriji EU pružaju veće garancije od onih koji važe u SAD. Stoga je Evropski sud pravde stao na stanovište da ovaj sporazum nije u skladu sa direktivama EU.

5.2. Porodični život i porodica

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava porodični život se shvata u smislu faktičkog postojanja bliskih ličnih veza.[225] Ovo obuhvata niz odnosa, kao što su brak, deca, odnosi između roditelja i dece[226] i nevenčanih parova koji žive sa svojom decom.[227] Čak i sama mogućnost zasnivanja porodičnog života može biti dovoljna da privuče zaštitu člana 8.[228] Drugi odnosi za koje je utvrđeno da spadaju pod član 8 obuhvataju odnose sestara i braće, ujaka/tetke i sestričina/bratičina,[229]

223 Rezolucija Saveta za ljudska prava, dok. UN, A/HRC/28/L.27, usvojena 26. marta 2015. godine. Dostupno na: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/28/L.27.

224 Presuda Evropskog suda pravde u slučaju *Maximillian Scherms v. Data Protection Comissioner, European Court of Justice,* App. No. C-362/14. Dosupno na: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d5330cd8dea3b04b69b3e0a955caa6ec6f.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oc3mOe0?text=&docid=169195&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=23771.

225 *K. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECmHR, App. No. 11468/85 (1991).

226 *Marckx protiv Belgije,* ECtHR, App. No. 6833/74 (1979).

227 *Johnston protiv Irske,* ECmHR, App. No. 9697/82 (1986).

228 *Keegan protiv Irske,* ECmHR, App. No. 16969/90 (1994).

229 *Boyle protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECtHR, App. No. 16580/90 (1994).

roditelja i usvojene dece i baba i deda sa svojim unucima.[230] 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.[231]

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.[232] 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[233] 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).

230 *Bronda protiv Italije,* ECtHR, App. No. 22430/93 (1998).

231 *X., Y. i Z. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECtHR, App. No. 21830/93 (1997). U presudi *Schalk i 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.

232 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/2011.

233 *Sl. glasnik RS,* 18/05 i 72/11.

Brojni slučajevi „nestanaka“ beba iz porodilišta u Srbiji okupiraju pažnju javnosti već duže vremena. 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 s 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.[234]

Jedan od ovakvih slučajeva dobio je svoj epilog pred Evropskim sudom za ljudska prava koji je još u martu 2013. godine doneo presudu u slučaju *Jovanović protiv Srbije* i ustanovio da je došlo do povrede člana 8 EKLJP.[235] Evropski sud je stao na stanovište da postoji i pozitivna obaveza država da sprovode delotvorne istražne postupke u vezi sa povredama prava na porodični život. U slučaju *Jovanović protiv Srbije* podnositeljki predstavke nije bilo dozvoljeno da vidi telo svog sina, koji je navodno preminuo posle porođaja, nije joj dostavljen ni obdukcioni nalaz, a po podnošenju krivične prijave tužilaštvo nije sprovelo valjanu istragu, pa je Sud konstatovao da je podnositeljka predstavke pretrpela trajnu povredu prava na poštovanje porodičnog života jer joj država u kontinuitetu nije pružala pouzdane informacije o sudbini njenog deteta. Sud je ovom presudom takođe naložio Srbiji 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, a da nadzor nad ovim mehanizmom poveri nezavisnom telu koje bi moralo 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 Republici Srbiji istekao je 9. septembra 2014. godine, a navedeni mehanizam do danas nije uspostavljen. Nacrt zakona o postupku utvrđivanja činjenica o položaju novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima[236] u Republici Srbiji koji je sačinjen u toku 2015. godine bio je na meti brojnih kritika javnosti.[237] Naime, iz samog teksta Na-

234 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. jul 2010.

235 *Jovanović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 21794/08 (2013). Vidi *Izveštaj 2013,* II.6.2.

236 Nacrt zakona o postupku utvrđivanja činjenica o položaju novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima u Republici Srbiji dostupan je na: http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php.

237 Dostupno na: http://www.politika.rs/scc/clanak/335839/Roditelji-protiv-nacrta-zakona-o-nestalim-bebama; http://balkans.aljazeera.net/vijesti/srbija-usvaja-zakon-o-nestalim-bebama.

crta zakona vidljivo je da Radna grupa nije imala u vidu stav ESLJP, prema kome nadzor nad mehanizmom za obezbeđenje pojedinačnog obeštećenja svim roditeljima koji su u istoj ili sličnoj situaciji kao podnositeljka predstavke Jovanović, treba da ima nezavisno telo. Pošto je Nacrtom zakona predviđeno da o obeštećenju u ovim slučajevima odlučuju sudovi, a Zaštitnik građana kao nezavisno telo ne može da vrši nadzor nad postupcima sudova, jasno je da je na taj način onemogućena preporučena kontrola od strane nezavisnog tela. Budući da Zakona o postupku utvrđivanja činjenica o položaju novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima još uvek nije usvojen, Srbija ni više od godinu dana od pravnosnažnosti presude *Jovanović protiv Srbije* nije ispunila svoju obavezu.

5.3. Tajnost prepiske

Ustav Republike 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[238] na član 8 EKLJP kao i na praksu ESLJP uvodi ovaj standard u naš pravni sistem.

Rešenja sadržana u zakonima[239] kojima je regulisana oblast praćenja komunikacija, proteklih godina bila su predmet brojnih polemika. Tokom poslednje tri godine Ustavni sud je proglasio neustavnim odredbe Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Zakona o elektronskim komunikacijama i Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, kojima se odstupa od Ustavom proklamovanog prava na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja, nakon čega je Narodna skupština reagovala i sporne odredbe uskladila sa Ustavom.[240] Za razliku od problematičnih rešenja sadržanih u navedenim zakonima, koja su svoj epilog dobila kroz odluke Ustavnog suda, kada je reč o neusklađenosti odredaba Zakonika o krivičnom postupku sa članom 41 Ustava, Narodna skupština je promenila svoju dotadašnju praksu. Naime, iako se pred Ustavnim sudom već nalazila inicijativa za ocenu ustavnosti spornih odredaba Zakonika o krivičnom postupku, Narodna skupština je navedene odredbe samoinicijativno uskladila sa Ustavom, i na taj način preduhitrila odluku Ustavnog suda kojom bi iste imajući u vidu dotadašnju praksu Ustavnog suda, sasvim izvesno bile proglašene neustavnim.[241]

238 IUž 1245/10.

239 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) i Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji (*Sl. glasnik RS*, 42/02 i 111/09).

240 Vidi *Izveštaj 2014,* II.6.4.

241 *Ibid*.

Usaglašavanjem relevantnog zakonskog okvira sa članom 41 Ustava nesporno je postignut napredak i time stvorena pretpostavka za nesmetano ostvarivanje prava na tajnost prepiske i drugih sredstava komuniciranja. Međutim, do problema još uvek dolazi u praksi, odnosno u primeni navedenih zakona od strane državnih organa i drugih subjekata koji su u svom radu dužni da postupaju u skladu sa njima.

Tako je, na primer, izmenama Zakona o elektronskim komunikacijama[242] uvedena obaveza operatora elektronskih komunikacija koji zadržavaju podatke o komunikaciji, kao i obaveza nadležnih državnih organa koji pristupaju tim podacima, da vode evidenciju o zahtevima za pristup zadržanim podacima u toku jedne kalendarske godine, kao i da najkasnije do 31. januara, za prethodnu kalendarsku godinu tu evidenciju dostave Povereniku. Navedena evidencija sadrži informacije o broju zahteva za pristup zadržanim podacima, broju ispunjenih zahteva za pristup zadržanim podacima, kao i vremenu koje je proteklo od dana od kada su podaci zadržani do dana kad je pristup podacima zatražen u skladu sa članom 128, st. 2 Zakona o elektronskim komunikacijama.[243]

Svoju zakonsku obavezu u 2015. godini, ispunili su državni organi koji imaju pristup zadržanim podacima (BIA, MUP, VBA), dok su samo 2 (Telenor i Telekom Srbija) od 207 operatora elektronskih komunikacija koji zadržavaju navedene podatke o komunikaciji, pomenutu evidenciju u skladu sa zakonom dostavili Povereniku za informacije od javnog značaja (Poverenik).[244] Tim povodom, Poverenik se u februaru 2015. godine obratio Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija, kao državnom organu nadležnom za nadzor nad primenom Zakona o elektronskim komunikacijama, sa zahtevom za sprovođenje nadzora nad operatorima koji nisu izvršili svoju zakonsku obavezu, kao i zahtevom za utvrđivanje da li neki od njih uopšte vode evidencije o zahtevima za pristup zadržanim podacima, odnosno zašto ih nisu u skladu sa zakonom dostavili Povereniku. Nakon regovanja i obraćanja nadležnom misnistarstvu, Povereniku su se do 1. juna 2015. godine obratila 146 operatora elektronskih komunikacija.[245]

Postupanje BIA i VBA, čiji je rad usko povezan s poštovanjem prava garantovanog članom 41 Ustava, ponovo je i u toku 2015. godine bilo povod za reakciju Poverenika. Naime, Share fondacija je u junu 2014. godine uputila VBA zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji se odnosio na primenu mera kojima

242 Član 130a Zakona o elektronskim komunikacijama (*Sl. glasnik RS*, 44/10, 60/13 – Odluka US i 62/14).

243 Stavom 2, člana 128 Zakona oelektronskim komunikacijama propisano je da pristup zadržanim podacima nije dopušten bez pristanka korisnika, osim na određeno vreme i na osnovu odluke suda, ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom.

244 Vidi: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2019-operatori-elektronskih-komunikacija-moraju-postovati-zek.html.

245 Od 146 operatora koji su se obratili Povereniku, njih 125 se izjasnilo da nisu imali nijedan zahtev za pristup zadržanim podacima, dok se 21 operator izjasnio da su imali zahteve za pristup jednom ili više zadržanih podataka. Do ovih informacija saradnici BCLJP došli su kroz razgovor sa zaposlenima u kancelariji Poverenika.

VBA, u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, odstupa od Ustavom zajemčenog prava na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja.[246] U svom odgovoru VBA je navela da prema pozitivnim pravnim propisima nije predviđena obaveza VBA da vodi evidencije o traženim informacijama od javnog značaja, kao i da ne raspolaže dokumentima u kojima se iste nalaze. Međutim, nakon reakcije Poverenika koji je rešenjem naložio VBA da postupi po zahtevu tražioca, VBA je dostavila tražene informacije.[247]

Inicijativa mladih za ljudska prava je u martu 2015. godine uputila BIA zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Zahtev se odnosio na podatke o merama kojima se odstupa od načela tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja koje je BIA primenila u 2014. godini, a njime su tražene i kopije dokumenata iz kojih se može saznati broj fizičkih lica i broj pravnih lica prema kojima su preduzete navedene mere. Tražene su i kopije dokumenata iz kojih se može saznati broj predloga koje je direktor BIA podneo predsedniku Višeg suda u Beogradu za primenu navedenih mera prema fizičkim i posebno prema pravnim licima. Navedeni zahtev BIA je odbila sa obrazloženjem da bi to, između ostalog, „stvorilo mogućnost da se sa podacima upozna neograničen broj lica, među kojima i ona koja predstavljaju pretnju bezbednosti Srbije, jer imaju analitička znanja da iz datog fonda podataka izvuku određene zaključke, koji bi pouzdano ukazali na primarne pravce angažovanja BIA na zaštiti bezbednosti Srbije“. Nakon žalbe Inicijative mladih za ljudska prava i odgovora na žalbu BIA, Poverenik je doneo rešenje o poništaju rešenja BIA i naložio ovoj agenciji da postupi u skladu sa zahtevom i dostavi tražene informacije, što je BIA i učinila.[248]

246 Navedeni zahtev odnosio se na broj podnetih i odobrenih predloga za sprovođenje mere tajnog elektronskog nadzora telekomunikacija i informacionih sistema radi prikupljanja zadržanih podataka o telekomunikacionom saobraćaju, bez uvida u njihov sadržaj, na broj podnetih i odobrenih predloga za sprovodenje mere tajnog nadzora sadržine pisama i drugih sredstava komuniciranja, uključujući i tajni elektronski nadzor sadržaja telekomunikacija i informacionih sistema. Zatim na broj sprovedenih mera na osnovu naloga direktora VBA uz prethodno pribavljenu saglasnost nadležnog sudije Višeg suda, a za sprovodenje mera iz člana 12, t. 5 Zakona o VBA i VOA i člana 15 Zakona o VBA i VOA, kojim je predviden poseban postupak u kojem se prethodno pomenute mere mogu u izuzetnim slučajevima sprovesti i po posebnoj hitnoj proceduri. Pitanje se odnosilo i na broj sprovedenih mera na osnovu naloga direktora VBA uz prethodno pribavljenu saglasnost predsednika Vrhovnog kasacionog suda, a za sprovođenje mera iz člana 12, t. 6–8 Zakona o VBA i VOA i na osnovu člana 15 Zakona o VBA i VOA, kojim je predviđen poseban postupak u kojem se prethodno pomenute mere mogu u izuzetnim slučajevima sprovesti i po posebnoj, hitnoj proceduri. Podaci su traženi i za broj dnevnih izveštaja koje je VBA sačinila u toku sprovođenja mere tajnog nadzora komunikacija, u skladu sa članom 168 Zakonika o krivičnom postupku.

247 Vidi: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2085-vojnobezbednosna-agencija-primena-posebnih-mera.html. Nakon obaveštenja Povereniku, VBA je dopisom od 18. maja 2015. godine postupila u celosti u skladu sa zahtevom tražioca i dostavila mu sve zatražene podatke. Do ovih informacija saradnici BCLJP došli su kroz razgovor sa zaposlenima u Share fondaciji.

248 Vidi: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2088-bezbednosno-informativna-agencija-primena-posebnih-mera.html.

Podsećanja radi, postupajući po predstavci Inicijative mladih za ljudska prava protiv Srbije, ESLJP je 2013. godine utvrdio[249] da je došlo do povrede člana 10. EKLJP i da Srbija mora da obezbedi da BIA dostavi podnosiocu predstavke tražene informacije pa ih je BIA posle donošenja ove presude i dostavila. Povod za obraćanje ESLJP bio je taj što je 2005. godine BIA takođe uskratila informacije o tome koliko je ljudi u 2005. godini bilo predmet elektronskog nadzora od strane BIA, a tražene informacije nije učinila dostupnim ni na osnovu rešenja koje je Poverenik doneo po žalbi Inicijative mladih za ljudska prava.

Iz navedenih primera jasno je vidljivo da službe bezbednosti još uvek nemaju dovoljno sluha za zahteve za informacije od javnog značaja koji su im upućeni, kao ni svest o tome da i njih obavezuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Skoro po pravilu, odgovor VBA i BIA na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja je negativan, dok obrazloženje odgovora ili izostaje ili su u njemu izneti argumenti, uglavnom, krajnje neubedljivi. Pravilo je takođe da tražene informacije službe bezbednosti najčešće dostavljaju tražiocu tek kada im to naloži Poverenik.

Predlog pravilnika o tehničkim zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama, bio je predmet polemike tokom 2011. i 2012. godine, a do njegovog usvajanja nije došlo zahvaljujući insistiranju Poverenika i dela stručne javnosti, s obzirom da se oslanjao na odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama koje su kasnije proglašene neustavnim.[250] Ove godine, sada pod izmenjenim nazivom – Predlog pravilnika o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama (u daljem tekstu: Predlog pravilnika), predlog navedenog podzakonskog akta ponovo se našao na meti kritike Poverenika.

Pored činjenice da tekst Predloga pravilnika u velikoj meri nije usklađen sa Zakonom o elektronskim komunikacijama i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, problematično je i to što su pojedina rešenja sadržana u njemu suprotna članovima 41 i 42 Ustava. Naime, navedenim članovima Ustava, između ostalog, predviđeno je da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuje zakonom i da se odstupanja od zajemčenog prava na tajnost prepiske i drugih sredstava komunikacije mogu predvideti samo zakonom. Međutim, Predlog pravilnika, dakle predlog podzakonskog akta, i pored toga na nekoliko mesta predviđa rešenja kojima se odstupa od navedenih ustavnih načela, iako je jasno da se to može činiti samo zakonom.

Predlog pravilnika ne reguliše pitanje pristupa zadržanim podacima, iako je upravo to pitanje bilo jedno od onih koje su svoje mesto našli u Paketu od 14 mera

249 *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 48135/06 (2013).

250 Vidi *Izveštaj 2014,* II.6.4.

koji su Poverenik i Zaštitnik građana predstavili javnosti još u julu 2012. godine.[251] Poverenik je nadležnom ministarstvu uputio mišljenje da bi usvajanjem ovakvog teksta Predloga pravilnika sasvim sigurno došlo do ugrožavanja prava na privatnost velikog broja građana, kao i da je neophodno otvoriti širu javnu raspravu koja bi za cilj imala usaglašavanje oko izmena i dopuna ili donošenja novog zakona o elektronskim komunikacijama.[252]

Kao još jedno od spornih rešenja javlja se i ono predviđeno članom 26 Predloga pravilnika. Navedenim članom predviđeno je da se aktivnosti „monitoring centra" sprovode u prostorijama BIA do sticanja uslova kada bi vršenje nadzora preuzeli nadležni državni organi, a da pri tom nije navedeno do sticanja kojih uslova, kao i koji su to državni organi nadležni za vršenje nadzora. U vezi sa predloženim rešenjem, Poverenik je u predlogu mera upućenih Vladi Srbije, kao jednu od tačaka posebno istakao nužnost uspostavljanja odgovarajućeg zakonodavnog okvira kojim bi se omogućilo formiranje jedinstvenog nacionalnog centra – monitoring centra, koji bi kao određena vrsta provajdera pružao tehničke uslove za presretanje komunikacije i pristup zadržanim podacima, a kome bi se obraćali svi državni organi koji su ovlašćeni za pristup zadržanim podacima.[253] Na ovakav način, došlo bi do centralizacije zadržavanja podataka i pristupa zadržanim podacima, što bi svakako dovelo do smanjenja mogućnosti za zloupotrebu prava na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja garantovanog članom 41 Ustava.

O civilnoj kontroli službi bezbednosti, a posebno o ulozi Narodne skupštine u kontroli službi bezbednosti bilo je reči u izveštajima o stanju ljudskih prava za prethodne godine u kojima je navedeno da postojeći propisi umnogome ograničavaju efikasnu kontrolu. Upravo iz tog razloga postavlja se pitanje da li ta kontrola uopšte postoji? Kako bi ispitali u kojoj meri Odbor za kontrolu službi bezbednosti koristi svoja ovlašćenja upućen je zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Narodnoj skupštini. Pitanja su se odnosila na korišćenje nadležnosti koje su utvrđene Odlukom[254] kojom se uređuje način na koji Odbor obavlja neposredan nadzor nad radom službi. Na pitanje koliko su nadzornih poseta članovi Odbora za kontrolu službi bezbednosti obavili od trenutka usvajanja Odluke kojom se uređuje način na koji Odbor za kontrolu službi bezbednosti obavlja neposredan nadzor nad radom službi bezbednosti odgovor je da su u 2013. godini realizovane 3 nadzorne posete, u 2014. godini takođe tri, dok je u 2015. godini obavljeno pet poseta. U odgovoru je navedeno da je Odbor usvojio sve predloge za nadzorne posete članova Odbora. Na pitanje o tome u koliko slučajeva je cilj nadzorne posete službi bezbed-

251 *Ibid*. Sve mere su nabrojane u saopštenju Poverenika: http://www.poverenik.rs/yu/aktuelnosti/1386-konferencija-za-medije.html.

252 Dostupno na: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2086-presretanje-elektronskih-komunikacija-samo-u-skladu-s-ustavom-i-zakonom.html.

253 Dostupno na: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2131-nuzno-unapredjenje-zastite-podataka-o-licnosti-u-sferi-interneta.html.

254 Odluka od 29. marta 2013. godine, br.: 02–1322/13.

nosti bio utvrđivanje činjenica i okolnosti u vezi są predstavkom građana koja je upućena Narodnoj skupštini a odnosi se na rad službi bezbednosti odgovoreno je da nije bilo takvih slučajeva. Na pitanje koje se odnosilo na broj slučajeva u kojima je cilj nadzorne posete bio nadzor nad zakonitošću primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka (kako se u Odluci navodi sa ili bez odluke suda)[255] Odbor je odgovorio da su članovi Odbora prilikom poseta ostvarili neposredan uvid u dokumentaciju metodom slučajnog uzorka i da su u nadziranim slučajevima službe bezbednosti postupale u skladu sa zakonom. U odgovoru je navedeno da Odbor ne raspolaže dokumentom koji sadrži brojčane pokazatelje o nadzornim posetama u kojima je cilj bio nadzor nad zakonitošću primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka, kao i da ne postoji zakonska obaveza da Odbor takvu evidenciju vodi. Takođe, u odgovoru Odbora je istaknuto da su sve službe pokazale konstruktivan i otvoren pristup prilikom nadzornih poseta i da nije bilo slučajeva da je pripadnik službe odbio da odgovori na pitanje članova Odbora.[256]

6. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti

6.1. 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 i to na način predviđen zakonom. Svakome se jemči pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom i pravo na sudsku zaštitu zbog zloupotrebe ovlašćenja.

Osnovni zakon kojim je regulisana ova oblast je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL).[257] Ovim zakonom uređuju se uslovi za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, prava lica i zaštita prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju,

255 Ustav u članu 41 predviđa da je odluka suda neophodna ukoliko se odstupa od prava na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja zbog čega je stav 3, t. 8 Odluke koji predviđa nadzor nad primenom posebnih mera i postupaka za tajno prikupljanje podataka za koje **nije potrebna** odluka suda neustavan. Treba napomenuti da se ova odredba oslanjala na članove Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji prema kojima je direktor agencije ili lice koje on ovlasti mogao odrediti primenu posebnih postupaka i mera tajnog prikupljanja podataka bez prethodne odluke suda koje je Ustavni sud proglasio neustavnim i koje više nisu deo pravnog poretka, zbog čega je i sama odredba Odluke ostala bez praktične primene. Ipak, s obzirom da se radi o normi koja je u suprotnosti sa Ustavom neophodna je izmena teksta Odluke.

256 Odgovor Odbora za kontrolu službi bezbednosti, broj: 9-3006/15.

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

ograničenja zaštite podataka o ličnosti, postupak pred nadležnim organom za zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđenje podataka, evidencija, iznošenje podataka iz Srbije 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.[258] 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,[259] 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.[260]

Ostvarivanje prava na zaštitu podataka o ličnosti dovodi se u pitanje još od samog usvajanja ZZPL 2009. godine, pa se može zaključiti da je država nezainteresovana da oblast zaštite ličnih podataka uredi na sistemski način koji bi omogućio uživanje ovog Ustavom garantovanog prava.[261] Ovu konstataciju potkrepljuje podatak da šest godina po usvajanju Strategije o zaštiti podataka o ličnosti nije usvojen akcioni plan za njeno sprovođenje, brojne odredbe drugih zakona, usvojenih pre donošenja ZZPL, nisu usklađene sa njim, a s druge strane rukovaoci podacima o ličnosti i lica koja su zadužena za obradu podataka često nemaju potrebno znanje da na adekvatan način obavljaju ovu delatnost.

Konačnom verzijom Akcionog plana za Poglavlje 23,[262] u odeljku 3.11. „Zaštita podataka o ličnosti" utvrđen je set aktivnost koje država mora sprovesti u na-

258 Član 3 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

259 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.

260 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.

261 O propustima koji su uočeni, a tiču se primene propisa iz ove oblasti vidi više u *Izveštaj 2014*, III.7.1.

262 Dostupno na web stranici Ministarstva pravde: http://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php.

rednom periodu. Akcioni plan predviđa izradu novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa Modelom zakona sačinjenog od strane Poverenika za zaštitu informacija od javnog značaja i podataka o ličnosti i donošenje podzakonskih akata u vezi sa primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Predviđaju se i aktivnosti na jačanju kadrovskih kapaciteta Poverenika u skladu sa postojećim pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta (vodeći računa o ograničenjima koji proizlaze iz fiskalne konsolidacije) i sprovođenje analize potreba za jačanjem kadrovskih kapaciteta Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u vezi sa novim nadležnostima koji proizlaze iz novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti. S druge strane, konačna verzija Akcionog plana za Poglavlje 23 ne predviđa izradu već pomenutog akcionog plana za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti koja je usvojena 2010. godine, iako Poverenik već godinama ukazuje na ovaj propust.

Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa i sredstva potrebna za sprovođenje aktivnosti u oblasti zaštite podataka o ličnosti. Poverenik je ukazao na neke nelogičnosti u ovom delu Akcionog plana. Naime, za izradu zakona o zaštiti podataka o ličnosti predviđena je 71.136,00 EUR iako je Model zakona o zaštiti podataka o ličnosti Poverenik već napisao. Iznos od 8.600,00 EUR predviđen je za analizu jačanje kadrovskih kapaciteta institucije Poverenika iako takva analiza nije potrebna s obzirom da već postojeći Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta u službi Poverenika na adekvatan način reguliše ovo pitanje. Po mišljenju Poverenika posebnu pažnju zaslužuje aktivnost koja se odnosi na jačanje kadrovskih kapaciteta Poverenika za koju je izdvojeno 880.000,00 EUR, a kojom je predviđeno zapošljavanje u službi Poverenika. Poverenik postavlja pitanje po kom pravnom osnovu se Ministarstvo pravde upušta u dinamiku zapošljavanja u nezavisnom organu i da li je ovakvo planiranje zapošljavanja zaista ozbiljno, ako se uzme u obzir da se najveći deo izdvojene sume aktivira tek u 3. i 4. godini sprovođenja ove aktivnosti.[263]

Ministarstvo pravde formiralo je u 2013. godini radnu grupu za izradu novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti ali o njenom radu nije bilo obaveštenja u javnosti, naime za samo postojanje radne grupe nije se znalo do sredine 2015. godine.[264] Početkom oktobra Nacrt zakona o zaštiti podataka o ličnosti objavljen je na sajtu Ministarstva pravde[265] i na njega su svi zainteresovani mogli da daju komentare. Budući da se radi o veoma bitnom zakonu koji može da ima veliki uticaj na ostvarivanje veoma važnog prava svakog građanina Srbije bilo je neophodno da se otvori šira i duža rasprava u kojoj bi morali da učestvuju i predstavnici civilnog društva, strukovnih udruženja i rukovaoci podacima o ličnosti što se nije dogodilo. Pored ovoga, mora se takođe konstatovati da je Akcionim planom za Poglavlje 23

263 Saopštenje Poverenika od 26. septembra 2015. godine, dostupno na: http://www.poverenik.org.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2181-akcioni-plan-za-poglavlje-23-ispod-ocekivanog-i-potrebnog-nivoa.html.

264 Pogledati Komentar na Nacrt zakona o zaštiti podataka o ličnosti organizacije Share fondacija.

265 Dostupno na: http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php.

predviđeno da pri izradi novog zakona bude uzet u razmatranje i Model zakona o zaštiti podataka o ličnosti[266] koji je Poverenik sačinio u 2014. godini i na koji je javnost imala priliku da daje sugestije i komentare, posle 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 unapređenje postupka zaštite prava.[267] Međutim, nacrt koji je izradila radna grupa suštinski odstupa od rešenja koja su predviđena Modelom zakona.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti je krovni zakon i neophodno je da njim budu obuhvaćeni svi vidovi obrade podataka o ličnosti. Veliki problemi zaštite ličnih podataka do kojih je u praksi dolazilo usled nedostatka regulisanja pojedinih oblasti, kao što su video nadzor, direktno oglašavanje, a koje je Poverenik uneo u Model zakona, izostavljeni su. Nacrtom je predviđeno da ove oblasti budu uređene posebnim zakonima. Takođe, u Nacrtu se čak i ne pominju neki vidovi obrade ličnih podataka kao što je obrada biometrijskih podataka, jedinstvenog matičnog broja itd.

Modelom zakona predviđeno je nekoliko načela obrade podataka i to: zakonitost i pravičnost; određenost svrhe; srazmernost; tačnost podataka; bezbednost podataka i zabrana diskriminacije, dok Nacrt zakona predviđa samo načela bezbednosti podataka i zabranu diskriminacije.

Kada je u pitanju davanje pristanka lica kao pravni osnov za obradu podataka o ličnosti Nacrtom zakona nije predviđena konkludentna radnja kao način davanja pristanka čime je isključena mogućnost davanja pristanka u brojnim situacijama, a posebno treba imati na umu da upotreba informacionih tehnologija neminovno predviđa brojne situacije kada se pristanak za obradu podataka može izraziti i na neki drugi način a ne samo usmeno ili u pismenom obliku.

Nacrtom zakona u članu 45 predviđeno je da se na postupak odlučivanja Poverenika primenjuju odredbe zakona kojima se uređuje opšti upravni postupak dok se izvršenje rešenja Poverenika sprovodi u skladu sa zakonom koji uređuje izvršenje i obezbeđenje. Ostaje nejasno zbog čega se Radna grupa prilikom izrade Nacrta opredelila za ovakvo rešenje, tj. zbog čega se za izvršenje rešenja donetih u upravnom postupku primenjuju odredbe Zakona o izvršenju i obezbeđenju pošto se ovim zakonom uređuje postupak prinudnog ostvarivanja potraživanja i obezbeđivanja potraživanja na osnovu izvršne isprave. U članu 13, st. 1, t. 2 ZIO navodi se da izvršna isprava može biti pravnosnažna odluka doneta u upravnom postupku, ali ako glasi na ispunjenje novčane obaveze. Uzmimo za primer da je rukovalac rešenjem odbio zahtev podnosioca za ostvarivanje prava na uvid podataka koji se na njega odnose. Podnosilac može podneti žalbu na rešenje rukovaoca Povereniku kao drugostepenom organu koji, ukoliko utvrdi da je zahtev osnovan, rešenjem nalaže rukovaocu da po njemu postupi. Navedeni primer se nikako ne može podvesti pod odredbe

266 Model zakona vidi na: http://www.poverenik.org.rs/yu/model-zakona-o-zatiti-podataka-o-linosti.html.

267 Više o Modelu zakona vidi *Izveštaj 2014*, III.7.1.

Zakona o izvršenju i obezbeđenju zato što rešenje Poverenika ne glasi na novčanu obavezu (rukovalac i podnosilac zahteva nisu u obligacionopravnom odnosu) već se njime nalaže rukovaocu da obezbedi uvid u podatke podnosiocu zahteva. Pri tom, treba imati u vidu da je Zakonom o opštem upravnom postupku[268] regulisano administrativno izvršenje, odnosno izvršenje radi ispunjenja nenovčanih obaveza. Neophodno je osvrnuti se i na član 44 Nacrta koji u stavu 2 predviđa da pokretanje upravnog spora odlaže izvršenje rešenja Poverenika. Ukoliko imamo na umu da su rešenja Poverenika obavezujuća, konačna i izvršna, a da je članom 23 Zakona o upravnim sporovima[269] u stavu 1 navedeno da tužba, po pravilu, ne odlaže izvršenje upravnog akta protiv koga je podneta, postavlja se pitanje da li je ovo još jedan u nizu pokušaja ugrožavanja nezavisnosti institucije Poverenika.

Kada je u pitanju obrada ličnih podataka od strane organa vlasti bez pristanka lica, Nacrt ne samo da ne sledi ustavnu garanciju 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, nego i proširuje diskreciona ovlašćenja organa vlasti koja predviđa važeći Zakon. Tako, organ vlasti može bez pristanka lica čiji su podaci obrađivati njegove podatke ako je obrada neophodna radi obavljanja poslova iz njegove nadležnosti u cilju zaštite nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane Republike Srbije, sprečavanja, otkrivanja, istrage i gonjenja za krivična dela, zaštite važnih ekonomskih, odnosno finansijskih interesa države, zdravlja, javnog morala ili etičkih pravila. Posebno zabrinjava uvođenje neodređenih pojmova kao što su javni moral i etička pravila u zakonsku odredbu, čime državni organi arbitrarno mogu odlučivati kada će obrađivati podatke o ličnosti bez pristanka lica.

Potrebno je skrenuti pažnju i na način na koji je Nacrtom uređeno iznošenje podataka iz zemlje. Naime, podaci, odnosno zbirke podatka mogu se izneti iz Republike Srbije ako je iznošenje propisano zakonom ili potvrđenim međunarodnim ugovorom sa drugom državom odnosno međunarodnom organizacijom, kao i ako je ta država odnosno međunarodna organizacija strana ugovornica potvrđenog međunarodnog ugovora koji se odnosi na zaštitu ili razmenu podataka. Nacrtom, međutim, nije definisano šta se dešava u situaciji kada država u koju se iznose podaci u države koje ne spadaju u kategoriju zemalja u kojima se na adekvatan način štite lični podaci (zemlje EU i međunarodne organizacije za koje je EU utvrdila na na valjan način štite lične podatke). Važeći Zakon kao i Model zakona predviđaju prethodnu kontrolu koju u ovakvim slučajevima obavlja Poverenik, koja je nažalost u Nacrtu izostavljena.

Kada je reč o praksi organa koji raspolažu određenim podacima o ličnosti a dužni su da izvrše obavezu po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja javljaju se slučajevi da rukovaoci podacima dostavljaju dokumentaciju bez adekvatnog načina zaštite podataka (anonimizacije podataka).[270]

268 *Sl. list SRJ*, 33/97 i 31/01 i *Sl. glasnik RS*, 30/10.

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

270 Ovo se često dešava kada se radi o anonimizaciji sudskih odluka koje se često dostavljaju po zahtevima za slobodan pristup informacijam od javnog značaja bez anonimizacije, odnosno

6.2. 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.

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

Narodna skupština je u maju usvojila izmene Zakona o privatnom obezbeđenju.[271] Izmenama i dopunama Zakona predviđeno je produžavanje rokova za pravna lica i preduzetnike koji obavljaju poslove privatnog obezbeđenja da svoj rad usklade sa odredbama zakona do 1. januara 2017. Isti vremenski period predviđen je i za uslove koje moraju ispuniti lica koja obavljaju poslove privatnog obezbeđenja. Ove izmene zakona su bile neophodne pošto je Vlada probila rokove predviđene Zakonom za donošenje podzakonskih akata, i samim tim onemogućila pravnim licima i preduzetnicima koji se bave poslovima privatnog obezbeđenja da svoj rad usklade sa odredbama Zakona.

Zakon o tajnosti podataka[272] (ZTP) usvojen je 2009. godine i trebao je da u potpunosti uredi pitanje tajnih podataka u Srbiji. Kao krovni zakon, zamenio je normativnu „rascepkanost" koja je do njegovog donošenja vladala u ovoj oblasti. Između ostalog, definisano je koji podatak je tajni podatak, stepeni tajnosti podataka su određeni na drugačiji način, određeni su organi nadležni za sprovođenje i nadzor nad sprovođenjem ovog zakona.[273] Međutim, pet godina od kako je ovaj zakon stupio na snagu i dalje su prisutni brojni problemi u ovoj oblasti.

Iako je ZTP predvideo obavezu donošenje velikog broja uredbi radi sprovođenja zakona u roku od 6 meseci od njegovog stupanja na snagu, samo jedna uredba, Uredba o obrascima bezbednosnih upitnika[274] doneta je u predviđenom roku,

zaštite podataka osoba vezanih za konkretan sudski postupak. Pravilnici sudova koji uređuju anonimizaciju podataka u odlukama, nisu sačinjeni na jednoobrazan način, niti ih svi sudovi poseduju.

271 *Sl. glasnik RS,* 104/13 i 42/15. O Zakonu o privatnom obezbeđenju vidi više u *Izveštaj 2013,* II.7.2 i *Izveštaj 2014,* III.7.2.

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

273 Zakon predviđa da je to Savet za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka i Ministarstvo pravde.

274 *Sl. glasnik RS,* 30/10.

a neke su usvojene[275] skoro pet godina od donošenja Zakona. Rok od dve godine koji je predviđen za usaglašavanje zakona i podzakonskih akata sa ZTP takođe je odavno probijen zbog čega se u našem pravnom sistemu prepliću „nove" i „stare" odredbe koje uređuju ovu oblast što često dovodi do apsurdnih situacija. Recimo, Krivični zakonik koji je od donošenja ZTP više puta menjan i dalje poznaje krivična dela Odavanje službene tajne i Odavanje vojne tajne iako ZTP predviđa drugačije stepene tajnosti i to: državna tajna, strogo poverljivo, poverljivo i interno.[276]

Konfuziju koju je unelo novo stepenovanje tajnih podataka, odnosno propust nadležnih organa da se usklade odredbe nekih zakona sa Zakonom o tajnosti podataka vidi se i u Zakonu o državnim službenicima[277] koji je takođe pretrpeo brojne izmene i dopune od usvajanja ZTP. Naime, ovaj zakon u članu 23 predviđa da je državni službenik ili nameštenik dužan da čuva državnu, vojnu, službenu i poslovnu tajnu u skladu sa posebnim propisima. Odredbama Zakona o tajnosti podataka predviđena je obaveza državnih organa da u roku od dve godine od donošenja Zakona obrade i preispitaju podaci i dokumenta označeni određenim stepenom tajnosti po ranijim propisima, a da još uvek „postoji veliki broj dokumenata koji su u određenom vremenu ili trenutku dobili oznaku tajnosti za kojom je tada postojala potreba, ali koja nikada kasnije nije preispitivana niti ukinuta prestankom razloga za to."[278]

Još jedna u nizu nedoumica jeste i odredba koja se nalazi u članu 23 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji koji predviđa da je pripadnik BIA dužan da

275 Uredba o sadržini, obliku i načinu dostavljanja sertifikata za pristup tajnim podacima, *Sl. glasnik RS,* 54/10; Uredba o uvećanju plate državnih službenika i namештenika koji obavljaju poslove u vezi sa zaštitom tajnih podataka u Kancelariji Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka i Ministarstva pravde, *Sl. glasnik RS,* 79/10; Uredba o sadržini, obliku i načinu vođenja evidencija za pristup tajnim podacima, *Sl. glasnik RS,* 89/10; Uredba o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata, *Sl. glasnik RS,* 8/11; Uredba o posebnim merama zaštite tajnih podataka u informaciono-telekomunikacionim sistemima, *Sl. glasnik RS,* 53/11; Uredba o posebnim merama nadzora nad postupanjem sa tajnim podacima, *Sl. glasnik RS,* 90/11; Uredba o posebnim merama fizičko-tehničke zaštite tajnih podataka, *Sl. glasnik RS,* 97/11; Uredba o blažim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „Državna tajna" i „Strogo poverljivo", *Sl. glasnik RS,* 46/13; Uredba o posebnim merama zaštite tajnih podataka koji se odnose na utvrđivanje ispunjenosti organizacionih i tehničkih uslova po osnovu ugovornog odnosa, *Sl. glasnik RS,* 63/13; Uredba o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „Poverljivo" i „Interno" u Bezbednosno-infornatuvbih agenciji, *Sl. glasnik RS,* 70/13; Uredbu o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „Poverljivo" i „Interno" u kancelariji Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka, *Sl. glasnik RS,* 86/13; Uredba o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „Poverljivo" i „Interno" u Ministarstvu unutrašnjih poslova, *Sl. glasnik RS,* 66/14 i Uredba o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „Poverljivo" i „Interno" u Ministarstvu odbrane, *Sl. glasnik RS,* 66/14.

276 Član 8 ZTP.

277 *Sl. glasnik RS,* 79/05, 81/05 – ispr., 83/05 – ispr., 64/07, 67/07 – ispr., 116/08, 104/09 i 99/14.

278 „Zakon o tajnosti podataka", Analiza Centra za evroatlanske studije, str. 19, dostupno na: http://ceas-serbia.org/root/images/CEAS_analiza_-_Zakon_o_tajnosti_podataka_-maj_2015.pdf.

čuva podatke BIA koji predstavljaju državnu, vojnu, službenu ili poslovnu tajnu, metode, mere i radnje koje predstavljaju ili sadrže neku od ovih tajni, kao i druge podatke čije bi saopštavanje načinilo štetu po interese fizičkih ili pravnih lica ili za uspešno obavljanje poslova BIA. Ako imamo u vidu da je tajni podatak prema ZTP onaj podatak ili dokument kojim raspolaže organ javne vlasti, koji se odnosi na teritorijalni integritet i suverenost, zaštitu ustavnog poretka, ljudskih i manjinskih prava i sloboda, nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje poslove i spoljne poslove, postavlja se pitanje zašto je poslovna tajna[279] našla mesta među podacima koji predstavljaju državnu tajnu.

Već nekoliko godina ustalila se praksa da se u medijima, uglavnom u dnevno političke svrhe, objavljuju lični podaci građana, čak i oni koji su ZZPL definisani kao naročito osetljivi. Isti trend nastavljen je i u 2015. godini.[280] Ustav u članu 42 zabranjuje upotrebu podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni. S druge strane, Krivični zakonik predviđa novčanu kaznu ili kaznu zatvora do jedne godine za onog 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, a ako ovo delo učini službeno lice u vršenju službe predviđena je kazna zatvora do tri godine. S obzirom da su rukovaoci podacima o ličnosti najčešće zaposleni u državnim institucijama i ustanovama evidentno je da su državni službenici odgovorni za odavanje podataka. Ipak, prema podacima koje smo od sudova dobili putem zahteva za pristup informacijma od javnog značaja, u poslednje dve godine nije utvrđena krivica nijednog državnog službenika za krivično delo Neovlašćeno prikupljanje podataka iz člana 146 Krivičnog zakonika.

Mada je u sveopštoj tabloidizaciji društvenog života nerealno očekivati da se ova praksa brzo promeni, mediji moraju što pre da se reformišu i da se novinari izbore za objektivnost i odgovornost profesije. Pravo na obaveštenost nije apsolutno i nikako ne sme biti u suprotnosti sa pravom na zaštitu podataka o ličnosti koju Ustav garantuje svim građanima. Uostalom, i Etički kodeks[281] novinara Srbije u glavi 7 „Poštovanje privatnosti" predviđa da: „Čak i ukoliko nadležni državni organi objave podatke koji spadaju u domen privatnosti počinioca ili žrtve, mediji tu informaciju ne smeju da prenose. Greška državnih organa ne podrazumeva „dozvolu" za kršenje etičkih principa profesije...".

279 Poslovna tajna definisana je Zakonom o poslovnoj tajni (*Sl. glasnik RS,* 72/11) kao informacija koja ima komercijalnu vrednost zato što nije opšte poznata niti je dostupna trećim licima koja bi njenim korišćenjem ili saopštavanjem mogla ostvariti ekonomsku korist, i koja je od strane njenog držaoca zaštićena odgovarajućim merama u skladu sa zakonom, poslovnom politikom, ugovornim obavezama ili odgovarajućim standardima u cilju očuvanja njene tajnosti, a čije bi saopštavanje trećem licu moglo naneti štetu držaocu poslovne tajne.

280 „Šabić: Postupak zbog curenja podataka iz *Laze Lazarević*", *N1*, 30. novembar, dostupno na: http://rs.n1info.com/a113694/Vesti/Sabic-o-curenju-podataka-iz-Laze-Lazarevic.html.

281 Etički kodeks novinara Srbije, dostupan na: http://www.nuns.rs/codex/ethical-code.html.

6.3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti[282] je samostalan i nezavisan državni organ, koji za jednu od osnovnih funkcija ima staranje o zaštiti podataka o ličnosti. Poverenik, između ostalog, ima nadzornu ulogu nad procesom obrade podataka o ličnosti, pravo da odlučuje u postupku po žalbi, kao i pravo na pristup i uvid u podatke koji se prikupljaju, ali i dokumentaciju, akte i prostorije lica ovlašćenih za prikupljanje podataka bez ograničenja.[283] Takođe, Poverenik vodi Centralni registar – jedinstvenu evidenciju zbirki podataka i kataloga zbirki podataka, koje svi rukovaoci[284] koji obrađuju podatke o ličnosti imaju obavezu[285] da uspostave, na način predviđen Uredbom Vlade.[286] Centralni registar se vodi elektronskim putem, javan je i dostupan putem interneta,[287] 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.[288] Transparentnost rada Poverenika je na visokom nivou,[289] 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 julu 2015. godine predstavio Izveštaj o nadzoru nad sprovođenjem i izvršavanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti od strane operatora

282 Poverenik je kao državni organ nadležan da se stara o informacijama od javnog značaja ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a donošenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti njegova funkcija je proširena i na zaštitu podataka o ličnosti, tako da je on sada Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

283 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.

284 Prema članu 3, st. 1, t. 5 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, rukovalac podataka može biti fizičko lice, pravno lice ili organ vlasti, koji obrađuje podatke o ličnosti.

285 Član 48 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

286 Uredba o obrascu za vođenje evidencije i načinu vođenja evidencije o obradi podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, 50/09, dostupna je na: http://www.poverenik.org.rs/sr/pravni-okvir-zp/podzakonski-akti/781–2009–07–23–07–33–26.html.

287 Vidi: http://www.poverenik.rs/registar/index.php/sr/naslovna.html.

288 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.

289 Saopštenja Poverenika i ostale informacije od značaja za uvid u rad ovog organa dostupni su na: www.poverenik.rs.

elektronskih komunikacija koji pružaju usluge pristupa internetu i internet usluge koji je pokrenuo 2013. godine.[290] Nadzor je obuhvatio 184 operatera interneta u inicijalnoj fazi koja je podrazumevala pismeni nadzor, a postupak je nastavljen nad 26 operatora izabranih po kriterijumima zastupljenosti na tržištu, vrsti i broju usluga, kao i kvalitetu odgovora na pitanja iz dostavljenog upitnika. Sprovedeni nadzor je potvrdio veoma zabrinjavajuće stanje zaštite podataka o ličnosti u oblasti elektronske komunikacije, posebno internet usluga za čije glavne uzroke je odgovorna država. Poverenik je Vladi i Narodnoj skupštini uputio predlog preporuka kako bi se unapredilo stanje u ovoj oblasti: donošenje nove strategije o zaštiti podataka o ličnosti i akcionog plana za sprovođenje strategije, donošenje novog zakona za zaštitu podataka o ličnosti, donošenje novog ili izmena i dopuna postojećeg Zakona o elektronskim komunikacijama, uspostavljanje efikasnog sistema inspekcijskog nadzora nad primenom Zakona o elektronskim komunikacijama, itd.[291]

Poverenik za informacije od javnog značaja pokrenuo je postupak nadzora nad sprovođenjem i izvršavanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti nad sedam akcionarskih društava koja su na svojim web prezentacijama objavila imena i prezimena, adrese stanovanja, jmbg, broj glasova i broj akcija akcionara.[292] Ovakva situacija posebno zabrinjava zato što je Poverenik još 2013. godine nakon što je utvrdio da je više akcionarskih društava na svojim internet prezentacijama objavilo jedinstvenu evidenciju akcionara sa punim podacima svakog pojedinačnog akcionara dao upozorenje da nije dozvoljeno javno objavljivati na internetu ili koristiti u druge svrhe od onih propisanih zakonom podatke o ličnosti koje je i danas sastavni deo svake knjige akcionara koju depo dostavlja na zahtev akcionarskog društva.

Pored nekih rešenja u Nacrtu zakona o zaštiti podataka o ličnosti koja ugrožavaju nezavisnost institucije Poverenika, na koje je već ukazano, ove godine je bilo dosta slučajeva u kojima su visoki državni zvaničnici i predstavnici političkih stranaka na vlasti u javnim istupima pokušavali da diskredituju nezavisne institucije, pa i instituciju Poverenika.[293]

290 Izveštaj dostupan na: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/razno/izvestajisp.doc.

291 Saopštenje Poverenika od 9. novembra 2015. godine, dostupno na: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2222-nezakonita-obrada-licnih-podataka-akcionara.html.

292 Saopštenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti od 9. novembra, http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2222-nezakonita-obrada-licnih-podataka-akcionara.html.

293 Vidi: „Joksimovićeva: Poverenik se zbunio“, *RTS*, 29. septembar, dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/2053928/Joksimovi%C4%87eva%3A+Poverenik+se+zbunio.html; „Poverenik: Cinična izjava ministarke Udovički“, *B92*, 5. avgust, dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=08&dd=05&nav_category=11&nav_id=1023662. i „Sertić: Moramo da zaštitimo strane ulagače“, *RTV,* 15. oktobar, dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/sertic-nije-problem-da-sabic-vidi-ugovor-zelezare_649037.html.

7. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti

7.1. 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 definiše Srbiju kao svetovnu državu u kojoj su crkve i verske zajednice odvojene od države i 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).

Dok je sama sloboda veroispovesti neograničena, Ustav predviđa pod kojim uslovima je moguće ograničavanje slobode ispoljavanja verskih uverenja. Svako ograničenje mora biti utemeljeno u zakonu, i može biti uvedeno ukoliko je to neophodno u demokratskom društvu, radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajamčenih Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje. Ustav takođe propisuje da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj veroispovesti, a roditelji slobodno odlučuju o verskom obrazovanju i vaspitanju svoje dece. Sloboda verskog organizovanja je regulisana kroz odredbu Ustava o položaju crkve i vere, odnosno o ravnopravnosti crkvi i verskih zajednica (čl. 44).

Poslove državne uprave vezane za saradnju države sa crkvama i verskim zajednicama obavlja Uprava za saradnju s crkvama i verskim zajednicama u Ministarstvu pravde.

7.2. Zakonodavni okvir, položaj verskih zajednica i ostvarivanje prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti

Zakon o crkvama i verskim zajednicama[294] 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.[295] 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

294 *Sl. glasnik RS*, 35/06.

295 Za iscrpan pregled problematičnih rešenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama vidi *Izveštaj 2011*, I.4.

verskih zajednica.[296] 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, koje su međutim odbačene, odnosno odbijene kao neprihvatljive.[297]

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije[298] u delu koji govori o slobodi misli, savesti i veroispovesti ističe da se Ustavom zagarantovana prava uglavnom poštuju. Izveštaj navodi da je više verskih organizacija registrovano i da je broj incidenata vezanih za religiju nastavio da se smanjuje. Kao najveći problem izdvojena je netransparentnost i nedoslednost postupka registracije što onemogućava pojedine verske zajednice u ostvarivanju svojih prava. U Izveštaju se takođe navodi da odredbe vezane za Registar crkava i verskih zajednica nisu promenjene i da korišćenje manjinskih jezika u verskim obredima nije zagarantovano na teritoriji cele Srbije.

Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa sprovođenje detaljne uporedno pravne analize položaja crkava i verskih zajednica. Planirani fokus analize biće države sa kojima se Republika Srbija graniči, a koje su ispunile kriterijume za članstvo u EU. U Akcionom planu je predviđeno i pokretanje dijaloga sa Srpskom pravoslavnom crkvom u cilju podsticanja upotrebe manjinskih jezika u verskim obredima.

Uprava za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama je u cilju utvrđivanja obaveza u akcionom planu izradila analizu o stanju verskih prava u kojoj se konstatuje da je u toku reformskog procesa i izrade Akcionog plana ispunjena preporuka iz Izveštaja o skriningu o obezbeđivanju državne neutralnosti prema unutrašnjim poslovima verskih zajednica i dodatno osigura pravo licima koja pripadaju nacionalnim manjinama na jednak pristup u verskim institucijama i da to pravo bude garantovano zakonima ali i u praksi.

Međutim, izveštaj ekspertske misije sastavljene od dva nezavisna stručnjaka iz država članica EU, osoblja EU iz Komisije (DG NEAR) i iz Delegacije EU u Beogradu o stanju manjinskih prava u Republici Srbiji[299] pozivajući se na izveštaj prethodne stručne misije iz 2012. godine koja je preporučila preispitivanje Zakona o crkvama i verskim zajednicama, navodi da nije bilo značajnijih izmena pravnog položaja u vezi sa verskim poslovima. Ova ocena se posebno odnosi na istočnu Srbiju i verske službe na rumunskom i vlaškom jeziku. Posebno je izdvojeno pitanje položaja sedam tradicionalnih crkava i verskih zajednica i regulisanje verskog obrazovanja. Misija u svojim zapažanjima ističe da se organi Srbije ne mešaju u rad verskih zajednica, što je ispravno, ali takođe navodi da su države u svakom slučaju, pa i kada je crkva odvojena od države, što je slučaj u Srbiji, odgovorne za obez-

296 *Sl. glasnik RS*, 64/06.

297 Vidi više u: *Izveštaj 2014*, II.8.2.

298 Izveštaj EK za 2015. godinu – odeljak 5.2.3.

299 Anastasia Crickley i Rainer Hofmann, „Stručni izveštaj o stanju manjinskih prava u Republici Srbiji“, 24. septembar 2015, str. 10, dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/nacionalne_manjine/izvestaj_ekspertske_misije_manjinska_prava_rs.pdf.

beđenje i ostvarivanje osnovnih ljudskih prava pojedinaca, poput verskih službi na maternjem jeziku.

Misija je konstatovala da u Vojvodini postoje stabilni odnosi bez napetosti između verskih zajednica. Jedna od preporuka misije organima Republike Srbije je da razmotre preispitivanje nekih odredaba Zakona o crkvama i verskim zajednicama u cilju bolje zaštite i ostvarivanja osnovnih ljudskih prava i verskih službi na maternjem jeziku. Takođe se preporučuje da se ojača dijalog sa Srpskom pravoslavnom crkvom radi podsticanja upotrebe manjinskih jezika na službama u verskim objektima.

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.[300] Upravo je osporena odredba člana 18 Zakona o crkvama i verskim zajednicama 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.

7.3. Delovanje verskih zajednica u Srbiji

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.

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.[301]

300 Vidi više u: *Izveštaj 2012*, II.7.2.

301 „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.

U budžetu Republike Srbije za crkve i verske zajednice izdvojeno je 1,023 milijarde dinara. Ovaj iznos je uvećan u odnosu na 2014. godinu zbog dugova za penzijsko-invalidsko i zdravstveno osiguranje prema sveštenstvu i verskim službenicima koji su nagomilavani od 2012. godine. Projekcija budžeta za 2016. predviđa smanjivanje izdvajanja za 30%. Verske zajednice sredstva dobijaju srazmerno broju vernika prema popisu stanovništva, pri čemu najveći deo pripada SPC – 87,7%, zatim Rimokatoličkoj crkvi oko 5% i Islamskoj zajednici oko 3%. Iz budžetskih sredstava finansiraju se sve potrebe verskih zajednica kao i aktivnosti vezane za očuvanje identiteta. Kontrolu upotrebe sredstava vrši Državna revizorka institucija.[302]

U januaru 2015. godine, odnosno od srpskog (pravoslavnog) Božića počela je sa emitovanjem programa televizija *Hram* kao prva crkvena TV stanica u Srbiji. Ovu televiziju osnovala je Srpska pravoslavna crkva, a odgovorni urednik televizije *Hram* je protojerej stavrofor Stojadin Pavlović. Kako je najavljeno, namera televizije je da se u emisijama koje budu emitovane obrađuju ne samo verske teme, već i predstavljanje događanja u Beogradu. Najavljena je saradnja sa sličnim stanicama u Rusiji.[303]

Pripadnici Srpske istinske pravoslavne crkve (tzv. ziloti) ponovo su organizovali početkom maja omladinski kamp gde su deca obučena u vojničku uniformu obučavana da rukuju oružjem.[304] Iako je 2014. godine veliki broj institucija osudio kamp, to nije dovelo do njegove zabrane. Ministar unutrašnjih poslova je rekao da bi kamp mogao biti zabranjen samo po osnovu odluke tužilaštva. Tužilaštvo u Boru navelo je da je zabrana kampa u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova i da je u istrazi utvrđeno da nema elemenata krivičnog dela.[305]

U maju 2015. godine mediji su veoma opširno izveštavali o smeni dvojice vladika SPC – Georgija, episkopa kanadskog i Filareta, episkopa mileševskog. Vladika Georgije razrešen je tajnim glasanjem zbog, kako je navedeno, lošeg stanja u eparhiji za koju je zadužen.[306] On je prihvatio odluku ali je izjavio da je smenjen bez dokaza i da planira da nastavi da živi u Kanadi.[307] Vladika Filaret je optužen za neadekvatno raspolaganje crkvenim novcem, za maltretiranje sveštenstva, blud i razvrat.[308] Sveti arhijerjski savet je prvo privremeno smenio vladiku a onda je na sastanku Sabora SPC bio trajno smenjen. Njegova smena je usledila i pored toga što

302 „Milijardu dinara za crkve i verske zajednice“, *RTS*, 2. mart, dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1845336/Milijardu+dinara+za+crkve+i+verske+zajednice.html.

303 „TV ‘HRAM’ Počinje sa radom prva crkvena televizija“, *Blic*, 6. januar, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/524623/TV-HRAM-Pocinje-sa-radom-prva-crkvena-televizija.

304 *Blic,* 3. maj, str. 11.

305 *Blic*, 5. maj, str. 8.

306 *Blic*, 3. maj, str. 11.

307 *Danas,* 23–24. maj, str. 5.

308 *Blic,* 23. maj, str. 9.

se sam patrijarh založio za to da mu se da druga šansa.[309] U samoj crkvi u optužbama na račun vladike Filareta predvodio je mitropolit Amfilohije, dok je vladika Filaret optužio ambasadu SAD za uticaj na njegovu smenu.[310] Nakon suspenzije kao mesto boravka vladiki Filaretu određen je manastir Svetih Vračeva na Vodenoj poljani na planini Zlatar gde inače boravi samo jedan monah.[311]

Zvaničnici SPC često daju političke izjave iako je crkva prema Ustavu Srbije odvojena od države. Tokom oktobra 2015. godine, veliku pažnju javnosti izazvao je zvaničan predlog Albanije za prijem Kosova u članstvo UNESKO-a. Na vest da je Izvršni savet UNESKO-a uvrstio ovaj zahtev na dnevni red svoje sednice reagovale su vlasti u Srbiji i jedan broj političkih partija i pojedinaca, ali takođe i Sveti sinod SPC koji se pismom obratio generalnom direktoru UNESKO-a.[312] Povodom istog događaja oglasio se i patrijarh SPC Irinej i izjavio da „Srbija jeste deo Evrope, i naš put jeste u EU, ali taj put ne može biti praćen ucenama. Dakle – da EU, ali ne po cenu Kosova" i izjavio da se SPC bori protiv prijema Kosova u UNESKO.[313]

Na inicijativu ministra prosvete Srđana Verbića, da se veronauka i građansko vaspitanje koji su u školske programe, kao izborni predmeti, uvedeni školske 2001/2002. godine, spoje argumentujući ovaj predlog time da postojanje predmeta koji đake razdvajaju ne po interesovanju već po verskom opredeljenju roditelja, jeste tema koja se tiče svih građana Srbije i mora o njoj da se diskutuje[314] žestoko je reagovala SPC. Samo nekoliko meseci pre ove inicijative ministra prosvete patrijarh srpski Irinej je izjavio da bi veronauka, umesto izbornog trebala da postane obavezan predmet u školama. Istom prilikom vladika bački Irinej ukazao je na doprinos premijera Zorana Đinđića za uvođenje veronauke uz tvrdnju da je veronauka donela samo dobro društvu.[315]

Slično kao i ranijih godina sukobi su potresali islamske zajednice. Tokom maja došlo je i do brojnih sporenja u Sandžaku povodom izgradnje nekoliko džamija izvan institucija islamskih zajednica koje deluju na ovom prostoru (Islamska zajednica u Srbiji i Islamska zajednica Srbije). Džamije koje su nazvane „neutralne džamije" od strane njihovih graditelja pojavile su se u Sjenici, Tutinu, Varevu, Pobrđu, Barakovcu i Osoju. Zvanični cilj izgradnje ovih džamija je izgradnja mesta za molitvu svih Muslimana koji inače pripadaju razjedinjenim zajednicama. Glavni

309 *Politika,* 24. maj, str. 5.

310 *Večernje novosti,* 24. maj, str. 5.

311 *Večernje novosti,* 26. maj, str. 5.

312 O ovome vidi više na: http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1334536.

313 „Patrijarh: Hoćemo u EU, ali ne po cenu Kosova", *Blic*, 15. oktobar, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Politika/598586/Patrijarh-za-Blic-Hocemo-u-EU-ali-ne-po-cenu-Kosova.

314 Više na: http://www.informer.rs/vesti/drustvo/47869/MINISTAR-PROSVETE-NASAO-SOLOMONSKO-RESENJE-Veronauka-i-gradjansko-ubuduce-jedan-predmet.

315 „Vraćanje veronauke veliki događaj. Još da ga uvedu kao obavezni predmet...", *Vesti Online*, 2. novembar, dostupno na: http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/529791/Vracanje-veronauke-veliki-dogadjaj-Jos-da-ga-uvedu-kao-obavezni-predmet.

muftija Islamske zajednice u Srbiji osudio je izgradnju takvih džamija tvrdeći da se radi o zloupotrebi donacija i da u njima rade nestručni i sumnjivi ljudi.[316]

8. Sloboda izražavanja

8.1. Opšte

Sloboda izražavanja garantovana je članom 19 PGP i članom 10 Evropske konvencije. Ustav Srbije takođe garantuje slobodu javnog izražavanja mišljenja (čl. 46) i takođe predviđa mogućnost zakonskog ograničenja slobode izražavanja ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije (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).

8.2. Implementacija medijskih zakona

Narodna skupština Republike Srbije je 2. avgusta 2014. godine usvojila set medijskih zakona – Zakon o javnom informisanju i medijima,[317] Zakon o elektronskim medijima[318] i Zakon o javnim medijskim servisima.[319] Još u vreme njihovog usvajanja medijski stručnjaci su upozoravali da zakoni u nekim oblastima sadrže

316 *Večernje novosti*, 21. maj, str. 5.

317 *Sl. glasnik RS*, 83/14.

318 *Ibid.*

319 *Ibid.*

nedostatke koji mogu da stvore određene probleme u praksi i čak da dovedu u pitanje samu medijsku reformu.[320]

Gotovo 16 meseci od usvajanja medijskih zakona, već su evidentni brojni problemi u njihovoj implementaciji, koji su delimična posledica toga što ne postoji stvarna politička volja da se zakoni primenjuju i u praksi, ali i toga što su sami zakoni u ključnim oblastima nedorečeni, bez adekvatnih nadzornih mehanizama i bez ikakvih sankcija. To je evidentno u gotovo svim oblastima koje su bitne za ostvarivanje ciljeva medijske strategije, od projektnog sufinansiranja i omogućavanja transparentnosti podataka o medijima, pa preko medijske koncentracije i nezavisnosti Regulatornog tela za elektronske medije, do finansijske održivosti javnih medijskih servisa. U 2015. je već jednom promenjen Zakon o javnom informisanju i medijima (zbog prekoračenja rokova za okončanje privatizacije) i Zakon o javnim medijskim servisima (zbog produžavanja budžetskog finansiranja osnovne delatnosti javnih medijskih servisa), a donet je i svojevrsni *lex specialis* – Zakon o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis[321].

Veliki problem ostaje i pitanje netransparentnog javnog oglašavanja, koje je jedan od najvažnijih načina neprimerenog pritiska na uređivačku nezavisnost medija, a koje je u potpunosti ostalo neuređeno. Novi Nacrt zakona o oglašavanju,[322] koji je predstavljen na javnoj raspravi u januaru, a u neznatno izmenjenom obliku upućen 6. novembra u skupštinsku proceduru,[323] čak i ekcplicitno isključuje njegovu primenu u odnosu na oglašavanje (javno obaveštavanje) koje vrše javni entiteti koji se finansiraju iz javnih sredstava (Republika, autonomna pokrajina, lokalne samouprave, javna preduzeća – van svoje komercijalne delatnosti, ustanove i drugi subjekti).

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u evropskim integracijama za 2015. godinu u odnosu na pitanje medijskih sloboda nalazi da nije ostvaren nikakav napredak. Ovaj izveštaj navodi da treba sačekati da li će okončanje procesa privatizacije medija doprineti većoj transparentnosti u vlasništvu i finansiranju medija, naglašavajući da još uvek nije jasno kakve će biti posledice uvođenja finansiranja sadržaja od javnog interesa putem projektnog sufinansiranja. Pored problema nedostatka implementacije, kritikuje se nejasno vlasništvo u medijima, neregulisano finansiranje, tajni i otvoreni politički i ekonomski uticaji na medije i preusmeravanje novca favorizovanim medijima iz različitih državnih izvora.

U odnosu na javne medijske servise (*RTS* i *RTV*), navodi se da su oni usvojili statute u skladu sa Zakonom o javnim medijskim servisima, a da tek treba da uvedu metodologiju za praćenje prihoda i rashoda, kojom se omogućava odvo-

320 Više o ovome vidi u *Izveštaj 2014*, II.9.2.

321 *Sl. glasnik RS*, 112/15.

322 Dostupan na: http://mtt.gov.rs/download/Nacrt_Zakon%20o%20oglasavanju%202014%20JR.pdf.

323 Dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2926–15%20LAT.pdf.

jeno računovodstveno praćenje osnovne i komercijalne delatnosti, kao i da treba da pripreme objedinjenu evidenciju obveznika plaćanja takse za javne servise. Pomenuto je i kašnjenja Regulatornog tela za elektronske medije u pripremi podzakonskih akata potrebnih za sprovođenje Zakona o elektronskim medijima, kao i da Regulatorno telo treba da bude potpuno nezavisno tokom nadzora ispunjavanja programskih obaveza emitera. U Izveštaju se još navodi da su pretnje i nasilje nad novinarima i dalje karakteristika medijske scene Srbije, da su optužnice i presude za ta dela retke, kao i da novinari imaju niske plate te da su zbog toga podložni političkim i ekonomskim pritiscima i uticajima, kao i da nema napretka u rešavanju slučajeva obaranja sajtova iz 2014. godine.

EK traži da se, između ostalog, u 2016. godini stvori okruženje u kome je omogućena sloboda izražavanja bez ometanja, pretnji, fizičkih napada i gonjenja novinara, kompletiranje procesa privatizacije medija, jačanje nezavisnosti regulatornog tela za elektronske medije, stvaranje adekvatnog modela finansiranja za javne servise (kako bi se obezbedila urednička nezavisnost), kao i da razradi i obezbedi sveobuhvatnu regulativu o oglašavanju.

Svi ovi problemi koje je Evropska komisija navela kao prepreke za puno ostvarivanje medijskih sloboda su posledice kašnjenja u medijskim reformama, nedostatka političke volje da se raskine sa starom praksom korišćenja medija kao sredstva za političku promociju vlasti, i generalno, nepostojanja vladavine prava kao ustavom proklamovane vrednosti i načela.

8.2.1. Projektno sufinansiranje – nastavak direktnog subvencionisanja kroz drugu formu

Jedan od osnovnih ciljeva Zakona o javnom informisanju i medijima (ZJIM) je bio da se pronađe adekvatni zakonski model finansijske participacije organa javne vlasti u finansiranju medija, koji bi, na jednoj strani, onemogućio direktno subvencionisanje medija od strane organa javne vlasti, a na drugoj obezbedio ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Ovo je i inače posledica prirode obaveze koju organi javne vlasti imaju u odnosu na medijske slobode, jer oni moraju da se uzdržavaju od bilo kog akta koji bi ove slobode gušio, a istovremeno moraju da stvaraju pogodno okruženje za razvoj medijskih sloboda.

Finansijsko učešće države zato mora da bude zasnovano na principima transparentnosti, objektivnosti i nediskriminacije. U odnosu na direktno subvencionisanje, projektno sufinansiranje nema za cilj da obezbedi ekonomsko funkcionisanje medija nego javni interes u javnom informisanju koji je preciziran samim zakonom. Implementacija odredbi ZJIM koji se odnose na projektno sufinansiranje je u prvoj godini pokazala nespremnost organa vlasti, naročito na lokalnom nivou, da se oslobode mehanizama ekonomskog pritiska na medije korišćenjem javnih sredstava. Drugim rečima, implementacija zakona u ovoj oblasti se svela na to kako pronaći način da se nastavi sa praksom finansiranja „podobnih medija“ uz poštova-

nje zakonske forme. Drugi problem je u tome što je sam ZJIM propustio da uredi najbitnije segmente projektnog sufinansiranja koji bi sprečili brojne zloupotrebe, a naročito sankcije za organe javne vlasti koji se ogluše o svoje obaveze po zakonu, nadzorne mehanizme u odnosu na ispunjavanje obaveza iz zakona, kao i način praćenja ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja.

U sadejstvu svih ovih faktora nije ni čudno što se u praksi dešava da: neke lokalne samouprave uopšte nisu raspisale konkurse iako obaveza postoji, jer ZJIM nije predvideo sankciju za ovakvo nečinjenje organa javne vlasti.[324] Pored toga, veliki broj konkursa od onih koji su raspisani na nivou lokalnih samouprava i gradskih opština nije bio u skladu sa zakonskim odredbama, naročito u pogledu sastavljanja konkursnih komisija koje odlučuju o raspodeli sredstava. U dodeli sredstava arbitrarno se tumači podobnost projekta da ostvari javni interes, jer ni sam javni interes nije dovoljno precizno definisan u ZJIM, a podzakonski akti i sami konkursi uglavnom samo prepisuju zakonske odredbe. Proces odlučivanja suštinski je netransparentan, što onemogućava javnost da stekne uvid u to koji su kriterijumi kojima se komisije vode prilikom dodele sredstava, pa se nastavlja sa praksom finansiranja nekadašnjih medija u javnoj svojini, dodelom neprimereno visokih iznosa sredstava iz lokalnih budžeta.

Dijapazon izigravanja projektnog sufinansiranja je jako veliki u praksi i kreće se od flagrantnog kršenja zakona do njegove perfidne zloupotrebe u cilju nastavka dosadašnje negativne prakse.

Tako je Skupština grada Kragujevca u oktobru 2015. godine donela odluku o izmeni Programa poslovanja Javnog preduzeća *Radio televizija Kragujevac (RTK)* i dotadašnji, prošlogodišnji budžet, sa 44.553.000,00 dinara uvećala na 74.545.899,00 dinara, i to nakon što je završena javna aukcija za prodaju ovog javnog preduzeća. Dakle, u trenutku kada je izvršen rebalans budžeta, *RTK* faktički više nije bilo javno preduzeće, ipak formalno još uvek nije bio potpisan ugovor o prodaji kapitala, što je gradska vlast iskoristila da sa gotovo 30 miliona dinara subvencioniše medij koji je kupio Radoica Milosavljević, bivši pomoćnik gradonačelnika Kruševca, i član SPS-a. Inače, ZJIM nije dobro rešio pitanje prelaznog režima finansiranja medija u privatizaciji, budući da je polazio od toga da će svi mediji zaista biti privatizovani do 1. jula 2015. godine. Iz istog razloga, lokalne samouprave su u svojim budžetima za 2015. godinu, odvajale sredstva koja će da služe finansiranju ovakvih medija do 1. jula. Lošim vođenjem procesa privatizacije od strane svih aktera koji su u njemu učestvovali (ministarstvo, Agencija za privatizaciju, lokalne samouprave i samo rukovodstvo javnih preduzeća), moralo je da dođe do promene ZJIM i pomeranja krajnjeg roka za privatizaciju na 31. oktobar, pa se prećutno dozvolilo da se do tog roka nastavi sa direktnim subvencionisanjem, iako je to zabranjeno samim ZJIM.

324 Na osnovu podataka novinarskih i medijskih udruženja iz oktobra 2015. godine, čak trećina opština nije raspisalo konkurse za sufinansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja: http://anem.rs/sr/aktivnostiAnema/aktuelno/story/17788/Tre%C4%87ina+op%C5%A1tina+u+Srbiji+nije+raspisala+konkurse.html

Taj *interegnum* je zloupotrebljen u ovom slučaju, pa je došlo do apsurdne situacije da se rebalansom budžeta dotira već privatizovani medij. Naročito je interesantno da je neposredno pre ove odluke lokalne samouprave, najpre raspisan konkurs za sufinansiranje projekata od javnog interesa, za koji su medijska udruženja, zbog visine sredstava koja se raspodeljuju insistirala da stručnu komisiju čine 5 a ne 3 člana. Lokalna samouprava je odbila ovu inicijativu, a pošto su novinarska i medijska udruženja odbila da učestvuju u raspodeli sredstava, gradonačelnik je poništio taj konkurs i čak okrivio za to novinarska i medijska udruženja.

Grad Kruševac je doneo odluku od dodeli sredstava na ime projektnog sufinansiranja na način da je nekadašnjem javnom preduzeću *RTV Kruševac*, čiji je vlasnik takođe postao pomenuti Radoica Milosavljević, dodelio 2.100.000 dinara (oko 17.000 evra), dok su preostala 3 učesnika u postupku dobila svega 500.000 dinara. Sličan slučaj se desio i u Beogradu. Naime, na konkursu koji je raspisao Grad Beograd, 23 od ukupno 45 miliona dinara je dodeljeno *RTV Studio B*, nekadašnjem mediju u javnoj svojini, koji je kupila kompanija povezana sa porodicom Krdžić, a koja je aktivna u radijskom biznisu. Na osnovu javno dostupnih dokumenata, *Studio B* je dobio pomenuta sredstva za emisiju Beograde dobar dan, koja se inače već svakodnevno emituje na *TV Studio B*. Pored toga, stručna komisija koja je trebalo da predloži način raspodele sredstava polazeći od kriterijuma postavljenih u konkursu nije sastavljena u skladu sa odredbama ZJIM. Sa druge strane, oba slučaja odlikuje netransparentnost procesa odlučivanja o dodeli sredstava. Visoka sredstva koja se dodeljuju određenom mediju, ne moraju nužno da predstavljaju kršenje zakona, ali činjenica da su u oba slučaja nesrazmerno velika sredstva dodeljena nekadašnjim javnim preduzećima, po nejasnim kriterijuma i bez uvida u način odlučivanja zajedno pobuđuju sumnju da je forma projektnog sufinansiranja zloupotrebljena.

Treba pomenuti da je u prvoj polovini godine bila donekle drugačija situacija, jer je izgledalo da su konkursi mahom sprovođeni u skladu sa odredbama ZJIM, uz manje nepravilnosti koje su saradnjom nadležnog ministarstva (Ministarstvo kulture i informisanja), Stalne konferencije gradova i opština i novinarskih i medijskih udruženja uglavnom u hodu ispravljane. Međutim, nakon okončane privatizacije preostalih medija u javnoj svojini, uočene su brojne nepravilnosti koje su obesmislile osnovnu ideju projektnog sufinansiranja i pobudile sumnju da se ono koristi na način da se nastavi sa praksom subvencionisanja podobnih medija. Zbog svega navedenog jasno je da u prvoj godini primene, projektno sufinansiranje nije ostvarilo svoju svrhu, jer se pokazalo da se lokalne vlasti, ili ne snalaze u novim zakonskim rešenjima, ili ne žele da se snađu (što je verovatnije), što dovodi do toga da se načelno dobra intencija zakona, da se finansiraju programski sadržaji (a ne celokupna medijska aktivnost) koji ostvaruju javni interes u oblasti javnog informisanja (a ne pohvalno izveštavanje o vlasti), potpuno izvitoperi i dovede do toga da projektno sufinansiranje postane još jedno sredstvo za lakše manipulisanje

i kontrolu medija. Zato je opšta ocena da je, uprkos postojanju regulative, ova oblast i dalje neuređena.

8.2.2. Javno oglašavanje

Oblast javnog oglašavanja za razliku od projektnog sufinansiranja nije čak ni na načelnom nivou regulisana, iako postoji jako velika potreba da se u zakonske okvire postavi ceo proces dodele sredstava medijima putem oglašavanja koje vrše organi javne vlasti (državni organi, organi AP, organi lokalne samouprave, javna preduzeća, ustanove i drugi subjekti koji se finansiraju iz javnih sredstava). Potreba za obaveštavanjem o radu organa javnih vlasti i promocijom njihovih aktivnosti itekako postoji, međutim, sam postupak dodele sredstava mora da bude uslovljen stvarnim potrebama organa javne vlasti, da bude transparentan i jednako dostupan svim medijima. U suprotnom, i javno oglašavanje postaje efikasno sredstvo za „kupovinu medijskog uticaja" i disciplinovanje medija, naročito onih koji se kritički odnose prema vlasti. Ovaj problem je prepoznao i Savet za borbu protiv korupcije u čak dva svoja izveštaja,[325] Evropska komisija u izveštajima o napretku Srbije u evropskim integracijama,[326] ali i stručna javnost.[327] Uprkos tome, novi Predlog zakona o oglašavanju uopšte ne uređuje javno oglašavanje već isključivo oglašavanje privrednih subjekata (odnosno onih koji su registrovani kao trgovci).

Vrednost tržišta komercijalnog oglašavanja u periodu od 2011. do 2014. godine se kretala između 150 i 160 miliona evra (po godini), dok je u istom periodu po projekcijama Saveta za borbu protiv korupcije, vrednost javnog oglašavanja premašila cifru od 800 miliona evra (ukupno).[328] Javno oglašavanje nije uređeno ZJIM. Primena Zakona o oglašavanju u odnosu na ovu oblast će, po svemu sudeći, biti isključena, a Zakon o javnim nabavkama,[329] kao opšti zakon koji se primenjuje na sve robe i usluge koje nabavljaju državni organi nije kadar da prepozna specifičnosti koje se odnose na oblast medija. Imajući sve to u vidu, nameće se kao neophodno da ova problematična oblast bude uređena potpuno novim zakonom, što će biti veliki izazov budući da ona obuhvata delimično i javno informisanje, i oglašavanje, i javne finansije, i oblast konkurencije i kontrole državne pomoći, a zbog velikog „koruptivnog" potencijala i oblast borbe protiv korupcije.

---

325 „Izveštaj o vlasničkoj strukturi i kontroli medija u Srbiji" iz februara 2015. i „Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga", iz decembra 2015.

326 Vidi, na primer, Izveštaj EK o napretku Srbije za 2014. i Izveštaj EK o napretku Srbije za 2015.

327 Vidi, na primer, Prilog Asocijacije nezavisnih elektronskih medija – ANEM javnoj raspravi o Nacrtu zakona o oglašavanju, dostupan na: http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/17164/PRILOG+ANEMA+ZA+JAVNU+RASPRAVU+O+NACRTU+ZAKONA+O+OGLA%C5%A0AVANJU+.html

328 „Izveštaj o mogućem uticaju institucija javnog sektora na medije kroz plaćanje usluga oglašavanja i marketinga", str. 21, Savet za borbu protiv korupcije, decembar 2015. godine.

329 *Sl. glasnik RS*, 124/12, 14/15 i 68/15.

8.2.3. Privatizacija preostalih medija u javnoj svojini

Krajem oktobra okončan je proces vlasničke transformacije u medijima koji su do sada bili u javnoj svojini (mahom su im osnivači bile lokalne samouprave). Medijska strategija je kao jedan od osnovnih ciljeva postavila izlazak iz vlasništva u medijima, kako bi se, između ostalog, uklonila mogućnost pritiska na uređivačku politiku putem vlasništva i budžetskog finansiranja, ali i kako bi svi učesnici u tržišnoj utakmici imali jednake pozicije. Ovaj cilj je komplementaran sa promenom načina finansiranja medija od direktnog subvencionisanja do isključivog projektnog sufinansiranja.

Nažalost, oba procesa su zbog nedostatka političke volje, nedorečene regulative i voluntarizma u primeni zakona u priličnoj meri iskompromitovana. To je naročito evidentno u procesu privatizacije. Postupak privatizacije medija je u ZJIM regulisan članovima 142 i 143 ZJIM, koji predviđaju obaveznu privatizaciju svih izdavača koji su u javnoj svojini, najpre do 1. jula, a potom do 31. oktobra 2015. godine (promenom zakona produžen je rok). Specifičnost u odnosu na medije je ta da je eventualni kupac bio dužan da održi medijsku delatnost 5 godina od dana potpisivanja ugovora o prodaji kapitala (za ostale subjekte privatizacije taj rok je bio 2 godine). Sve ono što nije predviđeno ZJIM, je potpadalo pod odredbe Zakona o privatizaciji.[330]

Za medije su odabrana dva modela privatizacije, i to, model prodaje kapitala putem javnog nadmetanja, a u slučaju da takva prodaja ne uspe, primenjivala se besplatna podela akcija zaposlenima. Celokupni postupak podrazumeva brojne proceduralne korake koji moraju da se ispoštuju da bi došlo do prodaje javnim nadmetanjem, od kojih su brojni bili vezani za osnivače izdavača medija (lokalne samouprave, AP ili Vlada), drugi za rukovodstvo javnih preduzeća koji su formalni izdavači medija, a treći za akte Agencije za privatizaciju kao nadležnog tela za sprovođenje privatizacije, dok je Ministarstvo kulture i informisanja kao telo državne uprave koje vrši nadzor nad primenom ZJIM imalo kontrolnu ulogu. Od početka je bilo jasno da se ovi akteri u postupku privatizacije nisu najbolje snašli, pa je prvobitni rok pomeren za kraj oktobra. Sam proces je, ipak priveden kraju, ali na način koji pobuđuje sumnju da kupovinu nije pratila tržišna logika i želja za bavljenje medijskom delatnošću, nego težnja da se putem privatnih vlasnika obezbedi da politika i dalje ima uticaj na medije uprkos promeni vlasničke strukture.

Najbolja potvrda ove tvrdnje je kupovina 8 medija od strane Radoice Milosavljevića koji se do privatizacije medija nije bavio medijskim biznisom, a dugo godina je bio aktivan u politici kao pomoćnik gradonačelnika Kruševca i član SPS-a, dok je u nekim medijima povezivan i sa ministrom odbrane „u ostavci“ Bratislavom Gašićem. Milosavljević je za kupovinu ovih 8 medija izdvojio oko 300.000 evra, a među njima su i važni regionalni mediji poput *RTV Kragujevac*, *RTV Pančevo* i *RTV Kruševac*. Pored Milosavljevića, i kupovine medija koje je obavila kompanija

330 *Sl. glasnik RS*, 83/14, 46/15 i 112/15.

Kopernikus Cable Network d.o.o. nisu prošle bez kontroverzi. Naime, lokalna radio stanica *Radio Šid* je prodata Kopernikusu za cenu koja je bila gotovo 76 puta veća od početne. Čelnici ove kompanije su tvrdili da je njihova odluka o (pre)plaćivanju bila isključivo uslovljena tržišnom logikom, budući da u sastavu medija koji su kupili radi i kablovski operator od 3 hiljade korisnika. Kopernikus Cable Network je kompanija u čijem sastavu funkcionišu tri televizijska kanala: *TV K::CN*; *TV K::CN Music 2* i *TV K::CN Svet Plus 3*, a bila je učesnik oba neuspešna tendera za dobijanje dozvole za nacionalno pokrivanje.

U toku predizborne kampanje 2012. godine kanal *TV K::CN Svet Plus 3*, je označen kao izrazito pristrasan prema tada opozicionoj SNS, što je zabeleženo i u izveštaju Republičke radiodifuzne agencije (RRA).[331] *RTV Studio B* je kupljen od strane kompanije koja je povezano lice sa kompanijama u vlasništvu porodice Krdžić, koja je takođe aktivna u medijskom sektoru (poseduje nekoliko radio stanica širom Srbije). Treba pomenuti da je *TV Studio B* bila jedna od televizija koja je prenosila celokupni tok svečane sednice vladajuće SNS (pored *TV Pink* i *TV Happy*), što je, po svemu sudeći kršenje zabrane političkog oglašavanja van predizborne kampanje koja je propisana članom 47 Zakona o elektronskim medijima, zbog čega je Nezavisno udruženje novinara Srbije podnelo prijavu Regulatornom telu za elektronske medije (nekadašnji RRA), koji je našlo da nema osnova za pokretanje postupka.

Sumnja da se radi o kupovini političkog uticaja je produbljena kada je iz budžeta grada Kragujevca, odlukom o rebalansu budžeta za 2015. godinu za već privatizovani *RTK* izdvojeno 30 miliona dinara, kada je *RTV Kruševac*, koji je inače kupljen za 14.000 evra, dobio na ime projektnog sufinansiranja 17.000 evra, kao i kada je *RTV Studio B* dobio iz gradskog budžeta grada Beograda 23 miliona evra. Takođe, evidentna je bliskost sva tri nova vlasnika sa vladajućom strankom, bilo putem očiglednog njenog favorizovanja (u slučaju Kopernikusa) ili putem direktnog prenosa celokupne stranačke sednice (*RTV Studio B*). Sve ovo govori u prilog da privatizacija nije prekinula sa starom praksom uticaja na uređivačku politiku medija kroz veze sa vladajućom strankom, što nije karakteristika samo ove vlasti, budući da su se slučajevi „kupovine političkog uticaja" javljali i u prethodnim privatizacionim ciklusima.

Za sve pomenute slučajeve privatizacije nadležna tela su dala pozitivna mišljenja, uključujući tu i Upravu za sprečavanje pranja novca i Regulatorno telo za elektronske medije, pa su sve sumnje ostale samo špekulacije, budući da formalno niko nije našao ništa sporno u prodaji državnog kapitala.

Proces privatizacije JP novinska agencija Tanjug je takođe izazvao brojne nedoumice u javnosti. Ova državna novinska agencija koja je kroz istoriju od nje-

331 „Završni izveštaj RRA o nadzoru programa emitera tokom predizborne kampanje za predsedničke, republičke, pokrajinske i lokalne izbore 2012. godine", str. 110, dostupno na: http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Izbori_2012_final.pdf

nog osnivanja četrdesetih godina 20. veka bila prepoznata kao nesumnjivo sredstvo državne propagande i „verni sluga" bilo koje vlasti je jedan od 37 medija čija je privatizacija bila neuspešna. U postupku privatizacije su održana dva kruga javnog nadmetanja, a budući da niko nije izrazio želju da kupi ovaj medij, a da je 31. oktobar istekao, stekli su se uslovi da se pokrene postupak besplatne podele akcija. Ipak, Vlada je 3. novembra, preskočila ovaj stadijum privatizacije i donela Odluku o pravnim posledicama prestanka Javnog preduzeća Novinske agencije Tanjug,[332] kojom je predviđeno da je Tanjug prestao sa radom 31. oktobra, da će njegova imovina biti preuzeta od strane Republičke agencija za imovinu, da će dokumentaciju koja predstavlja arhivsku građu preuzeti Arhiv Jugoslavije, kao i da će JP Tanjug isplatiti sva dugovanja prema zaposlenima, a nakon isplate tih dugovanja će direktor ovog JP podneti prijavu za njegovo brisanje iz Registra privrednih subjekata, a samog medija iz registra. Do kraja 2015. godine, uprkos tome što je formalno prestao da postoji, Tanjug je nastavio da radi i nije izbrisan iz Registra medija i Registra privrednih subjekata.

Slučaj privatizacije *RTV Vranje* je takođe bio sporan. Naime, po prvim medijskim izveštajima *RTV Vranje* su kupili radnici koji su ispunjavali uslove predviđene uredbom Vlade. Predstavnici resornog ministarstva (Ministarstvo kulture i informisanja) a i Agencije za privatizaciju su od početka procesa privatizacije tvrdili da će se prodaja putem metoda besplatne podele akcija vršiti tako da će se prodati celokupnih 100%. Međutim, neposredno nakon realizacije prodaje zaposlenima *RTV Vranje*, Agencija za privatizaciju je „promenila mišljenje" i ukazala da se po Zakonu o pravu na besplatne akcije i novčanu naknadu koju građani ostvaruju u postupku privatizacije[333] može deliti samo 200 evra po godini radnog staža, po čemu je ispalo da su zaposleni postali vlasnici svega 33% akcija dok je preostalih 67% prešlo na staranje Akcionarskom fondu, čime su sami radnici, po svemu sudeći izigrani. Pored toga, izigran je i sam ZJIM koji je predviđao povlačenje države iz vlasništva u medijima po isteku zakonskih rokova, jer je i Akcionarski fond takođe javno telo pod kontrolom države.

Treba pomenuti i da dve najuticajnije novinske kuće koje izdaju dnevne novine *Politika* i *Večernje novosti*, iako je istekao rok za privatizaciju medija u javnoj svojini nisu privatizovane. Politika AD, izdavač dnevnog lista *Politika* je izuzeta iz postupka privatizacije, jer je Vlada Srbije Odlukom o određivanju subjekata privatizacije od strateškog značaja, od 29. maja 2015. godine, odredila da je ona subjekt privatizacije od strateškog značaja za Republiku Srbiju, zbog čega je privatizacija odložena do 1. juna 2016. godine. Različiti javni entiteti se nalaze u vlasničkoj strukturi Politika AD, a među njima Republika Srbija sa oko 31% akcija, državni Akcionarski fond sa oko 24%, javna preduzeća Elektroprivreda, Elektrodistribucija, Pošta Srbije, PIO fond i drugi. Izdavač dnevnih novina *Večernje novosti* je kompanija Novosti AD Beograd u čijoj vlasničkoj strukturi (kao manjinski vla-

332 *Sl. glasnik RS*, 91/15.

333 *Sl. glasnik RS*, 123/07, 30/10, 115/14 i 112/15.

snik) učestvuje država (29% akcija neposredno i još oko 7% akcija u vlasništvu državnog PIO fonda). Rešenjem Komisije za hartije od vrednosti iz 2011. godine, biznismenu Milanu Beku, koji je tada bio većinski vlasnik „Novosti AD" Beograd (sa preko 62% akcija), zbog nepodnošenja obavezne ponude za preuzimanje preostalih akcija u u ovoj medijskoj kući, su oduzeta glasačka prava po osnovu svih akcija koje ima preko 25% vlasništva. Zbog toga država kao manjinski vlasnik praktično nastavlja da vrši upravljačka prava, a većinski vlasnik ne može da koristi svoja glasačka prava, pa ni ne utiče na odluke kompanije. Privatizacija Večernjih novosti je jedna od 24 privatizacije koje je Evropska komisija zahtevala da budu preispitane,[334] a ovaj se slučaj pominje i u izveštajima Saveta za borbu protiv korupcije u medijima.[335]

8.2.4. Medijska koncentracija

Medijska koncentracija podrazumeva objedinjavanje vlasništva u više medija ili u mediju i kompaniji koja se bavi povezanom delatnošću (na primer distributeri novina, operatori telekomunikacionih usluga ili marketinške agencije). Pojedine odredbe medijskih zakona se odnose na ograničenja u horizontalnoj integraciji (objedinjavanje vlasništva u dva medija koja sa bave istom delatnošću: na primer dva radija ili dve televizije), u vertikalnoj integraciji (objedinjavanje vlasništva medija i operatora) i unakrsnom objedinjavanju (objedinjavanje medija koji se bave različitim vidovima medijske usluge, na primer radio i novine). Svako objedinjavanje vlasništva nije nedozvoljena medijska koncentracija, nego samo ono koje je obavljeno suprotno zakonskim ograničenjima. Ograničenja predviđena medijskim zakonima su u odnosu na ranije propise znatno liberalnija.

Drugi problem koji se odnosi na medijsku koncentraciju je taj što medijski zakoni nisu predvideli ograničenja u koncentraciji medijskih sadržaja, naročito u kontekstu proizvodnje informativnog programa. Osnovni cilj propisivanja ograničenja koja se odnose na medijsku koncentraciju se ogleda upravo u tome da se građanima, kao medijskim konzumentima omogući raznovrsnost izvora informacija i medijskih sadržaja, a da se u oblasti javnog informisanja spreči monopol u objavljivanju informacija, ideja i mišljenja, kao i monopol u pogledu osnivanja i distribucije medija (kako je to propisano članom 6 ZJIM). Ova načelna odredba je samo delimično implementirana u ZJIM, i to u odnosu na objedinjavanje vlasništva i propisivanje obaveze za distributera medija da medijsku delatnost obavlja preko povezanog lica. U ZEM-u su pored toga propisane i odredbe o obavezi prenosa (*Must Carry*) i određene obaveze operatora koje se odnose na sprečavanje diskriminacije medija prilikom njihove distribucije.

Međutim, te odredbe nisu dovoljne, jer uopšte ne uzimaju u obzir kvalitativni (sadržinski) aspekt pružanja medijske usluge. Naime, Srbija sa preko 1.400 medija

334 Vidi: http://www.euractiv.com/serbia/police-arrested-wealthiest-serbs-analysis-516638.

335 Vidi: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028–1472/izvestaj-o-privatizaciji-kompanije-novosti.

je rekorder u Evropi, ali taj broj je obrnuto proporcionalan raznovrsnosti izvora informacija i medijskih sadržaja. Odredbe koje se odnose na medijsku koncentraciju vlasništva će samo dovesti do toga da se više tržišnih učesnika ujedini u vlasničkom smislu (kao što je bio slučaj sa objedinjavanjem vlasništva u *TV Prva* i RDP *B92*)[336], ali kvalitativno ne pruža nikakvu garanciju pluralizmu. Drugim rečima, nije relevantno da li postoji 3 ili 100 vlasnika, već je bitno da se vlasništvo odvoji od uredničke uloge, i da mediji, bez obzira ko im je vlasnik, zadrže svoj uređivački koncept. Na ove dileme regulativa nije odgovorila, budući da se zakonodavac zadovoljio „rešenjem na pola puta", pa nema zakonske garancije pluralizma medijskih sadržaja, osim na načelnom nivou.

8.2.5. Transparentnost podataka o medijima i formiranje Registra medija

Obezbeđivanje javnosti svih relevantnih podataka o medijima i njihovim vlasnicima je takođe jedan od bitnijih ciljeva reforme medijskog sektora. Prva godina funkcionisanja Registra medija je nažalost pokazala da je ovaj cilj samo formalno ispunjen, dok je u praksi situacija u odnosu na dostupnost podataka o medijima daleko od idealne. Kao i u drugim oblastima, i ovde dolazi do izražaja nedorečenost regulative, ali i nekompetentnost tela koje vodi sam registar (Agencija za privredne registre), koja nije kadra da prepozna i uoči specifičnosti uspostavljanja i funkcionisanja Registra medija.

Pre svega, Registar medija nije prosečnom gledaocu, slušaocu ili čitaocu omogućio da se na lak i brz način upozna sa svim podacima o medijima koji mu mogu dati sliku o tome da li je takav medij kredibilan izvor informacija ili ne. Pored toga, ZJIM je propustio da propiše obavezu ažuriranja registra i to u potpunosti prepustio samo registratoru (APR), pa se ne može reći ni koliko su dostupni podaci o mediju zaista tačni i relevantni. Zatim, Registar medija je podatke koji su postojali u nekadašnjem Registru javnih glasila prosto preuzeo, pa se sad ne može sa sigurnošću utvrditi koliko upisanih medija zaista u praksi i postoji, što opet iskrivljuje samu sliku o medijskom sektoru. Organizacija prikaza podataka o medijima nije uređena ni zakonom ni podzakonskim aktima, koji samo propisuju koji će podaci biti dostavljeni registru, a ne i oni koji će biti javno dostupni, što omogućava „široko polje" za arbitrernost registratora, koji je, uzgred tehnički organ koju vrši registraciju gotovo svih pravnih lica.[337] Sve to onemogućava medijskom konzumentu da proceni da li je konkretni medij zaista nezavisan od države i da li je kao izvor

336 Vidi: http://www.rra.org.rs/latinica/news/article/saopstenje-saveta-rem-povodom-objedinjavanja-vlasnistva-tv-prva-i-tv-b92.

337 Na primer, prostim uvidom u Registar medija postaje evidentno da nedostaju jako bitne informacije o novčanim davanjima države i drugih javnih entiteta, budući da se u Registru medija, u rubrici Novčana sredstva, prikazuje iznos državne pomoći, datum kada je državna pomoć isplaćena i naznaka da se radi o državnoj pomoći, ali ne postoji i podatak o tome koji je organ javne vlasti dodelio sredstva, niti po kom osnovu je to učinjeno (projektno sufinansiranje, javne nabavke, oglašavanje, drugi osnov).

informacije zaista nepristrasan. Zbog toga, je ova oblast i dalje neuređena, iako formalno postoji zakonski okvir.

8.2.6. Nezavisnost regulatornog tela za elektronske medije

Kao što je već istaknuto u *Izveštaju za 2014*, pravni položaj Regulatornog tela za elektronske medije – REM nije najbolje postavljen u regulativi. Na jednoj strani je nezavisnost regulatornog tela u oblasti elektronskih medija proklamovana samim zakonom, dok je, na drugoj ta nezavisnost prilično svedena. Naročito zbog toga što Ustav Srbije kao najviši pravni akt propisuje ograničenja za nosioce javnih ovlašćenja koji nisu klasični organi državne uprave, a Zakon o državnoj upravi[338] dodatno urušava nezavisnost ovog regulatora, budući da organi državne uprave imaju jake kontrolne mehanizme da utiču na način vršenja poverenih ovlašćenja (najbitniji poslovi REM spadaju u poverena ovlašćenja, uključujući i donošenje podzakonskih akata), pa čak mogu i da ta poverena ovlašćenja oduzmu. Pored toga, Narodna skupština odobrava finansijski plan regulatornog tela po kome se ono finansira, ali u tom pogledu je zakon nedorečen jer ne predviđa šta se dešava u situaciji ako Skupština ne izglasa ili kada odugovlači izglasavanje finansijskog plana. To je dovelo do toga da je REM na kraju 2015. godine i dalje na privremenom finansiranju (po finansijskom planu iz 2014. godine).

Ako se ovde doda i velika mogućnost uticaja političkih tela pri izboru članova Saveta REM, kao i to da se zaposleni u stručnoj službi ovog tela tretiraju kao državni službenici, jasno je da ne ostaje mnogo od nezavisnosti, a ovo nezavisno regulatorno telo „levitira" između organa državne uprave i nezavisnog regulatora, što svakako utiče i na kvalitet regulacije. Treba pomenuti kao tipičan primer izostanka nezavisnosti i odluku Saveta REM-a da ne pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti pružaoca medijskih usluga (*TV Pink*, *TV Happy* i *TV Studio B*)[339] koji su prenosili celokupni tok svečane skupštine vladajuće SNS i propustilo da makar u postupku utvrdi da li je prekršena zabrana političkog oglašavanja van predizborne kampanje koja je propisana članom 47 ZEM pošto REM nije usvojio novi podzakonski akt u roku predviđenom zakonom.

8.2.7. Finansijska nezavisnost javnih medijskih servisa

Pronalaženje adekvatnog načina finansiranja delatnosti javnih medijskih servisa je bio jedan od najvećih izazova i u procesu donošenja novih medijskih zakona. Na kraju je pronađeno rešenje po kome javni servis ima nekoliko izvora finansiranja (taksu kao novčana participacija građana, prihod od komercijalne delatnosti, ograničeno budžetsko finansiranje projekata od javnog interesa itd.), koje se činilo kao dobra regulatorna osnova za obezbeđivanje finansijske nezavisnosti i održivosti javnih medijskih servisa. Nažalost, prelaznim i završnim odredbama Zakona o

338 *Sl. glasnik RS*, 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

339 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/rem-nema-postupka-protiv-televizija-koje-su-prenosile-proslavu-sns/0sqj608.

javnim medijskim servisima,[340] je puna implementacija ovog sistema finansiranja odložena za 1. januar 2016. godine, kako bi se izvršile neophodne pripreme, a do tog datuma je bilo predviđeno privremeno budžetsko finansiranje.

Tokom 2015. godine, javni medijski servisi su morali da uspostave bazu korisnika i odrede visinu takse, ali to nije urađeno na način i u rokovima predviđenim ZJMS. Pored toga donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim medijskim servisima, kojim je izmenjena odredba člana 63 Zakona o javnim medijskim servisima, na način da je produženo finansiranje iz budžeta za osnovnu delatnost javnog medijskog servisa do kraja 2016. godine, a onda i svojevrsni *lex specialis* Zakon o privremenom uređivanju naplate takse za javni medijski servis koji je dodatno narušio uspostavljeni finansijski sistem time što je iznos takse fiksirao na 150 dinara, iako se po ZJMS taj iznos utvrđuje na osnovu zajedničke odluke upravnih odbora javnog medijskog servisa na republičkom i javnog medijskog servisa na pokrajinskom nivou uz poštovanje zakonskog maksimuma od 500 dinara. Donošenju ovog specijalnog zakona je prethodila najava predsednika Vlade Aleksandra Vučića da će iznos takse biti 150 dinara, a da će se u 2016. godini javni servisi delimično finansirati sa 4 milijarde dinara. Tako da su zakonodavne aktivnosti imale za cilj samo da formalno „pokriju" ove političke izjave. Inače, slična izjava tokom 2013. godine, o tome da će tadašnja pretplata za javni servis biti ukinuta, koju je uputio isti političar je dovela do toga da se naplata pretplate svede na istorijski minimum što je gotovo paralisalo rad javnih medijsih servisa.

Treba napomenuti da uspostavljeni sistem finansiranja nije sam po sebi svrha, i da ne služi tome da javni servisi „pokriju" svoje potrebe koje paušalno određuju, već je suština u tome da se obezbedi uređivačka nezavisnost javnih servisa i da se oni putem stabilnog finansiranja odvoje od političkih i drugih centara moći. Za ovakav zakonodavni epilog odgovornost snose i sami javni medijski servisi zbog svoje neaktivnosti i nezalaganja za sopstvenu finansijsku nezavisnost. Priča se svela na to koliko je novca potrebno da javni servisi prežive, pa je sve dobilo epilog nečasne trgovine. Zato su najveći gubitnici ovakvog raspleta, građani Srbije, koji neće u doglednoj budućnosti imati istinski nezavisan javni medijski servis.

8.3. Položaj medija i novinara

Broj napada, pretnji i ometanja novinara u obavljanju posla je u porastu a kažnjavanja onih koji to čine su retka. Narasli su pritisci, posebno od strane vlasti, a pogoršan je ionako težak materijalni položaj medija i novinara, čemu je značajno doprineo i najnoviji talas privatizacije. Savet Evrope ocenjuje da se sloboda izražavanja u Srbiji sreće s mnogim ozbiljnim problemima i izražava zabrinutost zbog „previše bliske veze" mnogih medija sa političarima i tajkunima.[341] Stejt depar-

340 Član 63 ZJMS.

341 *Blic*, 9. jul, str. 4.

tment ističe da je primetno maltretiranje novinara i pritisci u pravcu autocenzure,[342] *Amnesty International* konstatuje da je Vlada Srbije pojačala uticaj na medije,[343] a organizacija Reporteri bez granica zaključuje da se situacija u srpskom medijskom prostoru pogoršala.[344] Prema izveštaju organizacije *Indeks cenzure* Srbija je na trećem mestu na listi evropskih zemalja koje su, od maja 2014. do aprila 2015. najviše kršile medijske slobode.[345]

Ove ocene deli i Savet za borbu protiv korupcije koji je u svom izveštaju o medijskom vlasništvu naveo da postoji netransparentnost vlasništva i finansdiranja medija, da je privatizacija izvedena na zabrinjavajući način, ukazuje na cenzuru i autocenzuru i tabloidizacija medija konstatujući da sve ovo parališe sistem javnog informisanja u Srbiji.[346] Slične su i primedbe Zaštitnika građana uz konstataciju da medije i novinare koji iznose kritičko mišljenje izvršna vlast često naziva stranim i tajkunskim plaćenicima i ljudima koji ne vole državu.[347]

Prema istraživanju „Aktivizam građana u Srbiji" može se zaključiti da i građani nemaju visoko mišljenje o medijima i da samo 13 odsto ispitanika veruje medijima.[348] Mada se prema anketi o stanju i integritetu javnih medija Biroa za društvena istraživanja po kome manje od jedne petine ispitanika smatra da im mediji pomažu u donošenju odluka, a samo jedna četvrtina misli da im mediji koriste u ostvarivanju njihovih prava i interesa,[349] moglo zaključiti da je uticaj medija na stavove građana veoma mali ipak je upadljivo da je tiraž tabloida koji uglavnom objavljuju neproverene informacije najveći.

U 2015. godini je izlazilo 14 dnevnih listova (tri regionalna, dva sportska, jedan ekonomski i jedan besplatan). Preciznih podataka o tiražu nema, mada se prema nekim istraživanjima u Srbiji dnevno proda oko 400.000 primeraka dnevnih novina, a podaci govore da je tiraž dnevnih novina pao za 40 odsto u poslednje tri godine.[350]

Položaj novinara je zabrinjavajući. Po popisu iz 2011. godine u medijskoj sferi je bilo 53.181 zaposlenih, a Nacionalna služba za zapošljavanje je na kraju 2014. godine objavila da ima 1.149 novinara a ta cifra se najverovatnije u 2015. godini uvećala za još najmanje 870 zaposlenih u medijima koji su posle privatizacije dobili otkaz, tako da je razumljivo što samo 4 odsto stanovnika Srbije želi da se bavi novinarstvom.[351]

342 *Danas*, 27. jun, str. 7.
343 *Danas*, 26. februar, str. 9.
344 *Danas*, 14. oktobar. str. 7.
345 *Danas*, 4. maj, str. 5.
346 *NIN*, 26. februar, str. 18; *Politika*, 7. maj, str. 8 i *Vreme*, 14. maj, str. 38.
347 *Danas*, 16. april, str. 7.
348 *Dana*s, 1. jul, str. 4.
349 *Danas,* 28. maj, str. 8.
350 *Danas*, 11. jun, str. 10.
351 *Politika* i *Danas*, 27. februar, str. 8 i 5.

U toku 2015. godine otkazi i štrajkovi su bili česti. Javni servis je u julu otpustio 239 honorarano zaposlenih, u aprilu je oko 30 novinara i saradnika koncerna *Ringier* dobilo otkaz sa sumnjivim obrazloženjima zbog čega je protestvovala i Evropska federacija novinara.[352] U aprilu su štrajkovali zaposleni u Privrednom pregledu zbog neisplaćenih plata[353] a u septembru je direktor Radio Leskovca podneo ostavku jer je lokalna samouprava zaposlenima dugovala osam zarada za 2014. godinu.[354] Polovina zaposlenih u državnoj novinskoj agenciji Tanjug, koja nije privatizovana jer nije bilo zaiteresovanih kupaca u dva kruga privatizacije, a zbog isteka roka nije ni organizovana podela besplatnih akcija zaposlenima dobila je usmeno otkaz.[355]

Istrage povodom ubistava novinara Milana Pantića i novinarke Dade Vujasinović još uvek su u fazi istrage i nema indicija da se odmaklo daleko u istrazi ova dva ubistva. Samo je u slučaju ubistva Slavka Ćuruvije (u aprilu 1999. godine) podignuta optužniva i počelo suđenje, ali postupak teče veoma sporo. Za pet meseci trajanja procesa saslušano je samo pet svedoka pa, obzirom da ih ima oko stotinu, advokati očekuju da će proces trajati godinama.

Napadi na novinare, medije i njihovu imovinu su u 2015. bili češći nego godinu pre. Po medijima koje su, za potrebe ovog izveštaja pratili saradnici Centra. zabeleženo je najmanje 60 napada, od kojih su 32 bili fizički. Novinare su napadali predsednik države i njegov savetnik, premijer, ministri, poslanici, lokalni političari i partijski funkcioneri, obični i komunalni policajci, biznismeni, pevači i građani. Zabrinjava da pretnje upućene novinarima gotovo svakodnevno tužilaštva pa ni sudovi ne tretiraju kao ozbiljne i neposrednje pretnje na život i telo i uglavnom ih odbacuju. S druge strane, protiv novinara se često podnose tužbe, najčešće za povredu časti uz zahtev za naknadu štete, a još češće su izloženi neopravdanim i oštrim kritikama pojedinaca na vlasti.[356]

U situaciji kada se društvo suočava sa zabrinjavajućim opadanjem moralnih vrednosti ne čudi da se i moralni standardi novinarske profesije sve češće dovode u pitanje. Tome doprinosi pre svega tabloidizacija medija, ali i zabrinjavajući porast rijaliti programa na elektronskim medijima koji ne poštuju osnovne standarde profesije. Posebno je problematično što ove programe emituju tri televizije sa nacionalnom pokrivenošću –*Tv Pink*, *TV Hepi* i *TV B92*. U dva nagledanija rijalitija, Parovi *TV Hepi* i Farma *TV Pink* često se prikazuju nasilne scene, nemoralno je i ponašanje jednog broja učesnika u ovim programima, zabeležena su i omalovažavanja maloletnih žrtava nasilja, vređanje na nacionalnoj osnovi, podsticanje na

352 *Politika*, 18. april, 7. jun i i 28. jul, str. 7, 7 i 8.

353 *UNS* saopštenje, 9. april.

354 *UNS* saopštenje, 11. septembar.

355 *Večernje novosti*, 18. novembar, str. 7.

356 *Danas*, 7. novembar, str. III; *Kurir*, 8. april, str. 7; *Blic*, 10. april, str. 9; *UNS* saopštenje, 31. mart i 9. april; *Danas*, 9. mart, str. 7; *Blic*, 12. oktobar, str. 5; *UNS* saopštenje, 21. maj i 10. novembar; *Politika*, 26. jun, str. 15 i *ANEM*, januar–maj, str. 15.

kriminal i optužbe za njega.[357] Učesnici rijaliti programa su više puta izjavljivali da ispunjavaju sve zahteve produkcije koja im čak nudi i dodatni honorar za svlačenje, svađu i psovke, ali su priznali da to sve rade i zbog sopstvene promocije.[358] Pojedini dnevni listovi, pre svega *Kurir* i *Blic*, svakodnevno i iscrpno obaveštavaju javnost o dešavanjima u rijaliti programima. Regulatorno telo za elektronske medije (REM), samo jednom je reagovalo pa je na 24 sata zabranilo emitovanje rijalitija Parovi na *TV Hepi*.

Sve ovo i još mnogo slučajeva neprofesionalnog odnosa novinara prema tako važnm poslu i ulozi koju mediji treba da igraju u zaštiti i promovisanju javnog interesa stavilo je novinarsku profesiju na velika iskušenja. Preostaje da se vidi da li će novinari uspeti da odbrane struku, da se izbore za bolji položaj u društvu i za više poštovanja pojedinaca na vlasti. Nadu da će se to desiti daju novinari koji su odoleli svim vrstama pritisaka i hrabro nastavljaju da igraju korisnu ulogu, da obaveštavaju javnost o važnim temama, da sučeljavaju različita mišljenja, da otvaraju javnu debatu o važnim društvenim temama. Nadu pojačava i upornost novinarskih udruženja u organizaciji protesta povodom neprimerenog ponašanja ministra odbrane, Bratislava Gašića koji je vređao novinarku B92 zbog čije doslednosti je premijer morao da ga smeni. I pored smene koja je bila jedan od zahteva novinara protesti se nastavljaju, neki mediji počinju slobodnije da izveštavaju a građanima ostaje da izaberu šta ih od svega što medijski servisi nude žele da vide, čuju ili pročitaju.

9. Sloboda mirnog okupljanja

9.1. Međunarodni standardi i Ustav Srbije

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

357 *Kurir*, 15. jun, str. 2; *Blic,* 14. maj, str. 12; *Kurir*, 13. novembar, str. 22; *Kurir*, 16. maj, str. 20 i *Politika*, 9. oktobar, str. 14.

358 *Blic*, 27. mart, str. 20.

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,[359] 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.

Mada pred Ustavnim sudom nije bilo predmeta koji se odnose na strance u svim do sada rešenim predmetima Ustavni sud je istakao da se član 11 EKLJP po svojoj suštini ne razlikuje od člana 54 Ustava pa se može pretpostaviti da bi priznao slobodu okupljanja i strancima ukoliko se ne radi o političkim skupovima.

Povodom zabrane skupova organizacije Falun Gong u decembru 2014. godine i postupka prinudnog udaljenja stranaca, organizatora skupa, kao i određenja njihovog smeštaja u Prihvatilištu za strance,[360] Zaštitnik građana je u januaru 2015. godine utvrdio niz nepravilnosti u radu Ministarstva unutrašnjih poslova, a koje se pre svega odnose na nedovoljno obrazloženje rešenja o otkazu boravka i rešenja o određenju smeštaja u Prihvatilištu za strance.[361] Povodom jednog drugog skupa, koji je organizovan kao reakcija na zabranu skupa Falun Gonga, čiji su učesnici bili stranci a koji je zabranjen, utvrđene su takođe određene manjkavosti u postupku zabrane skupa. Tako je Zaštitnk građana u januaru 2015. godine utvrdio da je u radu Policijske stanice Stari grad, Policijske uprave za grad Beograd, u postupku po prijavi za održavanje javnog skupa Društva srpsko-kineskog prijateljstva FDH od 9. decembra 2014. godine, postojao nedostatak koji se sastoji u tome što u obrazloženju rešenja o zabrani održavanja javnog skupa nisu navedene odlučne činjenice i okolnosti na kojima se zasniva rešenje, kao ni propis koji predviđa da žalba ne odlaže izvršenje rešenja i razlozi kojima se pri donošenju rešenja po slobodnoj oceni organ rukovodio.[362]

Kako se u rešenju o zabrani samo navodi da je u sprovedenom postupku utvrđeno da su se stekli razlozi za zabranu skupa iz relevantnog člana Zakona ostaje nejasno da li je strancima ograničena sloboda okupljanja i zbog toga što nisu državljani Republike Srbije. Takođe, iz navedenih stavova Zaštitnika građana moglo bi se zaključiti da postoji izvestan stepen restriktivnog postupanja prema strancima, organizatorima javnih skupova.

359 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.

360 Više o zabrani skupova Falun Gonga vidi u *Izveštaj 2014*, III.10.1.

361 Preporuka Zaštitnika građana br. 61–2378/14 od 15. januara 2015. godine.

362 Preporuka Zaštitnika građana br. 62–2496/14 od 15. januara 2015. godine.

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.

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.

9.2. Pravo na slobodu mirnog okupljanja u Republici Srbiji

Pravo na slobodu mirnog okupljanja u Republici Srbiji bilo je regulisano Zakonom o okupljanju građana,[363] koji je usvojen još 1992. godine. Prema konačnoj verziji Akcionog plana za Poglavlje 23, usvajanje Zakona o mirnom okupljanju predviđeno je za četvrti kvartal 2016. godine.[364] Akcioni plan takođe predviđa da je potrebo izvršiti usklađivanje zakona sa članom 11 Evropske konvencije i članom 12 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije i to posebno u pogledu: prava na slobodu mirnog okupljanja, mesta za održavanje javnog skupa, odgovornosti organizatora, razloga za zabranu i odlaganje javnog skupa. Ovaj stav je usklađen sa preporukama Evropske komisije u Izveštaju o skriningu za Poglavlje 23.[365] Ipak, ostaje nejasno zbog čega Akcioni plan za Poglavlje 23 odlaže usvajanje novog Zakona o okupljanju građana tek za četvrti kvartal 2016. godine, imajući u vidu da u momentu sastavljanja ovog izveštaja ne postoji nikakav propis koji reguliše ovu materiju jer je Ustavni sud Srbije svojom odlukom iz aprila 2015. godine Zakon o okupljanju građana iz 1992. godine proglasio u celosti neustavnim, a Drugi nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23 predviđao je usvajanje novog Zakona o okupljanju građana u drugom kvartalu 2015. godine, što nije realizovano.[366]

Ministarstvo unutrašnjih poslova je nekoliko puta, (još 2012. i 2014. godine sačinilo nacrte novog zakona ali oni nikada nisu došli do faze usvajanja ili ozbiljne

363 *Sl. glasnik RS,* 51/92, 53/93, 67/93, 48/94 i 101/05 – dr. zakon i *Sl. list SRJ,* 21/01 – Odluka SUS.

364 Akcioni plan za Poglavlje 23, septembar 2015, tačka 3.6.1.24.

365 Izveštaj o skriningu, Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, str. 34.

366 Drugi nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23, decembar 2014, tačka 3.6.1.21.

javne rasprave.[367] Konačno, odlukom Ustavnog suda Srbije[368] Zakon o okupljanju građana iz 1992. godine proglašen je aprila 2015. godine neustavnim. U svojoj odluci iz aprila 2015. godine Ustavni sud je ukazao na brojne nedostatke Zakona o okupljanju građana. Pre svega, Ustavni sud je ustanovio da su neustavne odredbe Zakona o okupljanju građana kojima su propisani osnovi za zabranu javnog skupa jer Zakon ne propisuje identične osnove za zabranu kao Ustav već Zakon propisuje osnove za ograničenje slobode okupljanja koji su bili propisani Ustavom Republike Srbije iz 1990. godine. Ustavni sud je ukazao da različite formulacije ne moraju automatski značiti da zakonske odredbe u materijalnopravnom smislus nisu u saglasnosti sa Ustavom, ali samo ako ne vode proširivanju ustavnih osnova dopuštenosti ograničenja slobode okupljanja. Ustavno sud je, takođe, naglasio da za zakonsko ograničenje zajemčene slobode nije dovoljno da Ustav dopušta ograničenje, već da ograničenje mora služiti svrsi radi koje ga dopušta Ustav, u obimu koji je neophodan da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava. Zakonski osnovi ograničenja ne ispunjavaju ove kriterijume.

Takođe, prema oceni Ustavnog suda različiti postupci zabrane javnog skupa (u slučaju privremene ili trajne zabrane) koje je predviđao Zakon o okupljanju građana nemaju legitimno i razumno opravdanje niti ustavnopravno utemeljenje te da takvi postupci imaju za posledicu i različitu pravnu zaštitu slobode okupljanja. Ustavni sud je ocenio da Zakon o okupljanju građana nije u saglasnosti sa članom 36 Ustava koji garantuje pravo na pravno sredstvo, jer to pravo podrazumeva ne samo da u jednom pravnom sistemu postoje propisana pravna sredstva već i da su ta pravna sredstva delotvorna. Celokupan postupak ostvarivanja slobode okupljanja prema Zakonu o okupljanju građana uređen je na način koji ne zadovoljava kriterijum delotvornosti pravnog leka, jer krajnji rok za prijavu skupa i za donošenje rešenja o zabrani koji predviđa Zakon ne omogućava da se pre vremena održavanja javnog skupa sprovede i okonča postupak po svim predviđenim pravnim lekovima. Ustavni sud smatra da ostvarivanje slobode okupljanja podrazumeva i to da se javni skup održi upravo u vreme za koje je prijavljen, te da zato pre tog vremena treba utvrditi da li ima osnova za ograničenje slobode okupljanja. Zakon ne omogućava ovakvu izvesnost.

U pogledu davanja generalnog ovlašćenja jedinicama lokalne samouprave da svojim aktom odrede prostor na kome je dozvoljeno javno okupljanje, Ustavni sud smatra da za takvo ovlašćenje nema ustavnopravnog osnova, budući da Ustav decidno propisuje osnove za ograničenje slobode okupljanja, te da bi jedinice lokalne samouprave eventualno mogle da odrede prostor koji nije adekvatan za okupljanje i to jedino zbog zaštite onih vrednosti koje su Ustavom utvrđene kao osnov za ograničenje slobode okupljanja. Sudija Dragan Stojanović imao je izdvojeno mišljenje u odnosu na ovu odluku Ustavnog suda. On se, naime, protivio potpunoj kasaciji

367 Više o ovome u *Izveštaj 2012*, II.9 i *Izveštaj 2014*, II.9.

368 IUz 204/13 od 9. aprila 2015. godine.

Zakona o okupljanju građana, smatrajući da nije zadatak Ustavnog suda da merom potpune kasacije uklanja „anahrone“ zakone već jedino zakone za koje je utvrđeno da su u celosti neustavni. Sudija smatra da ovakvom odlukom Ustavni sud preuzima vođenje zakonodavne politke.

Nejasno je, međutim, iz kog razloga je Ustavni sud celokupan Zakon o okupljanju građana proglasio neustavnim, imajući u vidu da se iz obrazloženja odluke Ustavnog suda ne može zaključiti da su svi članovi Zakona neustavni. U obrazloženju se samo navodi da je Ustavni sud ocenio da Zakon o okupljanju građana u celini nije u saglasnosti sa Ustavom, pa se zato Sud nije upuštao u dalju analizu pojedinih odredaba kojima bi izneta ocena takođe bila potkrepljena.

Objavljivanje odluke Ustavnog suda odloženo je za šest meseci uz ostavljanje roka Ministarstvu unutrašnjih poslova da izradi nacrt zakona o okupljanju građana, organizuje javnu raspravu i da nacrt pošalje Narodnoj skupštini radi usvajanja zakona. Kako Ministarstvo unutrašnjih poslova nije postupilo po odluci Ustavnog suda u navedenom roku, Zakon o okupljanju građana prestao je da važi 23. oktobra 2015. godine kada je odluka Ustavnog suda objavljena u Službenom glasniku.

Grupa nevladinih organizacija je pozvala nadležne organe da što hitnije reše ovo pitanje imajući u vidu da bez pozitivnih propisa koji regulišu ostvarivanje slobode okupljanja može nastati situacija koja je potencijalno opasna po javni red i mir ali i u kojoj je teško ostvariti slobodu okupljanja.[369] Takođe, Zaštitnik građana je konstatovao propust u radu Ministarstva unutrašnjih poslova, usled toga što blagovremeno nije izrađen nacrt zakona o okupljanju građana u skladu sa odlukom Ustavnog suda. Odbor za pravni sistem i državne organe Ministarstva pravde je nakon toga doneo Zaključak[370] o sprovođenju javne rasprave o Nacrtu zakona o javnom okupljanju (u daljem tekstu: Nacrt) koji je Ministarstvo unutrašnjih poslova objavilo na svojoj web stranici. Javna rasprava je održana u periodu od 20. do 30. oktobra 2015. u Novom Sadu, Nišu, Kragujevcu i Beogradu. Na javnim raspravama data je mogućnost pravosudnim organima i nevladinim organizacijama da iznesu svoje stavove o Nacrtu kao i sugestije za njegovo unapređenje nakon čega je tekst Nacrta unekoliko izmenjen.[371] Povodom novog teksta Nacrta 15. decembra 2015. godine u Narodnoj skupštini održana je sednica Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Odbora za odbranu i unutrašnje poslove na kojoj su učestvovali predstavnici nezavisnih institucija i civilnog društva. Svi učesnici ove sednice mogli su da se izjasne o novom tekstu Nacrta, što je svakako primer dobre prakse uključivanja organizacija civilnog društva i nezavisnih institucija u postupak donošenja zakona. Takođe, učesnici iz organizacija civilnog društva i nezavisnih

369 „Vlada i Skupština neme na odluku ustavnog suda“, Koordinacioni odbor za monitoring predsedavanja OEBS, 9. oktobar 2015, dostupno na: http://www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/Vlada-i-Skupstina-neme-na-odluku-Ustavnog-suda-Saopstenje.pdf.

370 Zaključak je dostupan na: http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/161015-PREDLOG%20ZAKLJUCKA.pdf.

371 Revidirani tekst Nacrta zakona o javnom okupljanju je dostupan na: http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/NACRT-ZAKONA-O%20JAVNOM-OKUPLJANJU-17112015-cir.pdf.

institucija u velikoj meri su postigli konsenzus oko nedostataka Nacrta koji su analizirani u ovom izveštaju.

U periodu od januara do novembra 2015. godine na teritoriji Republike Srbije održano je 59.229 javnih skupova.[372] U septembru 2015. godine održana je prva Romska parada u Beogradu čiji je cilj bio, između ostalog, skretanje pažnje na probleme sa kojima se susreće romska zajednica u Srbiji. Romska parada je organizovana kao skup u pokretu čija trasa je bila od Vlade Republike Srbije do *Mikser House* u Karađorđevoj ulici. Ovu Paradu nisu obezbeđivale jake policijske snage, već svega nekoliko policajaca, a protekla je bez ikakvih incidenata.[373]

9.3. Nacrt zakona o javnom okupljanju

Zakon iz 1992, koji je prestao da važi, nije sadržao preciznu definiciju okupljanja, već je samo navodio da se okupljanjem građana smatra sazivanje i održavanje zbora ili drugog skupa na za to primerenom prostoru. Nacrt predviđa da se javnim okupljanjem smatra okupljanje više od 20 lica radi izražavanja, ostvarivanja i promovisanja državnih, političkih, socijalnih, nacionalnih uverenja, ciljeva i različitosti, kao i okupljanja čija je svrha ostvarivanje verskih, kulturnih, humanitarnih sportskih, zabavnih i drugih interesa. Neopravdano je, međutim, propisivanje broja učesnika, kako bi se skup smatrao javnim skupom, kao i podvođenje sportskih, kulturnih, verskih i zabavnih skupova pod javne skupove, imajući u vidu da se slobodom okupljanja (koja spada u korpus političkih prava) štite, pre svega, fundamentalne demokratske vrednosti, što nije cilj npr. jedne sportske utakmice. Tekst Nacrta bi mogao biti bitno unapređen uvodnim određenjem pojmova, što su nevladine organizacije istakle na javnoj raspravi održanoj u Beogradu 30. oktobra 2015. godine. Tako je u revidirani tekst Nacrta, nakon sugestija nevladinih organizacija, unet pojam mirnog okupljanja imajući u vidu da Ustav garantije slobodu okupljanja jedino kada je reč o mirnim okupljanjima. Ipak, tekst naslova Nacrta je ostao nepromenjen i ne sadrži pojam *mirno okupljanje.*

Ustavni sud Srbije je odredbe sada nevažećeg Zakona o okupljanju građana kojima se definiše prostor primeren za javni skup posebno smatrao problematičnim, odnosno neustavnim, zbog čega je, između ostalog, po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak ocene ustavnosti Zakona 2013. godine. Zakon o okupljanju građana nije dozvoljavao okupljanja na mestima na kojima se „ometa javni saobraćaj" niti u blizini Narodne skupštine Srbije neposredno pre i u vreme njenog zasedanja. Takođe isti Zakon je predviđao da će jedinice lokalne samouprave svojim odlukama odrediti prostore primerene za okupljanje.[374] Ovakvo restriktivno određenje mesta

372 Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja 12590/14–4 od 21. decembra 2015. godine.

373 Podatak dobijen od učesnika Romske parade.

374 Određenje mesta okupljanja prema Zakonu o okupljanju građana kritikovano je u prethodnim godišnjim izveštajima Beogradskog centra za ljudska prava.

za održavanje javnih skupova, nije u skladu sa dozvoljenim razlozima za ograničenje slobode okupljanja koje propisuje Ustav i Evropska konvencija.

U odluci Ustavnog suda iz aprila 2015. godine kojom je ceo Zakon o okupljanju građana proglašen neustavnim posebno je istaknuto da pojedini osnovi za ograničenje slobode okupljanja mogu bliže biti određeni Zakonom ali tada propisani razlog za ograničenje slobode okupljanja mora biti doveden u neposrednu vezu sa ustavnim osnovom ograničenja i da iz Ustava sledi da je održavanja javnih skupova dozvoljeno svuda, te da nema ustavnopravnog osnova za određivanje mesta na kome je dozvoljeno održavanje javnog skupa.

Član 6 Nacrta predviđa da okupljanje nije dozvoljeno na opasnom mestu na kojem zbog specifičnih karakteristika samog mesta preti opasnost od ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije, odnosno na mestima na kojima se održavanjem skupa krše ljudska i manjinska prava, slobode drugih građana, ugrožava moral ili na mestima koja su zatvorena za javnost. Kao prostor na kome nije dozvoljeno javno okupljanje u istom članu određen je prostor na kome nije moguće obezbediti nesmetano odvijanje javnog saobraćaja, prostor u blizini bolnica, škola, predškolskih ustanova kao i prostori u blizini zaštićenih objekata. Ovakvo određenje mesta podobnog za održavanje javnog skupa ne korespondira sa ograničenjima slobode okupljanja koje propisuje Ustav. Jedinici lokalne samouprave dato je ovlašćenje da utvrdi listu ovih *opasnih mesta*. Ipak, Nacrt iz 2015. ne propisuje obavezu lokalne samouprave da svoju odluku obrazloži i objavi već samo da je donese u roku od 60 dana od stupanja na snagu zakona što može dovesti do proizvoljnog ograničenja slobode okupljanja.

Nacrt predviđa da javno okupljanje u zatvorenom prostoru nije potrebno prethodno prijaviti, ali da organizator može obavestiti Ministarstvo unutrašnjih poslova o održavanju skupa kada je potrebno preduzeti posebne mere od strane policije u cilju obezbeđenja skupa ili kada organizator to smatra potrebnim. Ovakvo rešenje je svakako dobro jer ostavlja organizatoru mogućnost da traži obezbeđenje skupa što je i pozitivna obaveza države u pogledu ostvarivanja slobode okupljanja. Nacrt, takođe, propisuje da se javno okupljanje može prijaviti i odvijati i kao kretanje učesnika u određenom prostoru, odnosno garantuje okupljanje u pokretu ali iz neopravdanih razloga ne dozvoljava da se učesnici skupa u pokretu zadržavaju na nekom mestu tokom trajanja skupa.

Dok zakon koji je odlukom Ustavnog suda prestao da važi nije sadržao odredbe kojima se određuje dozvoljeno vreme za održavanje javnog skupa Nacrt sadrži jedno potpuno neopravdano ograničenje u članu 7 koji propisuje da se javna okupljanja održavaju u periodu od 8 do 22 časa.

U Srbiji je do sada postojao sistem prijavljivanja a ne sistem dozvole, jer je za održavanja skupa bilo dovoljno samo njegovo blagovremeno prijavljivanje što je bilo u skladu sa međunarodnim standardima. Ipak, rokovi za prijavljivanje skupa bi

trebalo da budu tako propisani da omogućavaju efikasnost pravnih lekova, odnosno odlučivanje o pravnom leku pre datuma za koji je planirano održavanje skupa.

Nacrt upravo nastoji da otkloni nedostatke u pogledu efikasnosti pravnih lekova, te tako propisuje i duži roku u kome treba prijaviti skup. Prema članu 12 organizator je dužan da podnese pisanu prijavu nadležnoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova o mestu održavanja skupa najkasnije u roku od 8 dana pre vremena određenog za početak skupa. Prema Nacrtu prijava treba da sadrži podatke o organizatoru, vođi okupljanja (kategorija odgovornog lica koju uvodi Nacrt, a kog je dužan da odredi organizator), odgovornom licu redarske službe, podatke o mestu, vremenu, programu, cilju i očekivanom trajanju okupljanja, podatke o merama koje organizator preduzima radi održavanja reda na javnom skupu, procenu očekivanog broja učesnika, *podatke od interesa za bezbedno i nesmetano održavanje skupa* i podatke o trasi kretanja kada se organizuje skup u pokretu.

U slučaju podnošenja nepotpune prijave, organizator je može dopuniti u roku koji odredi nadležni organ. Rok za odbacivanje nepotpune prijave je 24 časa od isteka roka za dopunu. Javno okupljanje se smatra prijavljenim podnošenjem blagovremene i potpune prijave. Bilo bi logičnije da se skup smatra prijavljenim onog dana kada je prijava podneta, a ne kada je dopunjena, imajući u vidu da dopuna može zahtevati dodatno vreme i da se tako može desiti da organizator ne stigne da dopuni prijavu dana pre održavanja skupa, te da tako ne prijavi skup blagovremeno. Iako Nacrt predviđa sistem prijave a ne sistem dozvole javnog skupa, ipak nameće prevelike obaveze organizatoru prilikom podnošenja prijave, što se može tumačiti i kao uvođenje *de facto* sistema dozvole. Posebno ostaje nejasno na koji način bi organizator trebalo da dostavi podatke vezane za bezbedno i nesmetano održavanje skupa. Prijava bi trebalo da se podnosi u jednostavnoj formi koja ne zahteva takvu odgovornost organizatora za bezbednost skupa jer je smisao prijave upravo taj da se nadležni organ obavesti o održavanju skupa kako bi mogao da obezbedi skup.

Prema Zakonu o okupljanju građana koji je prestao da važi, 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 bilo 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.[375] Isti slučaj bio je i 2015. godine.

375 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.

Iako Zakon o okupljanju građana nije tražio od organizatora da nabave različita odobrenja od komunalnih organa, to se u praksi tražilo na osnovu propisa lokalnih samouprava, čime se dolazi u situaciju da komunalni organi nekada praktično odlučuju o održavanju okupljanja.

Prema odredbama starog zakona policija je imala ovlašćenje da onemogući skup koji se održava bez prethodne prijave (čl. 14). Od januara do novembra 2015. godine održano je 155 nepijavljenih skupova od kojih je 31 prekinut a 9 je zabranjeno.[376] U prošlogodišnjem nacrtu zakona postojala je odredba o spontanim okupljanjima[377] dok je prvobitni tekst Nacrta izričito zabranjivao održavanje skupa koji nije prijavljen, čime se isključuje mogućnost brzog reagovanja na neku društvenu pojavu. Ipak, nakon intervencije organizacija civilnog društva revidirani tekst Nacrta dozvoljava spontana okupljanja ali verovatno usled omaške u članu 22 propisuje novčanu kaznu za organizatora u slučaju održavanja neprijavljenog skupa. Dosadašnja praksa Ministarstva unutrašnjih poslova omogućavala je organizovanje spontanih javnih okupljanja.[378]

Ustavni sud je u svojoj odluci iz aprila 2015. godine konstatovao da se u odredbama Zakona o okupljanju građana ne navode ograničenja slobode okupljanja utvrđena članom 54 Ustava Republike Srbije već ograničenja koja su bila propisana Ustavom iz 1990. godine te u tom smislu očigledno postoji formalna nesaglasnost Zakona sa važećim Ustavom. U Nacrtu se ne spominje da ograničenja smeju da se nametnu samo ako su neophodna i u onoj meri koja odgovara cilju ograničenja, a ni osnovi za ograničenje ne korespondiraju međunarodnim i ustavnim standardima. Ustavni sud je stao na stanovište da za zakonsko ograničenje slobode okupljanja nije dovoljno da Ustav dopušta to ograničenje, već do ograničenja može doći samo u svrhe radi kojih ga dopušta Ustav i u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava. Nacrt isto tako 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 ograničenja slobode okupljanja predviđa zabranu skupa.

Nacrt propisuje da javno okupljanje nije dozvoljeno, kada postoji opasnost od ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije, odnosno kada nastupi opasnost od nasilja uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu (čl. 8). Isti član zabranjuje javna okupljanja čiji su ciljevi usmereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili na upotrebu nasilja, na kršenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava drugih građana, na izazivanje ili podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti, kao i održavanje skupa koje je su-

376 Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja 12590/14–4 od 21. decembra 2015. godine.

377 Vidi u *Izveštaj 2014*, II.10.2.2.

378 Saradnici Beogradskog centra za ljudska prava učestvovali su u nekoliko spontanih okupljanja tokom 2014. i 2015. godine.

protno odredbama tog zakona. Ovi uslovi su postojali i u zakonu koji je Ustavni sud osporio a pored toga ne korespondiraju u potpunosti sa legitimnim osnovima za ograničenje koje propisuje Ustav i Evropska konvencija.

Pored toga, Nacrt poznaje samo trajnu zabranu skupa ali ne propisuje rok u kome Ministarstvo unutrašnjih poslova donosi rešenje kojim se ne dozvoljava održavanja skupa. Naime, on sadrži odredbu čiji smisao uopšte nije jasan, odnosno propisuje obavezu organizatora da o zabrani skupa obavesti javnost, a za nepoštovanje ove obaveze predviđa se novčana kazna za organizatora. Policijski službenici su ovlašćeni da spreče ili prekinu skup ako uoči održavanja ili tokom javnog okupljanja nastupe okolnosti koje su osnov za zabranu skupa. Naređenje o prekidu skupa se, u tom slučaju, saopštava organizatoru ili vođi skupa koji je dužan da učesnicima skupa odmah saopšti da je okupljanje prekinuto i da od njih zatraži da se mirno raziđu. Ukoliko organizator ili vođa skupa tako ne postupe, policija može preduzeti zakonske i proporcionalne mere radi razilaska učesnika i uspostavljanja javnog reda (čl. 19). Nacrt, dakle, kod prekida skupa, predviđa proporcionalne mere koje se preduzimaju prilikom ograničenja slobode okupljanja dok proporcionalnost ne propisuje kao generalni uslov za zabranu skupa.

Takođe, jedinice lokalne samouprave su u vršenju svojih nadležnosti koje su crpele iz Zakona o okupljanju građana u praksi znatno ograničavale slobodu okupljanja. Primera radi, grad Zaječar je doneo odluku o određivanju prostora za javne skupove čime je isključena mogućnost održavanja skupova na gradskom trgu a lokacije koje su određene kao mesta gde se mogu organizovati javni skupovi udaljene su nekoliko kilometara od centra grada,[379] tako da praktično poruke učesnika skupova na tim udaljenim lokacijama ne bi mogle da se prenesu drugim građanima.

Pored toga, do ograničenja slobode javnog okupljanja u praksi dolazi i u slučaju kada jedinice lokalne samouprave pogrešno tumače svoje nadležnosti, kao i pozitivne propise odnosno Zakon o oglašavanju[380] koji propisuje niz uslova za zakonito oglašavanje. Pet građana inicijative „Ne da(vi)mo Beograd" je 19. marta 2015. godine ispred Gradske uprave grada Beograda delila novine *Ne da(vi)mo Beograd.* Službenici Komunalne policije su tom prilikom utvrđivali identitet tih osoba a gradski inspektori su sačinili pet zapisnika za nepropisno oglašavanje. Komunalna inspekcija je navela da su prekršajne prijave podnete zbog „deljenja reklamnog materijala" uprkos tome što je skup blagovremeno i u skladu sa Zakonom prijavljen.[381] U periodu od januara do novembra 2015. godine šest skupova je zabranjeno na području Policijske uprave za grad Beograd, dva na području Policijske uprave Novi

379 *Sl. list grada Zaječara*, 10/15.

380 *Sl. glasnik RS*, 79/05 i 83/14 – dr. zakon.

381 „SKANDAL: Komunalna inspekcija privela aktiviste i novinarku Bete urpkos službenoj dozvoli", *Blic*, 19. mart, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Beograd/543793/SKANDAL-Komunalna-inspekcija-privela-aktiviste-i-novinarku-Bete-uprkos-sluzbenoj-dozvoli.

Pazar i jedan na području Policijske uprave u Sremskoj Mitrovici. Podneta je jedna žalba Ministarstvu unutrašnjih poslova koja je odbijena.[382]

9.3.1 Pravni lekovi

Zakon o okupljanju građana predviđao je da se organizator obaveštava o zabrani skupa najkasnije 12 sati pre početka skupa. Ustavni sud Srbije je ovaj zakon proglasio neustavnim, između ostalog, i zbog neefikasnih pravnih lekova koje je on predviđao i konstatovao da celokupan postupak ostvarivanja slobode okupljanja, kako je bio uređen Zakonom o okupljanju građana, ne zadovoljava kriterijum delotvornosti pravnih lekova. Nezavisno od razloga za zabranu skupa, krajnji rok za prijavu skupa i za donošenje odluke o njegovoj zabrani faktički onemogućavaju da se postupak po pravnom leku sprovede i okonča pre zakazanog javnog skupa. Takođe, dualizam postupaka za zabranu javnih skupova i pravnih lekova predviđenih u tim postupcima, koje je propisivao Zakon o okupljanju građana (u slučaju trajne zabrane skupa bila je predviđena zaštita u upravnom postupku, dok je u slučaju privremene zaštite bila predviđena zaštita pred sudovima opšte nadležnosti), prema oceni Ustavnog suda nije u skladu sa članom 54 Ustava koji garantuje slobodu mirnog okupljanja kao ni sa članom 22, st. 1 Ustava koji garantuje pravo svakoga na sudsku zaštitu.

Nacrt pretenduje da otkloni ove nedostatke, odnosno nastoji da obezbedi da o žalbi protiv rešenja o zabrani bude doneta odluka u vreme pre datuma kada je zakazano održavanje skupa. Tako Nacrt propisuje kratke rokove za odlučivanje o žalbi, ali i za podnošenje žalbe. Član 16 propisuje da se žalba protiv rešenja o zabrani održavanja skupa podnosi Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 24 časa od prijema rešenja a da nadležni organ o njoj odlučuje u roku od 24 časa od prijema. Žalba ne odlaže izvršenje rešenja a protiv odluke o žalbi može se pokrenuti upravni spor. Upravni sud je dužan da o tužbi odluči u roku od 48 sati. Ovakvi kratki rokovi bi trebalo da omoguće efikasnost pravnih lekova, ali je u prvobitnom tekstu Nacrta propušteno da se predvidi rok u kome je Ministarstvo unutrašnjih poslova dužno da dostavi organizatoru rešenje o zabrani. Taj rok je kasnije unet u Nacrt, tako da je predviđeno da je nadležni organ dužan u roku od 72 sata da donese rešenje o zabrani skupa, ali nije predviđeno da je neophodno da ga dostavi organizatoru u istom roku.

U periodu od januara do novembra 2015. godine, Ustavnom sudu Srbije je podneto šest ustavnih žalbi povodom povrede prava na slobodu mirnog okupljanja. U istom periodu Ustavni sud je doneo jednu odluku o odbacivanju ustavne žalbe dok nije doneta nijedna odluka kojom je utvrđena povreda prava na slobodu mirnog okupljanja.[383]

382 Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja 12590/14–4 od 21. decembra 2015. godine.

383 Odgovor Ustavnog suda na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, Su 17–105/2015 od 17. novembra 2015. godine.

9.3.2. Odgovornost organizatora i kontrademonstracije

Osporeni Zakon o okupljanju građana je predviđao 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. Nacrt ne predviđa kaznu zatvora ali predviđa veoma visoke novčane kazne u slučaju da organizator ne ispuni svoje obaveze propisane zakonom. Tako je organizator u obavezi da osigura bezbedno održavanje javnog okupljanja, da angažuje redarsku službu, a organizator i vođa okupljanja vode i nadziru okupljanje, omogućavaju nesmetan prolazak vozilima policije, hitne pomoći, vatrogasne službe i vozilima javnog saobraćaja.

U periodu od januara do novembra 2015. godine podneto je 83 prekršajnih prijava protiv organizatora javnih skupova usled nepreduzimanja potrebnih mera za održavanje javnog reda prilikom održavanja skupa.[384]

Pitanje kontrademonstracija uopšte nije bilo uređeno starim zakonom a ovaj pojam ne poznaje ni Nacrt. Stav Ministarstva unutrašnjih poslova koji je iznet na javnoj raspravi u Beogradu je da kontrademonstracije ne treba dozvoliti, odnosno da treba omogućiti održavanje onog skupa koji je prvi prijavljen, a da sve druge skupove koji su naknadno planirani da se održe na istom mestu i u isto vreme, treba zabraniti po principu *prior tempore potior iure*. Iako ovakav stav najverovatnije ima za cilj da zaštiti učesnike jednog skupa od učesnika kontrademonstracije, on ipak ne bi smeo da se sprovodi u praksi jer činjenica da je jedan skup prijavljen pre drugog skupa, ne može biti legitiman osnov za zabranu drugog skupa. Štaviše, održavanje kontrademonstracije je veoma važno u demokratskom društvu jer obezbeđuje pluralizam mišljenja, te bi ovo pitanje svakako trebalo da bude podrobnije uređeno zakonom.

U praksi je, međutim, primećen slučaj kada nadležna policijska uprava prema navodima organizatora odbija da primi prijavu organizatora, pripadnika opozicione stranke, iz razloga što je u isto vreme na istom mestu, planiran drugi skup, koji za cilj ima pružanje podrške vladajućoj stranci. Predsednik gradskog odbora Demokratske stranke, Balša Božović, javno je saopštio da je Policijska stanica Savski venac odbila da primi urednu i blagovremenu prijavu skupa protiv „postavljanja kamena temeljca za izgradnju šoping mola, kafane i hotela na mestu gde je Srpska napredna stranka (SNS) ranije najavljivala da će se graditi projekat Beograd na vodi". Ministarstvo unutrašnjih poslova je demantovalo takve tvrdnje uz objašnjenje da je prijava bila neuredna i da je podnosilac prijave obavešten da je 21. septembra na istoj lokaciji, od 15 do 20 sati, prijavljen drugi skup „Beograd za sve".[385] Prema izjavi Balše Božovića, organizator skupa „Beograd za sve" je gradski menadžer Goran Vesić, iz čega se može zaključiti da je prijava člana opozicione stranke tendeciozno odbijena.[386]

384 Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja 12590/14–4 od 21. decembra 2015. godine.

385 „MUP: Božović je podneo neurednu prijavu", *Blic Online,* 24. septembar.

386 „Božović: MUP ne govori istinu o prijavi skupa", *Blic Online,* 24. septembar.

Takođe, u praksi je primećen i slučaj da ministar unutrašnjih poslova, u slučaju simultanih demonstracija, svojom izjavom zabranjuje sve skupove planirane za određeni dan. Tako je, primera radi, ministar unutrašnjih poslova, Nebojša Stefanović, na konferenciji za novinare saopštio da se nakon bezbednosnih i operativnih provera zabranjuju svi skupovi zakazani ispred Narodne skupštine povodom obeležavanja godišnjice genocida u Srebrenici. Stefanović je saopštio da je 11. jula 2015. bilo zakazano pet skupova u različitim periodima koje su najavili Zavetnici, Dveri, Žene u crnom, Inicijativa mladih za ljudska prava, Udruženje porodica kidnapovanih i ubijenih od 1998. do 2000. i građanin Nikola Aleksić. Takođe, nevladine organizacije pozvale su poslanike i poslanice Narodne skupštine i članove Vlade da 11. jula učestvuju u akciji „Sedam hiljada" i da na taj način, zajedno sa građanima i građankama Srbije pokažu saosećanje za srebreničke žrtve i ljudsku i građansku solidarnost sa njihovim porodicama. Srpska radikalna stranka je planirala da organizuje kontrademonstracije na koje će doći sa četničkim obeležjima. Ministar Stefanović je, međutim, saopštio da je bilo puno neodgovornih izjava koje unose haos, pozivaju na netrpeljivost i različite podele, te da je bilo i puno neodgovornih ljudi kojima nije bilo u interesu da razmišljaju šta je bezbednost Srbije i interes njenih građana. Ministar je takođe saopštio da se Ministarstvo unutrašnjih poslova o*dlučilo na potez koji garantuje mir i bezbednost u celoj Srbiji.*[387]

Ovakva praksa da ministar javno zabranjuje sve skupove nije predviđena pozitivnim propisima, te se tako može zaključiti da se pre radi o političkoj odluci nego o odluci iz sfere vladavine prava. O zabrani svakog konkretnog skupa potrebno je doneti pojedinačno i obrazloženo rešenje.

9.4. Uloga policije

Zakon o okupljanju građana kao i Nacrt iz 2015. ništa ne govore o obavezi države, odnosno policije, da obezbedi nesmetano održavanje skupa i zaštite učesnike skupa. Praksa ipak pokazuje da Ministarstvo unutrašnjih poslova ispunjava ovu svoju obavezu, naročito kada su u pitanju skupovi koji izazivaju burne reakcije i rasprave, kao što je Parada ponosa ili skupovi koje organizuju Žene u crnom. Prilikom obezbeđivanja skupova velikog rizika, policija bi takođe trebalo da vodi računa o tome da se osigura da građani mogu da čuju i vide poruke koje im šalju učesnici skupa, što na Paradi ponosa i ove i prethodne godine nije bio slučaj, imajući u vidu da su ulice Beograda, iz bezbednosnih razloga, bile potpuno prazne u vreme održavanja Parade.

Neadekvatno policijsko obezbeđenje skupa, takođe može u praksi sprečiti učesnike skupa da saopšte svoje poruke željenim adresatima – vršiocima javnih funkcija. Iako je protest inicijative „Ne da(vi)mo Beograd" protiv potpisivanja ugo-

387 „Godišnjica Srebrenice, policija zabranila sve sutrašnje skupove u Beogradu", *Blic Online*, 10. jula.

vora u cilju realizacije projekta Beograd na vodi planiran da se održi ispred zgrade Geozavoda u Karađorđevoj ulici 26. aprila 2015. godine, policija učesnicima nije dozvoljavala pristup zgradi Geozavoda već su učesnici skupa bili primorani da stoje u ulici Kraljevića Marka. Ispred učesnika se nalazilo dosta pripadnika policije a u jednom momentu ispred njih su duži vremenski period stajala dva prazna tramvaja, te se mogao steći utisak da je takvo obezbeđenje skupa i korišćenje vozila gradskog saobraćaja učinjeno upravo u cilju da se onemogući prenošenje poruke učesnika skupa drugim građanima i vršiocima javnih funkcija koji su prisustvovali potpisivanju ugovora u zgradi Geozavoda.[388] Sa druge strane pristalice, projekta Beograd na vodi nesmatano su se okupile ispred zgrade Geozavoda u isto vreme. Dakle, policija ne bi smela da favorizuje jedan skup u odnosu na drugi u zavisnosti od toga koliko poruka koja se emituje sa tog skupa odgovara vladajućoj stranci.

Pored toga, i Zakon o okupljanju građana i Nacrt iz 2015. godine daju Ministarstvu široka ovlašćenja da skupove zabrani, jer ne propisuju da ograničenje mora biti proporcionalno cilju i legitimnio u demokratskom društvu.

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, odnosno usled potpunog nepostojanja zakonodavnog okvira u momentu sastavljanja ovog izveštaja, upravo tako, odnosno kad želi, policija može iz nekih formalnih razloga, koji nisu u skladu s međunarodnim standardima, da odluči da zabrani skup ili može *de facto* sprečiti prenošenje poruke koju šalju učesnici skupa. U Akcionom planu za Poglavlje 23 predviđeno je sprovođenje obuke policijskih službenika u saglasnosti sa međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava u pogledu obezbeđivanja reda na javnim skupovima i drugim masovnim događajima.[389]

10. Sloboda udruživanja

10.1. Opšte

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o ljudskim pravima garantuju svakom pojedincu pravo da se slobodno udruži sa drugim licima uključujući i pravo da osniva sindikate i učlanjuje se u njih. Oba međunarodna dokumenta dozvoljavaju državama potpisnicama da svojim zakonima posebno ograniče pravo na udruživanje članova oružanih snaga i policije dok Evropska konvencija predviđa i mogućnost ograničenja ovog prava kada su u pitanju i pripadnici državne uprave.

388 Podatak dobijen od saradnika Beogradskog centra za ljudska prava koji su prisustvovali ovom skupu.

389 Akcioni plan za Poglavlje 23, septembar 2015, tačka 3.6.1.24.

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[390] i Zakon o političim strankama.[391] Tokom 2015. godine izrađen je Prednacrt građanskog zakonika koji u drugom odseku drugog odeljka reguliše status udruženja znatno drugačije od važećeg Zakona o udruženjima.[392] Građanski zakonik je pisan bez značajnog učešća organizacija civilnog društva. Prednacrt građanskog zakonika sadrži veoma opšte odredbe o statusu udruženja, unutrašnjoj strukturi, radu skupštine udruženja i članstvu u udruženjima. Međutim, ostaje nejasno kakav će biti odnos Zakona o udruženjima koji podrobnije reguliše ovu oblast i Građanskog zakonika koji sadrži neka rešenja koja su u koliziji sa odredbama Zakona o udruženjima, odnosno da li će Zakon o udruženjima, kao *lex specialis,* moći da liberalnije reguliše određena pitanja ili će biti neophodno da se njegove odredbe usklade sa Građanskim zakonikom.[393]

Postupak upisa u registar udruženja detaljno je uređen Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre.[394]

10.2. Udruženja građana (nevladine organizacije)

Zakonom o udruženjima uređeno je osnivanje, pravni status, upis i brisanje iz Registra, članstvo, organi, statusne promene, prestanak rada i druga pitanja od značaja za rad udruženja građana, kao i status i delovanje stranih udruženja. Zakon definiše udruženje kao dobrovoljnu i nevladinu nedobitnu organizaciju, zasnovanu na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovanu radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom. Zakon se primenjuje supsidijarno, kao *lex generalis,* na ostala udruženja čije je delovanje uređeno posebnim zakonom (npr. verske zajednice, sindikalne organizacije, političke stranke itd.). Prednacrt građanskog zakonika predviđa da je udruženje dobrovoljna organizacija više fizičkih i pravnih lica, osnovana radi postizanja određene društvene ili zajedničke neprivredne svrhe a da je pravni

390 *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11 – dr. zakoni.

391 *Sl. glasnik RS*, 36/09.

392 Tekst Prednacrta građanskog zakonika je dostupan na: http://www.propisi.com/assets/files/gradjanski_zakonik_RS-prednacrt.pdf.

393 U izveštaju su analizirane samo odredbe Prednacrta građanskog zakonika koje predviđaju drugačija rešenja u odnosu na važeće propise.

394 *Sl. glasnik RS*, 99/11.

status i delovanje političkih organizacija, sindikata, crkava i verskih zajednica, poslovnih udruženja i drugih poslovnih organizacija uređen posebnim propisima. Dobro je što Prednacrt građanskog zakonika jasno odvaja udruženja građana od drugih oblika organizovanja.

Udruženje građana mogu osnovati najmanje tri fizička ili pravna lica, s tim što bar jedan osnivač mora imati prebivalište na teritoriji Republike Srbije. Prednacrt građanskog zakonika predviđa takođe da najmanje tri fizička ili pravna lica mogu osnovati udruženje s tim da propisuje da bar polovina osnivača mora imati prebivalište ili sedište u Republici Srbiji (čl. 54).

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 kao 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).[395] 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[396] i nadležni javni tužilac.

Udruženja mogu obavljati i privrednu delatnost, ali nemaju pravo da ostvarenu dobit raspodeljuju svojim članovima i osnivačima.[397] Prednacrt građanskog zakonika isključuje mogućnost da udruženja obavljaju privrednu delatnost. 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,

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

396 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).

397 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, t. 2).

imovina udruženja postaje imovina Republike Srbije, s tim što pravo korišćenja pripada jedinici lokalne samouprave na čijoj je teritoriji bilo sedište udruženja.

Zakonom o udruženjima uređeno je i usklađivanje statusa društvenih organizacija, udruženja građana i njihovih saveza koji su osnovani u skladu sa Zakonom o društvenim organizacijama i udruženjima građana sa Zakonom o udruženjima. Član 80 Zakona o udruženjima predviđa da nepokretnosti u društvenoj svojini na kojima pravo korišćenja imaju društvene organizacije, udruženja ili savezi udruženja (savezi), sa sedištem na teritoriji Republike Srbije, danom stupanja na snagu ovog zakona postaju sredstva u državnoj svojini na kojima pravo korišćenja ima jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nepokretnosti nalaze.

Pred Ustavnim sudom je osporen ovaj član zbog toga što podnosioci inicijative smatraju da nije u saglasnosti s članom 58, st. 1 i članom 86 Ustava Republike Srbije jer je ovom odredbom omogućeno da Republika Srbija na štetu društvenih organizacija, udruženja ili drugih oblika povezivanja saveza stekne pravo svojine. Član 58 Ustava jemči mirno uživanje imovine i drugih imovinskih prava stečenih po osnovu zakona, dok član 86 predviđa da svi oblici svojine imaju jednaku pravnu zaštitu, i da se društvena svojina pretvara u privatnu u skladu sa zakonom propisanim uslovima.

Ustavni sud je u 2015. godini odbacio inicijativu za ocenu ustavnosti ovog člana,[398] navodeći da je inicijator samo formalno istakao zahtev za ocenu ustavnosti bez navođenja ustavnopravnih razloga, zbog čega inicijativa, prema oceni Ustavnog suda, sadržinski ne ispunjava uslove za razmatranje pred Sudom. Sud je, takođe, naveo da se o ustavnosti člana 80 Zakona o udruženjima već izjašnjavao u predmetu IUz-251/2009 kada je Rešenjem od 19. aprila 2012. godine odbacio inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti tog člana. U navedenom predmetu, Ustavni sud nije našao da je član 80 Zakona o udruženjima u suprotnosti sa Ustavom konstatujući da se član 80 nalazi u prelaznim odredbama kojima se uređuje zatečeno stanje i prelazak sa jednog na drugi režim svojinskopravnih odnosa, te u tom smislu osporena odredba predstavlja samo jedan od vidova transformacije postojeće društvene imovine na nepokretnosti u druge oblike svojine. Pored toga stav je Suda da se ova odredba odnosi samo na one nepokretnosti na kojima je društvena svojina stečena originarnim putem a ne na one nepokretnosti koje su stečene sredstvima udruženja ili koje su ranije bile u svojini udruženja. Ustavni sud je to zaključio tumačeći član 81 Zakona o udruženjima koji predviđa da nepokretnosti u društvenoj svojini u delu u kome su društvene organizacije učestvovale u finansiranju nepokretnosti prelaze u svojinu, odnosno susvojinu društvenih organizacija srazmerno udelu kojim su učestvovale u finansiranju tih nepokretnosti, kao i član 82 Zakona o udruženjima koji propisuje da društvene organizacije koje su pre nego što su na osnovu zakona preregistrovane iz statusa udruženja građana u društvene organizacije imale pravo svojine na nepokretnosti u društvenoj, odnosno državnoj svojini prava po tom osnovu ostvaruju po zakonu kojim se uređuje denacionalizacija. U odluci stoji i da član 86,

398 Odluka IUz 113/2015 od 8. oktobra 2015. godine.

st. 2 Ustava, koji propisuje da se društvena svojina pretvara u privatnu pod uslovima predviđenim zakonom, ne propisuje obavezu pretvaranja društvene svojine samo u privatnu, niti isključuje mogućnost da sredstva u društvenoj svojini prelaze u jedan od oblika javne svojine, te da ne predstavlja imperativnu normu, jer ne propisuje da će se društvena imovina „pretvoriti" već da se „pretvara" u privatnu svojinu.

Zakon predviđa da se u budžetu Republike Srbije obezbeđuju sredstva za podsticanje programa[399] 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. 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[400] 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[401] a koja bi trebalo da poveća transparentnost izdvajanja sredstava iz budžeta i onemogući malverzacije do kojih je dolazilo usled postojanja pravne praznine.

Planirana budžetska sredstva za rad nevladinih organizacija na liniji 481 za 2014. godinu iznosila su 7.708.445.000 dinara, dok je utrošeno 7.641.465.000 dinara. U budžetu AP Vojvodine planirano je u 2014. godini 1.117.731.000 dinara za rad nevladinih organizacija, dok je potrošeno 1.074.960.000 dinara. Jedinice lokalne samouprve predvidele su u 2014. godini 6.192.299.000 dinara za dodelu udruženjima građana a potrošile su 7.713.113.000 dinara. Prema nacrtu Zakona o budžetu za 2015. godinu planirana sredstva za rad udruženja građana na liniji 481 na nivou organa državne uprave iznose 5.860.686.000 dinara,[402] dakle, za dva miliona dinara manje nego 2014. godine.

399 Pod programom od javnog interesa naročito se smatraju programi u oblasti: socijalne zaštite, boračko-invalidske zaštite, zaštite lica sa invaliditetom, društvene brige o deci, zaštite interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije i izbeglica, podsticanje nataliteta, pomoći starima, zdravstvene zaštite, zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, zaštite životne sredine, održivog razvoja, zaštite životinja, zaštite potrošača, borbe protiv korupcije, kao i humanitarni programi i drugi programi u kojima udruženje isključivo i neposredno sledi javne potrebe.

400 *Sl. glasnik RS*, 26/10.

401 *Sl. glasnik RS,* 8/12.

402 Podatak dobijen od Kancelarije za saradnju sa civilnim sektorom putem elektronske pošte 22. decembra 2015. godine.

Broj registrovanih organizacija civilnog društva u Agenciji za privredne registre na dan 2. mart 2016. godine je 27.622 od čega su 26.942 udruženja, a 680 zadužbine i fondacije. Ostali podaci koji se odnose na poslovanje organizacija civilnog društva u 2015. godini nisu dostupni, imajući u vidu da je rok za podnošenje obaveznih finansijskih izveštaja za 2015. Agenciji za privredne registre 30. jun 2016. godine. Takođe, još uvek nisu dostupni ni svi podaci koji se odnose na 2014. godinu. Agencija za privredne registre objavila je preliminarne podatke o prihodima i broju zaposlenih, a Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje još uvek nije objavio podatke o plaćenim porezima i doprinosima u 2014.

Prema trenutno raspoloživim podacima[403] ukupan broj zaposlenih u civilnom sektoru u 2014. godini je 6.651 što je više u odnosu na 2013. godinu kada ih je bilo 6.246. U odnosu na ukupan broj zaposlenih u Srbiji 2014, 0,36% je bilo zaposleno u udruženjima, a 0,03% u zadužbinama i fondacijama.

Učešće prihoda organizacija civilnog društva u nacionalnom BDP-u 2014. godine je 0,8%, dok je u 2013. godini iznosio 0,7%. Prema poslednjim raspoloživim podacima, iz 2013. godine, udruženja su na ime poreza na dohodak građana, po osnovu angažovanja zaposlenih i saradnika, uplatila 3.124.930,00 EUR, a fondacije i zadužbine 441.649,00 EUR. Na ime doprinosa za obavezno socijalno osiguranje u 2013. godini, ukupno su organizacije civilnog društva državi platile 8.580.129,00 EUR, od čega 7.740.666,00 udruženja, a zadužbine i fondacije 839.463,00 EUR.

U 2015. godini pojedini mediji su objavljivali da su izvršene malverzacije povodom dodele budžetskih sredstava udruženjima građana, odnosno nevladinim organizacijama. Tako je objavljeno da je na račun udruženja građana Asocijacija nacionalnih parkova i zaštićenih područja Srbije iz budžeta Republike Srbije u 2014. godini isplaćeno 145 miliona dinara a da pritom ta asocijacija ne obavlja svoju delatnost na registrovanoj adresi i da je njeno odgovorno lice nepoznato.[404]

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[405] 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).[406] 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

403 Nacrt Trećeg nacionalnog izveštaja o podsticajnom okruženju prema metodologiji Monitoring Matrix, Građanske inicijative, Beograd, Mart 2016.

404 „Država fantomskoj firmi isplatila 223 miliona dinara“, *Kurir*, 16. januar.

405 *Sl. glasnik RS*, 25/01, 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11 i 119/12.

406 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.

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[407] na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica. Do momenta sastavljanja ovog izveštaja Zakon o izmenama i dopunama o porezu na dobit pravnih lica nije usvojen.[408]

10.3. Ograničenje i zabrana rada udruženja

Sloboda udruživanja nije apsolutno pravo te se tako može ograničiti ukoliko je ograničenje propisano zakonom, ima legitimni cilj i neophodno je u demokratskom društvu u interesu nacionalne ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih (čl. 11, st. 2 EKLJP). PGP u članu 22, st. 2 propisuje da se sloboda udruživanja može ograničiti u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, javnog poretka, ili zaštite javnog zdravlja ili morala, ili prava i sloboda drugih lica. Ustav predviđa da Ustavni sud može zabraniti samo ona udruženja čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i izazivanje nacionalne, verske i rasne mržnje. Zakon o udruženjima propisuje još i da se udruženje može zabraniti ako su mu ciljevi i delovanje usmereni na narušavanje teritorijalne celovitosti Republike Srbije ili na podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti zasnovane na rasnoj, nacionalnoj, verskoj ili drugoj pripadnosti ili opredeljenju, kao i polu, rodu, fizičkim, psihičkim ili drugim karakteristikama ili sposobnostima.

Zakon o udruženjima dakle uvodi novi osnov za zabranu koji ne poznaju međunarodni dokumenti a to je narušavanje teritorijalnog integriteta dok sa druge strane precizira značenje osnova za zabranu „zaštita prava i sloboda drugih". Međutim, narušavanje teritorijalne celovitosti, ne mora nužno da se podvede pod osnov zabrane „u interesu nacionalne bezbednosti". Ako je delovanje udruženja mirno i ako se udruženje kroz nenasilne političke aktivnosti zalaže za npr. širu autonomiju pokrajina i gradova, onda „narušavanje teritorijalne celovitosti" nije legitiman i dovoljan razlog za zabranu rada udruženja. Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje udruživanje radi vršenja diskriminacije, odnosno delovanje organizacija ili grupa koje je usmereno na kršenje Ustavom, pravilima međunarodnog prava i zakonom zajamčenih sloboda i prava ili na izazivanje nacionalne, rasne, verske i druge mržnje, razdora ili netrpeljivosti (čl. 10) čime se takođe razrađuje osnov zabrane „zaštita sloboda i prava drugih".

407 „Debata o izmenama zakona koji otežavaju rad NVO", Građanske inicijative, Evropski centar za neprofitno pravo i Balkanski fond za lokalne inicijative, dostupno na: http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=6027&sectionId=1.

408 Podatak dobijen od udruženja Građanske inicijative, 31. decembar 2015. godine.

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[409] nastavilo je da ističe svoje simbole na javnim skupovima koje organizuje i ima svoju zvaničnu internet stranicu. Ovo udruženje nastavilo je da sprovodi svoj program kao neformalni pokret „Srbski obraz" ali uz korišćenje vizuelnog identiteta zabranjenog „Otačastvenog pokreta obraz". Pokret „Srbski obraz" je u avgustu 2015. najavljivao održavanje „Protesta protiv plana Evropske unije o naseljavanju 400.000 migranata u Srbiji". Skup je trebalo da bude organizovan na Trgu Republike u Beogradu ali do održavanja skupa nije došlo jer je ministar unutrašnjih poslova saopštio da Ministarstvo unutrašnjih poslova neće dozvoliti održavanje takvog protesta.[410]

Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja[411] 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.

409 Odluka Ustavnog suda VII U 249/2009, *Sl. glasnik RS*, 69/12.

410 „MUP: Zabrana skupova protiv migranata", *Večernje novosti Online,* 26. avgusta, dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno,290.html:564325-МУП-Забрана-скупова-против-миграната.

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

Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije[412] 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 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.

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. U periodu od januara do novembra 2015. godine pred Ustavnim sudom Srbije nije pokrenuti nijedan postupak za zabranu rada udruženja. U istom periodu Ustavnom sudu je podneta jedna žalba povodom povrede prava na slobodu udruživanja a Ustavni sud je doneo dva rešenja o odbacivanju ustavnih žalbi i nije doneo nijednu odluku kojom je utvrđena povreda prava na slobodu udruživanja.[413]

Prednacrt građanskog zakonika ne sadrži odredbe koje regulišu ograničenje rada i zabranu udruženja ali predviđa veoma restriktivne odredbe kada je u pitanju članstvo u udruženjima i isključenje članova. Prednacrt predviđa da se statutom udruženja mogu utvrditi razlozi za isključenje člana iz udruženja. Odricanje od članstva u udruženju može se usloviti izričitim pristankom člana udruženja. Članstvo u udruženju prestaje *ako je suprotno zakonu ili moralu.* Statutom se može predvideti isključenje iz članstva bez označavanja razloga za isključenje i u tom slučaju isključeni član nema pravo da vodi spor povodom odluke o isključenju (čl.

412 *Sl. list SFRJ*, 31/67.

413 Odgovor Ustavnog suda na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, Su 17–105/2015 od 17. novembra 2015. godine.

65). Mogućnost isključenja člana u slučaju njegovog postupanja protivno zakonu i moralu kao i mogućnost isključenja bez označavanja razloga za to može otvoriti put brojnim zloupotrebama i neosnovanom ograničenju prava članova.

10.4. 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. Prednacrt građanskog zakonika propisuje da bar polovina osnivača mora imati prebivalište ili sedište u Republici Srbiji (čl. 54) što je restriktivije rešenje u pogledu prava stranaca na osnivanje udruženja od važećeg rešenja. Zakon o udruženjima 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.

10.5. Udruživanje javnih službenika i bezbednosnih snaga

Ustav zabranjuje sudijama Ustavnog suda, sudijama redovnih sudova, javnim tužiocima, Zaštitniku građana, pripadnicima policije i pripadnicima oružanih snaga članstvo u političkim strankama. Zakon o policiji dozvoljava policijskim službenicima sindikalno, profesionalno i drugo organizovanje i delovanje ali sadrži zabranu stranačkog organizovanja i političkog delovanja u samom ministarstvu (čl. 134). Zakon o sudijama i Zakon o javnom tužilaštvu dozvoljavaju sudijama, javnim tužiocima i njihovim zamenicima pravo da se u tom svojstvu udružuju radi zaštite svojih interesa kao i da preduzimaju mere radi zaštite svoje samostalnosti (javni tužioci i zamenici), odnosno svoje nezavisnosti i samostalnosti (sudije).

Zakon o vojsci Republike Srbije garantuje pravo na sindikalno organizovanje profesionalnim pripadnicima vojske (čl. 14, st. 3). Međutim, pored toga što je vojnim licima zabranjeno članstvo u političkoj stranci zabranjeno im je i da prisustvuju političkim skupovima u uniformi i 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.

11. Izborno pravo i politička participacija

11.1. Opšte

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija priznaju pravo građana da biraju i da budu birani. Prema međunarodnim standardima dozvoljena su ograničenja ovih prava ali ograničenja moraju da budu osnovana i nediskriminatorna.

Ustav Srbije proklamuje narodnu suverenost i opšte i jednako biračko pravo (čl. 2 i 52). Građanin koji je navršio 18 godina života i ima poslovnu sposobnost ima pravo da bira i da bude biran u državne organe (čl. 52, st. 1) i garantuje i pravo građana da „pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije" (čl. 53).

Ustav konkretizuje načelne garantije neposredne demokratije i propisuje narodnu inicijativu za donošenje zakona i za promenu Ustava. Pravo predlaganja zakona, drugog propisa ili opšteg akta ima 30.000 birača (čl. 107), dok predlog za promenu Ustava Srbije može da podnese najmanje 150.000 birača.

11.2. Izborna prava

Prema Ustavu Srbije izborno pravo ima svaki punoletan poslovno sposoban državljanin Republike Srbije sa prebivalištem u Republici Srbiji, izbori su slobodni i neposredni a glasanje je tajno i lično (čl. 52). Faktička mogućnost da se glasa i bude biran zavisi od upisa u birački spisak. Zakon o jedinstvenom biračkom spisku[414] predviđa jedinstveni birački spisak koji predstavlja javnu ispravu i koju po službenoj dužnosti vodi ministarstvo nadležno za poslove uprave, u kojoj se vodi jedinstvena elektronska baza podataka o državljanima Srbije koji imaju biračko pravo.

Izborni postupak je bliže regulisan Zakonom o izboru narodnih poslanika (ZINP),[415] Zakonom o lokalnim izborima (ZLI),[416] Zakonom o izboru predsednika Republike,[417] i Odlukom o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine (OIPV)).[418]

414 *Sl. glasnik RS*, 104/09 i 99/11.

415 *Sl. glasnik RS*, 35/00, 57/03 – Odluka US, 72/03 – dr. zakon, 75/03 – ispr. dr. zakona, 18/04, 101/05 – dr. zakon, 85/05 – dr. zakon, 28/11 – Odluka US, 36/11 i 104/09 – dr. zakon.

416 *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 i 54/11.

417 *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09 – dr. zakon.

418 *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.

Osim u zakonima o izborima, važna pravila o izbornom postupku nalaze se u aktima izbornih komisija, koje se staraju o zakonitom sprovođenju izbora, jedinstvenoj primeni izbornog zakona i izboru članova biračkih odbora (tela koja neposredno sprovode izbore). One donose uputstva za rad ostalih izbornih komisija (ako ih ima)[419] i biračkih odbora. RIK u prvom stepenu odlučuje o prigovoru protiv odluke, radnje ili propusta biračkih odbora (čl. 95, st. 2 ZINP). Prema izbornim zakonima, organi za sprovođenje izbora su samostalni i nezavisni u svom radu. Međutim, sporne su odredbe koje predviđaju da su organi za sprovođenje izbora odgovorni za svoj rad organu koji ih je imenovao (čl. 28, st. 2 ZINP i čl. 11, st. 3 ZLI). Kako članove opštinskih izbornih komisija imenuje skupština opštine, to je u praksi, u nekim slučajevima, učešće političkih stranaka u opštinskim komisijama protumačeno kao članstvo na osnovu političke ravnoteže u opštinskim skupštinama, što je u izbornim komisijama dovelo do odlučivanja po političkoj liniji.

Izborna komisija utvrđuje ukupan broja glasova koji je dobila svaka izborna lista (izbori na svim nivoima, osim u Vojvodini gde se primenjuje mešoviti sistem, odvijaju se po proporcionalnom sistemu) i srazmerno broju dobijenih glasova, na osnovu D'Ontovog sistema, utvrđuje broj mandata koji pripada svakoj listi. U raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5 odsto glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izbornoj jedinici.[420] U Vojvodini se polovina poslanika bira po proporcionalnom, a polovina po većinskom sistemu (čl. 5, st. 3 OIPV).

11.3. Mandati narodnih poslanika (prestanak mandata i ostavke)

Narodna skupština Republike Srbije ima 250 poslanika a Skupština AP Vojvodine ima 120 poslanika. Oni se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, po proporcionalnom izbornom sistemu, na period od četiri godine.

Ustav Srbije određuje da se izbor, prestanak mandata i položaj narodnih poslanika uređuje zakonom ali istovremeno predviđa da je narodni poslanik slobodan da „pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika" (čl. 102, st. 2). Zakon o izboru narodnih poslanika precizno određuje uslove za prestanak mandata poslanika u Skupštini Srbije.

Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje da Republička izborna komisija najkasnije u roku od 10 dana od dana objavljivanja ukupnih rezultata izbora – sve dobijene mandate sa izborne liste dodeliti kandidatima po redosledu na izbornoj

419 Republička izborna komisija i birački odbori su organi nadležni za sprovođenje republičkih parlamentarnih izbora, dok su za sprovođenje lokalnih izbora nadležni izborna komisija jedinice lokalne samouprave i birački odbori, a nadležni za sprovođenje predsedničkih izbora su sva tri organa: Republička izborna komisija, izborne komisije jedinica lokalne samouprave i birački odbori (čl. 5 Zakona o izboru predsednika Republike).

420 Izborni cenzus od 5 odsto ne primenjuje se na političke stranke nacionalnih manjina.

listi**,** počev od prvog kandidata sa liste. Zakon o lokalnim izborima takođe predviđa da se i odbornicima mandati dodeljuju po redosledu sa liste. Odbornici lično podnose ostavke predsedniku skupštine jedinice lokalne samouprave, a mandat se dodeljuje prvom sledećem kandidatu sa iste izborne liste.

11.3.1. Pravna zaštita izbornih prava

Prema postojećim izbornim zakonima, osnovno pravno sredstvo kojim se obezbeđuje pravna zaštita u izbornom procesu je prigovor, koji svaki birač ili učesnik na izborima može podneti nadležnoj izbornoj komisiji. Prigovor se podnosi Republičkoj izbornoj komisiji „zbog povrede izbornog prava u toku izbora ili zbog nepravilnosti u postupku predlaganja odnosno izbora" (čl. 95 ZINP i čl. 52 ZLI[421]). Pravna zaštita vezuje se za period u kome se izbori sprovode i odnosi se samo na zaštitu biračkog prava u ovom procesu. Njome nije obuhvaćena zaštita biračkog prava van izbornog procesa, kao što je zaštita pasivnog biračkog prava u slučaju prevremenog prestanka mandata.

Rok od 24 časa za podnošenje prigovora protiv odluke biračkog odbora teče od momenta kada je odluka donesena (čl. 95 ZINP i čl. 52 ZLI). Ovako kratak rok izaziva zabrinutost jer se pravo na prigovor može lako izgubiti ako prigovarač ne dobije blagovremeno obaveštenje o odluci.

Izborni zakoni predviđaju i žalbu protiv rešenja nadležnih izbornih komisija kojima se odbacuje ili odbija prigovor upravnim sudovima preko nadležnih izbornih komisija. Zakoni predviđaju da su ovi postupci pred sudovima hitni – odluke se donose u roku od 48 časova od prijema žalbe.

Prema Zakonu o Ustavnom sudu[422] moguće je podneti zahtev za odlučivanje o izbornom sporu i to u roku od 15 dana od okončanja izbornog postupka koji se osporava. Čini se da je čitav deo zakona koji se bavi odlučivanjem u ovakvim stvarima nejasan i nesprovodiv u realnim političkim konstelacijama. Naime, zakon predviđa da, „ako je nepravilnost u izbornom postupku dokazana, a imala je bitan uticaj na izborni rezultat, Ustavni sud poništava ceo izborni postupak ili delove tog postupka, koji se moraju tačno označiti" (čl. 77). Time je uvedena mogućnost da se u izborni postupak unese još veći stepen pravne nesigurnosti. Teško je zamisliva situacija u kojoj će Ustavni sud naknadno poništiti izbore a da se posle toga ponovi ceo izborni postupak.

11.4. Osnivanje, registracija i finansiranje političkih stranaka

Zakon o političkim strankama[423] definiše političku stranku kao organizaciju građana slobodno i dobrovoljno udruženih, osnovanu radi ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim oblikovanjem političke volje građana i učešća na izborima (čl. 2).

421 Na izborni postupak u predsedničkim izborima shodno se primenjuju odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika (čl. 1 Zakona o izboru predsednika Republike).

422 *Sl. glasnik RS*, 109/07 i 99/11.

423 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – Odluka US.

Politička stranka stiče status pravnog lica i počinje sa radom danom upisa u Registar političkih stranaka (čl. 5). Za osnivanje političke stranke potrebno je najmanje 10.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Republike Srbije (čl. 8). Izričito se zabranjuje delovanje političke stranke usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka i narušavanje teritorijalne celokupnosti Republike Srbije, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne ili verske mržnje (čl. 4). Zakonom je regulisan upis u Registar političkih stranaka i njegovo vođenje.

Zakon posebno određuje političke stranke nacionalnih manjina usmerene na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine, zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine koje uživaju posebna prava od prava na osnivanje sa manjim brojem potpisa, preko prava na korišćenje naziva na jeziku manjine, do prava da učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Za osnivanje političke stranke nacionalnih manjina potrebno je najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Srbije (čl. 9).

Članstvo u političkoj stranci je slobodno i dobrovoljno osim za sudije Ustavnog suda, sudije, javne tužioce, Zaštitnika građana, pripadnike policije i vojske, kao i druga lica čija je funkcija u skladu sa zakonom nespojiva sa članstvom u političkoj stranci (čl. 21).

Politička stranka se briše iz Registra ako organ utvrđen statutom to odluči, ako se stranka spoji sa drugom strankom ili ako joj Ustavni sud zabrani rad. Postupak za zabranu rada političke stranke pokreće se na predlog Vlade, republičkog javnog tužioca i nadležnog Ministarstva, a o njemu odlučuje Ustavni sud (čl. 37 i 38).

Način finansiranja političkih stranaka uređeno je Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti.[424] Zakon propisuje finansiranje političkih subjekata iz javnih izvora (novčana sredstva namenjena za finansiranje političke aktivnosti iz budžeta) i privatnih (članarina, prilog, prihod od imovine, nasledstvo, legat, zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih organizacija u Srbiji). Maksimalna vrednost davanja na godišnjem nivou uređena je takođe Zakonom tako da iznos koji uplaćuje jedno fizičko lice može da bude najviše 20 prosečnih mesečnih zarada ili 200 zarada kada je u pitanju pravno lice (čl. 12 i 13). Svako davanje čija je vrednost na godišnjem nivou veća od jedne prosečne mesečne zarade mora se objaviti na zvaničnom veb sajtu političkog subjekta (čl. 10). Zakon sadrži i odredbe o zabrani pojedinih načina finansiranja i o nedozvoljenom prikupljanju sredstava.

Stranke su dužne da vode knjigovodstvenu evidenciju i da podnose finansijske izveštaje, a propisana je obaveza političkog subjekta da, u cilju efikasnije kontrole finansiranja troškova izborne kampanje, otvori poseban račun za evidentiranje prikupljenih sredstava i troškova izborne kampanje.

Iz javnih izvora za finansiranje političkih subjekata koji imaju svoje predstavnike u predstavničkim telima određena su sredstva u iznosu od 0,105 odsto

424 *Sl. glasnik RS,* 43/11 i 123/14.

poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, AP i jedinice lokalne samouprave za redovan rad stranke.

Zakon propisuje da se za finansiranje troškova izborne kampanje iz javnih izvora u godini u kojoj se održavaju izbori, određuje u iznosu od 0,07 odsto poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, AP i jedinice lokalne samouprave. Od ukupnih sredstava iz budžeta za finansiranje izborne kampanje, 20 odsto raspoređuju se u jednakim iznosima podnosiocima proglašenih izbornih lista koji su prilikom podnošenja izborne liste dali izjavu da će koristiti sredstva iz javnih izvora za troškove izborne kampanje. Preostalih 80 odsto tih sredstava dodeljuju se podnosiocima izbornih lista koje su osvojile mandate srazmerno broju osvojenih mandata, bez obzira da li su koristili sredstva iz javnih izvora za troškove izborne kampanje.

Pravilnik o evidencijama priloga i imovine, godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkog subjekta[425] detaljno reguliše evidencije o imovini i prilozima političkih subjekata i način i rokove izveštavanja o troškovima izborne kampanje i godišnji finansijski izveštaj. Političke partije dužne su da prijave i nenovčane priloge međunarodnih političkih udruženja.

Politički subjekti dužni su da dostave Agenciji za borbu protiv korupcije godišnje izveštaje koji se odnose na redovno finansiranje i izveštaje o troškovima izborne kampanje. Agencija ima pravo neposrednog i neometanog pristupa knjigovodstvenoj evidenciji i dokumentaciji i finansijskim izveštajima političkog subjekta, kao i dokumentaciji zadužbine ili fondacije čiji je osnivač politička stranka. Na zahtev Agencije politički subjekat je dužan da, u roku koji odredi Agencija, dostavi sva dokumenta i informacije. Zakon takođe predviđa obavezu organa Republike Srbije, AP, jedinice lokalne samouprave, banaka, pravnih i fizičkih lica koja finansiraju političke subjekte, da, na zahtev Agencije, dostave sve podatke koji su joj potrebni (čl. 32).

Agencija za borbu protiv korupcije, nakon obavljene kontrole finansijskih izveštaja političkog subjekta, može uputiti Državnoj revizorskoj instituciji (DRI) zahtev za obavljanje revizije izveštaja u skladu sa zakonom kojim se uređuje nadležnost DRI. Zakon uvodi niz krivičnih dela i prekršaja za odgovorne u političkim subjektima ukoliko budu pribavljali novac mimo zakona.[426]

Krivično delo iz člana 38 zakona čini onaj ko daje, odnosno u ime i za račun političkog subjekta pribavi sredstva za finansiranje političkog subjekta protivno odredbama zakona. Dokazivanje postojanja ovog dela otežano je time što se zahteva da se dokaže postojanje namere da se prikrije izvor finansiranja ili iznos prikupljenih sredstava političkog subjekta. Teži oblik dela je određen s obzirom na vrednost pribavljenih sredstava, pa je predviđena kazna za ovlašćeno lice (što je najčešće sekretar ili predsednik za političke stranke) u rasponu od 6 meseci do 5 godina za iznos preko 1.500.000 dinara.

425 *Sl. glasnik RS,* 72/11, 25/12 i 31/13.

426 Glava VII (Kaznene odredbe), Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Jedna od kaznenih mera je i gubitak prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora (čl. 42) koja je previđena u slučaju osude za krivično delo iz člana 38 ili osude za neki od prekršaja iz člana 39. Rešenje o ovoj meri donosi Agencija, koja može pokrenuti i upravni spor protiv odnosnog političkog subjekta. Uvedena je i privremena mera obustave prenosa sredstava iz javnih izvora (čl. 43) do pravnosnažnosti odluke u krivičnom, odnosno prekršajnom postupku koju po zahtevu Agencije donosi Ministarstvo finansija, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave. Značajno je, kao i u većini drugih zemalja, produžavanje roka zastarevanja prekršaja na 5 godina, što ostavlja dovoljan prostor za njihovo procesuiranje.

11.5. Izbori u 2015. godini

Izbori za Narodnu skupštinu održani su 2014. godine, a vladajuća koalicija, na čelu sa Srpskom naprednom strankom (SNS), zadržala je apsolutnu većinu u parlamentu, ali je godina bila ipak obeležena čestim najavama vanrednih parlamentarnih izbora koje su dolazile iz vladajuće stranke ili njoj bliskih medija i pored toga što, zahvaljujući toj većini, nije postojala mogućnost da dođe do pada Vlade. Izbori su bili stalna tema u medijima, čime se javnost držala u stanju permanentne predizborne kampanje.

Redovni pokrajinski i lokalni izbori se održavaju na proleće 2016. godine. Iako redovni parlametnarni izbori treba da budu održani tek na proleće 2018. godine u januaru 2016. godine Aleksandar Vučić, predsednik Vlade Srbije, najavio je održavanje vanrednih parlamentarnih izbora u isto vreme kada bi trebalo da se održe lokalni i pokrajinski izbori. Mada je u jesen 2015. godine tvrdio da bi organizovanje vanrednih paralamentarnih izbora bilo neodgovorno, svoju odluku, donetu samo nekoliko meseci kasnije, obrazložio je željom da proveri da li zaista ima podršku za reforme koje Vlada namerava da sprovede.

Većina političkih analitičara smatra da nema nijednog racionalnog razloga za raspisivanje vanrednih izbora i tumači ovu odluku premijera time što popularnost i rejting SNS opada, pa novim izborima želi da produži svoj mandat za još četiri godine ali takođe i željom da kampanjom za parlamentarne izbore pomogne svojoj stranci da ostvari bolji rezultat na pokrajinskim izborima, budući da nije siguran u apsolutnu pobedu SNS u pokrajini.[427]

S druge strane sve su češća upozorenja opozicionih stranaka i nevladinih organizacija o neregularnostima na lokalnim izborima održavanim prethodnih godina u pojedinim opštinama u Srbiji.[428] Opozicione stranke u Skupštini Srbije održale su zajednički sastanak 16. decembra 2015. godine na kom su upozorile na odsustvo

427 Više o ovome vidi u: *Vreme*, 28. januar, str. 4 i *Politika*, 20. januar, str. 12.

428 Vidi: http://www.politika.rs/scc/clanak/348442/Sumnja-u-postene-izbore-ili-alibi-za-los-izborni-rezultat.

preduslova za fer i slobodne izbore i pozvale SNS da o tome razgovaraju.[429] Nova stranka osnovala je Centar za suzbijanje nasilja i pretnji povodom izbora 2016.[430]

Ovim upozorenjima se po prvi put pridružila i Evropska komisija koja je u svom redovnom godišnjem izveštaju o napretku Srbije u EU integracijama podvukla da su lokalni izbori bili praćeni nasiljem i neregularnostima koje nisu adekvatno istražene.[431]

Brojne nepravilnosti i nasilje zabeleženo na lokalnim izborima u prethodnim godinama, uočene su i u toku 2015. Na samom kraju 2014. na izborima u Mionici došlo je do teškog incidenta kada je brutalno pretučen predsednik Demokratske stranke u tom mestu Milan Gavrilović. On je za napad optužio batinaše SNS koji su došli iz Beograda zajedno sa bratom premijera Andrejem Vučićem.[432] Lokalni mediji javljali su da su u Lučane, u kojima su se takođe održavali lokalni izbori, došli ljudi u crnim džipovima koji su plašili ljude, pretili glasačima i prevozili pristalice SNS do biračkih mesta.[433] Da nisu samo izbori za lokalne samouprave opterećeni neregularnostima pokazali su i izbori za šabačke mesne zajednice. U selu Majur, gde se lokalnom SNS obratio i premijer telefonom, zabeleženi su pritisci, brojni crni džipovi i napadi biber-sprejom na opozicione aktiviste.[434] U selu Nakučani u novembru 2015. takođe je došlo do fizičkih sukoba i linča opozicionih kandidata, kao i organizovanog vođenja ljudi na birališta i deljenja žita glasačima od strane SNS.[435]

12. Pravo na rad

12.1. Međunarodne obaveze Srbije

Srbija je članica Međunarodne organizacije rada i ratifikovala je veliki broj konvencija usvojenih pod okriljem ove organizacije,[436] među kojima su i Konvencija br. 122 o politici zapošljavanja[437] i Konvencija br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja,[438] Konvencija br. 100 o jednakosti plata i nagrađivanja za jednak rad, kao i mnoge druge.

429 Vidi: http://rs.n1info.com/a118443/Vesti/Sastanak-opozicije.html.

430 Vidi: http://www.novastranka.rs/vesti/osnovan-centar-za-suzbijanje-nasilja-i-pretnji-povodom-izbora-216.

431 Vidi: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf, str. 6.

432 Vidi: http://www.novimagazin.rs/vesti/ds-u-mionici-bio-i-andrej-vucic.

433 Vidi: http://ozonpress.net/politika/izbori-u-lucanima-dzipovi-krstare-po-dragacevu/.

434 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/politika/ekskluzivni-video-naprednjaci-skandiraju-batinasu-zelji-posle-pobede-na-izborima-u/21knqe1.

435 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/srbija/izbori-za-mz-nakucani-kod-sapca-batinanje-pretnje-i-podela-psenice-u-stranackim/pjf53tq.

436 Do sada je usvojeno 77 Konvencija MOR.

437 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori i drugi sporazumi)*, 34/71.

438 *Sl. list FNRJ (Međunarodni ugovori i drugi sporazumi)*, 3/61.

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.[439] Pravo na rad podrazumeva pravo na zaposlenje, pravo slobode izbora rada, odnosno zabranu prinudnog rada i zabranu samovoljnog otpuštanja.

Ustav Republike Srbije u svom članu 60 jemči pravo na rad i uređuje da svako ima pravo na slobodan izbor zanimanja, poštovanje dostojanstva svoje ličnosti na radu, bezbedne i zdrave uslove rada, potrebnu zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i pravo na zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa. Takođe, ženama, omladini i osobama sa invaliditetom Ustav omogućava posebnu zaštitu na radu i posebne uslove rada, u skladu sa posebnim zakonom. Ustav zabranjuje svaki vid diskriminacije, a pod tim i diskriminaciju u ostvarivanju prava na rad i po osnovu rada. Ustav, međutim, 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.[440]

Evropski komitet za socijalna prava[441] je usvojio treći po redu periodični izveštaj o primeni Revidirane Evropske socijalne povelje koji je objavljen u januaru 2015. godine. Na prva dva izveštaja iz 2013. i 2014. godine nije bilo mnogo reakcija u javnosti, ali je treći izveštaj bio ozbiljno praćen u medijima u Srbiji.[442] Prethodna dva izveštaja Evropskog komiteta za socijalna prava bila su objavljena u januaru 2013. odnosno u januaru 2014. godine, a sadržala su negativne ocene povodom izvršenja pojedinih obaveza Srbije, koje su podeljene po oblastima. U prvom izveštaju za period od 2009. do 2012. godine Komitet je istakao da na osnovu izveštaja podnetog od strane resornog ministarstva ne poseduje dovoljno informacija da oceni ispunjenje ni jedne od pomenutih obaveza od strane države ugovornice. Bila su obuhvaćena sledeća prava: pravo na rad, pravo na profesionalnu orijentaciju, pravo na profesionalnu obuku, pravo osoba sa invaliditetom na nezavisnost, socijalnu integraciju i učešće u životu zajednice, pravo na unosan posao na teritoriji druge strane ugovornice, pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman u pitanjima zapošljavanja i rada bez diskriminacije po osnovu pola, pravo na zaštitu u slučajevima prestanka radnog odnosa, pravo na zaštitu radnika u pogledu njihovih potraživanja u slučaju nesolventnosti poslodavca. Od Srbije je zatraženo dostavljanje dodatnih informacija o ovim pitanjima, ali na ovaj zahtev nije nikada odgovoreno.

Drugi periodični izveštaj od 2014. godine obuhvatao je sledeća prava: pravo na bezbedne i zdrave uslove rada, pravo na zaštitu zdravlja, pravo na socijalnu

439 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.

440 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.

441 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng#{„ESCStateParty“:[„SRB“]}.

442 Vidi: http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/528527/Aktuelni-Zakon-o-radu-dobio-pozitivne-ocene-od-SE.

sigurnost, pravo na socijalnu i medicinsku pomoć, pravo na beneficije iz službe socijalnog staranja, pravo starijih lica na socijalnu zaštitu, pravo radnika na zaštitu od siromaštva ili socijalne isključenosti. U ovom izveštaju, od 19 različitih obaveza Komitet je našao da za 12 nema dovoljno informacija da se proceni stanje. U četiri slučaja je država ispunila obaveze, dok se u tri slučaja konstatuje kršenje obaveza iz Povelje.

Izveštaj objavljen u januaru 2015. godine odnosio se na ispunjavanje obaveza države s obzirom na sledeća prava: pravo na pravične uslove rada, pravo na pravičnu naknadu, pravo na organizovanje, pravo na kolektivno pregovaranje, pravo na informisanje i konsultovanje, pravo učešća u odlučivanju o radnim uslovima i radnoj sredini i njihovom poboljšavanju, pravo na dostojanstvo na radu, pravo radničkih predstavnika na zaštitu u preduzeću i na dodeljivanje adekvatnih pogodnosti, pravo na informisanje i konsultacije u slučajevima kolektivnog otpuštanja. U 11 situacija Komitet nije mogao da donese ocenu zbog nedostatka informacija, u 8 je konstatovao da je Srbija ispunila svoje obaveze, dok je u tri slučaja prekršila Povelju.[443]

12.2. Nacionalno zakonodavstvo

Oblast radnog prava regulisana je prvenstveno Zakonom o radu (ZoR)[444] i Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.[445] Opštim kolektivnim ugovorom[446] 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 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.[447]

Posebno značajan dokument za oblast rada i zapošljavanja predstavlja Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU (ESRP),[448] koji je Vlada Srbije izradila na poziv Evropske komisije, a na osnovu Strategije proširenja Evropske unije 2013–2014. predviđene za sve zemlje u procesu pristupanja. Ovim dokumentom se utvrđuju i prate prioriteti u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, a njegov nacrt je prošao javnu raspravu i trenutno se nalazi u proceduri usvajanja na Vladi Srbije.

443 Vidi više na: http://hudoc.esc.coe.int/eng#{„fulltext“:[„Serbia“],“sort“:[„ESCStatePartyOrder Ascending“],“ESCStateParty“:[„SRB“]}.

444 *Sl. glasnik RS,* 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

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

446 *Sl. glasnik RS*, 50/08, 104/08 – Aneks I i 8/09 – Aneks II.

447 *Sl. glasnik RS,* 37/11.

448 Vidi na: http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/3313-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu– pristupanja-evropskoj-uniji-peti-nacrt-%E2%80%93.

Izmene i dopune Zakona o radu iz 2005. godine usvojene su jula 2014. godine u hitnom postupku.[449] Izmene su usvojene bez ozbiljne javne rasprave a Vlada je kao razlog navela to što se zakonskim rešenjima uređuju pitanja od značaja za socijalno-ekonomski status zaposlenih, obezbeđuje pravni okvir za veće zapošljavanje i investiranje u privredu, a imajući u vidu tadašnje ekonomsko stanje u privredi i državi, posebno zbog nedavnih poplava i klizišta.[450] Kao dodatni razlog hitnog postupka usvajanja izmena i dopuna ZoR navedeno je da se predloženim zakonom obezbeđuje izvršavanje obaveza prema međunarodnim finansijskim organizacijama, usklađivanje sa propisima EU, u skladu sa obavezama preuzetim Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.[451] Kritike hitnog postupka usvajanja pomenutih izmena i dopuna zakona našle su mesto i u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u 2014. godini[452] gde se ukazuje na izostanak javne rasprave i konsultacije sa socijalnim partnerima. Izveštaj EK o napretku Srbije u 2015. godini,[453] u delu o zapošljavanju i socijalnoj politici (Poglavlje 19) ne razlikuje se značajno od prethodnog Izveštaja. Naime, u Izveštaju se ne osvrće u velikoj meri na radno zakonodavstvo, usput se navodi da su preuzeti koraci za utvrđivanje neusklađenosti u ovoj oblasti.

Na nivou resornog Ministarstva formirana je Radna grupa za analizu usklađenosti ZoR i eventualnog novog zakona o socijalnom partnerstvu i kolektivnom pregovaranju sa konvencijama MOR i direktivama EU. Ona je trebala da bude završena u septembru ali rezultati nisu još uvek objavljeni.

Nakon godinu dana u stručnoj javnosti i među predstavnicima nekih sindikata i dalje je prisutan utisak da izmenjene odredbe ostavljaju prostora za zloupotrebe od strane poslodavaca i da neke odredbe dovode do pogoršavanja položaja zaposlenih.[454]

Za punu primenu Zakona o radu bila je neophodna dodatna razrada pojedinih odredbi ali je ona u postupku usvajanja zakona izostala. Ministarstvo rada davalo je mišljenja za primenu pojedinih odredbi ali mišljenje državne uprave se ne može smatrati pravno obavezujućim prema članu 80, st. 2 Zakona o državnoj upravi.[455]

Brisanjem stava 3 u članu 178 kojim je bilo određeno da zaposleni koji dâ otkaz zbog nezakonitog ponašanja poslodavca ima sva prava kao da mu je nezakonito prestao radni odnos dodatno su umanjena prava radnika. Usvojenim izmenama i dopunama, zaposleni se destimulišu da traže zaštitu od nezakonitog otkaza.

449 Više o promenama u *Izveštaj 2014*, III.13.2.

450 Obrazloženje uz tekst zakona.

451 Vidi na: http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/480492/Obrazlozenje-Izmene-Zakona-o-radu-doprinece-smanjenju-rada-na-crno.

452 Vidi na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf.

453 Vidi na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_nov_2015.pdf.

454 Vidi na: http://www.pses.org.rs/aktuelno/2015/6/SSSV.pdf.

455 *Sl. glasnik RS,* 79/05, 101/07 i 95/10.

U zakonu ne postoje kriterijumi kojima se regulišu situacije kada poslodavac može da dâ otkaz bez prethodnog disciplinskog postupka. Neke odredbe koje su podložne zloupotrebi zbog nejasnoće su recimo, odredba o naknadi štete u slučaju nezakonitog otkaza kojima se uvodi „manje“ i „veće“ kršenje zakona, odredba prema kojoj se zaposleni otpušta kao tehnološki višak ima još samo tri meseca prednost pri ponovnom zapošljavanju kod istog poslodavca (umesto ranijih šest), uvođenje disciplinskih sankcija (jedna od njih je i otkaz ugovora o radu) bez ijedne odredbe o disciplinskom postupku.

Skraćen je prekluzivni rok za pokretanje radnog spora sa 90 na 60 dana, što je obrazloženo time da se na taj način garantuje pravna sigurnost poslodavca, tj. poslodavac neće biti u neizvesnosti da li će se pokretati radni spor ili ne.[456]

12.3. Zaposlenost u Srbiji

Stopa nezaposlenosti u Srbiji u drugom kvartalu 2015. godine iznosi 17,9 odsto, što je smanjenje za 1,3 odsto u odnosu na prvi kvartal, kao i smanjenje za 2,4 odsto u odnosu na drugi kvartal 2014, pokazali su podaci Ankete o radnoj snazi Republičkog zavoda za statistiku (RSZ).[457] Podaci pokazuju da anketna stopa zaposlenosti za drugi kvartal 2015. godine iznosi 51,7 odsto (za stanovništvo radnog uzrasta starosti od 15 do 64 godine), a broj zaposlenih procenjen je na 2.467.273 lica. To, prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje, predstavlja povećanje za 1,8 odsto u odnosu na prethodni kvartal, i za 2,4 odsto u odnosu na drugi kvartal 2014, kada je iznosila 49,3 odsto.

Prema anketi, u drugom kvartalu 2015. godine godine došlo je do povećanja broja zaposlenih za 189.589 lica u odnosu na drugi kvartal prošle godine. Ako se ima u vidu struktura nezaposlenosti, prema godinama starosti, učešće mladih do 30 godina u registrovanoj nezaposlenosti iznosi 25,1 odsto, lica starijih od 50 godina je 27,2 odsto, dok je učešće lica od 30 do 49 godina 47,7 odsto. U odnosu na obrazovnu strukturu, ukupan broj lica bez kvalifikacija i niskokvalifikovanih koja se nalaze na evidenciji NSZ iznosi 231.872, što čini blizu trećine (31,4 odsto) ukupnog broja nezaposlenih lica. Najveće je učešće lica sa srednjim nivom obrazovanja 54,5 odsto, dok je učešće lica sa višim i visokim obrazovanjem 14,1 odsto. Prema trajanju nezaposlenosti, duže od 12 meseci posao traži 495.006 lica ili 67,1 odsto. U odnosu na isti period prethodne godine, došlo je do smanjenja broja nezaposlenih za 2,56 od-

456 Tekst je preuzet sa internet sajta www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, vanredni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Union i sekretar Pravne klinike za radno pravo, 28. jul i 2. septembar 2014, tekstovi u celini dostupni na http://pescanik.net/sve-neistine-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-radu/ i http://pescanik.net/paralelni-svetovi-zakona-o-radu/.

457 Vidi na: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportResultView.aspx?rptKey=indId%3d24000200IND01%2635%3d6%266%3d1%2c2%2c3%2c4%262%3d2015K1%2c2015K2%2640%3d15%2cL15–24%2cL15–64%26sAreaId%3d24000200%26dType%3dName%26lType%3dSerbianCyrillic.

sto. Broj zaposlenih sa evidencije NSZ, prema podacima preuzetim iz baze prijava na obavezno socijalno osiguranje, u periodu januar – avgust 2015. godine iznosio je 153.851 lica, što predstavlja povećanje u odnosu na isti period prethodne godine za 7,1 odsto, kada je zabeleženo 143.660 lica zaposlenih sa evidencije NSZ.[458]

Nešto drugačiju situaciju pokazuju podaci Ministarstva finansija po kojima je zaposlenost u drugom kvartalu ove godine povećana za 0,9 odsto u odnosu na isti period prošle godine, dok je stopa nezaposlenosti povećana 2,4 odsto u odnosu na poslednji kvartal 2014. i iznosi 19,2 odsto. Zbog neujednačenosti metodologije po kojoj se računa broj zaposlenih i nezaposlenih lica, dolazi se do drastične razlike u podacima o broju zaposlenih, kojih prema evidenciji Ministarstva finansija ima 1.734.585, a prema anketi o radnoj snazi RZS 2.484.346.

Ako se međutim, uzme u obzir Izveštaj EK o napretku Srbije u 2015. godini može se videti da je stopa zaposlenosti umereno nastavila da raste do 42%, i da je došlo do smanjenja kako stope nezaposlenosti, tako i stope neformalne zaposlenosti.

Međutim, dubok je jaz između onoga što prosečni građanin podrazumeva pod pojmom zaposlenog i onoga što statistika pod tim pojmom podrazumeva, imajući u vidu metodologiju MOR, koju primenjuje Republički zavod za statistiku, za statističko prikazivanje zaposlenosti odnosno nezaposlenosti u Srbiji. Tako se zaposlenim smatra svako lice koje je u posmatranoj nedelji, za koju se radi anketa, na bilo koji način bilo angažovano jedan radni sat. Dakle, ne uzima se u obzir činjenica ostvarivanja zarada, dok se uzima u obzir svako ko radi – formalno, neformalno, po nekom ugovoru ili bez bilo kakvog pravnog osnova, bilo da je to lice plaćeno u novcu ili naturi. Među zaposlene se ubrajaju i lica koja pomažu u poljoprivrednom gazdinstvu, lica na odmoru, bolovanju, neplaćenom odsustvu, kao i lica koja rade na crno ili nisu primila zaradu po nekoliko meseci. S druge strane, statistika neće prepoznati nezaposlenog samo po osnovu činjenice da je to bilo koje lice bez posla i primanja. Nezaposleno lice je po pomenutoj metodologiji lice koje je radno sposobno (između 15 i 65 godina starosti) i aktivno traži zaposlenje. „Aktivno“ znači da je prijavljeno na evidenciju NSZ i da se savetniku NSZ javlja u određenim intervalima, tačno određenog dana u mesecu. Ova lica, da bi zadržala svoj status ne mogu se javljati NSZ ni ranije ni kasnije od predviđenog datuma, u suprotnom brišu se sa evidencije NSZ i gube status nezaposlenog lica, a samim tim i broj nezaposlenih lica opada. Predstava o kretanjima na tržištu rada koja se ovakvom metodologijom oslikava je mnogo bolja od stvarnosti, a analize, koje uporno govore o opadanju nezaposlenosti i povećanju zaposlenosti na osnovu ovih statistika, mogu se protumačiti kao zloupotreba statistika u političke svrhe.[459]

458 Vidi na: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/4/4465_bilten_nsz_09_2015_-_broj_157.pdf.

459 Kao izvor je poslužio tekst sa internet sajta www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, vanredni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Union i sekretar Pravne klinike za radno pravo, 15. april 2015. godine, dostupno na: http://pescanik.net/svi-smo-mi-pomalo-zaposleni/.

12.3.1. Zapošljavanje mladih

Prema Izveštaju o napretku EK, procenat mladih ljudi koji nemaju zaposlenje, a istovremeno su izvan obrazovanja ili obuke i dalje je visok – 18,6%, a polovina nezaposlenih su mlađi od 35 godina (u IV kvartalu 2014. iznosio 19,7% za starosnu grupu 15–24[460]). Poseban problem predstavlja dugoročni karakter nezaposlenosti mladih, jer 54,03% mladih sa evidencije posao traži duže od jedne godine. Zbog toga dolazi do zastarevanja znanja, pa se i verovatnoća nalaženja posla smanjuje proporcionalno dužini perioda nezaposlenosti, što može dovesti i do trajnog isključenja sa tržišta rada.[461] Zaključak da ishodi obrazovanja nisu u skladu sa potrebama tržišta rada pojavljuje se u Izveštaju za 2015. u delu o ekonomskim kriterijumima.[462] Kada se uporede podaci o starosnoj strukturi nezaposlenih i njihovoj kvalifikaciji, zaključuje se da kategoriji mladih nedostaju znanja i veštine potrebne poslodavcima.

Mladi su vraćeni među kategoriju teže zapošljivih lica na tržištu rada. Mladi (15–24) su jedina veća demografska grupa koja nije doživela trend rasta zapošljavanja na tržištu rada u prethodne dve godine. Neaktivnost mladih u traženju posla takođe je porasla sa 66,2% u oktobru 2008. godine na 72% 2014. godine. Takođe, mnogo mladih se odlučuje da nastavi obrazovanje usled nemogućnosti pronalaženja prvog zaposlenja. Dodatni razlog neaktivnosti mladih jeste nedovoljan kvalitet i relevantnost obrazovanja koje ne priprema mlade za svet rada. Veliki broj neaktivnih mladih je bez radnog iskustva i stečenih praktičnih znanja, a zapadanjem u dugoročnu nezaposlenost njihove šanse za aktivacijom i zapošljavanjem postaju sve manje. Sistem novčane socijalne pomoći ne podržava u dovoljnoj meri aktivaciju korisnika. Uočen je i nedostatak fleksibilnih poslova koji bi mogli da se usklade sa obrazovanjem, što je dodatno naglašeno nepostojanjem minimalne obavezne osnovice za doprinose za socijalno osiguranje, koji još uvek nisu predviđeni kao podsticaj za zapošljavanje ove kategorije lica.[463]

Dugoročna nezaposlenost je prisutnija kod mladih žena nego kod mladih muškaraca (52 naspram 41 meseca). Pored toga, stopa neaktivnosti kod žena iznosi 42% u odnosu na 27% kod mladih muškaraca. Mlade žene pripadaju teško dostupnim i ugroženim grupama i zahtevaju dodatnu pažnju i fokus svih mera usmerenih na nezaposlene mlade osobe. Ključni preduslov za ostvarivanje delotvorne politike zapošljavanja u Republici Srbiji jeste integrisani pristup rešavanju različitih faktora ponude i potražnje koji utiču na stanje tržišta rada. Međutim, politika zapošljavanja

460 Vidi na: http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/3313-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu– pristupanja-evropskoj-uniji-peti-nacrt-%E2%80%93.

461 *Ibid*.

462 Vidi na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf.

463 Vidi na: http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/3313-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-evropskoj-uniji-peti-nacrt-%E2%80%93.

u ovom trenutku je nedovoljno široko postavljena i nije povezana sa sveobuhvatnijim ekonomskim i fiskalnim merama Vlade.[464]

U cilju usklađivanja obrazovnog sistema sa potrebama tržišta rada, u Republici Srbiji je započet proces izrade Nacionalnog okvira kvalifikacije Srbije (NOKS)[465] koji će omogućiti bolju komunikaciju između obrazovanja i tržišta rada, a koji se zasniva na trendu celoživotnog učenja. Usvajanje ovog dokumenta predviđeno je i Strategijom razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine[466] i Akcionim planom, koji prati strategiju. Trenutno, Republika Srbija je jedina zemlja u Evropi koja ne poseduje nacionalni okvir kvalifikacija, niti adekvatnu nomenklaturu zanimanja što dodatno otežava izbor profesije ili kasnije sticanje dodatnih kvalifikacija. Jedini validan dokument za sagledavanje stanja na tržištu rada trenutno je Nacionalna klasifikacija zanimanja koju koristi Nacionalna služba za zapošljavanje, a koja je stara više od 25 godina.

12.3.2. Mobilnost radne snage

Kada je reč o Poglavlju 2 koje se odnosi na slobodu kretanja radnika, jedna od osnovnih obaveza, koja je istaknuta u procesu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU je donošenje Zakona o zapošljavanju stranaca. Zakon o zapošljavanju stranaca[467] stupio na snagu decembra 2014. godine. Ovaj zakon zamenio je Zakon o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima donet davne 1978. godine[468]. Odredbe predviđene članovima od 5 do 8 Zakona o zapošljavanju stranaca će se primenjivati od dana stupanja Republike Srbije u članstvo Evropske unije.

U skladu sa novim Zakonom, usvojen je Pravilnik o dozvolama za rad[469] koji bliže određuje način izdavanja, produženja dozvole za rad, način dokazivanja ispunjenosti uslova i potrebni dokazi za izdavanje, odnosno produženje dozvole za rad i oblik i sadržina dozvole za rad.[470]

U prvim fazama primene novog Zakona o zapošljavanju stranaca došlo je do određenih poteškoća. Pre svega, da bi stranac dobio radnu dozvolu, prvo mora da dobije privremeni boravak za koji je po ovom osnovu, prema trenutnoj praksi Ministarstva unutrašnjih poslova, potrebno priložiti potpisan ugovor o radu, a sa druge strane, za važenje ugovora o radu neophodna je izdata dozvola za rad. Za pribavljanje ove dozvole se stoga prilaže nacrt ugovora o radu.

464 Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2016. godinu, *Sl. glasnik RS,* 82/15.

465 Predlog dokumenta koji je ušao u proces javnog slušanja je dostupan na: http://www.zuov.gov.rs/wp-content/uploads/2014/01/NOKS.pdf.

466 *Sl. glasnik RS,* 107/12.

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

468 *Sl. list SFRJ*, 11/78 i 64/89, *Sl. list SRJ*, 42/92, 24/94 i 28/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05.

469 *Sl. glasnik RS*, 136/14.

470 Na internet stranici Nacionalne službe za zapošljavanje moguće je pronaći sve potrebne informacije, uputstvo za poslodavce i prateću dokumentaciju.

Poslodavci koji zapošljavaju strance ukazuju na komplikovan administrativni postupak za dobijanje radne dozvole. Neke situacije nisu jasno regulisane, posebno kada je reč o licima koja nameravaju da rade po ugovoru o delu ili nekom drugom osnovu koji ne predstavlja radni odnos.[471]

U Republici Srbiji je od momenta stupanja na snagu Zakona o zapošljavanju stranaca nemoguće izdati dozvolu za privremeni boravak duži od 90 dana strancu koji namerava da radi po osnovu ugovora o delu, jer ovaj zakon nije potpuno usklađen za Zakonom o strancima. Tim licima je stoga nemoguće odobriti privremeni boravak po ovom osnovu, dok ne bude usvojen podzakonski akt kojim će se ovo pitanje detaljnije urediti. Trenutno ne postoji podzakonski akt koji reguliše koji se to oblici zapošljavanja i delatnosti uzimaju u obzir kada je reč o odobrenju privremenog boravka, već MUP, odnosno Uprava granične policije (Odeljenje za strance) o ovome odlučuje diskreciono.

U prethodnom periodu izvršen je izbor 15 budućih EURES (Evropska služba za zapošljavanje) savetnika, što je i navedeno u prošlogodišnjem Izveštaju Evropske komisije. Tom prilikom naglašena je potreba za jačanjem baze podataka Nacionalne službe za zapošljavanje o slobodnim radnim mestima, posebno u pogledu prikupljanja informacija o slobodnim radnim mestima na centralnom/nacionalnom nivou.

Ovogodišnji Izveštaj u delu o EURES-u upućuje na Akcioni plan Ministarstva rada iz 2015. godine i godišnji plan Nacionalne službe za zapošljavanje koji sadrže odredbe o EURES i predviđa stvaranje mreže privatnih agencija za zapošljavanje koje će objavljivati slobodna radna mesta zajedno sa NSZ. Još u 2014. planirano je da se svi ovi oglasi objedine na veb stranici NSZ, ali to još uvek nije urađeno. Nije poznato koji su tehnički i proceduralni zahtevi za ostvarenje ove aktivnosti.

12.4. Pravo na pomoć prilikom zapošljavanja i za slučaj nezaposlenosti

Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti[472] uređuje se rad Nacionalne službe za zapošljavanje, kreiranje i sprovođenje aktivne politike zapošljavanja, kao i pitanje novčane naknade za slučaj nezaposlenosti. NSZ je u obavezi da svoje usluge traženja zaposlenja pruža besplatno zainteresovanim nezaposlenim licima. 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).

471 O ovom problemu bilo je više reči na stručnom skupu „Kako do dozvole za rad u Srbiji“, organizovanom od strane Privredne komore Srbije, vidi: http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/PKSpropisiINFO_april_2015.pdf.

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

Dugoročan okvir za kreiranje politike zapošljavanja predstavlja Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020, koja se na godišnjem nivou operacionalizuje donošenjem i sprovođenjem Nacionalnog akcionog plana. U toku je revizija Nacionalne strategije zapošljavanja uz uključenje Svetske banke, MOR, resornog ministarstva, socijalnih partnera, čiji završetak je planiran do februara 2016. godine. Oblasti zapošljavanja i socijalne politike posvećena je posebna pažnja u Izveštaju EK o napretku Srbije u 2015. godini. Prema Izveštaju, u 2015. godini očekuju se negativni efekti mera fiskalne konsolidacije i restrukturiranja preduzeća u društvenom vlasništvu na ukupnu zaposlenost. Napomenuto je da je Vlada uspostavila socijalni fond za isplatu otpremnina (Tranzicioni fond) i da je u Nacionalnom akcionom planu zapošljavanja za 2015. ciljano izdvojen paket aktivnih mera zapošljavanja za radnike pogođene restrukturiranjem državnih preduzeća.

Posebne mere predviđene su i Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja za 2016. godinu. Posledice stupanja na snagu Zakona o privatizaciji ogledaće se u velikom prilivu viška radne snage na evidenciju nezaposlenih, što će iziskivati i dodatna izdvajanja. Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu je za ove mere iznos sredstava znatno uvećan u odnosu na 2014. (sa 600 miliona RSD na 2,8 milijardi RSD). U preduzećima u restrukturiranju i zavisnim preduzećima, kao i u preduzećima u državnom vlasništvu za koje je planirana privatizacija zaposleno je oko 80.000 lica. Predviđena je i racionalizacija zaposlenih u državnoj upravi, pa će se broj lica koji će zatražiti usluge NSZ povećati i po ovom osnovu. Ove okolnosti pretežno će pogoditi starije radnike, te je potrebno pažljivo pratiti dalje aktivnosti NSZ, posebno na lokalnom nivou. U skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i nacionalnim akcionim planovima zapošljavanja, u opštinama se usvajaju lokalni akcioni planovi zapošljavanja kojima se definišu lokalni prioriteti i ciljevi politike zapošljavanja i sprovode mere aktivne politike zapošljavanja na lokalnom nivou.

Nacionalnim akcionim planom za 2015. godinu planirano je sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja, odnosno posredovanje u zapošljavanju lica koja traže zaposlenje; profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere; subvencije za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih (mladi do 30 godina starosti, stariji od 50 godina, viškovi zaposlenih, Romi, osobe sa invaliditetom); podrška samozapošljavanju; dodatno obrazovanje i obuka; podsticaji za zapošljavanje korisnika novčane naknade; javni radovi; mere aktivne politike zapošljavanja za osobe sa invaliditetom; sufinansiranje programa ili mera aktivne politike zapošljavanja predviđenih lokalnim akcionim planovima sredstvima iz republičkog budžeta; integracija korisnika novčane socijalne pomoći na tržište rada.

Prema podacima objavljenim u Programu reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU, sredstva opredeljena za mere aktivne politike zapošljavanja Zakonom o budžetu za 2014. godinu bila su znatno niža u odnosu na prethodne godine. Međutim, ukupan broj lica uključen u mere aktivne politike zapošljavanja ostao je na istom nivou jer je akcenat stavljen na veći in-

tenzitet nefinansijskih mera, a finansijske mere (program stručne prakse, obuke za tržište rada, obuke na zahtev poslodavca, subvencije za samozapošljavanje, funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih, subvencije poslodavcima za otvaranje novih radnih mesta, javni radovi) su se sprovodile u vrlo ograničenom broju, odnosno broj lica uključenih u ove mere je tokom 2014. godine iznosio 5.924 lica, u odnosu na 12.517 lica u 2013. godini.[473]

Subvencionisanje stranih investitora za otvaranje novih radnih mesta pokazuju slabe efekte, jer nijedna kompanija koja je od države dobila više od 7.000 evra za svako radno mesto, nije zaposlila onoliko ljudi na koliko se obavezala. Srbija je za više od 300 miliona evra uspela da otvori ili sačuva svega oko 18.000 radnih mesta. Beneton, Džonson elektrik, Boš, i sl., su primeri kompanija koje nisu odgovorile zahtevima, postavljenim prilikom dodele subvencija. Vlada se 2011. godine obavezala da će kompaniji Beneton za 2.000 radnih mesta u Nišu uplatiti 18 miliona evra. Prema poslednjim podacima APR, ta firma je na kraju 2013. godine zapošljavala svega 68 ljudi, iako je isplaćena za višestruko veći broj radnika, a uz to posluje profitabilno.[474] I pored ovih podataka država i dalje najavljuje subvencionisanje stranih investitora.

Drugi put zaredom se u izveštajima o napretku u vezi sa pripremama za Evropski socijalni fond skreće pažnja na administrativne kapacitete i kvalitet upravljanja IPA projektima. Ulaskom u EU, Srbiji će na raspolaganju biti značajna sredstva u okviru Evropskog socijalnog fonda, a važno je da se administracija, oni koji će koristiti ta sredstva i učestvovati u projektima, na vreme pripreme kako bi se ona iskoristila na najbolji mogući način, rečeno je na konferenciji organizovanoj u okviru TAIEX programa Evropske komisije u decembru 2014.

I pored dostupnih statistika da je 117.000 lica skinuto sa evidencije NSZ i da se zaposlenost povećala, što se u javnosti tumači kao pozitivni efekat primene ZoR zvanični podaci i dalje ukazuju da činjenicu ogromne zastupljenosti broja lica koja rade na crno.[475] Prema podacima Inspektorata za rad, a na osnovu vanrednih kontrola, svaki deveti zaposleni, odnosno u Beogradu svaki sedmi, radi bez ugovora o radu.[476] Od ukupnog broja lica koja rade na crno, najviše su mladi, pre svega nekvalifikovani radnici, do srednjeg nivoa stručne spreme, zaposleni bez redovnih zarada, kao i primaoci novčanih naknada i socijalne pomoći. Poslovi na kojima rade lica angažovana na crno su najčešće visokorizični. S druge strane radnici pristaju

473 Poslednji dostupni podaci od strane NSZ, jer budžetska 2015. godina još nije završena.

474 Tekst preuzet iz nedeljnika *NIN* od 10. septembra. Vidi ceo tekst i na http://www.nspm.rs/hronika/petrica-djakovic-i-dragana-pejovic-subvencije-odmah-radna-mesta-malo-sutra.html?alphabet=l.

475 Prema zvaničnim podacima RZS na crno radi više od 350.000, dok procene govore da je ovaj broj duplo veći, a u podacima sindikata reč je o milionu neprijavljenih. Vidi na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:571348-Stotine-hiljada-ljudi-zaradjuju-u-sivoj-zoni.

476 Vidi: http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:540827-Svaki-deveti-radi-na-crno.

na rad na crno zbog straha od gubitka posla pa se najčešće izbegava legalizovanje radnog odnosa u trenutku inspekcijskog nadzora. Naročito je ovakvo angažovanje radnika zastupljeno u građevinarstvu i sezonskim poslovima u delatnosti poljoprivrede, kao i u ugostiteljskoj, trgovinskoj i zanatskoj delatnosti.[477]

Iako je izmenama Zakona o radu predviđena 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, i dalje je prisutan veliki broj neregistrovanih lica koji rade u sivoj ekonomiji. Budući da je često isticano da inspekcija rada ne može sama da se bori protiv sive ekonomije i rada na crno, 2015. godine je usvojen dugo očekivan Zakon o inspekcijskom nadzoru[478] koji bi trebalo da omogući koordinisani rad više različitih inspekcija. Usvajanje ovog zakona pre svega je usmereno na neregistrovane subjekte i neregistrovane delatnosti, a instituti koji su u njemu sadržani, kao što su vršenje inspekcijskog nadzora prema proceni rizika i na osnovu tzv. „ček listi", predstavljaju novinu u našem zakonodavstvu. Kako neke odredbe još uvek nisu stupile na snagu, ostaje da se vidi kako će puna primena ovog zakona funkcionisati u praksi.[479]

Pored NSZ poslove zapošljavanja obavljaju i privatne agencije za zapošljavanje u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

Izmenama i dopunama ZoR nije uzeta u obzir obaveza koju je Srbija preuzela 2003. godine ratifikacijom Konvencije br. 181 MOR o privatnim agencijama za zapošljavanje,[480] – „lizing" zaposlenih je i dalje ostao neregulisan, čime se nastavlja njihovo pravno ali i faktički neodrživo stanje. U praksi postoji značajan problem u pogledu rada privatnih agencija za zapošljavanje, jer je često prisutno privremeno angažovanje radnika preko privrednih društava, bez, za sada, jasnog zakonskog osnova za takvo angažovanje i jasnih parametara za zaštitu prava lica angažovanih na pomenuti način, tzv. „lizing radnika".[481]

Najčešće su u pitanju poslovi sa povećanim rizikom, za koje je potrebna obuka zbog rizika od povređivanja.[482] Kod ovakvog oblika radnog angažovanja, potrebno je utvrditi i način kako se utvrđuju zarade, naknade zarada, radno vreme i ostala prava po osnovu rada, a na koja se ovom prilikom ne primenjuje ZoR, jer lica

477 Vidi poslednji dostupan Izveštaj o radu Inspektorata za rad: http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/inspekcija-rada/izvestaji-o-radu.

478 *Sl. glasnik RS,* 36/15.

479 Vidi član 70 Zakona o inspekcijskom nadzoru.

480 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 2/13.

481 Vidi na: http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/radnike_nezakonito_iznajmljuju_i_eksploatisu.4.html?news_id=299234.

482 U sklopu reforme javne uprave planirano je i angažovanje nenastavnog i nemedicinskog osoblja po ovom osnovu. Međutim, da bi se obezbedilo njihovo angažovanje, prilikom zakonskog regulisanja oblasti privatnih agencija, ali i zapošljavanja nenastavnog i nemedicinskog osoblja po pomenutom osnovu, treba ograničiti koji procenat lica može biti angažovan u odnosu na ukupan broj zaposlenih kod poslodavca (npr. u Sloveniji broj angažovanih lica na ovaj način iznosi najviše 20% od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca).

angažovana na ovaj način nisu zaposleni. Posebno treba urediti ko je poslodavac, jer često su kod ovog načina radnog angažovanja lica prisutne tri strane, lice koje se angažuje, agencija preko koje se angažuje lice i poslodavac za čije potrebe agencije za zapošljavanje angažuju ovu vrstu radnika. Pored neophodnosti zakonskog uređivanja rada agencija za zapošljavanje, potrebno je regulisati i rad društava sa ograničenom odgovornošću koja se bave ustupanjem nezaposlenih lica i posredovanjem u zapošljavanju.

Na nivou EU je usvojena Direktiva 2008/104/EC o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje koja ima za cilj uspostavljanje zaštite radnika zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje. Budući da sve države članice ne mogu u potpunosti istovetno urediti ovaj vid angažovanja svojim nacionalnim zakonodavstvom, Direktivom se ustanovljavaju minimumi standarda zaštite zaposlenih angažovanih privremeno preko privatnih agencija za zapošljavanje.[483] Postojanje ove Direktive je razlog više da Republika Srbija u svoje nacionalno zakonodavstvo unese efikasno pravno regulisanje rada pomenutih agencija.

12.5. Prava radnika u vezi sa prestankom radnog odnosa

Institut prestanka radnog odnosa je izmenama Zakona o radu pretrpeo 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).[484]

Međutim, ono što je stvorilo zabunu je nedorečenost odredbi koje se odnose na disciplinske mere i postupak njihovog izricanja. Iako su izmenama i dopunama uvedene disciplinske mere, mnogi problemi nažalost ostaju jer su odredbe o disciplinskim merama predviđene u delu o otkazu ugovora o radu od strane poslodavca, a takođe ne postoje odredbe o disciplinskom postupku. Dodatno se stvara zabuna sa članom 179a kojim se uređuju mere za nepoštovanje radne discipline, odnosno povredu radnih obaveza, primenjuje se na slučajeve iz člana 179, st. 2 i 3. Poslodavac je u obavezi da sprovede otkazni postupak ukoliko postoje otkazni razlozi – utvrđeni u članu 179, st. 2 i 3. Ukoliko se pročita prvi stav člana 179a videće se jasno da poslodavac može zaposlenom umesto otkaza ugovora o radu izreći disciplinske mere, ukoliko smatra da postoje olakšavajuće okolnosti ili da povreda nije takve prirode da zaposlenom treba da prestane radni odnos. Ovo praktično znači da prilikom izricanja disciplinskih mera poslodavac pokreće otkazni postupak iz člana 180 ali ga ne završava otkazom ugovora o radu, već izricanjem neke od disciplinskih mera. Iz ugla zaposlenog, postoji dodatna neizvesnost koja pogoršava njegov

483 Vidi više o sadržini Direktive na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri= CELEX: 32008L0104.

484 *Sl. glasnik RS*, 75/14, prestanak radnog odnosa formulisan je u glavi XVI, od člana 175 do 192.

položaj, jer on do poslednjeg trenutka zapravo ne zna da li će mu poslodavac izreći meru otkaza ili neku od drugih mera.[485]

Pravilo iz člana 191, st. 1 u pogledu pravnih posledica nezakonitog prestanka radnog odnosa, odnosno vraćanja 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.[486]

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.[487]

Ono što je svakako mana izmenjenog ZoR je što je ukinuta hitnost postupka, tj. odredba kojom se propisuje da je radni spor hitan i da se mora okončati u roku od 6 meseci od dana pokretanja, tako da za radni spor sada važe odredbe koje se primenjuju na parnične postupke.[488] Na ovaj način se dodatno produbljuje nesigurnost zaposlenog u ishod spora i stvara se šira mogućnost za masovne predstavke povodom povrede prava na suđenje u razumnom roku. Možda bi brisanje odredbe kojom je predviđena hitnost postupka imalo smisla da u praksi adekvatno funkcioniše institut mirnog rešavanja radnih sporova. Kapaciteti Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova (RAMRS), koja je uspostavljena Zakonom o mir-

485 Tekst je preuzet sa internet sajta www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, vanredni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Union i sekretar Pravne klinike za radno pravo, 28. jul i 2. septembar 2014, tekstovi u celini dostupni na http://pescanik.net/sve-neistine-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-radu/ i http://pescanik.net/paralelni-svetovi-zakona-o-radu/.

486 Više o zaštiti radnika od otkaza ugovora o radu u *Izveštaj 2014*, III.13.5.

487 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.

488 Trenutno radni sporovi traju u proseku oko 4 godine.

nom rešavanju radnih sporova[489] prilično su slabi. Ovo je razlog zbog kog Evropska komisija ukazuje na neophodnost jačanja kapaciteta RAMRS u svom prethodnom Izveštaju o napretku Srbije iz 2014. godine. U Izveštaju EK o napretku Srbije u 2015. godini ukazuje se da su preuzeti početni koraci u skladu sa prethodnim Izveštajem. Usvojena je Strategija unapređenja rada RAMRS[490] a u julu je Vlada Republike Srbije donela zaključak kojim preporučuje javnom sektoru da kolektivne i individualne radne sporove rešavaju pred RAMRS.

12.6. 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.[491]

Međunarodna organizacija rada uspostavila je opšte principe i smernice za države članice u domenu rešavanja radnih sporova, kojima se pre svega promoviše kolektivno 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.[492] Ovaj dokument ističe neophodnost da se socijalnim partnerima pomogne da delotvorno ostvare pravo na kolektivno pregovaranje i u privatnom i u javnom sektoru kroz primenu usklađenih struktura i mehanizama. Samo učešće svih može dati legitimnost procesu donošenja odluka.

Neophodnost jačanja kapaciteta Inspektorata za rad prepoznata je i od Evropske unije i od Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija.[493] Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u 2015. godini ističe da su aktivnosti Inspektorata za rad intenzivirane i bolje usmerene, posebno u vezi sa

489 *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.

490 Dokument Strategije nije javno dostupan na internetu, već se njegovo usvajanje pominje u okviru vesti na internet stranici Agencije kao i u Informatoru o radu RAMRRS koji je dostuman na sledećem linku: http://www.ramrrs.gov.rs/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80/.

491 *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.

492 Dokument programa dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju, dostupan na http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/rad/program-dostojanstvenog-rada, str. 17.

493 Komitet za 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. Vidi za-

borbom protiv rada na crno. Pojačan inspekcijski nadzor doneo je rezultate u proteklih godinu dana, što je dovelo do smanjenja stope neformalne zaposlenosti. Rad Inspektorata za rad je mnogo transparentniji od kako je kreirana podstranica na internet prezentaciji Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. U Izveštaju za 2015. konstatuje se potreba za povećanjem administrativnih kapaciteta Inspektorata za rad. Neophodnost da se dalje unapređuju kapaciteti Inspektorata, između ostalog i u tehničko-tehnološkom smislu, posebno je istaknuta u prilogu Delegaciji EU u procesu konsultacija sa predstavnicima radne grupe 17. Nacionalnog konventa o EU, koja je zadužena za praćenje Poglavlja 2 i 19.[494]

Istraživanje Fondacije centra za demokratiju[495] pokazuje da se povezivanjem kroz Informacioni sistem Inspektorata za rad sa evidencijama drugih inspekcija, Centralnog registra za obavezno socijalno osiguranje, MUP, Agencije za privredne registre i prekršajnim sudovima može značajno unaprediti rad inspekcije rada, posebno što je ovakav način rada ustanovljen i Zakonom o inspekcijskom nadzoru, ali i Nacrtom strategije za razvoj E-uprave u Srbiji od 2015–2018.[496]

Prema predstavnicima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u poslednje dve godine izvršeno je 79.081 inspekcijskih nadzora, čime je njihov broj povećan za 18 odsto. U toku tih nadzora, inspektori rada zatekli su 17.440 neprijavljenih radnika. Posle izvršenog nadzora 13.886 radnika je prijavljeno, odnosno prevedeno u stalni radni odnos. Inspekcija rada je otkrila značajan broj neprijavljenih pravnih subjekata, a od donošenja Zakona registrovano 3.854 novih pravnih subjekata.[497]

13. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada

13.1. Pravična zarada i jednaka nagrada za rad

Srbija je potpisnica konvencija MOR o minimalnim platama i jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage, ali još uvek nije ratifikovala Konvenciju MOR br. 26 o mehanizmima za utvrđivanje minimalne zarade i Konvenciju MOR br. 99 o mehanizmima za utvrđivanje minimalne zarade u poljoprivredi.

ključne primedbe o drugom periodičnom izveštaju Srbije, UN Komitet za ekonomska, kulturna i socijalna prava, dok. UN, E/C.12/SRB/CO/2.

494 Uvođenje informacionog sistema za potrebe ove institucije predmet je nove studije „Smanjenje rada na crno kroz umrežavanje institucija i transparentniji rad inspekcije rada“, Fondacija Centar za demokratiju.

495 Vidi na: http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-srbija-bez-rada-na-crno.pdf.

496 Vidi na: http://www.kombeg.org.rs/Slike/UdrInformatike/2014/decembar/18–1_Predlog%20Akcionog%20plana%20Strategije%20razvoja%20eUprave%202015_2018.pdf.

497 Istaknuto je na konferenciji Ministarstva rada „Suzbijanje rada na crno i unapređenje prava zaposlenih“, održanoj 17. novembra 2015. godine. Više o konferenciji vidi na: http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/3982-rad-na-crno-rak-rana-drustva,-neisplativ-i-stetan.

Pravo na pravičnu naknadu za rad garantovano je i Ustavom Republike Srbije (čl. 60, st. 4), mada Ustav ne sadrži izričitu odredbu o jednakoj nagradi za rad iste vrednosti. Ovo pravo je detaljnije uređeno Zakonom o radu. Prema tumačenju KESK ovo pravo se shvata kao pravo na minimalnu zaradu, čiji se iznos procenjuje i određuje periodično u odnosu na realnu društvenu vrednost konkretnog posla, a koja zapravo obezbeđuje „pristojan život" podrazumevajući pravo na stanovanje, ishranu, odeću, obrazovanje, lečenje i kulturu.[498] Ovim pravom obuhvaćeno je i pravo na naknadu za prekovremen rad.

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.

Minimalna zarada utvrđuje se odlukom Socijalno-ekonomskog saveta osnovanog za teritoriju Srbije (čl. 112 ZoR) za kalendarsku godinu, najkasnije do 15. septembra tekuće godine, a primenjuje se od 1. januara naredne godine. U slučaju da Socijalno-ekonomski savet ne uspe da postigne dogovor oko utvrđivanja iznosa minimalne zarade za narednu kalendarsku godinu, ovu odluku bi trebalo da donese Vlada Republike Srbije, prema odredbama ZoR.

Po odluci Vlade Srbije, neto minimalna cena rada za period januar–decembar 2015. godine bila je 121 dinar po radnom času. Prethodno minimalna cena rada u Srbiji nije bila povećavana od 2012. godine i iznosila je 115 dinara. Budući da je minimalna cena po radnom času veoma niska jasno je da se donosioci ove odluke nisu rukovodili odredbom člana 112 ZoR, koji propisuje da se pri utvrđivanju minimalne cene rada polazi naročito od: egzistencijalnih i socijalnih potreba zaposlenog i njegove porodice izraženih kroz vrednost minimalne potrošačke korpe; kretanja stope zaposlenosti na tržištu rada; stope rasta bruto domaćeg proizvoda; kretanja potrošačkih cena; produktivnosti i prosečne zarade u Republici.[499] Srbija se po visini minimalne mesečne zarade koja iznosi oko 174 evra nalazi na samom začelju u regionu, a niži minimalni dohodak primaju zaposleni u Makedoniji i Albaniji.[500]

498 Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., Petrović, V., *Međunarodno pravo ljudskih prava,* Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2007, str. 313.

499 UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je prilikom razmatranja drugog periodičnog izveštaja Srbije, 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. Vidi Zaključne primedbe o drugom periodičnom izveštaju Srbije, UN Komitet za ekonomska, kulturna i socijalna prava, dok. UN, E/C.12/SRB/CO/2. Vidi na: http://www.refworld.org/type,CONCOBSERVATIONS,,53fdbbb64,0.html.

500 Vidi: http://www.politika.rs/search/searchEngineLanding/article/Socijalno-ekonomski-savet-opet-nije-utvrdio-minimalnu-cenu-rada.

Sindikati su za 2016. godinu predlagali povećanje minimalne cene rada sa 121 dinar na 143,55 dinara, imajući u vidu planirano povećanje potrošačkih cena u 2016. godini, povećanje produktivnosti rada od februara 2010. do danas za 30%, smanjenje stope nezaposlenosti u periodu 2012–2015. od 19,7%, ali i povećanje stope zaposlenosti od 15,5% u istom periodu. Odluka Vlade Srbije da minimalnu cenu rada i tokom 2016. ostavi na sadašnjem nivou od 121 dinar novi je udar na životni standard radnika kojima će ionako niska primanja dodatno realno pasti, s obzirom da će im inflacija dodatno uticati na smanjenje zarade. Savez samostalnih sindikata Srbije najavio je da će se obratiti Ustavnom sudu Srbije povodom odluke Vlade da minimalna cena rada za 2016. godinu ostane 121 din. po radnom času i tražiti ocenu ustavnosti i zakonitosti te odluke, jer smatraju da je u suprotnosti sa ZoR.[501]

U Izveštaju Evropskog komiteta za socijalna prava ističe se da se obaveze Srbije u odnosu na Evropsku socijalnu povelju krše između ostalog u pogledu prava na pravičnu naknadu, i to u delu koji se tiče otkaznog roka u slučaju prestanka radnog odnosa, ako zaposleni ne ostvaruje rezultate rada ili nema potrebna znanja i sposobnosti za obavljanje poslova na kojima radi. Trebalo bi napomenuti da je izmenama i dopunama ZoR ovo pitanje regulisano još nepovoljnije po zaposlene, u odnosu na stanje koje je razmatrao Komitet, jer se njegovi zaključci odnose na period koji je prethodio izmenama i dopunama ZoR.[502]

Prema odrebama ZoR 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). 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).

Zakonom o radu uređeni su uslovi za prekovremeni rad tako što je poslodavac obavezan da za prekovremeni rad zaposlenom isplati uvećanu zaradu za najmanje 26% od osnovice. Za poslodavca koji se ne pridržava ovih zakonskih odredbi predviđena je novčana kazna u visini od 400.000 do 1.000.000 dinara. Međutim, i pored zakonske uređenosti ove oblasti, prekovremeni rad u Srbiji, a posebno u privatnom sektoru se masovno koristi suprotno zakonu, tako da zaposleni u privatnom sektoru često rade prekovremeno radnim danima, vikendom i praznicima, što na nedeljnom nivou iznosi mnogo više od maksimalnih 48 časova. Pored toga, za prekovremeni rad zaposlenima najčešće nije uvećana zarada, a takvo stanje dodatno otežava okolnost da inspektori rada to ne mogu da utvrde kada obavljaju nadzor, jer poslodavac nije obavezan da vodi evidenciju o prekovremenom radu i o isplati

501 Vidi: prezentaciju Saveza samostalnih sindikata Vojvodine povodom godinu dana od izmena Zakona o radu, dostupno na: http://www.pses.org.rs/aktuelno/2015/6/SSSV.pdf.

502 Deo teksta preuzet sa internet sajta www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, vanredni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Union i sekretar Pravne klinike za radno pravo, 23. januar 2015. godine, ceo tekst dostupan na http://pescanik.net/evropska-socijalna-povelja-i-srpska-socijalna-tuga/.

uvećanih zarada. Iako je propisana visoka novčana kazna za poslodavca, koji krši pomenute zakonske odredbe, ona se izriče retko ili skoro nikad. S druge strane, zaposleni najčešće i ne prijavljuju ovu povredu prava iz straha od gubitka posla, ili prijavljuju tek nakon prestanka rada kod određenog poslodavca, ali je tada kasno jer je nadležnost inspektora rada isključena.

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 u mnogo slučajeva 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 po pomenutom principu, tj. zloupotrebom preraspodele posla, takođe se ne vodi nikakva evidencija ili se, pak vodi neka interna evidencija koja se, po potrebi, može uklapati u zakonske okvire.

13.1.1. Smanjenje plata i penzija

Krajem prošle godine usvojena su dva zakona[503] kojima su umanjene zarade zaposlenih u javnom sektoru i penzije, što je izazvalo dodatno osiromašenje građana Srbije, posebno kada se ima u vidu broj zaposlenih u ovom sektoru i veliki procenat penzionera.[504] 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.[505]

503 Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun i uplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava i Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija, *Sl. glasnik RS*, 116/14.

504 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. 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.

505 Uprkos tome što smanjenje zarade nije u suprotnosti sa zakonom bilo je mnogo komentara koji su osporavali legitimnost te odluke, smatrajući da bi bolja mera bila otpuštanje viška zaposlenih čime bi se ostvarile slične uštede ili kombinovanje mera otpuštanja i smanjenja zarada. Vidi više na: www.pescanik.net, autor Sofija Mandić, 23. septembar 2014, ceo tekst videti na http://pescanik.net/nema-mira-za-gradane-srbije/.

Za razliku od zarada, koje se obračunavaju svakog meseca, penzije predstavljaju jednom stečeno pravo. Evropski sud za ljudska prava davanja po osnovu penzijskog i invalidskog osiguranja tretira kao imovinu u smislu člana 1 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Imajući ovo u vidu, obustava isplata penzija od strane Republičkog fonda PIO predstavlja mešanje u mirno uživanje imovine.[506] Pravo na penziju se smatra ličnim pravom penzionera i predstavlja sastavni deo njegove imovine.

Kao i Evropska konvencija, i Ustav Republike Srbije u svom članu 58 garantuje mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona, kao i obavezu nemešanja u uživanje ljudskih prava, kakvo je i pravo na penzijsko osiguranje. Imajući u vidu odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, jednom doneta rešenja mogu se izmeniti samo iz razloga koji se tiču promene činjenica na strani osiguranika, odnosno kada bi neka nova činjenica, ili činjenica koja u trenutku donošenja rešenja nije bila poznata, mogla dovesti do drugačijeg ishoda prilikom odlučivanja.

Povodom ovakvog zakonskog rešenja Ustavnom sudu Republike Srbije je podneta inicijativa za ocenu ustavnosti zakona kojim su smanjene penzije. U obrazloženju objavljenom na sajtu suda navodi se da je donošenje zakona opravdano jer: utiče na očuvanje finansijske održivosti penzionog sistema, što omogućava redovnu isplatu penzija; najveći broj penzionera nije obuhvaćen merama; Ustav ne garantuje iznos penzije; i u pitanju su mere privremenog karaktera. Imajući u vidu prethodno rečeno, ovakva oduka Ustavnog suda je osnov za podnošenje predstavke Evropskom sudu za ljudska prava, jer su stečeni uslovi iscrpljivanjem svih dostupnih pravnih sredstava.[507]

Poslodavac je dužan da zaposlenom isplati zaradu najkasnije po isteku mesec dana od meseca za koji se zarada isplaćuje, a obračun zarade i naknade zarade koje je poslodavac dužan da isplati predstavlja izvršnu ispravu, tako da sud može da odluči da se sa računa preduzeća skida iznos neisplaćene zarade, a novac uplaćuje na račun zaposlenog (čl. 121, st. 5).[508]

Prema podacima sindikata oko 600.000 radnika iz privatnog sektora zaradu prima sa zakašnjenjem od mesec, dva ili više, dok čak 50.000 zaposlenih uopšte ne prima zaradu. Inspektori rada su u prva četiri 4 meseca 2015. godine obavili 12.368 nadzora u vezi sa pravima iz radnog odnosa, doneli 1.088 rešenja zbog neisplaćenih zarada i podneli oko 700 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka.[509] Poslodavci

506 Slučaj *Grudić protiv Srbije,* ECtHR, App. No. 31925/08. Tekst cele presude dostupan na: http://www.paragraf.rs/zastupnik/predstavka_31925_08.htm.

507 Komentari prof. dr. Zorana Ivoševića, bivšeg sudije Vrhovnog suda u penziji, povodom odluke Ustavnog suda. Ceo tekst vidi na: http://rs.n1info.com/a95474/Vesti/Odluka-Ustavnog-suda-o-penzijama-pravna-ili-politicka.html.

508 To je moguće rešenje samo ako poslodavac ima sredstva za isplatu zarada na računu, ali ako firma odlazi u stečaj zaposleni mogu svoja potraživanja da naplate samo iz stečajne mase.

509 Podaci Asocijacije slobodnih i nezavisnih sindikata Srbije, vidi na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:551055-Bez-plate-50000-radnika.

se već više godina žale na visoke stope doprinosa i time objašnjavaju ove propuste i mada to ne sme da bude opravdanje moglo bi se ipak zaključiti da je jedan od razloga za ovakvu situaciju visoka stopa poreza i doprinosa. One iznose čak 64% zarade, među najvećima u Evropi, dok na primer, u Makedoniji iznose svega 39%, a niže su i u svim zemljama regiona.

EI, MIN, Građevinar i Niteks, samo su neka od društvenih preduzeća koja već godinama ne rade, a njihovim radnicima država nije isplatila zarade od 2000. godine. U ovim preduzećima je zaposleno oko 4.500 radnika a dug države iznosi oko 110.000 mesečnih zarada za period od 2000. do 2011. godine. Od 20. januara 2014. godine nikome nije povezan radni staž u ovim preduzećima, niti su isplaćene zaostale zarade.

Sličan je slučaj i sa zaposlenima u državnom preduzeću Zastava kamioni[510] kojima je ponuđen socijalni program pod uslovom da povuku tužbe protiv preduzeća, i na taj način ostvare pravo na otpremnine zbog „dobrovoljnog" napuštanja fabrike, a da im niko ne nadoknađuje advokatske troškove nastale zbog podnetih tužbi. Pored toga, neće im biti povezan radni staž pošto im poslodavac nije uplaćivao doprinose 37 meseci.[511] Isti je slučaj i sa zaposlenima u fabrici Metal sistemi iz Kragujevca, IMK „14 oktobar", Fabrici vagona iz Kraljeva, Generaleksportu, ICG i mnogim drugim preduzećima u restruktuiranju.[512] Model koji se nameće da bi došlo do isplate dugovanja ne obuhvata sve radnike koji su oštećeni, već samo one koji su tužili svoja preduzeća i koji su dobili presude za svoja potraživanja.[513]

Ovakvim odlukama Vlade stvara se situacija u kojoj će radnicima sa kojima je postignut sporazum biti isplaćen socijalni program ali samo ukoliko se odreknu tužbi podnetih protiv preduzeća u restruktuiranju. U pitanju je oko 13.000 radnika koji treba da idu u penziju, a poslodavci im prethodnih godina nisu uplaćivali doprinose. Svi oni, ukoliko pristanu na sporazum, neće biti obeštećeni za sudske troškove i moraće sami da ih plate. Pored toga biće i dodatno pogođeni jer im država povezuje staž na osnovu minimalne zarade, iako je većina njih tužila poslodavce za ceo iznos zarade.

510 Vidi na: http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/kamiondzije_odlaze_iz_fabrike_bez_zarada_i_povezanog_staza.4.html?news_id=309881.

511 Prema izmenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2013. godine država ne povezuje staž radnicima za koje poslodavac nije uplaćivao doprinose za penzijsko osiguranje. 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, što je prošle godine Zaštitnik građana okarakterisao kao povredu prava. O ovome vidi više u *Izveštaj 2014*, III.14.1.4.

512 Vidi na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:532479-Krusevac-Puna-penzija-nedostizan-san; http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/vlada_brise_metal_sisteme_.4.html?news_id=300020; http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/drzava_prevarila_radnike_geneksa.4.html?news_id=310429; http://www.politika.rs/scc/clanak/316332/Otpremnine-se-zagubile-na-putu-od-fabrike-do-ministarstva.

513 Vidi na: http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/vlada_ne_zeli_da_resi_problem_zaostalih_zarada.4.html?news_id=309405.

Ukoliko radnici pomenutih preduzeća u restruktuiranju ne prihvate uslove koje im nudi Vlada, mogu svoja potraživanja naplatiti sudskim putem. Ukoliko se radnici ipak odluče za prvi način, na osnovu Zaključka Vlade, sredstva koja država opredeljuje za povezivanje staža se vraćaju kada se doprinos plati redovnim putem, Poreskoj upravi. U slučaju privatizacije, obaveza prema radnicima prelazi na novog vlasnika, a u preduzećima koja idu u stečaj radni staž se povezuje svim zaposlenim i utvrđuju se obaveze prema njima, bez obzira da li imaju ili ne presude.[514]

Kada je reč o doprinosima koji se odnose na osiguranje poljoprivrednika uvedene su olakšice prošlogodišnjim izmenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.[515]

13.2. 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 ZoR radno vreme „je vremenski period u kome je zaposleni dužan, odnosno raspoloživ da obavlja poslove prema nalozima poslodavca.“[516] 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.

Određeni problemi u praksi ipak mogu nastati kada se pristupi tumačenju odredaba ZoR koje regulišu institut godišnjeg odmora. Godišnji odmor se ne može prenositi sa prethodnog poslodavca na aktuelnog – to znači da zaposleni ne može da koristi neiskorišćeni godišnji odmor ukoliko promeni posao. Kao „kompenzaciju“ zakon predviđa – naknadu štete za neiskorišćeni godišnji odmor u slučaju prestanka radnog odnosa. Međutim, zakonodavcu se potkrala jedna „manja“ greška. Na stranu to što je naknada štete u prethodnom zakonskom tekstu bila predviđena samo kao izuzetna mera kažnjavanja poslodavca koji zaposlenom ne omogući korišćenje godišnjeg odmora, a ne kao pravilo. Na stranu i to što je svrha godišnjeg odmora – upravo odmor zaposlenog (kojeg inače, prema slovu Zakona o radu, zaposleni baš zato ne može da se odrekne). Na stranu i činjenica da se ovime može doći u situa-

514 Vidi na: http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/sindikat_ucena_sa_pozicije_moci.4.html?news_id=310168.

515 *Sl. glasnik RS*, 75/14. Više o ovome vidi u *Izveštaj 2014*, III.14.1.4.

516 O izmenama koje je uneo novi Zakon o radu vidi više *Izveštaj 2014*. III.14.2.

ciju da zaposleni koji češće menja poslodavca uopšte ne dođe u situaciju da koristi godišnji odmor u dužem vremenskom periodu.

Dodatna zabuna nastaje kada se pročita odredba iz člana 76, st. 1: „U slučaju prestanka radnog odnosa, poslodavac je dužan da zaposlenom koji nije iskoristio godišnji odmor u celini ili delimično, isplati novčanu naknadu umesto korišćenja godišnjeg odmora, u visini prosečne zarade u prethodnih 12 meseci, srazmerno broju dana neiskorišćenog godišnjeg odmora". U slučaju prestanka radnog odnosa iz bilo kojeg razloga. To znači da će pravo na naknadu štete imati i zaposleni koji npr. učini krivično delo na radu i ošteti poslodavca za višemilionski iznos, zbog čega dobije i otkaz ugovora o radu (dakle, prestao mu je radni odnos) i višegodišnju zatvorsku kaznu. Dobiće dalje i onaj zaposleni koji fizički napadne direktora i dobije otkaz zbog kršenja radne discipline i krivičnu prijavu – i on će imati pravo na naknadu štete zbog neiskorišćenog godišnjeg odmora.[517]

Još jedna nedoumica koja se tiče godišnjeg odmora jeste: kada se stiče pravo na puni godišnji odmor. Član 68, st. 2 Zakona o radu je naizgled jasan: „Zaposleni stiče pravo na korišćenje godišnjeg odmora u kalendarskoj godini posle mesec dana neprekidnog rada od dana zasnivanja radnog odnosa kod poslodavca". Odredba člana 72 o srazmernom godišnjem odmoru određuje da zaposleni ima pravo na dvanaestinu godišnjeg odmora (srazmerni deo) za svaki mesec dana rada u kalendarskoj godini u kojoj je zasnovao radni odnos ili u kojoj mu prestaje radni odnos. Na primer, zaposleni koji zasnuje radni odnos 1. januara, neće imati pravo na puni godišnji odmor sve do 1. januara naredne godine.

Istina, zaposleni može koristiti godišnji odmor već posle mesec dana, ali samo srazmerni odmor a ne punih 20-ili-više dana. Sa druge strane, zaposleni koji zasnuje radni odnos 15. decembra, takođe će steći pravo na puni godišnji odmor 1. januara naredne godine (nastupanjem kalendarske godine u kojoj nije zasnovao radni odnos). Prvi zaposleni dakle do ostvarivanja prava na puni godišnji odmor mora da provede na radu 12 meseci, a drugi 15 dana (ili kraće).[518] Do ovakve zabune je došlo zbog brisanja odredbe o sticanju prava na puni godišnji odmor nakon šest meseci neprekidnog rada kod poslodavca.

Evropski komitet za socijalna prava konstatovao je u periodičnom izveštaju da je Srbija jedino u potpunosti ispunila obavezu koja se tiče plaćenog godišnjeg odmora, pre nego što je izmenjen ZoR u julu 2014. godine.

Prema evropskim standardima, zaposleni takođe imaju pravo na plaćeno odsustvo tokom državnih praznika (čl. 2.2 ESP) kao i na najmanje duplo veću zaradu

517 Tekst preuzet sa internet sajta www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu i sekretar Pravne klinike za radno pravo, 2. septembar 2014. godine, ceo tekst dostupan na: http://pescanik.net/paralelni-svetovi-zakona-o-radu/.

518 *Ibid*.

u slučaju obavljanja rada tokom državnog praznika.[519] Prema ZoR, zarada u slučaju rada na državni praznik mora biti uvećana za najmanje 110% od osnovice (čl. 108).

13.3. Zaštita bezbednosti i zdravlja na radu

Srbija je ratifikovala dve konvencije MOR: Konvencija MOR br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu[520] i Konvencija MOR br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu.[521] ESP u članu 3 posebno jemči pravo na bezbedne i zdrave radne uslove.[522]

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 donela novu Strategiju bezbednosti i zdravlja na radu za period 2013–2017.[523] Akcioni plan za sprovođenje strategije donet je u julu 2014. godine.[524]

U novembru 2015. godine usvojene su obimnije izmene Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.[525] Izmenama je predviđeno da se Zakon neće primenjivati pri obavljanju specifične vojne službe u Vojsci Srbije i obavljanju policijskih i poslova zaštite i spasavanja iz delokruga nadležnog državnog organa, u kojima su pitanja bezbednosti i zdravlja na radu pri obavljanju te službe i tih poslova uređena posebnim zakonom i propisima donetim na osnovu tog zakona (čl. 1). Proširuje se pojam poslodavac, pa se pod njim smatra i fizičko lice, koje po bilo kom pravnom osnovu obezbeđuje posao zaposlenom, izuzimajući lice, koje posao obezbeđuje u domaćinstvu i nosioca porodičnog poljoprivrednog gazdinstva, koji obavljaju posao sa članovima porodičnog poljoprivrednog domaćinstva u skladu sa propisima o poljoprivredi, kao i fizičko lice koje sa članovima svog porodičnog domaćinstva obavlja privrednu ili drugu delatnost.

Članom 3 izmena vrši se usklađivanje zakona sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti[526] i stvara osnov za propisivanje od strane nadležnih ministarstava mera na radu mladih, zaposlene žene za vreme trudnoće i zaposlene koja doji dete. Uvodi se obaveza poslodavca koji izvodi radnje na izgradnji objekta na privremenim i pokretnim gradilištima da izradi propisan elaborat o uređenju gradilišta, koji dostavlja nadležnoj inspekciji rada uz izveštaj o početku rada.

519 *Zaključci XVIII–1, Hrvatska*, str. 116.

520 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

521 *Ibid.*

522 Vidi *Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights*, str. 35–43.

523 Više u *Izveštaj 2013*, I.15.3.

524 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.

525 *Sl. glasnik RS*, 91/15.

526 *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10 i 38/15.

Zakon utvrđuje obavezu poslodavca da zaposlenima dâ na korišćenje opremu za rad i sredstvo i opremu za ličnu zaštitu na radu, samo ako su usaglašeni sa propisanim tehničkim zahtevima, ako je njihova usaglašenost ocenjena prema propisanom postupku, ako su označeni u skladu sa propisima i ako ih prate propisane isprave o usaglašenosti i druga propisana dokumentacija (čl. 24). Izmenama člana 27 Zakona utvrđena je obaveza poslodavca da osposobi zaposlene za bezbedan rad kako kod zasnivanja radnog odnosa tako i kod svakog drugog radnog angažovanja kao i prilikom promene opreme za rad. Precizira se način sprovođenja osposobljavanja i uvodi obaveza poslodavca da utvrdi program, čiju sadržinu će po potrebi morati da menja i obnavlja.

Zakon predviđa novi rok periodične provere osposobljenosti za bezbedan i zdrav rad i to najkasnije u roku od jedne godine od prethodne provere na radnim mestima sa povećanim rizikom, a na ostalim u roku od 4 godine, a samo osposobljavanje se vrši na jeziku koji zaposleni razume te prilagođava osobama sa invaliditetom i profesionalno obolelima (čl. 28).

Propisuje se zabrana zaposlenom da samovoljno isključuje, menja ili uklanja bezbednosne uređaje na sredstvima za rad. Izmenama se utvrđuje i obaveza vođenja evidencija o izdatim sredstvima i opremi za ličnu zaštitu na radu i izvršenim lekarskim pregledima zaposlenih.

Pooštravaju se uslovi za dobijanje licence za obavljanje poslova bezbednosti i zdravlja na radu. Pored do sada određenih slučajeva, licenca se može oduzeti i ako imalac licence u periodu važenja licence prestane da ispunjava uslove propisane za njeno važenje. Uvedene su i izmene ali i dopune delokruga poslova Uprave za bezbednost i zdravlje na radu.

U Izveštaju o napretku Srbije za 2015. godinu je naznačeno da je zadovoljavajuće stanje u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Iako je UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava izrazio zabrinutost kada je reč o efikasnosti rada inspekcija za rad, posebno u prevenciji nesreća i bolesti na radu i preporučio državi da dodatno osposobi Inspekciju rada kako bi pomogla poslodavcima da preventivno reaguju i spreče nesreće na radu to u ovoj godini nije ostvareno.[527]

Dokument Programa dostojanstvenog rada za Srbiju za period 2013–2017, konstatuje da je promovisanje bezbednih i zdravih radnih mesta jedno od najvažnijih svetskih trendova i Srbija tu nije nikakav izuzetak.

U Upravi za bezbednost i zdravlje na radu navode da je poslednjih godina broj povreda u građevinarstvu smanjen, kao i broj nesreća sa fatalnim ishodom. Ako se uporedi broj smrtnih povreda na radu u 2010. i 2015. ovaj broj je smanjen za polovinu. U prva četiri meseca 2015. godine bilo je 7 smrtnih povreda na radu, od kojih su 2 u oblasti građevinarstva, gde su razlog uglavnom padovi sa visine,

527 Zaključne primedbe o drugom periodičnom izveštaju Srbije, UN Komitet za ekonomska, kulturna i socijalna prava, dok. UN, E/C.12/SRB/CO/2, st. 19. Vidi na: http://www.refworld.org/type,CONCOBSERVATIONS,,,53fdbbb64,0.html.

usled nepoštovanja organizacije rada. Najteža nesreća na radu u poslednjih nekoliko godina se dogodila u Pirotu prilikom čega je život izgubilo tri osobe, a još tri su povređene. U prva četiri meseca podneto je 33 prekršajna naloga, 1.327 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i 19 krivičnih prijava. Teže nesreće dogodile su se i u fabrici „Milan Blagojević", pri čemu je povređeno 4 osobe, kao i u fabrici „Krušik" u Valjevu kada je povređeno 7 osoba.[528]

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.[529]

13.4. Sloboda sindikalnog organizovanja

Sloboda sindikalnog organizovanja jedina je sindikalna sloboda garantovana u sva četiri opšta instrumenta za zaštitu ljudskih prava koje je Srbija ratifikovala – PGP (čl. 22); EKPS (čl. 11); PESK (čl. 8) i ESP (čl. 5 i 6). Ova sloboda podrazumeva pravo da se osniva sindikat i da mu se po slobodnoj volji pristupi, pravo da se osnivaju udruženja, nacionalni i međunarodni savezi sindikata, kao i pravo samostalnog delovanja sindikata bez mešanja države. Srbija je potpisnica Konvencije MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, Konvencije MOR br. 11 o pravima udruživanja i koaliranja poljoprivrednih radnika,[530] Konvencije MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja[531] i Konvencije MOR br. 135 o radničkim predstavnicima. Revidirana Evropska socijalna povelja[532] 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, predstav-

528 Vidi na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:547522-Za-cetiri-meseca-poginulo-sedam-radnika; http://www.naslovi.net/2015–10–08/rtv/preminuo-radnik-povredjen-u-pozaru-u-lucanima/16684695 i http://www.blic.rs/vesti/hronika/nesreca-u-krusiku-eksplodirala-kapisla-bombe-povredeno-7-radnika-jedan-prebacen-u/x8wfewp.

529 Vidi više o ovome u *Izveštaj 2014*, III.14.3.

530 *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 44–XVI/30.

531 *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 11/58.

532 *Sl. glasnik RS*, 42/09.

ljanja, 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.[533] 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).[534] Odluku o zabrani rada bilo koje vrste udruženja prema Zakonu o udruženjima može doneti isključivo Ustavni sud (čl. 50, st. 1).[535]

U Izveštaju Evropskog komiteta za socijalna prava utvrđuje se kršenje Povelje u pogledu prava na organizovanje, i to u odnosu na cenzus koji je postavljen da bi se oformilo udruženje poslodavaca. Ove odredbe nisu menjane prilikom izmena i dopuna Zakona o radu u julu 2014. godine.[536]

Posebna pažnja socijalnom dijalogu i slobodi sindikalnog organizovanja posvećena je u Izveštaju o napretku Srbije u 2015. godini. U socijalnom dijalogu skoro da nema napretka. Uticaj Socijalno ekonomskog saveta (SES) ostaje ograničen. Jedan od prisutnih problema je činjenica da se u punoj meri ne realizuje zakonska obaveza blagovremenog dostavljanja na razmatranje nacrta zakona i drugih akata značajnih za materijalni i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca. U prilogu Delegaciji EU u procesu konsultacija istaknuto je od strane RG 17 NKEU zaduženoj za Poglavlja 2 i 19 da uloga SES-a mora biti ojačana. Napomenuto je da SES nije razmotrio predlog Budžeta za 2015. godinu i zakona o izmenama i dopunama zakona koji su doveli do smanjenja penzija i plata u javnom sektoru, kao i da Vlada u 2014. godini nije uputila SES-u na mišljenje čak 10 zakona iz delokruga rada ovog tela.

Zakon koji je ove godine upućen SES-u je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Traženo je mišljenje Saveta u što kraćem roku, s obzirom da je predloženo donošenje po hitnom postupku. Mišljenja SES-a, da se ukinu naknade za članove Upravnog odbora NSZ i da postoji isti broj članova UO koji predstavljaju državu sa jedne strane i socijalne partnere sa druge, nisu usvojena. Stekao se utisak da je ovaj zakon, između ostalog, imao za cilj da se umanji značaj predstavnika radnika i poslodavaca u ovoj oblasti, što je bio slučaj i kod Zakona o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i in-

533 *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.

534 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.

535 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.

536 Vidi na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/ConclusionsIndex_en.asp.

validskom osiguranju koji je prošle godine stupio na snagu, što se može dokazati i smanjenjem broja predstavnika sindikata u upravnim odborima NSZ i Fonda PIO. Kada je reč o Nacionalnom akcionom planu za zapošljavanje za 2016. godinu SES-u je ovaj dokument sa obrazloženjem i Predlogom zaključka upućen isključivo radi informisanja.

Iako se u Izveštaju EK za 2015. navodi da postoji mali napredak na bolje u razvoju tripartitnog socijalnog dijaloga na lokalnom nivou, socijalni dijalog u lokalu nije dovoljno razvijen. U praksi postoji niz problema koji usporavaju formiranje socijalno ekonomskih saveta na lokalnom nivou, veoma često zbog toga što udruženja poslodavaca i sindikati nemaju dovoljno razvijenu lokalnu organizaciju, tehničku i kadrovsku strukturu neophodnu za uspostavljanje i funkcionisanje socijalnog dijaloga na lokalnom nivou. Vrlo često ni lokalna samouprava nije dovoljno zainteresovan akter. Od 2005. godine do danas osnovano je samo 19 lokalnih socijalno ekonomskih saveta, a još manji broj je zaista aktivan. Unija poslodavaca Srbije intenzivno radi na podizanju svesti poslodavaca i podsticanje udruživanja na lokalnom nivou, ali pomaci nisu veliki.

Povlačenje reprezentativnih sindikata iz radnih grupa zaduženih za pripremu važnih zakonskih rešenja je ocenjeno kao zabrinjavajuće. Kada su u pitanju kolektivni ugovori u Izveštaju se samo konstatuje da je nekoliko granskih kolektivnih ugovora ostalo da se zaključi, nakon što je njihovo važenje prestalo u januaru 2015. godine. Reprezentativnost je veliki problem i on se kao takav naglašava u prethodnom izveštaju. Pomaka nije bilo. Izvan SES-a su akteri koji su značajni ekonomski činioci, a koji svoje interese postižu mimo učešća u socijalnom dijalogu (Savet stranih investitora npr.). Potrebno je dodatno razmotriti i ove činjenice u cilju traganja za rešenjem problema reprezentativnosti sindikata i poslodavačkih udruženja.

Odredba o 50% reprezentativnosti unutar grane potrebnih da bi se dobilo proširano dejstvo granskog kolektivnog ugovora unesena je u ZoR prošle godine i takva odredba postoji u većini država-članica EU, ali ova odredba nije naišla na podršku ni poslodavaca ni zaposlenih. Primena ovog procenta dovodi do toga da poslodavci izlaze iz udruženja potpisnika granskog kolektivnog ugovora što otežava udruženju da donese odluku o potpisivanju granskih kolektivnih ugovora.[537]

Na osnovu člana 117 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu svi kolektivni ugovori koji su bili na snazi na dan stupanja na snagu ovog zakona prestali su da važe 29. januara 2015. godine. Do 23. februara 2015. godine zaključeni su kolektivni ugovori u javnim službama (zdravstvo, kultura, prosveta, socijalna zaštita), kao i kolektivni ugovori u javnim preduzećima i društvima kapitala u kojima je osnivač Republika Srbija i kolektivni ugovori za policijske službenike.

537 Vidi celokupnu analizu zaključaka sa konsultativnog sastanka Radne grupe 17 NKEU, održanog povodom objavljivanja Izveštaja o napretku Srbije u 2015. godini na: http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11573/neznatan-napredak-u-oblastima-rada-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-godisnjem-izvestaju-evropske-komisije.

13.5. 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[538] 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).[539]

U Izveštaju Evropskog komiteta za socijalna prava od januara 2015. godine utvrđeno je kršenje prava zaposlenih na kolektivnu akciju u slučaju sukoba interesa, uključujući i kršenje prava na štrajk u delu koji se tiče minimuma procesa rada u delatnostima od javnog interesa, zbog činjenice da nije precizno regulisano zakonom koje su to delatnosti, a prema članu 6 ESP, država može zabraniti organizovanje štrajka samo u situacijama predviđenim zakonom.[540]

Poslednjim dostupnim nacrtom Zakona o štrajku, ovo pitanje bilo je još nepovoljnije formulisano po zaposlene. Nacrt nikada nije ušao u skupštinsku proceduru, a u Izveštaju o napretku Srbije u 2015. godini istaknuto je da su preduzeti početni koraci da se revidira zakon o štrajku. Prethodni Izveštaj istakao je potrebu za donošenjem zakona o štrajku. Zakon o štrajku je pripremljen još 2011, usklađen sa konvencijama MOR u aprilu 2013, prošao javnu raspravu u julu 2013. ali i dalje nije poslat na usvajanje i nema izgleda da se neke promene dogode.

Ovu godinu, kao i prethodnu, obeležio je veliki broj štrajkova: prosvetnih radnika, naučnih radnika, policije i bivših zdravstvenih radnika. Pored njih štrajkovali su i radnici neuspešno privatizovanih i preduzeća u restruktuiranju. Tako su radnici fabrika vojne industrije – Zastava oružje, Prvi partizan iz Užica, Sloboda iz Čačka, Krušik iz Valjeva, „Milan Blagojević“ iz Lučana i Prva iskra iz Bariča štrajkovali da se zaposlenima vrate zarade na nivo pre prošlogodišnjeg smanjenja, jer je ovim merama obuhvaćeno oko 80% oružara.[541] Oko 400 radnika Industrije motora Rakovica – IMR štrajkovalo je protiv uvođenja stečaja.[542] Radnici užičkog preduzeća Putevi obustavili su rad bez podrške sindikata, njih

538 *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon i 103/12 – Odluka US.

539 Detaljnije o pravu na štrajk vidi u *Izveštaj 2011*, I.4.17.4.3.

540 Vidi više na: http://hudoc.esc.coe.int/eng#{„ESCStateParty“:[„SRB“],“ESCDcIdentifier“:[„2014/def/SRB/6/4/FR“]}.

541 „Niže zarade za 80 odsto oružara“, *Danas*, 8. septembar, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/nize_zarade_za_80_odsto_oruzara_.4.html?news_id=307602.

542 „Radnici IMR izlaze na ulice“, *Danas*, 28. maj, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/radnici_imra_izlaze_na_ulice.4.html?news_id=302366.

dve trećine zahtevalo je isplatu kompletnog duga.[543] Tridesetak bivših policijskih službenika protestovalo je ispred Vlade Srbije, zbog toga što MUP, odbija da ih vrati na posao, iako su oslobođeni od optužbi da su počinili krivično delo. Problem otpuštenih policijskih službenika je prepoznao i Zaštitnik građana u svom izveštaju za 2014. godinu.[544]

U 2015. godini je, slično kao i prethodne godine[545] u javnosti najviše pažnje izazvao štrajk prosvetara. Nakon odbijanja posredovanja Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova od strane Ministarstva prosvete, sindikati i dalje ostaju pri tome da pregovore treba nastaviti sa reprezentativnim sindikatima, kao legitimnim partnerima koji predstavljaju nastavnike i zaposlene. Januarska plata prosvetarima umanjena je za iznos dnevnice za dan kada su potpuno obustavili nastavu.[546]

Drugo polugodište 2015. godine u Vojvodini je započelo skraćenim časovima na 30 minuta, a 90 odsto škola u Vojvodini podržava štrajk prosvetnih radnika. Prosvetni radnici su ostali pri zahtevu da budu izuzeti od smanjenja plata i da se što pre urede platni razredi u javnom sektoru. Prosvetarima nije usvojen ni zahtev da im se isplate dve nagrade po 20.000 dinara kako bi se ublažilo smanjenje plata za 10 odsto. Posle neuspelih pregovora predstavnici sindikata tražili su isti kolektivni ugovor kao što je potpisan sa zdravstvenim radnicima.

Pošto je u martu nastavljen štrajk prosvetni radnici, zaposleni u Beogradu ostali su bez markica za prevoz. U saopštenju Ministarstva se navodi da će prosvetnim radnicima i članovima dva sindikata koji nisu pristali da potpišu sporazum o prekidu štrajka biti smanjena plata za vreme za koje nisu držali nastavu i dodaje da to nije disciplinska mera koja se izriče zaposlenima koji povrede radnu disciplinu već je reč o primeni odredbi zakona.[547]

U saopštenju Ministarstva prosvete navedeno je da je u školama višak 10.000 zaposlenih. Otpremnine će biti ponuđene onima, koji budu izabrani na osnovu procena škola. Nakon što je štrajk nastavljen od strane dva sindikata, pojedinim školama nisu legla sredstva za isplatu zarada, jer direktori škola nisu želeli da postupe po nalogu Ministarstva i smanje štrajkačima plate.[548]

---

543 „Zahtevaju isplatu kompletnog duga“, *Danas*, 8. maj, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/radnici_imra_izlaze_na_ulice.4.html?news_id=302366.

544 „Sudu nevini, policiji krivi“, *Danas*, 20. maj, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/nevini_za_sud_krivi_za_policiju_.55.html?news_id=301917.

545 Detaljnije o započetom štrajku prosvetnih radnika tokom 2014. godine vidi više u *Izveštaj 2014*, III.14.5.

546 „Štrajkačima puna plata“, *Danas*, 6–7. januar. Tekst dostupan na: http://www.naslovi.net/2015–01-06/danas/strajkacima-puna-plata/12948565.

547 „Ni plate ni časova“, *Večernje novosti*, 24. mart, dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:539902-Ni-plate-ni-casova-u-200-skola.

548 „Ukinuo plate najžešćim štrajkačima“, *Blic*, 21. mart, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/544140/DRAKONSKE-KAZNE-Verbic-ukinuo-plate-najzescim-strajkacima.

Plate prosvetnih radnika za mart su pored umanjenja od 10 odsto umanjene i za dodatnih 2–2.500 hiljada tako da su zarade učitelja i profesora u školama u Srbiji manje od 30.000 dinara. Tokom februara meseca umanjene su zarade za 40.000 nastavnika.[549]

Mada je većina zahteva sindikata ostala neispunjena ipak je 24. aprila protest završen. Da bi dobili deo plate koji im je oduzet, nastavnici su morali da nadoknade sve časove, pri čemu je izgubljeno oko 160 časova, a na kraju je između sindikata i Ministarstva potpisan sporazum o mirnom rešavanju spornih pitanja.[550] Jedan od bitnih razloga da se započne štrajk je nedostatak socijalnog dijaloga, što se vidi i na primeru prosvetnih radnika u kojima su pregovori tekli sporo, uz stalna uzajamna optuživanja i nespremnost vlade da prihvati neka razumna rešenja koja su nudili štrajkači.

14. Pravo na socijalno obezbeđenje

14.1. 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.[551]

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 Republici Srbiji se socijalna zaštita i socijalna sigurnost obezbeđuju kroz socijalno osiguranje i različita novčana davanja i usluge iz sistema socijalne, dečije i boračko-invalidske zaštite.

Prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja i zdravstvena zaštita se delimično finansiraju i iz budžeta. Najveći deo socijalnih davanja se obezbeđuje na nacional-

549 „Protest 400 nastavnika“, *Blic*, 1. april, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Srbija/546964/U-Krusevcu-protestovalo-400-nastavnika-Direktori-im-smanjuju-plate-do-minimalca.

550 „Štrajk, pa radne subote“, *Večernje novosti*, 24. april, dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:545050-Strajk-pa-radne-subote.

551 Vidi Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007)004, 19. mart 2007, st. 41.

nom nivou. Rashodi za socijalnu zaštitu i socijalnu sigurnost u proteklim godinama iznosili su oko 25% BDP-a. U strukturi izdataka dominiraju rashodi za neto penzije sa preko 13% BDP-a.

Socijalno osiguranje za slučaj starosti i invalidnosti regulisano je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju.[552] Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima.[553] 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.

Odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju su nekoliko puta menjane u poslednjih par godina tako da su njima pooštreni uslovi za odlazak u penziju a postojeće starosne granice će se postepeno podizati do 2023. godine.[554] Uneta je i odredba po kojoj se penzija umanjuje u slučaju ranijeg odlaska u penziju. Predviđeno je i da se starosna granica za odlazak u penziju za žene postepeno poveća na 65 godina da bi se one izjednačile sa muškarcima.[555] 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).

Evropski komitet za socijalna prava, u svom drugom po redu Izveštaju, koji je obuhvatao presek i ocenu stanja u odnosu na 19 različitih obaveza države iz 7 analiziranih članova Povelje, zaključio je da u 12 slučajeva nema dovoljno informacija da načini procenu stanja, a u tri slučaja konstatuje kršenje obaveza iz ESP. Jedan od tih slučajeva se odnosi na socijalnu sigurnost u odnosu na nezaposlene građane, gde je zamerka Komiteta period uživanja prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti koji je previše kratak. Srbija u poslednjih godinu dana nije učinila ništa kako bi kršenje ove obaveze uklonila. Takođe, ovim izveštajem je utvrđeno da Srbija krši pravo na socijalnu i medicinsku pomoć. Komitet takođe konstatuje da je nivo socijalne pomoći (svih vrsta) građanima „očigledno nedovoljan".[556]

14.2. Socijalna zaštita i smanjenje siromaštva

Smanjenje ekstremnog siromaštva i deo socijalne zaštite koju ne obezbeđuje socijalno osiguranje u Srbiji se ostvaruju kroz socijalnu i dečiju zaštitu, regulisane kroz dva zakonska akta: Zakon o socijalnoj zaštiti[557] i Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom[558]. Zakon o socijalnoj zaštiti uređuje prava na novčana davanja

552 *Sl. glasnik RS*, 64/04, 84/04, 85/05, 5/09, 107/09, 34/03 i 101/10.

553 *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.

554 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.

555 Detaljnije o uslovima sticanja starosne penzije videti *Izveštaj 2014*, III.15.1.

556 Vidi na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/ConclusionsIndex_en.asp.

557 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

558 *Sl. glasnik RS,* 16/02, 115/05 i 107/09.

usmerena na siromašne (novčana socijalna pomoć, uvećana novčana socijalna pomoć, jednokratna novčana socijalna pomoć), novčana davanja za dugotrajnu negu (dodatak za pomoć i negu drugog lica, uvećani dodatak za negu i pomoć drugog lica i pravo na razliku do uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica za invalidnu decu koja su pravo ostvarila u sistemu PIO), osposobljavanje za rad, usluge socijalne zaštite, kao i regulatorne i kontrolne mehanizme u sferi socijalne zaštite.

Usluge socijalne zaštite obuhvataju usluge procene i planiranja, dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalni život, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge, kao i usluge smeštaja. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom uređuje prava na novčana davanja sa ciljem zaštite siromašnih porodica sa decom (dečiji dodatak), kao i davanja/naknade čiji je cilj usklađivanja rada i roditeljstva i podrška rađanju (naknade zarade povodom rođenja deteta i roditeljski dodatak).

U Izveštaju o napretku Srbije u 2015. godini[559] u oblasti socijalne inkluzije pohvaljuje se usvajanje Drugog nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u oktobru 2014,[560] i završetak trećeg kruga Ankete o prihodima i životnim uslovima[561] koja pruža važan izvor indikatora koji se na nivou EU koriste za praćenje siromaštva i socijalne isključenosti u svetlu Strategije Evropa 2020.[562] Izveštaj ukazuje na negativan trend stope izloženosti riziku od siromaštva koja je porasla na 25,6% u 2014. u odnosu na 24,6% u 2013. godini. U Izveštaju se ponavlja zaključak iz prošlogodišnjeg Izveštaja o tome da su dostupnost i kvalitet usluga unutar lokalnih zajednica neujednačeni.[563] Pored ovoga, konstatuje se da je pružanje socijalnih usluga dodatno ugroženo nedostatkom podzakonskih propisa i neefikasnom raspodelom budžetskih sredstava pa je stoga neophodno obratiti posebnu pažnju na efikasnije ispunjenje obaveza iz zakona.

U konsultacijama resornog ministarstva i organizacija civilnog društva u vezi sa izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti[564] učestvovalo je više članica RG 17 NKEU, a neki od njihovih predloga bili su: da se obezbedi primena Zakona o socijalnoj zaštiti na lokalnom nivou i propisivanje strožih obaveza za predstavnike lokalne samouprave, s obzirom na neujednačene prakse; precizno razgraničenje usluga koje pružaju OCD i centri za socijalni rad, uz davanje prednosti specijalizovanim

559 Vidi na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_nov_2015.pdf.

560 Vidi na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2015/10/Siromastvo-u-Srbiji-2014.pdf.

561 Vidi na: http://silk.stat.rs/Documents/Prihodi_i_uslovi_zivota_2013.pdf.

562 Vidi na: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

563 Vidi na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf.

564 Dostavljanje komentara na izmene Zakona o socijalnoj zaštiti na poziv Ministarstva rada od 20. februara 2015. godine. Vidi na: http://vesti.krstarica.com/drustvo/vulin-uskoro-izmene-zakona-o-socijalnoj-zastiti/.

organizacijama civilnog društva. Ovi predlozi direktno bi uticali na dostupnost i kvalitet usluga u lokalu.

U toku 2015. godine nastavila se polemika između resornog ministarstva i organizacija iz civilnog sektora koje su ranijih godina redovno dobijale sredstva po konkursu za razvoj usluga socijalne zaštite. Reč je o spornom konkursu za razvoj usluga socijalne zaštite vredan 1,8 miliona evra iz decembra 2014. godine. Udruženja građana su ukazale na ogromne propuste i netransparentnost kada je reč o izboru organizacija koje su dobile sredstva po konkursu pošto je, od 122 organizacije koje su se nalazile na listi odabranih, 61 osnovana 2014. godine, 31 mesec dana pre raspisivanja konkursa, iako je jedan od uslova konkursa bilo podnošenje završnog računa za prethodnu godinu. Čak 3 organizacije sa spiska zvanično su osnovane po isteku roka za prijavu na konkurs, a 70% njih se ne bavi socijalnom zaštitom. Ministar je u pokušaju da ublaži skandal, taj novac preusmerio Fondu za lečenje retkih bolesti dece. Zaštitnik građana, Saša Janković, izdao je saopštenje u kome je istakao da je usluga socijalne zaštite obaveza države, kao i da se svrha sredstava zakonom opredeljenih za socijalno ugrožene ne sme menjati samovoljno.[565]

Finalna rang lista poslednjeg konkursa Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja nikada nije objavljena, na sajtu se može pronaći samo preliminarna lista. Nisu poznati kriterijumi.

Na lokalnom nivou ovi konkursi se vide kao alternativni način za dopunsko finansiranje političkih partija preko udruženja osnovanih na ime pojedinaca za koje se može utvrditi da su, na primer, stranački lideri i predsednici stranačkih odbora za socijalnu zaštitu, pa se osnivanje ovih organizacija doživljava i kao jedan o najčešćih pojavnih oblika korupcije u lokalnim zajednicama. Tako je, na primer, u Novom Sadu 7 udruženja registrovano na istoj adresi. Nekima od njih su i statuti praktično identični.

Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći,[566] koja je doneta prošle godine i bila oštro kritikovana u javnosti i dalje je na snazi.[567] Socijalno uključivanje je proces kojim se siromašnima, diskriminisanima i svim građanima koji se nalaze na margini društva omogućava povratak u ekonomski, kulturni, politički i društveni život. Ovom uredbom se predviđa da će centri za socijalni rad zaključivati sporazume sa korisnicima socijalne pomoći tako da u sporazumima postoji mogućnost da se umanji ili ukine pravo na novčanu socijalnu pomoć „u slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza iz sporazuma". Obaveze za korisnika mogu biti različite i uredbom su vrlo neprecizno određene. Preciznije definisanje obaveza koje se tiču obrazovanja, zapošljavanja i odlaska na lečenje, prepuštene su obrazovnim institucijama, NSZ i domovima zdravlja. Jedina

565 Vidi na: http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/ponisteni-konkurs-za-nvo-kod-revizora_542692.html.

566 *Sl. glasnik RS,* 112/14. Vidi više na: http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/1319-uredba-o-merama-socijalne-ukljucenosti-korisnika-novcane-pomoci.

567 Više o ovome vidi *Izveštaj 2014*, III.15.

definisana obaveza sporazuma je ona o društveno korisnom radu, volontiranju i javnim radovima korisnika socijalne pomoći. Konkretne zadatke takvog rada bi trebalo da definišu lokalne samouprave, na osnovu uputa centara za socijalni rad.

Korisnici socijalne pomoći u Srbiji su lica koja svojim radom, prihodima od imovine ili iz drugih izvora ostvaruju prihod manji od iznosa novčane socijalne pomoći koji je utvrđen zakonom. Novčana socijalna pomoć iznosi u proseku 6.410,00 dinara za nosioce prava, s tim da se on usklađuje sa indeksom potrošačkih cena dva puta godišnje. Za članove porodica nosilaca prava taj iznos je dvostruko ili trostruko manji. Ako su u pitanju radno sposobni a nalaze se u kategoriji ekstremno niskih primanja, potrebno je da budu ispunjeni i dodatni uslovi – da se osoba nalazi na školovanju ili osposobljavanju za rad ili da se vodi na evidenciji nezaposlenih lica; da nije odbila ponuđeno zaposlenje, radno angažovanje na privremenim, povremenim ili sezonskim poslovima, stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju, dokvalifikaciju ili osnovno obrazovanje; da joj radni odnos nije prestao njenom voljom, saglasnošću ili krivicom, zbog disciplinske ili krivične odgovornosti; da se stara o detetu sa smetnjama u razvoju tako da ne može da bude radno angažovana.

Ovim posebnim uslovima korisnici novčane socijalne pomoći koji su radno sposobni su gotovo potpuno isključeni iz sistema novčane podrške. Oni koji nisu isključeni nalaze se ili na školovanju ili izdržavaju dete sa smetnjama u razvoju, ili ne napuštaju radno mesto svojom krivicom ili svojevoljno, aktivno traže posao ali ga ne pronalaze. U ovom poslednjem slučaju sistem socijalne pomoći im pruža mogućnost da prežive sve dok ne pronađu posao.[568]

Krajem 2014. godine Zaštitnik građana podneo je Ustavnom sudu Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti ove uredbe u delu koji se odnosi na propisivanje lečenja i društveno-korisnog rada kao oblika aktivacije radi prevazilaženja nepovoljne ekonomske situacije. U obrazloženju predloga navodi se da je propisivanje obaveznog lečenja u suprotnosti sa Ustavom garantovanim pravom pojedinca na slobodno odlučivanje o svemu što se tiče njegovog života i zdravlja, i pravom da ne može bez sopstvenog pristanka biti podvrgnut medicinskom tretmanu. U vezi sa volontiranjem Zaštitnik građana smatra da je ono po svojoj pravnoj prirodi u suprotnosti sa merama socijalne uključenosti jer podrazumeva rad za koji se ne dobija nadoknada i samim tim ne doprinosi poboljšanju materijalne situacije. Pored toga, vreme provedeno u obaveznom volontiranju onemogućava korisnika socijalne pomoći u traženju posla i sticanju prihoda.[569]

Zaštitnik je takođe predložio ocenu ustavnosti normi koje propisuju mogućnost umanjenja i gubitka prava na novčanu pomoć u slučaju nepoštovanja akta individualne aktivacije, odnosno sporazuma centra za socijalni rad i korisnika kojim se mogu predvideti obavezno lečenje i volonterski rad. On smatra da to predstavlja

568 Tekst je preuzet sa internet sajta www.pescanik.net, autor Sofija Mandić, ceo tekst je objavljen na http://pescanik.net/rad-oslobada/.

569 Oblazloženje celog predloga vidi na: http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/021214/021214-vest1.html.

prinudu i uvođenje novih uslova za sticanje prava na socijalnu pomoć, što je, osim toga što je protivustavno, i u suprotnosti sa načelom hijerarhije propisa jer se Uredbom predviđaju dodatni uslovi za sticanje prava na novčanu pomoć kojih nema u Zakonu o socijalnoj zaštiti, kao i sa načelom da se osnovna ljudska prava mogu uređivati samo zakonom, a ne i podzakonskim aktima. Pored toga, „društveno koristan rad ni pojmovno ni sadržinski nije definisan, niti je oročen vremenski period u kom korisnik može biti angažovan na navedenim radovima, (što) stvara ozbiljnu pravnu nesigurnost i otvara mogućnost zloupotrebe građana u socijalnoj nuždi".[570]

Ustavni sud još nije odgovorio na predlog za ocenu ustavnosti Uredbe. O načinima sprovođenja ove sporne Uredbe ne zna se mnogo u javnosti, mada su neka udruženja građana čula za neke od načina sprovođenja Uredbe, kao i da je većina korisnika prihvatila ponuđene poslove, jer nisu zahtevali mnogo vremena.[571]

Zakonom o socijalnoj zaštiti predviđeno je uspostavljanje komore socijalne zaštite kao nezavisne, neprofitne i profesionalne organizacije zaposlenih u socijalnoj zaštiti, licenciranje stručnih radnika i pružalaca usluga, uvodi se institut javnih nabavki usluga, uspostavlja se nova formulacija funkcije kontrole, stručnog nadzora i inspekcije.[572]

14.3. 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), Konvencije MOR br. 182 o najgorim oblicima dečijeg rada i Konvencije MOR br. 183 o zaštiti materinstva.

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 omogu-

570 *Ibid*.

571 Sastanak RG 17 NKEU povodom Izveštaja o napretku Srbije u 2015. godini. Vidi više na: http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11573/neznatan-napredak-u-oblastima-rada-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-godisnjem-izvestaju-evropske-komisije.

572 Više o tome u *Izveštaj 2014,* III.15.2.

ćila 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.

Republika Srbija već krši Konvenciju MOR br. 183 o zaštiti materinstva, koja jasno propisuje da naknada zarade, koja se dobija za vreme porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta, ne može biti niža od dve trećine zarade koju je porodilja primala dok je radila (čl. 6, st. 3) – kod nas je moguće porodilji isplatiti i samo 30% od tog iznosa (uslov da bi trudnica i porodilja primala 30% od zarade je da bude do tri meseca zaposlena, 60% od zarade predviđeno je za period od 3 do 6 meseci zaposlenosti, a trudnice ili porodilje zaposlene duže od 6 meseci tek primaju 100% naknade zarade za vreme porodiljskog odsustva i odsustva radi nege, odnosno posebne nege deteta).

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.

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.[573]

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).

573 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.

Već dve godine čeka se na razmatranje inicijative 60.000 građana za pomoć roditeljima bolesne dece u kojoj se predlaže da se ovim roditeljima uplaćuje staž dok neguju decu. Mnogo je ovakvih primera kada deca zbog bolesti nisu u stanju da se sama hrane, obuku, obuju, odnosno obavljaju osnovne potrebe. Njihovi roditelji ili jedan od njih, najčešće majka, neguje ih 24 sata, i stoga nije u mogućnosti da sopstvenim radom ostvari pravo na penziju. Za razliku od nekih zapadnih zemalja, Republika Srbija za ove roditelje ne pokazuje razumevanje i ne uplaćuje im staž kako bi mirno dočekali starost.[574]

Zaštitinik građana je, koristeći svoja ustavna ovlašćenja, podneo dva predloga izmena zakona čije odredbe treba da poboljšaju položaj porodica sa decom sa invaliditetom i omoguće i roditeljima i deci bar malo lakšu svakodnevicu i kvalitetniji život. Reč je o predlozima izmena i dopuna Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci porodica sa decom. Ovim izmenama i dopunama uvodi se pravo zaposlenog roditelja na skraćeno radno vreme, bez obzira na uzrast deteta, u slučajevima kada to zahteva stanje deteta sa invaliditetom ili obolelog od retkih i teških bolesti, a uvodi se i pravo nezaposlenim roditeljima na naknadu za negu deteta, kao i iznos prosečne mesečne zarade za roditelja koji ostvaruje uslov za skraćenim radnim vremenom, u skladu sa drugim odredbama u zakonu.

Zaštitnik građana je uputio još jednu inicijativu koja se odnosu na izmene Zakona o finansijskoj podršci porodice sa decom. Odredbama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom kojima se uređuje roditeljski dodatak propisano je da „roditeljski dodatak ostvaruje majka za prvo, drugo, treće i četvrto dete pod uslovom da je državljanin Republike Srbije, ima prebivalište u Republici Srbiji i da ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu preko Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje“ (RFZO). Ovo pravo može ostvariti otac deteta, izuzetno, „ukoliko majka deteta nije živa, ukoliko je napustila dete ili je iz objektivnih razloga sprečena da neposredno brine o detetu“.

Odredbama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom kojima se uređuje dečji dodatak propisano je da „dečji dodatak ostvaruje jedan od roditelja koji neposredno brine o detetu, koji je državljanin Republike Srbije, ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije i ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu preko RFZO, za prvo, drugo, treće i četvrto dete po redu rođenja u porodici“. Ovo pravo može da ostvari stranac „koji radi na teritoriji Republike Srbije, ako je to određeno međunarodnim sporazumom“. Pravo na dečiji dodatak ostvaruje se pod uslovom da ukupan mesečni prihod ne prelazi propisani iznos.

Zakon je pravo na dečji dodatak priznao detetu do 19. godine, ukoliko je na redovnom školovanju, a izuzetno i do 26. godine kada je reč o detetu „za koje je donet akt o razvrstavanju“. Zakon je propisao i da se uvećava cenzus za ostva-

574 „Vulin neće da podrži majke bolesne dece“, *Blic*, 12. mart, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo /541654/Vulin-nece-da-podrzi-majke-bolesne-dece.

rivanje prava na dečji dodatak, kada u porodici živi dete „za koje je donet akt o razvrstavanju“.[575]

Svega 15% stanovništva koje je izloženo riziku od siromaštva i ostvaruje pravo na novčanu socijalnu pomoć. I podaci o broju pojedinaca i dece iz najsiromašnijeg kvintala po potrošnji, koji ostvaruju pravo na novčanu socijalnu pomoć i dečiji dodatak, upućuju na potrebu povećanja obuhvata ugroženih ovim novčanim davanjima.[576] Obuhvat može da se poveća povećanjem prihodnog cenzusa, ali i relaksiranjem imovinskih i drugih uslova za ostvarivanje prava (kao što je, npr. uslov da roditelji moraju da budu zdravstveno osigurani u programu dečijih dodataka).[577]

15. Pravo na obrazovanje

15.1. 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.[578] 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.[579]

U Izveštaju o napretku Srbije u 2015. godini[580] ocenjeno je da je Srbija na dobrom nivou pripremljenosti u oblasti obrazovanja i kulture. Izvestan napredak

575 Vidi celokupno obrazloženje razloga zbog kojih se podnosi inicijativa na: http://roditeljsrbija.com/roditeljski-i-deciji-dodatak-izmene-zakona/4/.

576 Vidi na: http://www.unicef.rs/files/novčana_davanja_za_decu_i_porodice_sa_decom_u_rs.pdf.

577 Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, vidi finalnu verziju programa na: http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/3313-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-evropskoj-uniji-peti-nacrt-%E2%80%93.

578 *Sl. gasnik RS*, 107/12 – 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 marginalizovanih grupa.

579 Vidi više u *Izveštaj 2014*, III.16.1.

580 Vidi: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_nov_2015.pdf.

je postignut usvajanjem akcionog plana za sprovođenje strategije obrazovanja. U narednoj godini, Srbija naročito treba da: započne pripreme za osnivanje nacionalne agencije za program Erazmus+ i sprovede akcioni plan sa reformama obrazovanja u skladu sa rasporedom. U oblasti obrazovanja, obuke i mladih, Srbija je nastavila da uspešno učestvuje u programu Erazmus+. Još uvek nisu počele pripreme za otvaranje nacionalne agencije potrebne za potpuno učešće u programu Erazmus+. Srbija je u januaru 2015. godine usvojila akcioni plan za novu strategiju obrazovanja. Međutim, nekoliko mera je odloženo i treba ih ubrzati.

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. Ovaj plan takođe predviđa 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.

Predškolsko i osnovno obrazovanje neophodno je unaprediti u vidu ljudskih resursa i infrastrukture. Predškolsko obrazovanje koristi oko 50% dece mlađe od 6 godina, dok je cilj EU za 2020. godinu 95%. Srbija je, sa 8,7%, već dostigla cilj EU za 2020. godinu u broju osoba koje ranije napuštaju školu (10%). Reforme za obuku nastavnika u osnovnim i srednjim školama treba ubrzati i usmeriti ih na nastavu fokusiranu na učenika, kako bi se razvijale osnovne i transverzalne veštine kod učenika.[581]

Srbija je bila na 43. mestu od 65 zemalja prilikom procene PISA iz 2012. godine. Postignut je izvestan napredak u reformi sistema stručnog obrazovanja i obuke kako bi se bolje zadovoljile potrebe tržišta rada. Nacionalni okvir kvalifikacija treba da se završi i uporedi sa Evropskim okvirom kvalifikacija. Reforma visokog obrazovanja koja je u toku mora skrenuti pažnju na važnost studijskih programa, jer stopa nezaposlenosti diplomaca sa visokim obrazovanjem (uzrasta 19–24) iznosi 40%, a emigracija mladih i stručnih ljudi je velika. Nepostojanje efikasnog sistema za priznavanje diploma stečenih u inostranstvu nastavlja da predstavlja ozbiljnu prepreku diplomcima za dalje studije i zapošljavanje. Nova strategija za mlade 2015–2025. i akcioni plan usvojeni su u februaru. Srbija je doprinela novom Izveštaju EU o mladima. Srbija vrlo aktivno učestvuje u programu Mladi u akciji u okviru programa Erasmus+.

Tokom 2015. godine završena je izrada dokumenta Nacionalni okvir kvalifikacija u Srbiji, koja obuhvata sistem nacionalnih kvalifikacija od prvog do petog

581 *Ibid.*

nivoa. Nacionalni okvir kvalifikacija za visoko obrazovanje usvojen je ranije. Ovaj dokument koji se odnosi na osnovno i srednje obrazovanje, odobren je od strane Zavoda za unapređenje obrazovanja i vaspitanja. Međutim, preporučeno je da se uspostavi jedinstven – integralni nacionalni okvir kvalifikacija u Srbiji kojim bi bili obuhvaćeni svi nivoi i vrste kvalifikacija bez obzira na način sticanja (kroz formalno ili neformalno obrazovanje, odnosno informalno učenje – životno ili radno iskustvo) i životno doba u kome se one stiču (mladi ili odrasli). Na taj način bi se omogućila integracija i koordinacija postojećih sistema kvalifikacija u Srbiji (npr. sistem kvalifikacija visokog obrazovanja, sistem kvalifikacija srednjeg stručnog obrazovanja i drugi sistemi). Ovim pristupom bi naziv Nacionalni okvir kvalifikacija u Srbiji (NOKS) dobio potpuno drugačiji smisao.[582] Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija bi trebao da bude usvojen do kraja godine, dok je njegova primena najavljena od početka 2016. godine.[583]

Trenutno, obrazovni sistem u Srbiji se uglavnom svodi na formalno obrazovanje, dok se neformalno obrazovanje, informalno obrazovanje kao i celoživotno učenje, iako su pokrenute značajne inicijative od strane Ministarstva omladine, još uvek nedovoljno prepoznati i ne koriste se kao instrument za razvoj ljudskog kapitala i veština. Tek je započela izgradnja celovitog sistema profesionalne orijentacije, karijernog savetovanja i vođenja (sistem je za sada postavljen u osnovnim školama i okviru funkcija Nacionalne službe za zapošljavanje).

Obrazovanje na svim nivoima je i dalje uglavnom usmereno ka prenošenju akademskih znanja, pri čemu se jako malo pažnje posvećuje razvoju kritičkog razmišljanja. Može se konstatovati da priličan broj mladih koji završavaju obrazovanje ima nedovoljno razvijene ključne kompetencije od kojih zavisi učešće u društvu i na tržištu rada, ali i u kontinuiranim aktivnostima učenja i usavršavanja tokom čitavog života. Pored toga, obrazovni sistem je suočen sa negativnim demografskim trendom, što utiče da se broj učenika kontinuirano smanjuje (po stopi od oko 2% godišnje). Suprotno opadajućem broju učenika, broj nastavnika koji su zaposleni se povećava, čime obrazovni sistem postaje manje efikasan. Ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja izjavio je da se očekuje otpuštanje 10.000 zaposlenih u prosveti koji su višak.[584]

Obrazovni sistem nije dovoljno inkluzivan – kapaciteti obrazovnog sistema da odgovori na obrazovne potrebe različitih osetljivih društvenih grupa nedovoljno su razvijeni, kao i afirmativne mere za upis učenika iz porodica nižeg socioekonomskog statusa.[585] Upis u srednje škole i na više nivoe obrazovanja vrši se skoro

582 Vidi ceo dokument na: http://www.zuov.gov.rs/wp-content/uploads/2014/01/NOKS.pdf.

583 Vidi više na: http://www.bfpe.org/wp-content/uploads/2015/09/Zakon-o-NOK-u-NSRS-do-kraja-godine_FINAL.pdf.

584 Vidi: http://www.opozicionar.com/verbic-najavljuje-otpustanja-u-prosveti-10–000-zaposlenih-je-visak/.

585 Afirmativne mere postoje za učenike i studente romske nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom.

isključivo na osnovu prethodno ostvarenog rezultata i uspeha na maturi i na prijemnom ispitu, što je ujedno i osnovni kriterijum prilikom dodele finansijske podrške učenicima i studentima.

Među muškarcima i ženama postoji sličan procenat osoba koje imaju više i visoko obrazovanje (oko 16%), ali je u populaciji žena nešto veći broj osoba koje imaju osnovno obrazovanje ili niže (39% naspram 29%). Poređenje obrazovnog nivoa različitih etničkih zajednica ukazuje takođe na velike razlike – npr. u okviru romske zajednice 87% populacije ima osnovno ili niže obrazovanje, a manje od 1% ima visoko ili više obrazovanje. Takođe, obrazovna struktura osoba sa invaliditetom je nepovoljna: 52,7% osoba sa invaliditetom uzrasta iznad 15 godina ima završeno osnovno obrazovanje ili nepotpunu osnovnu školu, dok svega 6,5% ima završeno više ili visoko obrazovanje.[586]

15.2. Zakonodavni okvir i praksa sprovođenja zakona iz oblasti obrazovanja

Krajem jula 2015. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.[587] Ovim izmenama i dopunama izvršeno je usklađivanje Zakona sa Strategijom i okolnostima koje postoje u okruženju Republike Srbije, posebno u Evropskoj uniji, koje jasno ukazuju da je Srbiji potreban kvalitetan sistem obrazovanja koji će obezbediti povećanje obrazovnog nivoa stanovništva i razvoj Republike Srbije kao države zasnovane na znanju i koji će moći da obezbedi dobru zaposlenost stanovništva. U obrazloženju Zakona o izmenama i dopunama zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja kao jedan od razloga izmena navedena je potreba stvaranja mogućnosti da deca, učenici i odrasli sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, bez obzira na sopstvene materijalne uslove imaju pristup svim nivoima obrazovanja. Takođe, naglašena je potreba smanjenja stope osipanja iz sistema obrazovanja i vaspitanja, posebno osoba iz socijalno ugroženih kategorija stanovništva i nerazvijenih područja, osoba sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i drugih osoba sa specifičnim teškoćama u učenju.

Izmenama i dopunama Zakona predloženo je osnivanje Agencije za obrazovanje i vaspitanje, koja bi pratila ispunjenja opštih principa i ciljeva, ostvarenja strateških pravaca razvoja i unapređenja celokupnog sistema obrazovanja i vaspitanja. Ovu agenciju bi osnivala Vlada i ona bi mogla da organizuje i sprovodi posebna istraživanja o ostvarivanju opštih ishoda i standarda, kao i postignuća na svim nivoima obrazovanja i vaspitanja i učestvuje u međunarodnim istraživanjima, pokreće inicijative za razvoj i unapređenje sistema obrazovanja i vaspitanja na nacionalnom

586 Prema popisu iz 2011. godine RZS, dostupno na: http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/Popis2011/Skolska%20sprema,%20pismenost%20i%20kompjuterska%20pismenost-Educational%20attainment,%20literacy%20and%20computer%20literacy%20.pdf.

587 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje i 68/15.

nivou, predlaže i priprema razvojne programe i stara se o usklađenosti sistema obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji sa obrazovnim i sveukupnim razvojnim politikama u okruženju. Donošenje akta o osnivanju Agencije predviđeno je u roku od 2 godine od dana stupanja na snagu izmena i dopuna, a Agencija bi trebalo da počne sa radom i obavljanjem delatnosti od 1. januara 2016. godine, kako bi se stvorile pravne i finansijske pretpostavke za njen rad (čl. 10).

Dopunjen je i član 27 Zakona kojim se uređuju vrste ustanova za obrazovanje. Naime, dodatnu podršku u obrazovanju dece, učenika i odraslih sa smetnjama u razvoju, pored škole za učenike sa smetnjama u razvoju u vaspitnoj grupi, odnosno drugoj školi i porodici može da pruža i škola koja ima odeljenja učenika sa smetnjama u razvoju. Time će se proces inkluzije u obrazovnom sistemu učiniti efikasnijim i pružiti stručna pomoć nastavnicima i vaspitačima koji rade sa decom, učenicima i odraslima sa smetnjama u razvoju. Predviđeno je i brisanje postojećih kriterijuma i donošenje novih od strane Vlade. Kriterijumi koji se odnose na usklađivanje mreža srednjih škola bi trebali da budu usaglašeni sa Strategijom koja predviđa da se uradi analiza mreže srednjih škola i program transformacije pojedinih srednjih stručnih škola u gimnazije, kao i da se uradi nova mreža koja će biti usklađena sa potrebama privrede i sa demografskim kretanjima u regionu i lokalnoj sredini. Zato je završnim odredbama predviđen rok za izradu Uredbe Vlade od godinu dana, a potom novi rok od godinu dana za izradu nove mreže škola.

Dodat je i novi stav kojim se omogućava odlaganje upisa i deci koja su po uzrastu stasala za upis u školu. Iskustvo iz prethodnih školskih godina pokazalo je da postoji potreba da se, u izuzetnim slučajevima, a kada, pre svega, interes deteta to zahteva, omogući odlaganje polaska deteta u prvi razred osnovne škole. Na taj način nikako se ne ugrožava inkluzivnost sistema obrazovanja i vaspitanja, već se, zapravo, taj sistem još više prilagođava specifičnim potrebama deteta.

Izvršeno je i usklađivanje člana 100 Zakona sa Direktivom Saveta evropskih zajednica 77/486EEZ od 25. jula 1977. godine koja se odnosi na obrazovanje dece migranata i obavezu države domaćina da im obezbedi pomoć u učenju svog jezika kako bi im sistem obrazovanja bio dostupan u što kraćem roku. Dosadašnja odrednica „dete i učenik neke od evropskih zemalja“ isključuje migrante, odnosno decu stranih državljana koji nisu iz Evrope. Izmenjenim stavom 2 ovog člana za prognana i raseljena lica i decu i učenike koji su vraćeni u zemlju na osnovu sporazuma o readmisiji, koja ne poznaju jezik na kome se izvodi obrazovno-vaspitni rad ili pojedine programske sadržaje od značaja za nastavak obrazovanja, škola je u obavezi da organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunsku nastavu, po posebnom uputstvu koje donosi ministar.

Brisanjem stava 2 u članu 144 izvršeno je usklađivanje sa Zakonom o radu.[588] Ovim se obezbeđuje prestanak radnog odnosa nastavnog osoblja u skladu sa opštim propisima. Predviđeno je usvajanje pomenutih izmena po hitnom postupku

588 *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

kako bi se sprečile štetne posledice za nastavno osoblje u predškolskim ustanovama i osnovnim i srednjim školama kojima bi usled navršavanja 40 godina radnog staža u tekućoj školskoj godini prestao radni odnos, bez obzira na godine života.

Novi zakon u udžbenicima je usvojen 31. jula 2015. godine,[589] a on bi trebalo da obezbedi kvalitetne udžbenike koji će biti dostupni svim učenicima, kao i da zaštiti porodični budžet. Novim zakonom određuje se maksimalna cena udžbenika i predviđa donošenje novog plana udžbenika, s tim što se broj izdavača udžbenika neće smanjivati a niko neće biti sprečen da izdaje udžbenike. Do sada je bila prisutna nedovoljna transparentnost u odlučivanju i postupku izbora udžbenika koji je bio po nalazima Agencije za borbu protiv korupcije i drugih nezavisnih timova glavni uzrok korupcije.

Korak ka elektronskom udžbeniku je, uvođenje elektronskog dodatka i to za one sadržaje, posebno u stručnim školama, koje treba često menjati. Predviđeno je da Zavod za izradu udžbenika ima obavezu da pripremi sve udžbenike na jezicima nacionalnih manjina i za decu sa smetnjama u razvoju, ali neće imati monopol izdavaštva, nego će svim zainteresovanim izdavačima biti omogućeno da se prijave na javni poziv. Svi izdavači imaće obavezu da izdvajaju dva odsto od prometa na tržištu za Fond za udžbenike na jezicima manjina i za decu sa smetnjama u razvoju, a garancija da će to i činiti biće polaganje menice na 10 miliona dinara.

Takođe, predviđena je zabrana nametanja nastavnih sredstava bez pune saglasnosti roditelja, a novim rešenjima se stvara mogućnost za pravedniju raspodelu besplatnih udžbenika, kao i za nasleđivanje udžbenika.

Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju,[590] daje se prioritet pri upisu dece iz osetljivih grupa a omogućena je i realizacija posebnih, specijalizovanih i alternativnih programa.

Tokom prošle godine utvrđeno je postojanje različite cene vrtića u različitim lokalnim samoupravama, pa su mnogi roditelji plaćali daleko veću cenu od one utvrđene Zakonom. Novi Pravilnik o merilima za utvrđivanje cene usluga u vrtićima kojim je predviđeno da roditelj plaća do 20 odsto ekonomske cene, počeo je da se primenjuje od 1. januara 2015. godine, a sve lokalne samouprave u Srbiji dužne su da usklade cene vrtića sa tim propisom, te da poštuju Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i udeo troškova koje plaća roditelj ograniče na najviše 20 odsto ekonomske cene. To znači da će roditelji ubuduće vrtić plaćati najviše 6.000 dinara.

Kategorije za koje je vrtić besplatan po zakonu – deca čiji roditelji primaju materijalnu, socijalnu pomoć, deca bez roditeljskog staranja i mališani sa smetnjama u razvoju, i ubuduće će od grada biti subvencionisani 100%, a roditelji trećeg i svakog narednog deteta ni ubuduće neće plaćati vrtić. Ukinute su olakšice koje su bile predviđene za samohrane roditelje i za drugo od dvoje dece u vrtiću. Roditelji

589 *Sl. glasnik RS*, 68/15.

590 *Sl. glasnik RS*, 18/10.

koji su do sada manje plaćali jer su imali regres, nastaviće da plaćaju regresnu cenu dok je rešenje po osnovu koje su dobili olakšice na snazi, a to rešenje može važiti najduže godinu dana. Za grad Beograd je predviđeno regresiranje i u privatnim vrtićima, na punu ekonomsku cenu od 27.700 dinara, koja je utvrđena i za državne vrtiće, roditelji će plaćati 20 odsto, 5.540 dinara, a ostalo će dotirati grad. Međutim, ako je cena u privatnom vrtiću iznad 27.700 dinara, roditelj će morati da doplati razliku.

15.3. 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.[591] 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 julu 2015. godine usvojene su Izmene i dopune Zakona o visokom obrazovanju.[592] Predviđena je izmena člana 90 Zakona o visokom obrazovanju kojom se propisuje da samostalna visokoškolska ustanova statutom utvrđuje broj i termine održavanja ispitnih rokova. Članom 124, priznaaje se pravo studentima upisanim u prvu godinu osnovnih studija zaključno sa upisom u školsku 2012/2013. godinu da se finansiraju iz budžeta najduže godinu dana po isteku redovnog trajanja studija.

U julu 2015. godine u Narodnoj skupštini se raspravljalo o Predlogu dopuna Zakona o visokom obrazovanju koji je septembra 2014. godine podnela parlamentarna opozicija reagujući na sve češću pojavu lažnih doktorata.[593] Cilj ovih predloga bio je da se u zakon uključi institut „akademska četitost" u cilju obezbeđivanja primerene reakcije na problem plagijata i da se uredi pitanje povrede akademske čestitosti u sistemu visokog obrazovanja u Srbiji.[594] Predlog opozicije nažalost nije usvojen u skupštinskoj proceduri jer je, od ukupno 152 prisutnih, za njega glasalo

591 *Sl. glasnik RS,* 76/05, 100/07 – autentično tumačenje, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 68/15 – autentično tumačenje i 68/15.

592 *Sl. glasnik RS*, 68/15.

593 Više o lažnim doktoratima vidi u *Izveštaj 2014*, III.16.3.

594 Vidi predlog izmena zakona na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/3048–14Lat.pdf.

svega 19 narodnih poslanika i pored toga što je i Evropski parlament komentarisao pojave plagijata u Srbiji. Naime, jedna tačka u Rezoluciji o Srbiji koju je u martu 2015. godine Evropski parlament usvojio navedeno je da Evropski parlament izražava zabrinutost zbog toga što državne institucije i akademska zajednica u Srbiji nisu uspele da se izbore sa velikim problemom plagijata.

16. Zdravstvena zaštita

16.1. Opšte

Pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje definisano je u članu 12 PESK.[595]

Ustav Srbije garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu i propisuje da deca, trudnice, majke tokom porodiljskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godine 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)[596] 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)[597] 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

595 Vidi više o ovom članu u: Opšti komentar br. 14, dok. UN, E/C.12/2000/4 (2000).

596 *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.

597 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09 – dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – dr. zakon i 93/14 i 96/15.

lica oslobođena su od obaveze plaćanja participacije (ratni vojni invalidi i civilni invalidi rata, druge osobe sa invaliditetom, dobrovoljni davaoci krvi itd.).

Sistem zdravstvene zaštite Republike Srbije pripada formalno Bizmarkovom modelu obaveznog zdravstvenog osiguranja i njegov osnovni cilj je da ostvari najviši mogući nivo očuvanja zdravlja građana i porodice putem sprovođenja mera za očuvanje i unapređenje zdravlja, sprečavanje i rano otkrivanje bolesti i povreda i blagovremeno i efikasno lečenje i rehabilitaciju.

Obezbeđenje zdravstvene zaštite je organizovano na tri nivoa – primarnom, sekundarnom i tercijarnom, sa razvijenom mrežom zdravstvenih ustanova na svim nivoima. Kao posledica depopulacije i migracija, pojedine zdravstvene ustanove primarne zdravstvene zaštite (zdravstvene stanice i ambulante) u ruralnim područjima Srbije su zatvorene, što je dovelo do otežane dostupnosti ovih usluga seoskom, uglavnom starijem stanovništvu. Manje od jedne četvrtine zaposlenih (23,9%) čine zdravstveni radnici sa visokom stručnom spremom, 7% je zaposlenih sa višom stručnom spremom, a 43,7% sa srednjom stručnom spremom. U zdravstvenim ustanovama radi i 24,5% nemedicinskih radnika, odnosno na tri medicinska radnika dolazi jedan nemedicinski, što je veliko opterećenje u poređenju sa drugim evropskim zemljama.

Kada je reč o oceni stanja javnog zdravlja u Srbiji, prema Izveštaju o napretku Srbije u 2015. godini navodi se da novoosnovana jedinica e-Zdravlje u Ministarstvu zdravlja nije operativna. Još uvek nije u potpunosti integrisan centralizovani sistem elektronskih zdravstvenih kartona koji je finansirala EU. Loša finansijska situacija fonda javnog zdravlja dovodi u pitanje održivost tog sektora. Manjak medicinskog i administrativnog osoblja u domovima zdravlja uzrokuje poteškoće, naročito u ruralnim oblastima. U Izveštaju se ukazuje na potrebu boljeg upravljanja ljudskim resursima i većem organizacionom kapacitetu što se može postići usvajanjem nacionalnog plana za ljudske resurse u sektoru zdravstva. Uporedo sa ovim potrebno je razviti nove programe specijalizacije i stručnog usavršavanja. Navedeno je takođe da nije ostvaren nikakav napredak u pripremi nove strategije za kontrolu duvana.

Kad je reč o prenosivim bolestima, nadzor i kapacitet za reagovanje su i dalje ograničeni i zahtevaju modernizaciju. Neophodno je dalje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU – potrebno je razviti centralizovani informacioni i komunikacioni sistem u zdravstvu. Smatra se da više pažnje treba posvetiti delotvornom, održivom finansiranju strategija za pojedinačne bolesti, uključujući nacionalne strategije za HIV/sidu i podizanje nivoa svesti, prvenstveno o značaju vakcinacije dece. Takođe je potrebno dalje usavršiti nadzor nad antimikrobnom rezistencijom i na međusektorskoj saradnji.

U oblasti krvi, tkiva, ćelija i organa usklađenost sa pravnim tekovinama EU i razvoj administrativnog kapaciteta su još uvek u ranoj fazi pa je potrebno ojačati administrativni i tehnički kapacitet Uprave za biomedicinu i uspostaviti zakonodavni okvir kojim se utvrđuju njene nadležnosti i odgovornosti u pogledu nadzora nad sektorom. Načelno bi trebalo razviti standarde kvaliteta i bezbednosti zasnovane na

zakonodavstvu EU i odgovarajuće inspekcijske službe u ovom sektoru. Konstatuje se da je usvojen izvestan broj pravilnika u oblasti farmaceutskih proizvoda, naročito pravilnik o uslovima za uvoz medicinskih proizvoda i uređaja koji nemaju dozvolu za plasiranje na tržište. Ukazuje se i na nerazvijenost usluga u oblasti mentalnog zdravlja koje se realizuju u zajednici, kao i da kancelarija Vlade za borbu protiv droge još uvek nije operativna kancelarija.[598]

U Izveštaju o napretku se navodi da je Vlada u decembru prošle godine usvojila Strategiju za suzbijanje zloupotrebe droga za period 2014–2021. godine i Akcioni plan za njeno sprovođenje za period 2014–2017. godine, kao i Zakon o prevenciji i diijagnostikovanju genetskih oboljenja, genetskih anomalija i retkih bolesti, koji je usvojen u januaru, ali da su potrebni kontinuirani napori kako bi se olakšalo njihovo sprovođenje.

16.2. 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 onemogućava da dobiju zdravstvene usluge. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje velikog broja zaposlenih se ne ostvaruje uglavnom zbog činjenice da im poslodavci ne uplaćuju doprinose za zdravstvo. Svaki peti stanovnik Srbije je obavezno zdravstveno osiguran u skladu sa članom 22 Zakona o obaveznom socijalnom osiguranju. Prema podacima RFZO ukupno je registrovano 1.317.482 lica koja su po članu 22 ispunila osnov za overu zdravstvenih knjižica. To su lica koja nisu stekla osnov osiguranja po osnovu zaposlenosti, penzija, obavljanja samostalne delatnosti, poljoprivrede i slično, a pripadaju grupaciji stanovništva koje je izloženo povećanom riziku oboljevanja, kao i socijalno ugroženom stanovništvu. Za ova lica sredstva za uplatu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije. Ta sredstva su znatno manja od onih koja je potrebno obezbediti prema zakonu kojim se uređuju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje.[599] Posebno su ugroženi stariji od 65 godina u seoskim područjima, Romi, osobe sa invaliditetom, izbeglice i prognana lica.

Stari u seoskim područjima su pod višestrukim rizikom ranjivosti (starost, siromaštvo, isključenost), što dovodi do otežane pristupačnosti zdravstvenih usluga – zdravstvene stanice i ambulante su u udaljenim područjima i zatvaraju se zbog depopulacije i migracija selo – grad, a službe kućne nege i pomoći ne mogu biti formirane zbog malog broja stanovnika. U toku razvoja su integrisane usluge na lokalnom nivou, koje uključuju pomoć gerontodomaćica, palijativnu negu i zbrinja-

598 Vidi: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_nov_2015.pdf.

599 Izveštaj o poslovanju RFZO za 2014. godinu, dostupno na: http://www.rfzo.rs/download/informator/informator_o_radu_112015.pdf.

vanje obolelih u terminalnim fazama bolesti, a nedovoljno je gerijatrijskih postelja u bolnicama i mogućnosti za institucionalno zbrinjavanje ovih osoba.

Zbog siromaštva, nezaposlenosti, niskog nivoa obrazovanja, ograničenog pristupa informacijama, rizičnog ponašanja, slabih socijalnih veza, problema u ostvarivanju osnovnih građanskih i drugih prava, Romi su razvili, takođe, kompleksnu višestruku ranjivost, koja se pre svega ogleda u njihovom zdravlju i pristupačnosti zdravstvenih usluga. U odnosu na većinsko stanovništvo u Srbiji, Romi ređe koriste preventivne usluge, manje su im poznata pravila korišćenja zdravstvenih usluga, žene u reproduktivnom periodu ređe koriste usluge ginekologa i češće dobijaju objašnjenja koja nedovoljno razumeju. U ovom cilju uvedene su zdravstvene medijatorke od 2009. godine u skladu sa sprovođenjem Akcionog plana o zdravstvenoj zaštiti Roma od 2009. do 2014. godine. Posredstvom zdravstvenih medijatorki nekima od njih su obezbeđeni lični dokumenti i legitimacije, a poboljšan je obuhvat dece i odraslih vakcinacijom, sistematskim pregledima i aktivnostima ranog otkrivanja bolesti.[600]

Prema rezultatima istraživanja višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u romskim naseljima u Srbiji, smanjena je smrtnost romske odojčadi i dece do pet godina starosti, povećan je upis u matične knjige rođenih, dok je praktično izjednačen obuhvat stručnom pomoći na porođaju i sadržaj prenatalne zdravstvene zaštite u poređenju sa neromskim stanovništvom.[601]

Budući da pojedina oboljenja nije moguće lečiti u zdravstvenim ustanovama u Srbiji Vlada Srbije je prošle godine osnovala Budžetski fond za lečenje oboljenja, stanja ili povreda koje se ne mogu uspešno lečiti u Republici Srbiji s ciljem da se omogući bolja zdravstvena zaštita u inostranstvu ukoliko to u Srbiji nije moguće. Mada je ovo veoma pozitivna odluka Vlade, potencijalni korisnici su se već na početku njene primene suočili sa problemima u ostvarivanju prava koja im se garantuju.[602]

Na dostupnost zdravstvene zaštite utiče i manjak zaposlenih u ustanovama. Obezbeđenost Republike Srbije lekarima sa 310 lekara na 100.000 stanovnika je ispod proseka regiona i proseka EU, dok je znatno niža obezbeđenost stanovnika medicinskim osobljem, koja u Srbiji iznosi 632 na 100.000 stanovnika, a u EU je prosek 836 na 100.000 stanovnika. 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. Od ukupnog broja specijalista, 28% je starije od 55 godina. S druge strane, na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje ima preko 2.000

600 Rezultati rada romskih zdravstvenih medijatorki vidi na: http://www.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=73.

601 „Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u Srbiji 2014. i istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u romskim naseljima“, UNICEF, dostupno na: http://www.unicef.org/serbia/Serbia_2014_National_and_Roma_Settlements_Srp_20140910.pdf.

602 Vidi o tome više *Izveštaj 2014,* III.17.2.

lekara, 80 lekara specijalista i preko 13.000 medicinskih sestara i tehničara.[603] Iako je godišnje potrebno, prema procenama eksperata Svetske banke, upisati oko 500 studenata na medicinske fakultete kako bi se zamenio prirodni odliv lekara, na pet medicinskih fakulteta u Srbiji se upisuje gotovo četiri puta veći broj studenata medicine.[604]

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. S druge strane, veliko je opterećenje zdravstvenog sistema administrativnim i tehničkim osobljem.[605] Zbog ovoga postoji bojazan da će biti ugrožena obezbeđenost stanovnika zdravstvenim kadrom na celoj teritoriji Republike.

Prema izveštaju *Euro Health Consumer Index for 2014 (EHCI 2014*), Srbija je na 33. mestu sa 473 poena.[606]

603 Vidi: *Danas*, http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/veci_broj_specijalista_tek_za_pet_godina.55.html?news_id=293943.

604 Cochrane D., Conroy M., Kampton G., Blair G., *Republic of Serbia Human Resource Strategy 2010*, (The Ministry of Health and World Bank Health project).

605 *Ibid.*

606 Vidi: http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2014/EHCI_2014_report.pdf.

III.
POSEBNE TEME

1. Izbeglička kriza u Srbiji tokom 2015. godine

1.1. Pregled stanja

Početak od maja 2015. godine naglo je počeo da raste broj osoba koje izražavaju nameru da traže azil u Srbiji. Dok je taj broj u periodu januar-april iznosio 13.148, u maju je nameru da traži azil izrazilo 9.034 ljudi, 15.209 u junu, 29.037 u julu, 37.463 u avgustu, 51.048 u septembru, u oktobru 180.307, 149.923 u novembru i 92.826 u decembru, što ukupno čini 577.995 izraženih namera u 2015. godini, zaključno sa novembrom. Poređenja radi, tokom čitave 2014. godine, nameru da traži azil izrazilo je 16.490 lica.

Istovremeno se priroda izbegličkog toka kroz Srbiju promenila. Iako Srbija ni ranije nije percipirana kao zemlja odredišta od strane najvećeg broja izbeglica, one su se izvesno vreme zadržavale u Srbiji i boravile u centrima za azil, što više nije slučaj.[1] Početak od aprila 2015. godine, vreme koje su izbeglice provodile u Srbiji iznosilo je 2–3 dana, odnosno poklapalo se sa rokom važenja potvrde o izraženoj nameri, a često je bilo i znatno kraće.[2]

Nadležni organi Republike Srbije kao odgovor na novu situaciju otvorili su u julu centar u Preševu gde izbeglice mogu biti evidentirane i gde im se može pružiti najosnovnija humanitarna pomoć. Međutim, mnoge izbeglice koje su prošle kroz centar u Preševu žalile su se na nedovoljnu količinu osnovnih namirnica, kao i na činjenicu da su bile primorane da satima čekaju u redu kako bi bile evidentirane.[3] Osim u Preševu, privremeni prihvatni centri otvoreni su i u Miratovcu (takođe blizu makedonske granice), Kanjiži i Subotici (blizu mađarske granice), a kasnije i u

1 Dok je tokom 2014. godine, kada je 16.490 lica izrazilo nameru da traži azil, u centrima za azil bilo smešteno 11.118 (67,42%), do kraja novembra 2015. godine, od 485.169 osoba koje su izrazile tu nameru, u centar za azil javilo se samo 10.237 (2.1%).

2 Na osnovu neposrednog rada sa izbeglicama u Srbiju, tim Beogradskog centra za ljudska prava zaključio je da većina evidentiranih izbeglica potvrdu o izraženoj nameru da se traži azil posmatra kao „tranzitnu vizu“ i napušta Srbiju u roku važenja potvrde.

3 Informacija dobijena prilikom neposrednog rada sa izbeglicama u Srbiji.

Adaševcima, Šidu i Principovcu (blizu hrvatske granice), ali evidentiranje se jedino vršilo u centru u Preševu.

Pre nego što je granica između Srbije i Mađarske zatvorena za izbeglice, većina izbeglica kretala se od Preševa ka Beogradu, da bi kasnije autobusom ili, ređe, vozom otišli za Kanjižu ili Suboticu. Veliki broj izbeglica boravio je u Beogradu u izuzetno lošim uslovima, budući da do organizovanog odgovora države u Beogradu nije došlo. Pravnu, psihološku, medicinsku i humanitarnu pomoć u najvećoj meri pružile su organizacije civilnog društva u saradnji sa UNHCR-om i lokalnom zajednicom. Broj izbeglica koje borave u Beogradu značajno je opao nakon što je zatvorena granica sa Mađarskom, kada je većina izbeglica počela da se kreće direktno od Preševa ka Šidu kako bi prešle granicu sa Hrvatskom.

Među osobama kojima je potrebna međunarodna zaštita koje su do septembra bile prisutne u Beogradu primećen je i velik broj izuzetno ranjivih pojedinaca, uključujući i moguće žrtve rodnog nasilja, mučenja i drugog okrutnog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, trgovine ljudima, ali i značajan broj maloletnika bez pratnje.

Kako bi se pojačali napori na pružanju pomoći osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom prisutnim na neformalnim mestima okupljanja, u saradnji između Beogradskog centra za ljudska prava, kancelarije UNHCR u Beogradu, Adventističke razvojne i humanitarne agencije (ADRA) u Srbiji, Opštine Savski venac i organizacije Klikaktiv, avgusta 2015. godine osnovan je Info centar za azil u ul. Nemanjina 3 u Beogradu. Budući da je kao jedan od suštinskih problema sa kojima se suočava najveći deo izbeglica koje prolaze ili ostaju u Srbiji nedostatak kvalitetnog informisanja o pravima kojima raspolažu u Republici Srbiji, uključujući i pravo da se traži azil, Info centar za azil otvoren je u blizini centralne autobuske i železničke stanice u Beogradu kao lokacije na kojoj se okuplja najveći broj izbeglica, kako bi im se pružila mogućnost da dobiju tačne informacije od osoblja koje je za to posebno obučeno. Osim pružanja pravnog i psihološkog savetovanja, kapacitet i aktivnosti Info centra u septembru su proširene i obuhvatile i koordinisanje napora više organizacija civilnog društva i lokalne zajednice na pružanju humanitarne pomoći na području Beograda, otvaranje posebne prostorije za majke sa decom i unapređenje ostvarivanja pristupa zdravstvenoj zaštiti u Srbiji. Info centar za azil raspolaže pravnicima, previodicima za više jezika i psiholozima, ali i volonterima koji pomažu sprovođenje aktivnosti Info centra.

Sredinom septembra 2015. godine, u Mađarskoj je na snagu stupilo novo zakonodavstvo koje nezakoniti prelaz državne granice i boravak na teritoriji Mađarske tretira kao krivični delo.[4] Tada je Mađarska gotovo u potpunosti zatvorila granicu sa Srbijom kada je reč o izbeglicama, uvodeći ubrzani postupak na granici u kojem se

4 Vidi *The Hungarian Helsinki Committee's Opinion on the Government's amendments to criminal law related to the sealed border*, Mađarski helsinški odbor, Budimpešta, 16. septembar 2015, dostupno na: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/modification-of-criminal-laws-16092015.pdf.

ogromna većina zahteva za azil odbacuje budući da Mađarska Srbiju sada posmatra kao „sigurnu treću zemlju“.[5] Sukob koji je usledio između izbeglica i mađarske policije izazvao je osudu međunarodne zajednice i agencija Ujedinjenih nacija.[6] Vrlo brzo, međutim, izbeglički tok gotovo u potpunosti usmerio se ka Hrvatskoj. Do kraja 2015. godine uspostavljen je mehanizam saradnje između srpske i hrvatske policije kako bi izbeglice mogle organizovano i legalno da putuju dalje ka sigurnim zemljama utočišta, uz mogućnost da se zahtev za azil podnese i u ovim „tranzitnim“ državama.

Odnos nadležnih organa Republike Srbije prema izbeglicama tokom 2015. godine bio je tokom većeg dela godine korektan s obzirom na situaciju masovnog priliva. Politika „otvorenih granica“ doprinela je tome da značajno opadne broj navoda o različitim vidovima prinudnog udaljenja tokom 2015. godine kada je reč o osobama koje pristižu u Srbiju preko zelene granice. Međutim, sredinom novembra Slovenija, Hrvatska, Srbija i Makedonija odlučile su da ograniče pristup teritoriji za sve izbeglice osim onih koje dolaze iz Iraka, Sirije i Avganistana, odnosno „ratom zahvaćenih područja“. Budući da uskraćivanje pristupa teritoriji izbeglicama, odnosno postupku azila nije u skladu sa odredbama međunarodnog izbegličkog prava i međunarodnog prava ljudskih prava, ali ni sa odredbama nacionalnih zakonodavstava zemalja u regionu, ombudsmani ovih zemalja osudili su novu praksu i pozvali da se ponovo omogući pristup postupku azila svim osobama koje izraze nameru da traže azil.[7] Uprkos tome, praksa ograničavanja pristupa postupku azila u odnosu na zemlju porekla i dalje se nastavlja.

1.2. Sistem azila Republike Srbije

Republika Srbija je strana ugovornica Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola o statusu izbeglica iz 1967. godine.[8] Pravo na utočište, u

5 Vidi *Building a Legal Fence,* Mađarski helsinški odbor, Budimpešta, 7. avgust 2015, dostupno na: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HU-asylum-law-amendment-2015-August-info-note.pdf.

6 Vidi *UN rights chief 'appalled' at recent treatment of refugees, migrants by Hungarian authorities,* UN News Centre, 17. septembar 2015, dostupno na: http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51902#.Vi5NLUQVhHx.

7 Zaštitnik građana Republike Srbije izjavio je da „Srbija prema međunarodnom pravu ima obavezu da svim ljudima koji izraze nameru da zatraže azil omogući ulazak u zemlju, a ne samo državljanima Sirije, Iraka i Avganistana.“ Vidi više u „Izjave ombudsmana Srbije i Makedonije nakon obilaska prelaza na srpsko-makedonskoj granici“ od 7. decembra 2015. godine, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011–12–25–10–17–15/4465–2015–12–07–14–22–40.

8 U skladu sa članom 1 (A) (2) Konvencije, izbeglicom se 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.

skladu sa odredbama ovih ugovora, zajemčeno je članom 57, st. 1 Ustava Republike Srbije.[9] Osim što je zagarantovano Ustavom, ostvarivanje prava na azil u Republici Srbiji uređeno je pre svega Zakonom o azilu iz 2008. godine,[10] ali su važne i odredbe Zakona o strancima,[11] koji se supsidijarno primenjuje u odnosu na Zakon o azilu. Zakon o azilu propisuje sam postupak za dobijanje azila, ali i prava kojima raspolažu lica koja traže azil, izbeglice i osobe kojima je dodeljena supsidijarna zaštita.[12]

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, a gde će biti registrovan i podneti zahtev za azil. Tražioci azila imaju pravo i da zahtevaju od Kancelarije za azil da im odobri da borave u privatnom smeštaju.

Problemi u vezi sa pristupom postupku azila u praksi se javljaju najčešće na aerodromu „Nikola Tesla“, budući da u Srbiji nije adektvatno regulisan postupak prinudnog udaljenja stranaca koji ne ispunjavaju uslove za ulazak u Republiku Srbiju jer takvu odluku nije moguće osporiti, a na aerodromu nije omogućen pristup prevodiocu niti pravnom savetniku, što može dovesti do kršenja principa *non-refoulement.* U prvoj polovini 2015. godine, na aerodromu „Nikola Tesla“ izdato je samo 39 potvrda o izraženoj nameri da se traži azil,[13] dok istovremeno nije dozvoljen ulaz u Republiku Srbiju 520 stranih državljana. Među njima je bilo, *inter alia,* i 18 državljana Sirije i 30 državljana Iraka,[14] koji svakako ispunjavaju kriterijume predviđene članom 1 A (2) Konvencije o statusu izbeglica,[15] te je njihovo vraćanje bilo u suprotnosti sa normama međunarodnog izbegličkog prava.

9 Član 57 Ustava propisuje nešto šire osnove za progon nego što je to eksplicitno predviđeno članom 1 (A) (2) Konvencije o statusu izbeglica, pa se kao osnov progona, kao jednog od elemenata definicije izbeglice, navode i pol i jezik.

10 *Sl. glasnik RS,* 109/07.

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

12 Supsidijarna zaštita je oblik zaštite koji se dodeljuje osobama koje ne ispunjavaju uslove za izbeglički status, ali bi im u slučaju povratka u državu porekla pretilo mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje, ili bi im život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava, u skladu sa opšte prihvaćenim načelima međunarodnog prava ljudskih prava i član 2 Zakona o azilu.

13 Svi statistički podaci dobijeni su od Kancelarije UNHCR u Beogradu i Ministarstva unutrašnjih poslova.

14 Podaci dobijeni od Ministarstva unutrašnjih poslova povodom Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja 10–227/15 od 21. jula 2015.

15 O nalazima UNHCR-a u vezi sa osobama koje beže iz Sirije i Iraka videti više u *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III,* UNHCR, 27. oktobar 2014, dostupno na: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=544e446d4; *Note on the Continued Applicability of the April 2009 UNHCR Eli-*

Problemi u vezi sa pristupom postupku azilu javljali su se i prilikom izražavanja namere za traženje azila u policijskim upravama, koje često nemaju dovoljno administrativnih kapaciteta da izdaju više od nekoliko desetina potvrda dnevno. Saradnici Beogradskog centra za ljudska prava primili su pritužbe da službenici u PU Beograd odbijaju da im izdaju potvrde, govoreći im da napuste službene prostorije i da se vrate kasnije ili narednog dana. Ovakom tretmanu, u najvećem broju slučajeva, bili su izloženi muškarci ili grupe muškaraca.

U prvoj polovini 2015. godine, Evropski sud za ljudska prava odredio je organima Srbije privremene mere i sprečio prinudno udaljenje u jednom slučaju,[16] i to na zahtev pravnika Beogradskog centra za ljudska prava. Evropski sud je sprečio prinudno udaljenje tražioca azila kojem je Uprava za strance odbila da izda potvrdu o izraženoj nameri da traži azil pošto je postupak azila prethodno bio obustavljen.

U skladu s Konvencijom o statusu izbeglica (čl. 31) i Zakonom o azilu (čl. 8) osobe koje traže azil izuzete su od kažnjavanja 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.

Prekršajni sudovi, međutim, i u 2015. godini nastavili su sa praksom rasprostranjenog prekršajnog kažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji. Tako je u prvoj polovini 2015. godine prekršajno kažnjeno 10.696 osoba i izrečeno 830 zaštitnih mera udaljenja stranca, dok je izuzeće od kažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak primenjeno samo u odnosu na 489 lica koje su tokom prekršajnog postupka izrazile nameru da traže azil.[17]

Kada je reč o praksi prekršajnih sudova, bilo je i primera dobre prakse. U jednom slučaju, Prekršajni sud u Beogradu odbacio je zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv okrivljenog čiji je postupak azila ranije bio obustavljen, pa je pokušao ponovo da izrazi nameru da traži azil. Budući da je kod sudije izrazio nameru da traži azil, Prekršajni sud u Beogradu našao je da se, uprkos tome što je raniji postupak za azil obustavljen, na okrivljenog primenjuje Zakon o azilu.[18]

U prekršajnom postupku se ne angažuje uvek sudski tumač što onemogućava okrivljenog da prati tok prekršajnog postupka, te stoga predstavlja apsolutno bitnu

gibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-Seekers, UNHCR, 28. jul 2010, dostupno na: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4c4fed282&page=search.

16 Statistika Evropskog suda za ljudska prava o izrečenim privremenim merama od 1. januara do 30. juna 2015. godine dostupna na: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_art_39_02_ENG.pdf.

17 Trebalo bi imati na umu da navedeni broj prekršajno kažnjenih ipak uključuje i izvestan broj lica koja ne ispunjavaju kriterijume za izbeglički status u skladu sa članom 1 (A) (2) Konvencije iz 1951. godine, ali reč je ipak o relativno malom broju.

18 Rešenje Prekršajnog suda u Beogradu DS-66 Pr. br. 979/15 od 5. juna 2015. godine.

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.[19]

Kancelarija za azil omogućava registraciju, odnosno podnošenje zahteva za azil po pravilu samo onim licima 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.[20] Licima koja su zbog nedostatka smeštajnih kapaciteta bez skloništa i borave na otvorenom, uskraćeno je pravo na pristup postupku za dobijanje azila.

Postupak za dobijanje azila u Srbiji propisan je Zakonom o azilu, koji u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku funkcioniše kao *lex specialis*. U skladu sa odredbama o opštem upravnom postupku prvostepeni postupak azila u Srbiji traje dva meseca od podnošenja zahteva za azil, a u tom roku Kancelarija za azil dužna je da donese prvostepeno rešenje o konkretnom zahtevu za azil. Zakon o azilu predviđa i mogućnost podnošenja žalbe sa suspenzivnim dejstvom drugostepenom organu, Komisiji za azil.[21]

Strancu čiji je zahtev za azil 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 licima koja 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.

Službenici Kancelarije za azil neredovno su uzimali zahteve za azil od tražilaca azila smeštenih u centrima u Sjenici i Tutinu čak i kada je tamo bio smešten značajno veći broj ljudi, usled geografske udaljenosti ovih centara od sedišta Kancelarije u Beogradu, što je tražioce azila koji su tamo boravili primoralo da čekaju arbitrarno dugo kako bi podneli zahtev za azil, što nije u skladu sa članom 25, st. 1 Zakona o azilu, koji predviđa podnošenje zahteva za azil u roku od 15 dana od registracije.

Kada je reč o broju poseta koje su službenici Kancelarije za azil u periodu od 1. januara do 31. avgusta 2015. godine sproveli u centrima za azil, Kancelarija za azil obavestila je saradnike Beogradskog centra za ljudska prava da „ne raspolaže podacima o datumima i broju odlazaka policijskih službenika u centre za azil i druge državne organe, odnosno organizacione jedinice radi obavljanja službenih radnji

19 Vidi više u *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012,* Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2013.

20 Postupak za dobijanje azila počinje trenutkom podnošenja zahteva za azil, a ne trenutkom izražavanja namere.

21 Za više detalja u vezi sa postupkom azila u Republici Srbiji videti *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2014,* Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2015, str. 22–36.

predviđenih članovima 24–26 Zakona o azilu u navedenom periodu."[22] Koliko je poznato saradnicima Beogradskog centra za ljudska prava, Kancelarija za azil posetila je centre u Sjenici i Tutinu samo dva puta tokom 2015. godine, u aprilu i julu.

U toku 2015. godine, Kancelarija za azil evidentirala je ukupno 577.995 tražilaca azila, registrovala 662, primila 583 zahteva za azil, saslušala 89 i usvojila 30 zahteva za azil (0,0052% od ukupnog broja izraženih namera u istom periodu).

Protiv prvostepenih odluka donetih u postupku azila, žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke (čl. 35).

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.[23] Protiv odluke Komisije za azil moguće je pokrenuti postupak pred Upravnim sudom koji odluku o tužbi donosi u sudskom veću od trojice sudija.

Do sada se 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,[24] 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.[25]

Osim zabrane *non-refoulement* iz Konvencije o statusu izbeglica (čl. 33),[26] nadležne organe obavezuje i zabrana proterivanja i vraćanja osoba protiv njihove volje na teritoriju gde bi im život ili sloboda bili ugroženi zbog rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova, kao što predviđa član 6 Zakona o azilu.

Prema Zakonu, država može, između ostalog, odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li osoba koja traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila koristeći

22 Podatak dobijen od Ministarstva unutrašnjih poslova po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja 10–383/2015. od 22. oktobra 2015. godine.

23 Shodno bi trebalo primeniti opšti rok od 60 dana propisan Zakonom o upravnom postupku (čl. 208).

24 Član 23 Zakona o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, 111/09.

25 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* i *Izveštaj jun–oktobar 2013.*

26 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[27] i sigurne države porekla[28] (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 koje traži azil mora pružiti mogućnost da opovrgava navode o sigurnosti te druge države.

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.[29] 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,[30] mišljenja UNHCR i izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija, kao što su Savet Evrope[31] ili međunarodne nevladine organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite izbeglica i tražilaca azila.

UNHCR je u avgustu 2015. godine objavio poziciju o Makedoniji kao zemlji azila, preporučujući svim državama da tu zemlju ne tretiraju kao sigurnu treću zemlju i da tamo ne vraćaju tražioce azila.[32] Još uvek nije jasno na koji način će nadležni organi Republike Srbije uzeti u obzir ovaj dokument prilikom sprovođenja postupka azila.

---

27 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.

28 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.

29 *Serbia Revisited,* str. 7.

30 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).

31 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 se u međuvremenu situacija u ovoj zemlji dodatno pogoršavala, vidi npr. Parlamentarna skupština Saveta Evrope, *The situation in Belarus,* AS/Pol (2012) 29, od 3. oktobra 2012.

32 Videti *The Former Yugoslav Republic of Macedonia as a country of asylum,* UNHCR, avgust 2015, dostupno na: http://www.refworld.org/docid/55c9c70e4.html.

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.[33] 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, a pre svega Evropskog suda za ljudska prava.

Trebalo bi istaći da je Kancelarija za azil u nekoliko slučajeva u 2015. godini ipak odustala od automatske primene koncepta sigurne treće zemlje i usvojila zahtev za azil uprkos tome što je tražilac azila *in casu* prošao kroz Makedoniju ili neku drugu zemlju koja se smatra sigurnom.

Sistematizacijom radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova predviđeno je 29 radnih mesta u okviru Kancelarije za azil.[34] Međutim, u trenutku pisanja ovog izveštaja, popunjeno je samo 17 radnih mesta: sistematizacijom je predviđeno jedno mesto za šefa i jedno za zamenika šefa Kancelarije (još uvek upražnjeno); za radno mesto Poslovi utvrđivanja prava na azil predviđeno je 11 izvršilaca (do sada angažovano 10); za radno mesto Poslovi prikupljanja i dokumentovanja podataka o zemljama porekla predviđena su 2 izvršioca; za radno mesto Poslovi registracije tražioca azila pri centru za azil 6 izvršilaca (angažovan 1); za radno mesto Prevodilac 4 izvršioca (nijedan još uvek nije angažovan); za Vođenje posebnih i operativnih evidencija sa VI-1 stepenom stručne spreme 2 izvršioca (angažovan 1), a za radno mesto Vođenje posebnih i operativnih evidencija sa IV stepenom stručne spreme predviđena su i angažovana 2 izvršioca.[35]

Trebalo bi napomenuti da su navedene informacije o zaposlenima u Kancelariji za azil poslate 3. novembra 2015. godine, što je samo nekoliko dana pre nego što je objavljen Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije od 10. novembra, u kome se navodi da je u Kancelariji za azil zaposleno 19 osoba.[36] Koliko je poznato saradnicima Beogradskog centra za ljudska prava, u vremenu između 3. i 10. novembra, Kancelarija za azil nije zapošljavala novo osoblje. U izveštaju se takođe navodi da je 2015. godine osnovana Kancelarija za azil kao civilna jedinica unutar Uprave granične policije,[37] što nije tačno, budući da Kancelarija za azil nema civilni karakter.

33 Vidi *M. S. S. protiv Belgije i Grčke,* ECtHR, App. No. 30696/09 (2011).

34 Pravilnik o izmenama i dopunama pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Pov. 01 br. 9681/14–8 od 14. januara 2015. godine.

35 Podaci dobijeni od Ministarstva unutrašnjih poslova povodom zahteva za pristup informacijama od javnog značaja br. 10–18/2015. od 6. aprila 2015. godine.

36 Izveštaj EK za 2015. godinu, odeljak 5.2.4.

37 *Ibid.*

Uprkos određenim poboljšanjima u sistemu azila Republike Srbije, preporuka 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[38] važi i u 2015. godini.

1.3. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, prepoznatih izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita

Smeštaj za tražioce azila tokom 2015. godine obezbeđen je u centrima za azil u Banji Koviljači, Bogovađi, Sjenici, Tutinu i Krnjači. Ovi centri, koji imaju ukupni smeštajni kapacitet za 810 ljudi,[39] pod nadležnošću su Komesarijata za izbeglice i migracije. Obezbeđivanje smeštaja za tražioce azila finansira se iz budžeta Republike Srbije, a podzakonskim aktima su podrobnije uređena pojedina pitanja od značaja za rad ovih centara.[40]

Za razliku od 2014. godine, kada smeštajni kapacitet nije odgovarao broju izraženih namera, zbog promena u kretanju izbeglica koje prolaze kroz Republiku Srbiju, sve manji broj lica koje izraze nameru da traže azil javlja se u centar za azil. U 2015, od 485.169 evidentiranih do kraja novembra, samo 10.237 (2,1%) bilo je smešteno u centrima za azil, koji su sve vreme bili relativno prazni. Primera radi, dana 12. oktobra 2015. godine, kada su 4.732 osobe evidentirane od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, u centrima za azil bilo je smešteno samo 60 osoba (34 u Krnjači, 10 u Banji Koviljači, 9 u Tutinu, 7 u Sjenici, dok u centru u Bogovađi nije bila ni jedna osoba).[41]

Usled masovnog priliva izbeglica, nadležni organi Republike Srbije osnovali su nekoliko „prihvatnih centara“ za izbeglice i migrante koji raspolažu određenim smeštajnim kapacitetima, ali nisu predviđeni da na duži rok služe kao smeštaj za tražioce azila.

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[42] ustanovio je nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije za

38 Videti *Srbija kao zemlja azila*, UNHCR, avgust 2012, dostupno na: http://www.unhcr.rs/media/Srbija_zemlja_azila.pdf.

39 Podaci dobijeni od Komesarijata za izbeglice i migracije.

40 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) i Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, 31/08).

41 Podaci dobijeni od Komesarijata za izbeglice i migracije o stanju na dati dan.

42 *Sl. glasnik RS*, 107/12.

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. Tačka 2.1.5.2. Akcionog plana za Poglavlje 24 pristupnih pregovora sa Evropskom unijom predviđa pripremu programa za integraciju lica kojima je u Srbiji dodeljena međunarodna zaštita do kraja decembra 2015. godine; u trenutku pisanja ovog izveštaja, taj program još uvek nije pripremljen.

Lica kojima je dodeljen azil u Republici Srbiji još uvek nisu u stanju da ostvare niz prava zagarantovanih Konvencijom o statusu izbeglica i članovima od 39 do 50 Zakona o azilu. Ta prava podrazumevaju i pravo na boravak u Republici Srbiji, pravo na smeštaj, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, pravo na socijalnu pomoć, pravo na spajanje porodice, itd. Međutim, čak je i izuzetno mali broj lica čiji je zahtev za azil usvojen u Srbiji, a koje su ostale u zemlji, imao poteškoće prilikom ostvarivanja ovih prava, a naročito kada je reč o pravu na administrativnu pomoć i putnu ispravu, koje garantuju članovi 25 i 28 Konvencije o statusu izbeglica.[43]

1.4. Maloletni tražioci azila bez pratnje[44]

U toku 2015. godine, u Republici Srbiji evidentirana su 10.642 maloletna tražioca azila bez pratnje. S obzirom na poteškoće sa kojima se nadležni organi suočavaju prilikom evidentiranja tražilaca azila, nedostatak razvijenog postupka za identifikaciju maloletnika i činjenicu da mnoge izbeglice i migranti ne poseduju lične isprave, stvarni broj maloletnika bez pratnje verovatno je znatno veći.

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 tražilaca azila.[45] 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

43 U pogledu ostvarivanja prava na administrativnu podršku, u praksi se pokazalo da nadležni organi Republike Srbije u najvećem broju slučajeva zahtevaju da se tražioci azila i osobe kojima je u Srbiji odobren azil obrate vlastima države čiji su državljani kada je reč o ličnom statusu (npr. kada je reč o sklapanju braka u Srbiji), što je u suprotnosti sa članom 25 Konvencije; kada je reč o putnoj ispravi za izbeglice, ona od donošenja Zakona o azilu još nijednom nije izdata, a na zahteve za izdavanje se do sada dobijao odgovor od Ministarstva unutrašnjih poslova da se za to još uvek nisu stekli „tehnički uslovi“.

44 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).

45 *Serbia As a Safe Third Country,* Mađarski helsinški odbor, Budimpešta, septembar 2011, dostupno na: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-report-Serbia-as-S3C.pdf, str. 10.

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. Strani maloletnici koji izraze nameru da traže azil zatim bivaju upućeni u neki od centara za azil, 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.

1.5. Akcioni plan za Poglavlje 24 pristupnih pregovora sa EU

U procesu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, Ministarstvo unutrašnjih poslova je vodeće ministarstvo nadležno za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost. Ovo poglavlje, *inter alia*, obuhvata i oblast azila.

Evropska komisija je Ministarstvu 15. maja 2014. godine dostavila nacrt izveštaja sa skrininga, nakon čega je započela izrada akcionog plana za Poglavlje 24. Konačni izveštaj sa skrininga dostavljen je Ministarstvu 28. jula 2014. godine.[46] Konačnu verziju akcionog plana Evropska komisija pozitivno je ocenila oktobra 2015. godine.[47]

Preporuke Evropske komisije odnosile su se kako na neophodne promene u zakonodavstvu, tako i u institucionalnoj strukturi srpskog sistema azila i obuhvatale su, između ostalog, donošenje novog zakonodavstva koje bi u potpunosti bilo u skladu sa *acquis* Evropske unije, donošenje sveobuhvatnih programa za smeštaj i integraciju licima kojima je u Srbiji dodeljena međunarodna zaštita, podizanje kapaciteta nacionalnih institucija azila, revizija koncepta i primene principa sigurne treće zemlje i uspostavljanje efikasnog postupka azila.

Adekvatna implementacija preporuka Evropske komisije doprinela bi uspostavljanu funkcionalnog sistema azila u Republici Srbiji.

Organizacijama civilnog društva okupljenim u Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji, među kojima je i Beogradski centar za ljudska prava, omogućeno je da prisustvuju radnim sastancima sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, koji su održani 30. januara, 3. aprila i 16. oktobra 2015. godine. Organizacije civilnog društva dostavile su Ministarstvu svoje komentare na nacrte akcionog plana.

46 Izveštaj o skriningu, dostupan na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/ 2014/ 140729-screening-report-chapter-24-serbia.pdf.

47 Akcioni plan dostupan na: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/oglasi.nsf/ap-p24.pdf.

Članice Konventa u komentarima na nacrt akcionog plana istakle su nekoliko potencijalno problematičnih činjenica u vezi sa planom. Pre svega, njegove odredbe su veoma široke i nedovoljno konkretizovane, što onemogućava adekvatno praćenje njegove implementacije. Takođe, pojedine aktivnosti, kao što je obuka zaposlenih, predviđene su tek po donošenju novog Zakona o azilu (prvi kvartal 2016), pa se postavlja pitanje kako će sistem azila funkcionisati u međuvremenu. Politika integracije takođe ima nedostatake jer predviđa da se programi integracije razviju tek u decembru 2015. godine, čime se zanemaruju lica kojima je ove i prethodnih godina priznat izbeglički status ili dodeljena supsidijarna zaštita. Navedeni nedostaci predočeni su Ministarstvu i usmenim i pismenim putem.

U novembru 2015. godine, Evropska komisija objavila je novi godišnji izveštaj o napretku Srbije u pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji. Kada je reč o oblasti azila, osim što je ponovila neophodnost sveobuhvatnog reformisanja sistema azila kako bi se doveo u sklad sa tekovinama Unije, Komisija je istakla i neophodnost preduzimanja kratkoročnih mera kojima bi se poboljšalo procesuiranje zahteva za azil i uspostavio delotvoran mehanizam profilisanja između lica kojima je potrebna međunarodna zaštita i drugih kategorija stranih državljana, ali i povećali prihvatni kapaciteti.[48]

1.6. Briselski dogovor u 17 tačaka od 25. oktobra 2015. godine

U Briselu je 25. oktobra 2015. godine održan samit na kojem su bili prisutni predsednik Evropske komisije i šefovi država ili vlada Albanije, Austrije, Bugarske, Hrvatske, Makedonije, Nemačke, Grčke, Mađarske, Rumunije, Srbije i Slovenije, Predsedavajući Saveta Evropske unije i predsednik Evropskog parlamenta, kao i Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice. Samit je usvojio zajedničku deklaraciju o izbegličkom toku na zapadnobalkanskoj ruti,[49] prihvatajući određene principe za dalje delovanje.

Dogovor, koji je usvojen u obliku zajedničke izjave lidera prisutnih na samitu, mora se posmatrati u širem kontekstu, naročito imajući u vidu zajednički akcioni plan Evropske unije i Turske od 15. oktobra 2015. godine,[50] na koji se zajednička izjava i poziva,[51] te bi ova dva dogovora mogla predstavljati deo rešenja za situaciju izbeglica u Evropi oko kojeg su se saglasili najviši zvaničnici Evropske unije i država prisutnih na samitu.

48 Izveštaj EK za 2015. godinu dostupan na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf.

49 Zajednička izjava lidera prisutnih na samitu dostupna je na engleskom jeziku na: http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf.

50 Zajednički akcioni plan Evropske unije i Turske dostupan je na engleskom jeziku na: http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151016-eu-revised-draft-action-plan_en.pdf.

51 Vidi: Zajednička izjava, tačka 13.

Pravna priroda dogovora nije u ovom trenutku očigledna; da li je zajednička izjava pravno obavezujuća zavisi od toga da li su strane imale nameru da stvore međusobna prava i obaveze prema međunarodnom pravu.[52]

Dogovor od 25. oktobra u 17 tačaka postavlja principe budućeg delovanja, uspostavljanje međusobne komunikacije između država, saradnju sa agencijama Evropske unije (Frontex i EASO), kao i zajedničko upravljanje migracionim tokovima. Kada je reč o zemljama zapadnog Balkana, svakako su najvažnije tačke 3, 6, 11, 12, 13 i 14, koje se odnose na ograničavanje sekundarnog kretanja izbeglica, uspostavljanje dodatnih prihvatnih kapaciteta za do 50.000 osoba i različite vidove kontrole granica i readmisije lica koja ne ispunjavaju uslove za dobijanje međunarodne zaštite ili ne zatraže azil.

Do kraja 2015. godine, dogovor o tome na koji način će između ovih država biti raspodeljeni smeštajni kapaciteti za do 50.000 izbeglica nije postignut, ali podaci dobijeni od Komesarijata za izbeglice i migracije govore da je Srbija načelno spremna da proširi prihvatne kapacitete za do 3.000 osoba.[53]

Sa stanovišta civilnog društva, osnovni nedostatak zajedničke deklaracije jeste njena nedovoljna konkretizacija, što otežava ostvarivanje jasnog i potpunog uvida u razvoj politika azila i migracija u zemljama zapadnog Balkana, a određene suštinske odredbe se mogu tumačiti na sasvim oprečne načine. Tako, na primer, tačka 3 govori o obavezi „obeshrabrivanja" sekundarnog kretanja izbeglica u druge zemlje regiona bez da se prethodno o tome obavesti zemlja o kojoj je reč. Pojam „obeshrabrivanja" moguće je tumačiti na različite načine, kao i obavezu da se o takvom kretanju obavesti sledeća zemlja na izbegličkoj ruti, budući da se ne spominje potreba da se od dotične države prethodno dobije saglasnost.

Ne prejudicirajući konačne ciljeve ovog plana, čitanje nekoliko odredaba zajedno implicira da se uspostavlja obaveza tranzitnih zemalja ne samo da omoguće, nego i da sprovedu zadržavanje određenog broja izbeglica na svojoj teritoriji u dužem periodu. To naročito sledi iz obaveze da se omogući brzo profilisanje kako bi se utvrdilo kojim osobama je potrebna međunarodna zaštita, a kojima ne.

U zemljama zapadnog Balkana u ovom trenutku ne postoje neophodni kapaciteti kako bi se omogućilo sprovođenje ovakvog plana, kako u pogledu raspoloživih resursa, tako i u pogledu stručnih kadrova i stručnosti neophodnih kako bi se obezbedila adekvatna zaštita međunarodnog izbegličkog prava i prava ljudskih prava. Ova prava bi svakako bila naročito ugrožena u slučaju prinudnog zadržavanja izbeglica u tranzitnim zemljama, što bi moglo predstavljati ograničenje slobode kretanja i lične slobode. Bez odgovarajućeg mehanizma zaštite izbegličkog prava i ljudskih prava, takvo postupanje moglo bi da bude protivno odredbama Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tom

52 Vidi: M. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, 2003, str. 810–815.

53 Podatak dobijen od službenice Komesarijata za izbeglice i migracije 1. novembra 2015.

smislu, dodatno zabrinjava izjava predsednika Evropske komisije da „bez registracije nema prava“,[54] što nije tačno, budući da registracija nije jedan od uslova koje određeno lice mora ispuniti kako bi objektivno ispunjavalo kriterijume sadržane u članu 1 (A) (2) Konvencije iz 1951. godine.

2. Položaj sudske vlasti i reforma pravosuđa

2.1. 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[55] i traje do danas.

U 2013. godini usvojena je Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine.[56] Akcioni plan za njenu implementaciju (Akcioni plan),[57] a septembra iste godine osnovana je Komisija za njeno sprovođenje.[58]

Na internet prezentaciji Ministarstva pravde u septembru je objavljena konačna verzija Akcionog plana (AP) za Poglavlje 23. Aktivnosti koje su predviđene AP za oblast pravosuđa grupisane su u četiri velike celine: nezavisnost, nepristra-

54 *Speaking Points of President Juncker – Press Conference on Western Balkans Route Leaders' Meeting*, Brisel, 26. oktobar 2015, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15–5905_en.htm.

55 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/.

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

57 Akcioni plan se može naći na: http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/2890/akcioni-plan-za-sprovodjenje-nacionalne-strategije-reforme-pravosudja-za-period–2013–2018-godine.php.

58 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.

snost i odgovornost; stručnost i efikasnost i ratni zločini. Kako je u narativnom delu i navedeno, prilikom izrade AP vodilo se računa da, uz određeni stepen sublimacije, budu preuzete ključne aktivnosti predviđene AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa kako bi se postigla koherentnost ova dva dokumenta, ali i olakšalo praćenje sprovođenja reforme. Nakon usvajanja AP za Poglavlje 23 nephodno je pristupiti reviziji AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa kako bi se postigao što veći nivo komplementarnosti ovih dokumenata kao i usklađivanje rokova sa onim koji su predviđeni AP za Poglavlje 23. Tako, na primer, Strategijom je predviđeno da do kraja 2018. godine budu izvršene sve potrebne pripreme za promenu dela Ustava koji se odnosi na pravosuđe, dok je AP za Poglavlje 23 predviđeno usvajanje novog Ustava krajem 2017. godine.

U godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije konstatovano je da je Srbija dostigla određeni nivo pripremljenosti kada je reč o pravnim tekovinama i evropskim standardima u oblasti pravosuđa kao i da je ostvarila izvestan napredak u 2014/15. godini. Ističe se da su poboljšana pravila za ocenjivanje rada tužilaca i sudija i da su preduzeti određeni koraci da se smanji veliki broj zaostalih predmeta, ali da sa druge strane i dalje ima prostora za politički uticaj na imenovanja sudija i tužilaca. U Izveštaju je naglašeno da Srbija mora da konsoliduje proces reforme pravosuđa i obezbedi njeno delotvorno sprovođenje rešavanjem postojećih nedostataka u pogledu nezavisnosti, odgovornosti i delotvornosti pravosudnog sistema.

Narodna skupština je 2015. godine usvojila veliki broj novih zakona i /ili izmena i dopuna zakona koji su na snazi a odnose se na pravosuđe. U maju je usvojen Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku koji stupa na snagu 1. januara 2016. godine.[59] Krajem 2015. godine Narodna skupština je usvojila set od devet pravosudnih zakona.[60] U pitanju su izmene i dopune Zakona o uređenju sudova,[61] Zakona o javnom beležništvu,[62] Zakona o sudskim taksama,[63] Zakona o Pravosudnoj akademiji,[64] Zakona o sudijama,[65] Zakona o javnom tužilaštvu,[66] Zakona o Visokom savetu sudstva[67] i Zakona o Državnom veću tužilaca,[68] kao i novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju.[69]

---

59 *Sl. glasnik RS*, 40/15.

60 Vidi na: http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/211215/211215-vest10.html.

61 *Sl. glasnik RS,* 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 101/13, 106/15 i 40/15 – dr. zakon.

62 *Sl. glasnik RS*, 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – dr. zakon, 93/14 – dr. zakon, 121/14, 6/15 i 106/15.

63 *Sl. glasnik RS,* 28/94, 53/95, 16/97, 34/01 – dr. zakon, 9/02, 29/04, 61/05, 116/08 – dr. zakon, 31/09, 101/11, 93/12, 93/14 i 106/15.

64 *Sl. glasnik RS*, 104/09, 32/14 – Odluka US i 106/15.

65 *Sl. glasnik RS*, 116/08, 58/09 – Odluka US, 104/09, 101/10, 8/12 – Odluka US, 121/12, 124/12 – Odluka US, 101/13, 111/14 – Odluka US, 117/14, 40/15, 63/15 – Odluka US i 106/15.

66 *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – Odluka US, 121/12, 101/13, 111/14 – Odluka US, 117/14 i 106/15.

67 *Sl. glasnik RS*, 116/08, 101/10, 88/11 i 106/15.

68 *Ibid*.

69 *Sl. glasnik RS*, 106/15.

Kada je u pitanju strateško planiranje daljeg toka reforme pravosudnog sistema, svakako treba uzeti u obzir zaključke i preporuke sadržane u Funkcionalnoj analizi pravosuđa Republike Srbije koju je izradio tim Svetske banke.[70] Analiza sadrži veliki broj činjenica o pravosudnom sistemu Srbije i preporuka za unapređenje njegove efikasnosti. Rezultati analize pokazuju da Srbija treba da razvije sistem kojim će se pratiti učinak sudova i tužilaštava. Potrebno je ustanoviti koji sudovi i tužilaštva imaju najslabiji učinak i preduzeti mere kako bi se smanjile velike varijacije i neujednačenost u efikasnosti rada. Analiza je pokazala da je potrebno obezbediti da sudovi koriste punu funkcionalnost (elektronskih) sistema za vođenje predmeta kako bi unapredili doslednost prakse. Takođe je konstatovano da je neophodno razviti sveobuhvatni program stalne obuke za sudije, tužioce i osoblje suda. Pored ovih opštih preporuka u Funkcionalnoj analizi se posebno ističe i nekoliko konkretnih problema koje u velikoj meri „guše" pravosudni sistem. Najpre, treba reformisati administrativne procedure i u tom cilju izmeniti procesne zakone radi pojednostavljenja procesa dostave pismena. Takođe, neophodno je eliminisati veliki broj (1.7 miliona) zaostalih predmeta izvršenja.

2.2. Organizacija sudova

Od januar 2014. godine Zakonom o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava u Srbiji postoji 66 osnovnih sudova kao prvostepenih, dvadeset pet viših sudova koji rešavaju u prvom stepenu i po žalbama i četiri apelaciona suda. U sistemu se nalazi i Vrhovni kasacioni sud koji 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).[71]

Pored redovnih sudova u pravosudnom sistemu Srbije funkcioniše i 45 prekršajnih sudova.

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 za-

70 Analiza dostupna na: http://www.vk.sud.rs/sr/.

71 Nadležnost Vrhovnog kasacionog suda određena je Zakonom o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 106/15 i 40/15.

konitosti. Postoji 58 osnovnih i 25 viših javnih tužilaštava. 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.

Visoki savet sudstva doneo je u oktobru 2015. godine odluku o broju sudija u sudovima.[72] Tako Vrhovni kasacioni sud ima 37 sudija i predsednika suda. Apelacioni sudovi imaju ukupno 237 sudija i predsednika sudova, s tim da je najveći broj sudija u Apelacionom sudu u Beogradu, njih 88. U 25 viših sudova ukupan broj sudija iznosi 371, dok u osnovnim sudovima radi ukupno 1.473 sudije.

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.

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđena je, za drugi i treći kvartal 2016. godine, izrada srednjoročne procene stanja nove pravosudne mreže u pogledu troškova, stanja infrastrukture, efikasnosti i pristupa pravdi. Takođe, Ministarstvo pravde ima obavezu da izvrši procenu potreba, obima posla i opterećenosti sudija i javnih tužilaca u pogledu ljudskih, materijalnih i tehničkih resursa imajući u vidu moguće dalje promene u strukturi sudova, izboru i obuci kadrova.

Ministar pravde Nikola Selaković izjavio je u oktobru da se razmišlja o reformi mreže apelacionih sudova, odnosno da se umesto postojećih četiri formira samo jedan apelacioni sud u Beogradu. Kao razlog za ovakav eventualni korak u izmeni mreže sudova ministar je naveo neujednačenost sudske prakse, tj. „da Srbiji nisu potrebna četiri pravna područja i tumačenja istog činjeničnog stanja".[73] Neujednačenost sudske prakse navedena je kao jedan od osnovnih problema u pravosuđu u svim strateškim dokumentima. Isto tako, Akcioni plan za sprovođenje strategije reforme pravosuđa i Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđaju set aktivnosti koje treba preduzeti u prevazilaženju ovog problema. Međutim, ministar nije dao valjano obrazloženje zašto je formiranje samo jednog apelacionog suda korak ka ujednačavanju sudske prakse. Ako uzmemo u obzir da sastavni deo sudijskog posla treba da bude konstantno praćenje sudske prakse, kao i činjenicu da živimo u digitalnom dobu kada postoji mogućnost brze razmene informacija i formiranja elektronskih baza podataka, ideja da je za ujednačavanje sudske prakse neophodno ukidanje četiri apelaciona suda i formiranje jednog suda sa područnim jedinicama ne čini se dovoljno argumentovanom.

Krajem 2015. godine Prekršajni sud u Beogradu je dobio nove prostorije, pa je na ovaj način, konačno, rešen problem da je sud radio na 14 lokacija u gradu. U novoj zgradi Prekršajnog suda postoji 105 sudnica.[74]

---

72 *Sl. glasnik RS*, 68/15.

73 „Sve sudije u Srbiji će morati da nose toge", *B92*, 15. oktobar, dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=10&dd=15&nav_category=12&nav_id=1051564.

74 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/prekrsajni-sud-vise-nije-razbacan-na-14-lokacija-od-danas-u-novoj-zgradi/nx10p6w.

2.3. 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.

Ustav u članu 4 sadrži odredbe o podeli vlasti i nezavisnosti sudske vlasti. Ukoliko se pogledaju stavovi 3 i 4 ovog člana uočava se njihova kontradiktornost. Naime, prvi definiše da se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, dok drugi eksplicitno navodi da je sudska vlast nezavisna. Takođe, kako je primećeno u Analizi Ustava[75] koju je izradila Radna grupa za izradu analize izmene ustavnog okvira, stav 3 člana 4 nije u skladu sa stavom 3 člana 145 koji nalaže da su „sudske odluke obavezne za sve i (da) ne mogu biti predmet vansudske kontrole".

Zakon o uređenju sudova[76] 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).

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno je usvajanje novog ustava u poslednjem kvartalu 2017. godine. Kada se govori o ustavnom položaju pravosudnih organa, Akcioni plan daje smernice kojim pitanjima treba posvetiti pažnju prilikom analize Ustava. Akcionim planom je predviđeno da sistem odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca mora da bude nezavisan od političkog uticaja. Izbor na funkciju u pravosudni sistem treba da bude zasnovan na objektivnim kriterijumima vrednovanja, pravičnim procedurama odabira, otvoren za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija i transparentan iz ugla opšte javnosti. Visoki savet sudstva (VSS) i Državno veće tužilaca (DVT) moraju da budu ojačani na način koji bi podrazumevao preuzimanje vodeće uloge u upravljanju pravosuđem. Njihov sastav trebalo bi da bude mešovit, bez učešća Narodne skupštine (izuzev isključivo deklaratorne uloge) sa najmanje 50% članova iz pravosuđa koji predstavljaju različite nivoe jurisdikcije. U postupku izbora trebalo bi da presudnu ulogu imaju predstavnici struke, dok zakonodavna i izvršna vlast ne smeju da imaju ovlašćenja da kontrolišu ili nadgledaju rad pravosuđa. Akcionim planom je predviđeno da treba preispitati probni period u trajanju od tri godine za kandidate za sudije i zamenike tužilaca. Takođe, navodi se da treba precizirati razloge za razrešenje sudija, kao i pravila koja se odnose na prekid mandata sudija Ustavnog suda.

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

75 Dostupna na: http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php.

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

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.

2.4. Izbor sudija

Ustavom je ustanovljen Visoki savet sudstva kao telo koje bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije. 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 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, što je jedna od osnovnih primedbi iz Izveštaja o skriningu. 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).

Izbori za članove VSS koji dolaze iz reda sudija sa stalnom sudijskom funkcijom održani su 21. decembra.[77] Održani su na 49 biračkih mesta, a pravo glasa imalo je 2.459 sudija sa stalnom sudijskom funkcijom. U Višem sudu u Nišu glasanje je zbog dojave o bombi prekinuto na dva sata, ali je kasnije nesmetano

77 „Sudije izabrale predstavnike VSS“, YUCOM, 23. decembar, dostupno na: http://www.yucom.org.rs/sudije-izabrale-predstavnike-u-vss/.

nastavljeno.[78] VSS je dostavio predlog sa navedenim kandidatima za članove VSS Narodnoj skupštini koja treba da donese odluku o imenovanju.

Profesor Pravnog fakulteta Zoran Stojanović podneo je ostavku na funkciju člana VSS iz reda profesora pravnog fakulteta. Narodna skupština je početkom oktobra za novog člana VSS imenovala Milana Škulića profesora Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.[79]

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,[80] 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.[81] U 2012. godini kao posledice odluka Ustavnog suda u pravosudni sistem su vraćene sudije koje nisu bili reizabrane 2009. godine i to bez prethodno jasno ustanovljenih kriterijuma.

Zakonom o dopuni Zakona o sudijama[82] prema kome je uvedena odredba da rad sudija izabranih na period od tri godine po isteku ovog roka ne treba ocenjivati iako je obaveza ocenjivanja bila predviđena članom 52 Zakona o sudijama. Ova odredba je predviđala da će Visoki savet sudstva izabrati na stalnu sudijsku funkciju sudije koje su prvi put izabrane na sudijsku funkciju bez ocenjivanja. U 2015. godini Ustavni sud je doneo odluku kojom je Zakon o dopuni Zakona o sudijama oglasio neustavnim. U obimnom obrazloženju, Ustavni sud je stao na stanovište da je, iako rešenje iz osporenog Zakona predstavlja iznuđeno rešenje kojim je zakonodavac izvršio zadiranje u domen sudske vlasti, do ovog mešanja došlo kao posledica kršenja Ustava od strane Visokog saveta sudstva.

Pri tome, Ustavni sud ističe da kršenje ustavnog načela podele vlasti ne znači da se na taj način automatski krši i nezavisnost sudske vlasti, imajući u vidu da je Visoki savet sudstva određen kao organ koji je samostalan i nezavisan i čiji je osnovni zadatak da obezbedi i garantuje nezavisnost sudske vlasti. Nedonošenjem akta kojim bi bili utvrđeni kriterijumi, merila i postupak za ocenjivanje ovih sudija VSS je suštinski ugrozio sudsku vlast, lišio je nezavisnosti i doveo je u situaciju da

78 Prema konačnim rezultatima najviše glasova dobili su: Branislava Goravac, sudija Privrednog apelacionog suda; Ivana Jovičić, sudija Višeg suda u Beogradu; Slavica Milošević Gazivoda, sudija Prekršajnog suda u Beogradu; Matija Radojičić, sudija Trećeg osnovnog suda u Beogradu i Savo Đurđić, sudija Apelacionog suda u Novom Sadu.

79 Saopštenje Visokog saveta sudstva od 18. novembra 2015. godine. Dostupno na: http://www.vss.sud.rs/sr/.

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

81 Vidi *Izveštaj 2012*, II.5.3.1.

82 *Sl. glasnik RS*, 121/12.

839 sudija ne bi moglo da obavlja svoju funkciju nakon 31. decembra 2012. godine, zbog čega je i reagovao zakonodavni organ. U ovom slučaju nije zakonodavna vlast ugrozila sudsku vlast, već je sudska vlast ugrozila samu sebe i zato je osporeni Zakon i donet kao posledica otklanjanja takvog ugrožavanja koje, samo po sebi, predstavlja mešanje u drugu granu vlasti ali koje nije onemogućilo sudsku vlast da bude nezavisna i nezavisno izabere sudije. Da je sudska vlast htela da izabere sudije, ona bi to i učinila pre donošenja osporenog Zakona, što je u konkretnom slučaju izostalo.

Činjenica da VSS nije usvojio kriterijume za ocenjivanje rada sudija, prema stavu Ustavnog suda predstavlja kršnje jednog od osnovnih ustavnih načela na kojima počiva pravna država, tj. načelo vladavine prava, jer se nije povinovao Ustavu i zakonu. Sud takođe ističe da VSS nema diskreciono pravo da vrši izbor sudija, nego da izbor na stalnu sudijsku funkciju može da vrši na osnovu zakonom propisanih kriterijuma i u zakonom propisanoj i sprovedenoj proceduri, što znači da VSS ima pravo da nekog izabere, odnosno ne izabere, primenjujući one kriterijume i onaj postupak koji je zakonom propisan. VSS je propuštanjem da donese akt iz svoje nadležnosti za vrednovanje rada sudija koji su po prvi put izabrani na sudijsku funkciju do isteka njihovog mandata od tri godine doveo u pitanje izbor ovih sudija, pa bi bez intervencije zakonodavca došlo do kolapsa (posebno prekršajnih sudova) i Republika Srbija bi ostala bez jedne grane vlasti. Na ovaj način Ustavni sud je otvorio i pitanje odgovornosti VSS.

Visoki savet sudstva usvojio je u 2014. godini Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, a u maju 2015. godine usvojene su izmene i dopune ovog dokumenta.[83]

Mada je Akcionim planom za Poglavlje 23 za poslednji kvartal 2015. godine predviđeno i donošenje Pravilnika o kriterijumima, merilima i postupku za ocenjivanje sudijskih pomoćnika koji obezbeđuje pravičan i transparentan sistem vrednovanja njihovog rada do kraja 2015. godine ovaj pravilnik nije usvojen.

Izmenama Zakona o sudijama u 2015. godini kandidati za sudiju koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju u osnovnom ili prekršajnom sudu, koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji stavljeni su u privilegovan položaj.[84] Naime, oni nisu dužni da polažu ispit koji organizuju VSS, već se njima kao merilo stručnosti uzima završna ocena na Pravosudnoj akademiji. Samo nekoliko dana po usvajanju izmena ovih zakona ministar pravde je nakon sastanka sa predstavnicima Asocijacije pravosudnih savetnika Srbije zaključio da bi trebalo osnovati radnu grupu kako bi se popravila ova zakonska rešenja. Da situacija bude još apsurdnija, struka je pravovremeno reagovala, dok su izmene i dopune bile još u fazi nacrta. Advokatska komora Beograda izdala je saopštenje kojim je izrazila zabrinutost zbog ovakvih zakonskih rešenja i podsetila na odluke Ustavnog suda iz juna 2014.

83 *Sl. glasnik RS*, 81/14, 142/14 i 41/15.

84 Član 45a Zakona o sudijama.

kojima su slične odredbe Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu proglašene neustavnim.[85]

2.4.1. Raspoređivanje sudija Odeljenja za ratne zločine Višeg suda u Beogradu

Raspoređivanje sudija u Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu uređeno je Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine.[86] U skladu sa članom 10, st. 3 Zakona, sudije u Odeljenje za ratne zločine Višeg suda raspoređuje predsednik Višeg suda u Beogradu na vreme od šest godina, uz njihovu pismenu saglasnost. Visoki savet sudstva može uputiti sudiju iz drugog suda na rad u Odeljenje Višeg suda, na vreme od šest godina, uz njegovu pismenu saglasnost.

Javnost je zbunjena odlukom[87] predsednika Višeg suda u Beogradu da sudiju Odeljenja za ratne zločine Višeg suda, Bojana Mišića, prevremeno rasporedi u drugo odeljenje Višeg suda u Beogradu.[88] Nepoznat je pravni osnov na osnovu koga je predsednik suda Aleksandar Stepanović doneo odluku da sudiju rasporedi u drugo odeljenje pre proteka zakonskog roka. Praksa ovakvog postupanja predsednika suda uspostavljena je u prethodnom periodu, odlukom o godišnjem rasporedu poslova[89] kojom je sudija istog odeljenja Snežana Nikolić Garotić, pre proteka zakonskog roka i bez ikakvog obrazloženja raspoređena u prvostepeno krivično odeljenje.[90] Ovakve odluke predsednika Višeg suda neposredno uzrokuju značajno produženje trajanja sudskih postupaka u predmetima ratnih zločina.[91] Dodatno zbunjuje odluka predsednika suda da sudiju Dragana Mirkovića – sudiju istog odeljenja čiji je šestogodišnji raspored završen – odredi da postupa u predmetima u kojima je predsednik

85 Odluke Ustavnog suda u predmetima IUz 427/13 i IUz 428/13.

86 *Sl. glasnik RS*, 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11 – dr. zakon i 6/15.

87 Godišnjim rasporedom Višeg suda u Beogradu za 2016. godinu I Su 2/15–242 od 30. novembra 2015. godine, sudija Mišić raspoređen je u prvostepeno krivično odeljenje Višeg suda u Beogradu. Detaljnije na: http://www.bg.vi.sud.rs/images/GODISNJI-RASPORED-POSLOVE-ZA%202016-god.pdf.

88 Nije jasno šta je bio zakonski osnov za takvu odluku predsednika Višeg suda, s obzirom da je sudija Mišić raspoređen u Odeljenje za ratne zločine 18. aprila 2013. godine, dostupan na: http://www.bg.vi.sud.rs/images/izmena%20i%20dopuna.doc.

89 Godišnji raspored poslova Višeg suda u Beogradu za 2015. godinu, I Su 2/14–315 od 27.11.2014. godine, dostupan na: http://www.bg.vi.sud.rs/images/Raspored_sudija_2015.pdf.

90 Ljudmila Cvetković „Kako je sudija Garotić premeštena sa ratnih zločina", *Radio Slobodna Evropa* i „Specijalni sudija vraćen na „običan" kriminal", *Politika,* detaljnije na: http://www.slobodnaevropa.org/content/kako-je-sudija-garotic-premestena-sa-ratnih-zlocina/26802313.html i http://www.politika.rs/scc/clanak/325174/Specijalni-sudija-vracen-na-obican-kriminal.

91 Naime u skladu sa članom 388, st. 3 Zakonika o krivičnom postupku, ako se glavni pretres drži pred drugim predsednikom veća, glavni pretres mora početi iznova i svi dokazi moraju biti ponovo izvedeni. U konkretnom slučaju, sudija Mišić bio je predsednik veća u predmetu *Lovas,* u kome suđenje traje od aprila 2008. godine. Na taj način kompleksno i dugotrajno suđenje protiv 13 optuženih moraće da počne iznova.

veća i na taj način okonča sudske postupke bez dodatnog produžavanja trajanja postupaka.

2.5. Izbor javnih tužilaca

Ustavom je ustanovljeno Državno veće tužilaštva (DVT) kao jedno od tela nadležnih za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (čl. 147 Ustava).

Izbor tužilaca regulisan je članom 74 Zakona o javnom tužilaštvu.[92] Javnog tužioca na predlog Vlade bira Narodna skupština. Vlada predlaže skupštini jednog ili više kandidata sa liste kandidata koje utvrđuje DVT, dok DVT prethodno dostavlja Vladi listu jednog ili više kandidata za izbor. U slučaju da DVT predloži Vladi samo jednog kandidata, Vlada može vratiti predlog. Zamenike javnih tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju na predlog DVT bira Narodna skupština, dok zamenike javnih tužilaca na trajno obavljanje funkcije bira DVT (čl. 159, st. 5–8).

Prilikom utvrđivanja liste kandidata DVT utvrđuje stručnost, osposobljenost i dostojnost kandidata. Postupak i način provere svojstava kandidata uređeni su Pravilnikom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije.[93] Stepen ispunjenosti uslova kandidata utvrđuje se na osnovu vrednovanja stručnosti i osposobljenosti kandidata, predstavljanja programa organizacije i unapređenja rada javnog tužilaštva i rezultata pisanog testa. Test koji ne polažu kandidati nosioci javnotužilačke funkcije i sudije.

Narodna skupština je u julu 2015. godine ponovo izabrala Zagorku Dolovac za Republičkog javnog tužioca. Državno veće tužilaštva (DVT) 9. septembra objavilo je oglas za izbor tužioca za organizovani kriminal, tužioca za ratne zločine, javnih tužilaca 25 viših javnih tužilaštava i 58 osnovnih javnih tužilaštava.[94] Posle utvrđivanja preliminarne rang liste kandidata i odlučivanja po prigovorima, DVT je utvrdilo konačne rang liste kandidata za 85 tužilaštva.[95]

Bez navođenja pravnog osnova DVT je dostavilo Vladi za postupak predlaganja i izbora jedinstvenu listu kandidata za izbor na funkciju javnih tužilaca u svega 55 javnih tužilaštava. Obrazloženje zašto je sa jedinstvene liste izostavljeno 30 kandidata izostalo je, a tim povodom reagovalo je i Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije (Udruženje tužilaca Srbije).[96] DVT je tom prilikom

92 *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – Odluka US, 121/12, 101/13, 111/14 – Odluka US, 117/14 i 106/15.

93 *Sl. glasnik RS*, 43/15.

94 Oglas je objavljen u *Sl. glasnik RS,* 77/15.

95 „Konačna rang lista za izbor javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji“, Državno veće tužilaca, dostupno na: http://www.dvt.jt.rs/izbor-javnih-tuzilaca-konacna-rang-lista.html.

96 Dopis Udruženja tužilaca Srbije dostupan na: http://uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1131:dopis-dvt-u-povodom-objavljenih-konacnih-lista-kandidata-dostavljenih-vladi-republike-srbije&catid=56&Itemid=483.

dostavilo Vladi listu sa predlogom svih kandidata koji su se prijavili na konkurs za 55 tužilaštava,[97] bez ocena koje su dobili i ukupnog broja bodova kojim su vrednovani i iz koje se ne može zaključiti zašto je kandidat koji konkuriše za neko tužilaštvo više, odnosno niže rangiran.

U velikom broju slučajeva Vlada je predložila, a skupština izabrala nižerangirane kandidate.[98] Udruženje tužilaca Srbije oglasilo se saopštenjem[99] u kome je ukazalo da javnosti nije objašnjeno kojim se kriterijumima Vlada rukovodila prilikom odlučivanja o kandidatima koje je predložila Narodnoj skupštini, s obzirom da kriterijumi stručnosti i osposobljenostii kandidata u velikom broju slučajeva nisu bili presudni. Prilikom izbora tužilaca u 2015. javile su se situacije koje osnovano ukazuju na političke uticaje u procesu izbora. Prilikom izbora za javnog tužioca u Višem javnom tužilaštvu u Kraljevu, DVT je utvrdilo konačnu listu kandidata za izbor javnog tužioca sa tri kandidata, a Vlada je predložila Narodnoj skušpštini kandidata sa najslabijim rezultatom, inače lice koje je bilo šef pravnog tima Gradskog odbora SNS u Kraljevu.[100] Na sednici Narodne skupštine povodom izbora tužilaca, na kritike poslanika opozicije o nedostatku jasnih kriterijuma za izbor javnih tužilaca ministar pravde izjavio je da je kriterijum za izbor tužilaca stručnost, ali da on niti bilo ko na vlasti nije mazohista da za tužioca predloži nekoga ko politički nije podoban.[101]

Za tužioca za organizovani kriminal izabran je advokat Mladen Nenadić kao drugorangirani na konačnoj listi kandidata za izbor tužioca za organizovani kriminal koje je DVT dostavilo Vladi.[102] On je takođe konkurisao i za izbor javnog tužioca u Višem javnom tužilaštvu u Čačku gde je bio četvrti na listi. Činjenica da test provere znanja kandidata koji aplicira za tužilaštvo posebne nadležnosti mora biti (značajno) kompeksniji od testa za kandidate za tužioca opšte nadležnosti – s obzirom na bitno složeniji posao, posebne veštine i sposobnosti koje pretpostavljaju obavljanje poslova tužioca za organizovani kriminal – ne korespondira sa rezultati-

97 „Utvrđena lista kandidata za izbor javnih tužilaca u Republici Srbiji“, Državno veće tužilaca, dostupno na: http://www.dvt.jt.rs/doc/Utvrdjena-lista-kandidate-za-javne-tuzioce-2015.doc.

98 Jelena Veljković, „Tužioci birani po političkim, a ne stručnim merilima“, BIRN, detaljnije na: http://www.meravlade.rs/tuzioci-birani-po-politickim-a-ne-strucnim-merilima/.

99 „UTS: Nije jasno kojim se kriterijumima Vlada rukovodila prilikom predlaganja kandidata za javne tužioce“, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, detaljnije na: http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1132:uts-nije-jasno-kojim-se-kriterijumima-vlada-rukovodila-prilikom-predlaganja-kandidata-za-javne-tuzioce&catid=64:saopstenja-za-javnost&Itemid=733.

100 „Politika pobedila tužioce“, *Danas* i Nenad Božović, „Viši tužilac postao sa najmanje bodova“, *Blic,* detaljnije na: http://www.danas.rs/danasrs/dijalog/politika_pobedila_tuzioce_.46.html?news_id=313528 i http://www.blic.rs/vesti/srbija/visi-tuzilac-postao-sa-najmanje-bodova/4v8ddbp.

101 Izjava je dostupna je na: http://www.otvoreniparlament.rs/2015/12/21/725587/.

102 Lista je dostupna na: http://www.dvt.jt.rs/doc/konacna-rang-lista-2015/Rang%20lista%20TOK.docx.

ma koje je kandidat Nenadić postigao na pisanim testovima za izbor.[103] Podatak da je kandidat gotovo istovremeno – u jednom danu – polagao oba testa dodatno zbunjuje i osnovanim se mogu smatrati tvrdnje da postoje ozbiljne indicije da polaganje testa nije bilo regularno.[104]

Zabrinjava činjenica da Narodna skupština nije izabrala tužioca za ratne zločine u 2015.[105] godini. Uprkos navodima iz medija[106] republički javni tužilac do kraja godine nije postavio vršioca funkcije tužioca za ratne zločine u skladu sa ovlašćenjima iz člana 36 Zakona o javnom tužilaštvu. Na ovaj način otežan je rad Tužilaštva za ratne zločine što će se negativno odraziti na već usporeno i neefikasno procesuiranje ratnih zločina.

Iako je prema važećem zakonskom okviru bilo prostora da se utiče da kriterijumi stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata značajnije pretegnu u odnosu na ostale, stiče se utisak da za to nije bilo dovoljno hrabrosti. Nije jasno zbog čega se DVT odlučilo da Vladi pošalje listu svih kandidata koji su konkurisali, a nije dostavilo listu na kojoj bi izostali najlošije ocenjeni kandidati, na šta je DVT ovlašćen u skladu sa članom 74, st. 4 Zakona o javnom tužilaštvu. Takođe nije jasno zbog čega je lista koja je dostavljena Vladi bila lišena svih informacija osim imena i prezimena kandidata i podataka o trenutnom radnom angažovanju. Sa druge strane narodni poslanici raspravljali su o izboru tužilaca na sednici na koju su pozvani manje od dva dana pre dana zasedanja, sa dnevnim redom od 73 tačke[107] i istog dana su glasali o svim kandidatima, što je isključilo bilo kakavu mogućnost otvaranja razumne i svrsishodne parlamentarne rasprave o predloženim kandidatima.

Važeći ustavnopravni i zakonski okvir koji uređuje izbor tužilaca, nevezanost Vlade rang listom Državnog veća tužilaca – tela koje direktno ispituje, ocenjuje i jedino može imati pravi uvid u kvalitete kandidata, izbor kandidata od strane Narodne skupštine bez prave i stvarne rasprave o kandidatima – obesmišljava celokupan i kompleksan proces ocene stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti tužilačkih

103 Na pisanom testu za izbor tužioca za organizovani kriminal kandidat Nenadić imao je maksimalni broj bodova (50), dok je na testu za izbor tužioca Višeg javnog tužilaštva u Čačku imao 30 od ukupno 50 bodova.

104 Vesna Rakić – Vodinelić, „Pripreme za izbor javnih tužilaca – institucionalne i vaninstitucionalne“, Peščanik, dostupno na: http://pescanik.net/pripreme-za-izbor-javnih-tuzilaca-institucionalne-i-vaninstitucionalne/.

105 Nakon što je DVT utvrdilo i dostavilo Vladi konačnu rang listu kandidata, nijedan od kandidata i kandidatkinja nije dobio potrebnu većinu za izbor. Za kandidata Dejana Terzića, sudiju Apelacionog suda u Novom Sadu glasalo je 109 poslanika, za Snežanu Stanojković, zamenika tužioca za ratne zločine – 75, za Mioljuba Vitorovića, zamenika tužioca za ratne zločine – 7, za Đorđa Ostojića, zamenika Republičkog javnog tužioca – 6, i za Milana Petrovića, zamenika tužoca za ratne zločine 5 poslanika.

106 A. Stefanović, M. Derikonić, „Tužilaštvo za ratne zločine dobiće privremenog šefa“, *Politika*, dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/345881/Hronika/Tuzilastvo-za-ratne-zlocine-dobice-privremenog-sefa.

107 Dnevni red dostupan je na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2015/Saziv%2010%20sednica%202%20redovno.pdf.

kandidata i sam izbor tužilaca. Planirane ustavne promene vezane za izbor tužilaca i najveće moguće suzbijanje uticaja zakonodavne i izvršne vlasti na proces izbora tužilaca nameću se kao nužne i hitno potrebne.

Najveći problem predstavlja činjenica da procedura izbora i napredovanja 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 tužilaca, a procedura transparentnija i zasnovana na vrednovanju prethodnog rada. Direktan rizik za nezavisnost tužilaštva predstavlja uloga Narodne skupštine u imenovanju i razrešenju Republičkog javnog tužioca i tužilaca, što je jedna od osnovnih primedbi iz Izveštaja o skriningu. Uticaj zakonodavne vlasti na izbor članova DVT i na izbor tužilaca i njihovih zamenika proizlaze iz odredbi članova 159 i 164 Ustava Republike Srbije. Nasuprot trenutnoj situaciji DVT treba da ima pluralistički sastav bez uključivanja Narodne skupštine, sa najmanje pola članova koji predstavljaju različite nivoe pravosuđa. Izborne članove DVT treba da biraju članovi njihove profesije.

U 2012. godini, kao posledice odluka Ustavnog suda u pravosudni sistem su vraćeni i tužioci koji nisu bili reizabrani 2009. godine i to bez prethodno jasno ustanovljenih kriterijuma.

Državno veće tužilaca donelo je u maju 2014. godine pravila za ocenjivanje tužilaca.[108] Sredinom maja 2015. DVT je donelo i Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za izbor nosilaca javnotuzilačke funkcije[109] kojim se utvrđuju kriterijumi i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti u postupku za predlaganje i izbor kandidata za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca. Odmah po stupanju na snagu pravilnik je došao na udar stručne javnosti. Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije i Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tuzilaca Srbije podneli su u junu Ustavnom sudu Srbije inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika. U inicijativi[110] se navodi da su odredbe pravilnika suprotne članu 21 (kojim je zabranjena diskriminacija) i članu 53 (kojim se garantuje pravo građana da pod jednakim uslovima stupaju na javne funkcije) Ustava. Naime, Pravilnikom je predviđeno polaganje pisanog i usmenog testa kandidata za prvi izbor na funkciju zamenika javnog tužioca, s tim da su kandidati iz javnog tužilaštva koji su radili na poslovima tužilačkog pomoćnika u trajanju od najmanje tri godine, kandidati koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, kao i kandidati sudije oslobođeni polaganja pisanog testa. Na ovaj način u neravnopravan položaj se stavljaju svi ostali kandidati koji ispunjavaju uslove za prvi izbor za zamenika javnog tužioca

108 Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, *Sl. glasnik RS*, 58/14, dostupno na: http://www.dvt.jt.rs/doc/Pravilnik%20o%20kriterijumima%20i%20merilima%20vrednovanja%20rada%20javnih%20tuzilaca%20i%20zamenika%20javnih%20tuzilaca.pdf.

109 *Sl. glasnik RS*, 43/15.

110 Tekst inicijative je dostupan na: http://www.ustp.rs/resources/250615.inicijativa.pdf.

(sudijski pomoćnici, advokati, pravnici sa položenim pravosudnim ispitom i potrebnim iskustvom itd.)

Izmenama Zakona o javnom tužilaštvu u 2015. godini kandidati koji se prvi put biraju na funkciju zamenika javnog tužioca, koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji stavljeni su u privilegovan položaj.[111] Naime, oni nisu dužni da polažu ispit koji organizuje DVT, već se njima kao merilo stručnosti uzima završna ocena na Pravosudnoj akademiji. Ovakvo zakonsko rešenje identično je onom koje Zakon o sudijama predviđa za kandidate koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju, što je izazvalo protest stručne javnosti.[112]

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

2.6. 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 disci-

111 Član 77a Zakona o javnom tužilaštvu.

112 Vidi više u odeljku 2.4.

plinski 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.

Prema podacima iz Izveštaja o radu VSS u 2014. godini[113] podneto je 944 disciplinskih prijava. Disciplinski tužilac VSS je pokrenuo 42 disciplinska postupka. U 5 slučajeva su izrečene sankcije javne opomene, a u 10 slučajeva sankcija umanjenja plate. Nakon pokretanja disciplinskog postupka zbog izvršenog teškog disciplinskog prekršaja četvoro sudija je podnelo zahtev za prestanak sudijske funkcije i odlukama Visokog saveta sudstva prestala im je sudijska funkcija na lični zahtev, dok je pet sudija razrešeno sa sudijske funkcije. Prema rečima disciplinske tužiteljke Mirijane Ilić, najčešći razlog zbog kojih se traži disciplinska odgovornost sudija je neopravdano odugovlačenje postupka i nedonošenje odluka u zakonom propisanom roku. Ona je istakla da se u poslednje vreme povećao broj disciplinskih prijava koje protiv sudija podnose predsednici sudova. Tako je predsednik VKS podneo oko 20 disciplinskih prijava zbog kašnjenja u izradi odluka.

VSS je u maju doneo Pravilnik o disciplinskom postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova[114] koji je zamenio Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti sudija. U novom Pravilniku su konkretnije definisane obaveze Disciplinskog tužioca i njegovih zamenika, kao i članova Disciplinske komisije. Pravilnikom je utvrđena i disciplinska odgovornost predsednika suda, što je novina u odnosu na prethodni Pravilnik.

Veliku medijsku pažnju imao je slučaj sudije Apelacionog suda u Beogradu Slavke Mihajlović protiv koje je predsednik tog suda Duško Milenković podneo disciplinsku prijavu zbog teškog disciplinskog prekršaja – neopravdano odugovlačenje postupka koji se vodio protiv Sretena Jocića poznatijeg kao Joca Amsterdam.[115] Sretenu Jociću je zbog zastarelosti izrečena oslobađajuća presuda iako je presudom osnovnog suda utvrđena njegova krivica za krivično delo neovlašćeno nošenje oružja. Disciplinski tužilac VSS je u predlogu za pokretanje disciplinskog postupka tražio razrešenje sudije Mihajlović. Disciplinska komisija, iako je ustanovila da je sudija učinila težak disciplinski prekršaj, odlučila je da izrekne kaznu smanjenje plate od 50 odsto na godinu dana i nemogućnost napredovanja od dve godine. Disciplinski tužilac je uložio žalbu na odluku Discplinske komisije, pa je nakon ponovnog odlučivanja sudija Mihajlović početkom 2016. razrešena sa funkcije.[116]

113 Dostupno na: http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/.

114 *Sl. glasnik RS*, 41/15.

115 „Sudija leti jer je obezbedio oslobađajuću presudu Joci Amesterdamu“, *Blic,* 21. septembar, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/hronika/sudija-leti-jer-je-obezbedio-oslobadajucu-presudu-joci-amsterdamu/xelqsy6.

116 „Pobeda Blica – razrešena sudija Mihajlović zbog zastare predmeta Joce Amsterdama“, *Blic,* 13. januar 2016, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/hronika/pobeda-blica-razresena-sudija-mihajlovic-zbog-zastare-predmeta-joce-amsterdama/73q62ky.

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.

2.7. 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.[117]

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.[118] 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. Izuzeće traži sam sudija, a mogu ga tražiti i stranke. O zahtevu za izuzeće odlučuje predsednik suda. Razlozi za izuzeće uglavnom se odnose na sukob interesa i predviđeni su procesnim zakonima. Ipak, Zakon o parničnom postupku pored konkretnih razloga za isključenje, predviđa u stavu 2 člana 37 i to da sudija ili sudija-porotnik može biti izuzet od sudijske dužnosti u određenom predmetu, ako postoje okolnosti koje izazivaju sumnju u njegovu nepristrasnost. Kako ZPP ne precizira o kojim okolnostima se radi, u praksi može doći do zloupotrebe ovog instituta.[119] Tako, na primer, u slučaju koji se vodi pred Privrednim sudom u Beogradu po tužbi Andreja Vučića za poništavanje osnivanja firme „Asomakum“, nakon zahteva njegovog branioca Zorana Jakovljevića, predsednik Suda je izuzeo sudiju Mirijanu Jovanović iz postupka, i predmet je dodeljen

117 Član 6.

118 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.

119 „Da li se zloupotrebljava mogućnost izuzeća sudije“, *Politika,* 2. novembar, dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/342611/Hronika/Da-li-se-zloupotrebljava-mogucnost-izuzeca-sudije.

novom sudiji.[120] Ono što je sporno u ovom slučaju jesu razlozi na koji se branilac Andreja Vučića pozivao. On je istako da se sudija „ne ponaša nepristrasno i da odugovlači postupak". Prvo na šta treba obratiti pažnju jeste da prema Zakonu o sudijama odugovlačenje postupka predstavlja disciplinski prekršaj i eventualna odgovornost sudije se utvrđuje u disciplinskom postupku pred Disciplinskom komisijom. Drugo se odnosi na neodređenost pojma „okolnosti" koje izazivaju sumnju u nepristrasnost sudije. Ako imamo u vidu da predsednik suda odlučuje o zahtevu za izuzeće na osnovu odredbe koja ne daje nikakve kriterijume na osnovu kojih treba bazirati odluku, mora se izraziti bojazan u mogućnost postojanja arbitrernosti i zloupotrebe instituta izuzeća.

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 kalendarsku godinu. Izričito se propisuje da redosled predmeta ne zavisi od ličnosti stranaka i okolnosti predmeta. Niko nema pravo da sudska veća obrazuje i predmete dodeljuje mimo rasporeda poslova i redosleda prijema (čl. 24). U skladu sa Sudskim poslovnikom, sudiji predmet može biti 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. 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 koristi svoja ovlašćenja da dodeli predmet mimo onoga što je odredio informatički sistem. Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa čitav set aktivnosti koji bi trebali da doprinesu unapeđenju elektronskih sistema i softvera za vođenje predmeta u sudovima. U 2016. godini biće osnovana radna grupa koja bi trebala da izradi Program za ponderisanje predmeta koji obezbeđuje stepenovanje u uvođenju sistema ponderisanja kao jednog od kriterijuma raspodele. Predviđena je i izmena Zakona o sudijama u delu koji se odnosi na raspodelu predmeta slučajem, a u cilju sprovođenja Programa za ponderisanje predmeta.

Na nezavisnost pravosuđa svakako utiče i finansijska zavisnost od drugih grana vlasti. Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno je da u drugom kvartalu 2016. godine vršenje budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde u potpunosti pređe na VSS i DVT. Takođe, predviđeno je i jačanje kapaciteta administrativnih kancelarija ovih organa u oblasti analitike, statistike i upravljačkih kapaciteta, u

120 „Advokat Andreja Vučića traži izuzeće sudije", *B92,* 21. septembar, dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=09&dd=21&nav_id=1041900.

skladu sa proširenjem njihove nadležnosti. Osnovno načelo u njihovom radu treba da bude transparentnost i institucionalna odgovornost.

2.8. Pritisci na pravosuđe

Integritet i nezavisnost pravosuđa često se dovodi u pitanje nepromišljenim, ponekad 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.

Prema Izveštaju EK za 2015. godinu postojeći zakonodavni i ustavni okvir još uvek ostavljaju prostora za neopravdani politički uticaj, posebno kada je reč o imenovanju ili razrešenju sudija za prekršaje. Evropska komisija ističe da predstavnici Vlade i dalje javno komentarišu aktuelna suđenja i istrage, što podriva nezavisnost pravosuđa. U Izveštaju o skriningu Poglavlja 23 ističe se da nezavisnosti pravosuđa podrazumeva suzdržavanje od komentarisanja sudskih odluka i da kritika sudskih odluka od strane političara predstavlja rizik za nezavisnost pravosuđa. Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno je za poslednji kvartal 2015. godine donošenje kodeksa ponašanja narodnih poslanika i članova Vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka, međutim oni još uvek nisu usvojeni.

U Izveštaju o skriningu ističe se da bi VSS i DVT morali da reaguju kada dođe do političkog uplitanja u rad sudija. Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno je da VSS i DVT izmene poslovnike o radu i predvide jasne procedure javnog reagovanja u slučajevima političkog uticaja na rad sudstva. Rok za sprovođenje ovih aktivnosti takođe je probijen i poslovnici nisu izmenjeni.

VSS je početkom oktobra uputio dopis Regulatornom telu za elektronske medije u kome je osudio objave *Happy* televizije od 2. i 3. oktobra da *Happy* televizija ima saznanja da u Privrednom sudu u Pančevu predsednica suda i njen suprug „kontinuirano sprovode organizovane kriminalne radnje". Takođe u objavi su se pozivali građani da ukoliko imaju nekih saznanja o ovom slučaju informacije dostave televiziji. U dopisu je istaknuto da je *Happy* televizija na ovaj način ugrozila nezavisnost i integritet sudije i predsednice suda u Pančevu i zahtevano je od REM da preduzme mere iz njihove nadležnosti. Rešenjem od 12. oktobra,[121] REM je izrekao meru upozorenja *Happy* televiziji i naložio joj da objavi saopštenje o donetom rešenju.

O snažnom uticaju izvršne vlasti i političara na rad sudija govori slučaj sudije Posebnog odeljenja za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu Vladimira Vučinića. Naime, nakon odluke da privremeno vrati pasoš Miroslavu Miškoviću protiv koga se vodi krivični postupak, sudija Vučinić bio je izložen brojnim pritiscima, prvo od strane predsednika Višeg suda da odluku preinači, a kada je on to

121 Vidi: http://www.vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Resenje%20REMa%2012.10.2015.pdf.

odbio, u novinskim tekstovima su se pojavile optužbe da je primio novac od Miroslava Miškovića. Kako te navode nisu demantovali ni predsednik ni portparol Višeg suda, sudija Vučinić je u tekstu za list *Politika* dao obrazloženje svoje odluke. Od tog trenutka, usledila je serija događaja koji su za cilj imala profesionalnu diskreditaciju Vladimira Vučinića. Najpre je odlukom kolegijuma svih sudija Posebnog odeljenja za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu sudija Vučinić smenjen sa mesta predsednika tog odeljenja..[122] Predsednik Višeg suda Aleksandar Stepanović je potom podneo disciplinsku prijavu protiv Vučinića zato što je u medijima „neovlašćeno komentarisao" svoju odluku. Nakon sprovedeog disciplinksog postupka, Disciplinska komisija je utvrdila da u ovom slučaju nije učinjen disciplinski prekršaj, zbog čega je disciplinski tužilac VSS uložio žalbu. Savet za disciplinski prekršaj VSS je odlučujući po žalbi doneo odluku da je sudija Vučinić kriv zbog davanja komentara o sudskim odlukama u sredstvima javnog informisanja zbog čega mu je izrečena opomena.[123]

Zanimljivo je da su odluku VSS preneli mnogi mediji iako ona nije dostavljena Vučinićevom pravnom zastupniku niti je objavljena na sajtu VSS.[124] U međuvremenu, krivično vanpretresno veće Posebnog odeljenja za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu je donelo odluku o spajanju krivičnog postupka koji se vodi protiv Miroslava Miškovića i postupka koji se vodi protiv vlasnika „Nibens grupe" Mila Đuraškovića, što je dovelo do određivanja novog sudije koji će voditi postupak.[125] Krajem godine, utvrđivanjem godišnjeg rasporeda sudija koji određuje predsednik Višeg suda, sudija Vučinić je premešten iz Posebnog odeljenja za organizovani kriminal u krivično odeljenje Višeg suda u Beogradu.[126] Naime, sudiji Vučiniću je 1. januara 2016. godine istekao šestogodišnji mandat sudije Posebnog odeljenja za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu, međutim kako ne postoji ograničenje da mandat bude produžen, a imajući u vidu da je sudija Vučinić predsednik sudskog veća u postupcima koji se vode protiv Darka Šarića, kao i zbog pobune Crvenih beretki, određivanjem novih sudija ovi postupci će biti vraćeni na početak.[127]

122 „Smenjen predsednik specijalnog suda Vladimir Vučinić", *Blic,* 26. decembar, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/politika/smenjen-predsednik-specijalnog-suda-vladimir-vucinic/t135sd5.

123 „VSS: Sudija Vučinić kriv zbog priče o Miškoviću", *Informer,* 24. jun, dostupno na: http://informer.rs/vesti/drustvo/19844/VSS-Sudija-Vucinic-kriv-zbog-price-o-Miskovicu.

124 „Sudija Vučinić kriv samo još uvek to ne zna", *Danas,* 25. jun, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/sudija_vucinic_kriv_samo_jos_uvek_to_ne_zna_.1118.html?news_id=303851.

125 „Specijalni sud: Spojeni postupci protiv Miškovića i Đuraškovića", *Kurir,* 12. decembar 2014, dostupno na: http://www.kurir.rs/crna-hronika/specijalni-sud-spojeni-postupci-protiv-miskovica-i-duraskovica-clanak-1635726.

126 „Sudija Vučinić sklonjen iz Specijlanog suda", *N1*, 4. decembar, dostupno na: http://rs.n1info.com/a115348/Vesti/Sudija-Vucinic-sklonjen-iz-Specijalnog-suda.html.

127 „Smene sudija državu će skupo koštati", *Politika,* 19. decembar, dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/345577/Smene-sudija-drzavu-ce-skupo-kostati.

3. Nezavisna tela

3.1. Pregled stanja

Kao i prethodnih godina, i u toku 2015. je rad pojedinih nezavisnih tela u Srbiji bio podvrgnut različitim oblicima pritiska od strane izvršne vlasti, ukazujući na to da proces tranzicije ka zrelim oblicima demokratskog uređenja još uvek nije završen. Kao poseban problem sa kojim su se suočavala nezavisna tela svakako bi trebalo istaći reakciju predstavnika izvršne vlasti na izveštaje ovih organa, budući da su potonji ove godine, više nego u ranijem periodu, isticali kako je svaka kritika sadržana u takvim izveštajima ne samo neutemeljena, nego i da predstavlja „napad na državu" zarad „tuđih interesa". Budući da su sličan odjek imali izveštaji međunarodnih nevladinih organizacija koji su se bavili različitim aspektima poštovanja ljudskih prava u Srbiji, ophođenje izvršne vlasti prema državnim nezavisnim telima ilustrativno je u pogledu njenog odnosa prema stručnoj kritici kao takvoj, što doprinosi predstavi o tome kako je izvršna vlast nedodirljiva, a da nezavisna tela rade za račun drugih država i organizacija.

Pojava opisana kao „tabloidizacija" medija naročito je štetila radu nezavisnih tela, budući da su ugled i nezavisnost ovih ustanova učestalo dovođeni u pitanje na osnovu irelevantnih *ad hominem* argumenata, otvorenog dezinformisanja, pa čak i uvreda koje su se u javnom životu retko mogle čuti nakon demokratskih promena u Srbiji.[128] Imajući u vidu oslonac koji bi nezavisna tela načelno trebalo da imaju u Narodnoj skupštini, niz negativnih ocena koje su na račun ovih organa izneli narodni poslanici mahom iz redova vladajuće koalicije[129] dovode u pitanje budućnost „četvrte grane vlasti" u Srbiji na daleko ozbiljniji način nego što je to do sada bio slučaj.

Opšti problem sa kojim se suočavaju nezavisna tela leži u nedovoljnoj pažnji sa kojom se o njihovim izveštajima raspravlja u Skupštini, a vrlo često dolazi i do kašnjenja ili se izveštaji čak i ne razmotre.[130] Ovaj problem, pre svega, proizlazi iz nedovoljne političke inkulturacije samih narodnih poslanika. Ipak bi trebalo istaći

128 Vidi „GAŠIĆ O JANKOVIĆU: On je manipulator i skandal majstor!", *Informer*, 6. maj, dostupno na: http://informer.rs/vesti/politika/13259/GASIC-O-JANKOVICU-On-je-manipulator-i-skandal-majstor; „PREMIJER OTKRIO PRAVU ISTINU: Sašu Jankovića štiti neko mnogo moćan!", *Informer*, 29. april, dostupno na: http://informer.rs/vesti/politika/12427/PREMIJER-OTKRIO-PRAVU-ISTINU-Sasu-Jankovica-stiti-neko-mnogo-mocan.

129 Vidi „Neće biti smene Saše Jankovića", *Politika*, 30. januar, str. 6; „Izveštaj Poverenika nije usvojen jer su naprednjaci napustili sednicu odbora", *Blic*, 18. maj, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Politika/559994/Izvestaj-Poverenika-nije-usvojen-jer-su-naprednjaci-napustili-sednicu-odbora; „Jovičić: Saša Janković je sramota, a ne zaštita za građane", *Blic*, 16. april, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/politika/jovicic-sasa-jankovic-je-sramota-a-ne-zastita-za-gradane/zth8lcp.

130 Vidi: „Nezavisna tela i Narodna skupština Republike Srbije: suštinska ili simbolična saradnja?", Evropski pokret u Srbiji, oktobar 2015, str. 3.

da su se pojedina tela suočavala sa daleko većim pritiscima nego druga, što se može pripisati pre svega činjenici da ih izvršna vlast doživljava kao pretnju.

Uprkos tome što je spisak nezavisnih tela čije predstavnike imenuje Narodna skupština širi od onih koje obrađuje ovo poglavlje, ovde se analizira položaj onih tela čiji je rad od neposredne ili posredne važnosti za poštovanje ljudskih prava u Republici Srbiji.

3.2. Zaštitnik građana Republike Srbije

U skladu sa Ustavom Republike Srbije i Zakonom o zaštitniku građana,[131] Zaštitnik građana ima mandat zaštite i unapređenja ostvarivanja prava građana kontrolom rada vlasti i organa uprave. Od 2007. godine, a u novom mandatu od 2012, Zaštitnik građana je Saša Janković.

Osim kancelarije u Beogradu, Zaštitnik građana ima kancelarije i u Preševu, Bujanovcu i Medveđi. Građani koji nisu u mogućnosti da sami ili uz pomoć drugih lica sačine pritužbu ili posete kancelariju Zaštitnika građana mogu zatražiti pomoć Stručne službe koji sa njima može da razgovara ili uzme pritužbu na zapisnik, a mreža dežurnih pravnika Stručne službe pokriva 15 opština u Srbiji.[132]

Zaštitnik građana takođe objavljuje redovan godišnji izveštaj u kome iznosi ocenu o poštovanju ljudskih, manjinskih i građanskih prava u Srbiji, uočene nedostatke u radu organa vlasti, kao i predloge za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe vlasti, ali i podatke o sopstvenim aktivnostima i troškovima.[133]

Tokom 2015. godine, ovo telo je do decembra imalo kontakt sa 14.169 građana, broj dospelih preporuka bio je 382, a broj sprovedenih 266. Broj pritužbi bio je 5.890, što predstavlja povećanje u odnosu na 2014, kada je broj pritužbi iznosio 4.866.

Ove godine je Zaštitnik građana više puta podnosio zakonske inicijative i predloge amandmana na postojeće zakone (trebalo bi istaći, *inter alia*, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu i amandmane na Predlog zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru), ali i podneo više predloga za ocenu ustavnosti odredaba pojedinih zakona.

Imajući u vidu mandat ovog tela, položaj Zaštitnika građana u Srbiji naročito je delikatan, a tokom 2015. godine organ je bio izložen ogromnim pritiscima od strane izvršne vlasti.

131 *Sl. glasnik RS*, 79/05 i 54/07.

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

133 „Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu“, Zaštitnik građana Republike Srbije, 14. mart 2015, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf.

Kampanja koju je izvršna vlast sprovela protiv Zaštitnika građana počela je još tokom 2014. godine,[134] ali naročito se rasplamsala povodom predstavljanja izveštaja Zaštitnika građana o poštovanju prava građana u Srbiji tokom 2014. godine, u kome se iznosi da je „stanje ljudskih prava u Srbiji tokom 2014. godine bilo (...) zabrinjavajuće."[135] Između ostalog, rečeno je kako Zaštitnik građana nije nadležan za takva pitanja,[136] da napada državne institucije,[137] a ubrzo je sprovedena i kampanja defamacije u vezi sa kontroverznim slučajem samoubistva iz 1993. godine počinjenog oružjem čiji je navodni nezakoniti posednik bio Saša Janković, podržana i predstavljena od strane prorežimskih tabloida kao „Afera Pištolj".[138] Jedan od poslanika Srpske napredne stranke na sednici skupštinskog Odbora za pravosuđe godišnji izveštaj ocenio je kao „politički pamflet".[139] Optužbe državnih zvaničnika osporavale su i nezavisnost Zaštitnika građana, pa je ministar unutrašnjih poslova izjavio da se Zaštitnik sve vreme ponaša „kao ostrašćeni pripadnik bivšeg režima i stranke koja ga je i predložila za funkciju zaštitnika građana. Nadam se da zbog lično iznetog mišljenja neću biti izveden na streljanje, jer sam se usudio da kritikujem Sašu Jankovića."[140]

Razni listovi i mediji takođe su se bavili pitanjem primanja zaposlenih u Zaštitniku građana, a to pitanje su u Skupštini postavljali i poslanici partija koje pripadaju vladajućoj koaliciji.[141]

Ovakvo postupanje prema Zaštitniku građana izazvalo je reakciju međunarodne zajednice. Misija OEBS-a u Srbiji izrazila je zabrinutost „zbog kampanje koja se vodi protiv institucije i ličnosti Zaštitnika građana Republike Srbije Saše Jankovića,"[142] dok je portparolka Evropske unije za susedstvo i proširenje izjavila

134 Vidi više u: Helsinški odbor za ljudska prava, „Brutalni nasrtaji na nezavisne institucije", *Helsinški bilten* br. 114, april 2015, str. 3–5.

135 Izveštaj Zaštitnika za 2014, str. 1.

136 „Stefanović: Saša Janković nije nadležan kada mu odgovara", *Večernje novosti,* 18. mart, dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:539224-Stefanovic-Jankovic-nije-nadlezan-kada-mu-odgovora.

137 „Stefanović: Saša Janković napada policiju i vojsku!", *Telegraf*, 11. maj, dostupno na: http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1561991-stefanovic-sasa-jankovic-napada-policiju-i-vojsku.

138 Niz članaka na ovu temu objavljen je u listu *Informer*, počev od „NAJMRAČNIJA TAJNA SAŠE JANKOVIĆA! On ne želi da ovo znate!", *Informer*, 18. april, dostupno na: http://www.informer.rs/vesti/politika/10981/NAJMRACNIJA-TAJNA-SASE-JANKOVICA-On-ne-zeli-da-ovo-znate.

139 *Helsinški bilten*, br. 114, april 2015, str. 3.

140 „Oštre reči ministra Stefanovića na račun ombudsmana", *N1*, 18. mart, dostupno na: http://rs.n1info.com/a44219/Vesti/Stefanovic-kritikuje-ombudsmana.html.

141 Vidi više u „ZAŠTITNICI GRAĐANA nas godišnje koštaju 18,9 miliona plus porez!", *Informer*, 28. januar, dostupno na: http://www.informer.rs/vesti/politika/856/SASA-JANKOVIC-MOJA-PLATA-JE-OKO-340–000-DINARA-i-utvrdjena-je-Zakonom; „Da li je NORMALNO da zaštitnik građana ima VEĆU PLATU od Vučića i Nikolića?", *Telegraf*, 30. januar, dostupno na: http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1413321-da-li-je-normalno-da-zastitnik-gradjana-ima-vecu-platu-od-vucica-i-nikolica.

142 „Nezavisnost institucija mora biti poštovana, izjavio vršilac dužnosti šefa Misije OEBS-a u Srbiji Majkl Ujehara", Misija OEBS-a u Srbiji, 21. april 2015, dostupno na: http://www.osce.org/sr/serbia/152416.

da je Unija zabrinuta „zbog nedavnih tvrdnji određenih krugova u Srbiji da Zaštitnik građana (...) ugrožava nacionalnu bezbednost.“[143] Evropski parlament, razmatrajući Izveštaj o napretku Srbije u evropskim integracijama za 2014. godinu, kritikovao je odnos izvršne vlasti prema ovom nezavisnom telu i saopštio da „osuđuje neosnovane javne kritike ombudsmana od strane ministara u Vladi, naglašava centralnu ulogu ombudsmana u sistemu provere i ravnoteže vlasti (*system of checks and balances of the govenment*) i poziva vlasti da obezbede očuvanje nezavisnosti i integriteta Ombudsmana; poziva vlasti da Ombudsmanu pruže punu političku i administrativnu podršku za rad i da očuvaju njegovo pravo da traži službene dokumente u skladu sa Zakonom o javnom informisanju.“[144]

Uloga Zaštitnika građana od suštinske je važnosti za funkcionisanje demokratskog društva. Ovaj nezavisni državni organ tokom 2015. godine ni u kom smislu nije svoju nezavisnost ili kvalitet sprovođenja svog mandata doveo u pitanje bilo kakvim političkim delovanjem, a nastojanje izvršne vlasti da kritike i preporuke koje upućuje Zaštitnik građana – gotovo uvek se podudarajući u svojim nalazima sa međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama opšte priznate stručnosti u ovoj oblasti – svedoči o krhkoj demokratiji u Srbiji i suštinskom nerazumevanju ključne uloge koju u savremenom društvu igraju nezavisna tela.

3.3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Kao nezavisno državno telo koje svoj mandat vrši na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja[145] i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti,[146] Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nadzire sprovođenje pomenutih zakona, odlučuje po pojedinačnoj žalbi u odnosu na ove zakone i daje predloge organima vlasti radi unapređenja njihovog postupanja. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je Rodoljub Šabić, koji je na ovoj funkciji od 2009, ponovo izabran 2011. godine.

Tokom 2015. godine, zaključno sa krajem novembra, Poverenik je primio 5.198 predmeta iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i 2.200 iz oblasti zaštite podataka o ličnosti. Kada je reč o slobodnom pristupu informacijama, rešeno je 4.948 predmeta, a 2.073 predmeta je rešeno u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti. Navedeni podaci govore, sa jedne strane, o poverenju koje ovo

143 „Zabrinutost EU: Sve institucije da sarađuju sa ombudsmanom“, *N1*, 31. januar 2015, dostupno na: http://rs.n1info.com/a31789/Vesti/Zabrinutost-EU-Sve-institucije-da-saradjuju-sa-ombudsmanom.html.

144 Rezolucija Evropskog parlamenta o Izveštaju o napretku Srbije u 2014. godini od 11. marta 2015. godine dostupna je na engleskom na: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2015–0065%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN, para. 20.

145 *Sl. glasnik RS*, 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

146 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 104/09 – dr. zakon, 68/12 – Odluka US i 107/12.

telo uživa u javnosti u Srbiji, ali sa druge i o kontinuiranim nedostacima u radu državnih organa pre svega kada je reč o poštovanju prava zagarantovanih Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja čak deset godina od njegovog usvajanja. Prema izveštaju Poverenika objavljenom u martu, povreda prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja nađena je u više od 90% rešenih žalbi tokom prethodne godine.[147] Značajni problemi prepoznati su i kada je reč o zaštiti podataka o ličnosti.[148]

Poverenik je više puta u toku 2015. godine isticao postojeće i potencijalne nedostatke u radu državnih organa, a po izvršenom nadzoru podnosio i zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka protiv pojedinačnih državnih službenika. Važno je istaći i da je Poverenik ponovo apelovao na donošenje Uredbe o arhiviranju i posebnim merama zaštite naročito osetljivih podataka, budući da je ta uredba trebalo da bude doneta do maja 2009. godine.[149]

Poverenik je 2015. godine takođe izvršio analizu informatora o radu Vlade, Narodne skupštine, predsednika Republike, Republičkog javnog tužilaštva, Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda, kao organa vlasti protiv čijih se rešenja, u skladu sa članom 22, st. 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ne može izjaviti žalba povereniku, i našao da su „najviši organi javne vlasti u neočekivanoj meri zanemarili zakonsku obavezu proaktivnog objavljivanja informacija o svom radu.“[150]

Iako tokom 2015. godine Poverenik nije bio „na udaru“ izvršne vlasti na način na koji je to bio Zaštitnik građana, pojedini visoki državni zvaničnici javno su kritikovali njegovu delatnost i položaj, ukazujući na taj način ne samo na nerazumevanje uloge Poverenika, već i nužno transparentnog funkcionisanja vlasti u de-

147 „Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, za 2014. godinu“, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, mart 2015, dostupno na: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2015/g.izvestaj2014.pdf.

148 Povodom podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka protiv Klinike za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“ i njene direktorke, Poverenik Rodoljub Šabić je na sledeći način opisao opšte stanje kada je reč o zaštiti podataka o ličnosti u Srbiji: „Reč je o samo još jednoj u nizu potvrda izuzetno lošeg stanja u oblasti zaštite podataka o ličnosti i što je još mnogo gore, nespremnosti onih koji su nadležni da to stanje menjaju, da to zaista i rade“ i „Neprihvatljiv, neodgovoran odnos prema naročito osetljivim podacima o ličnosti“, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 23. decembar 2015, dostupno na: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2255-neprihvatljiv-neodgovoran-odnos-prema-narocito-osteljivim-podacima-o-licnosti.html.

149 „Nebriga države za naročito osetljive podatke o ličnosti“, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 27. avgust 2015, dostupno na: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2164-nebriga-drzave-za-narocito-osetljive-podatke-o-licnosti.html.

150 „Nezadovoljavajuće stanje informatora o radu najviših organa“, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 1. decembar 2015, dostupno na: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2241-nezadovoljavajuce-stanje-informatora-o-radu-najvisih-organa.html.

mokratskoj državi. Komentarišući zahtev Poverenika i Transparentnosti Srbija da se objavi Ugovor o pružanju usluga upravljanja i savetovanja u Železari Smederevo, ministar privrede izjavio je kako nema problem da taj ugovor pokaže Povereniku, ali da se protivi tome da preko Poverenika „taj ugovor dođe do organizacije Transparentnost Srbija ili nekog drugog“,[151] odnosno, da ne postane dostupan javnosti. Nerazumevanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i prethodnih godina, pokazali su i predstavnici više državnih preduzeća, a nacionalna telekomunikaciona kompanija Telekom Srbija nastavila je sa učestalom praksom podnošenja tužbi protiv Poverenika.[152]

Tokom maja 2015. godine došlo je do odlaganja usvajanja Poverenikovog godišnjeg izveštaja za 2014. jer zaključak o izveštaju na prvoj sednici Odbora za kulturu i informisanje nije usvojen usled toga što su poslanici Srpske napredne stranke, članovi Odbora napustili sednicu, ističući kako o zaključku prethodno nisu konsultovani.[153] Za predlog zaključka koji je usvojen na kasnijoj sednici Odbora ocenjeno je da je „bez stvarnog sadržaja.“[154]

Ustanova Poverenika izrazila je zabrinutost povodom dostupnih projekcija republičkog budžeta za 2016. godinu, prema kojima bi fond za plate zaposlenih u službi Poverenika trebalo da opadne za skoro trećinu u odnosu na 2015. godinu, čime se značajno otežava rad Poverenika, a sâm Poverenik ocenio je da iza takvog poteza stoje „najblaže rečeno neprincipijelni motivi.“[155]

Bilo je i nekih primera pozitivne prakse državne uprave kada je reč o uvažavanju stavova Poverenika. Primera radi, Ministarstvo unutrašnjih poslova u decembru je postupilo po upozorenju Poverenika i uništilo evidencije sa podacima o osobama kojima su prodavane karte za utakmice „visokog rizika“.[156]

---

151 „Sertić: Moramo da zaštitimo strane ulagače“, *RTV,* 15. oktobar, dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/sertic-nije-problem-da-sabic-vidi-ugovor-zelezare_649037.html.

152 „Telekom tuži Poverenika, sud odbacuje“, *Danas,* 19. mart, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/telekom_tuzi_poverenika_sud_odbacuje_.1118.html?news_id=299051.

153 „Izveštaj Poverenika nije usvojen jer su naprednjaci napustili sednicu odbora“, *Blic,* 18. maj, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/politika/izvestaj-poverenika-nije-usvojen-jer-su-naprednjaci-napustili-sednicu-odbora/s9pgt10.

154 Vidi: „Skupštinski odbor neodređeno o pristupu informacijama – odsustvo želje da se vrši stvarni nadzor izvršne vlasti“, Transparentnost Srbija, 3. jun, dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/7635-skupstinski-odbor-neodredeno-o-pristupu-informacijama-odsustvo-zelje-da-se-vrsi-stvarni-nadzor-izvrsne-vlasti.

155 „Kreatori budžeta neprincipijelno, a radikalno pogoršavaju uslove za funkcionisanje Poverenika“, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 24. novembar, dostupno na: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2230-kreatori-budzeta-neprincipijelno-a-radikalno-pogorsavaju-uslove-za-funkcionisanje-poverenika.html.

156 „Šabić: MUP postupio u skladu sa upozorenjem poverenika“, *RTS,* 21. decembar, dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/2147298/%C5%A0abi%C4%87%3A+MUP+postupio+u+skladu+sa+upozorenjem+poverenika.html.

3.4. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Kao nezavisno, samostalno telo formirano na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije[157] iz 2009, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti nadzire primenu propisa o zabrani diskriminacije, sprečava sve oblike diskriminacije i unapređuje ostvarivanje i zaštitu ravnopravnosti. Poverenik prima i razmatra pritužbe zbog povrede Zakona, pruža informacije podnosiocima pritužbi i, po potrebi, pokreće tužbe, prekršajne i krivične prijave, uz saglasnost osobe o kojoj je reč.

Maja 2015. godine istekao je mandat dotadašnje Poverenice, Nevene Petrušić, a na njeno mesto je izabrana Brankica Janković.

U toku 2015. godine, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti podneo je Ustavnom sudu Predlog za ocenu ustavnosti Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i više puta dao mišljenje na nacrte više zakonskih akata, ali i uputio preporuke za poboljšanje delovanja više organa uprave. U toku prethodne godine, Povereniku je podneto 666 pritužbi, a doneto je 109 mišljenja, a u 66 je utvrđena diskriminacija,[158] a Poverenica je izjavila da je broj pritužbi u toku 2015. godine u porastu i da do 1. novembra iznosi 898, među kojima su najzastupljenije pritužbe zbog diskriminacije po osnovu pola i nacionalne pripadnosti.[159]

Poverenik je aktivno i javno radio na borbi protiv diskriminacije u Srbiji i, uprkos tome što su nalazi Poverenika često bili veoma kritični o stanju u zemlji kada je reč o diskriminaciji po raznim osnovama, ovo telo nije istaklo značajne probleme u odnosu sa izvršnom vlašću. Međutim, trebalo bi napomenuti da izbor nove Poverenice nije prošao bez kontroverzi: imajući u vidu da je reč o kandidatkinji vladajuće koalicije koja je ranije bila državna sekretarka u Ministarstvu rada, opozicione stranke usprotivile su se njenom izboru na ovu poziciju, ističući da je iz njene biografije očigledno da ne ispunjava zakonom propisane uslove za vršenje funkcije Poverenice.[160] Civilno društvo takođe je bilo protiv izbora ove kandidatkinje, ističući nedostatke u biografiji, ali i povredu Poslovnika Narodne skupštine usled toga što civilno društvo nije konsultovano prilikom predlaganja kandidata.[161]

---

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

158 Vidi: „Skraćeni redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2014. godinu“, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, mart 2015, dostupno na: http://www.ravnopravnost.gov.rs/images/files/Skraceni%20izvestaj_2014_formatiran.pdf.

159 „Poverenica: Porast pritužbi građana, najviše diskriminisani zbog pola“, *Blic,* 15. novembar, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/poverenica-porast-prituzbi-gradana-najvise-diskriminisani-zbog-pola/gfbv8p9.

160 „DS: Povući predlog za izbog Brankice Janković za poverenicu“, *Blic,* 29. april, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/politika/ds-povuci-predlog-za-izbor-brankice-jankovic-za-poverenicu/eg90ds3.

161 „NVO dale predlog za poverenicu“, *B92,* 4. maj, dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=05&dd=04&nav_id=988065.

3.5. Agencija za borbu protiv korupcije

Agencija za borbu protiv korupcije je nezavisan državni organ koji, u skladu sa odredbama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije,[162] *inter alia* nadzire sprovođenje Nacionalne strategije[163] i Akcionog plana za borbu protiv korupcije,[164] daje preporuke i mišljenja u vezi sa sprovođenjem ovog zakona i pokreće postupak i izriče mere zbog njegove povrede. Organi Agencije sastoje se iz Odbora i Direktora, a na mestu potonjeg od 2013. godine je Tatjana Babić, dok članove Odbora, kojih je devet, bira Narodna skupština na predlog različitih predlagača.

Uprkos tome što je Agencija za borbu protiv korupcije u toku 2015. godine izdala više preporuka i upozoravala na različite problematične slučajeve, opšti utisak je da se državni organi nedovoljno rukovode njenim nalazima, kako na lokalnom, tako i na najvišem nivou javne vlasti.[165] Iz tog razloga, Agencija je nastavila da traži veća ovlašćenja kako bi efikasnije mogla da obavlja svoju delatnost.[166]

Ipak, Agencija je u toku godine sprovela postupak u nekoliko slučajeva „visokog profila" i utvrdila da je povređen Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Agencija je našla da je ministar odbrane u vreme dok je bio gradonačelnik Kruševca bio u sukobu interesa kada je zaključio ugovore sa preduzećima čiji su vlasnik, odnosno suvlasnik bili njegova supruga i sin.[167] Agencija je takođe pokrenula postupak kako bi se utvrdilo da li se gradonačelnik Beograda našao u situaciji sukoba interesa povodom navoda da je direktor dve ofšor kompanije sa Devičanskih ostrva i da li je tačno i potpuno prijavio imovinu, budući da postoje indikacije da je vlasnik značajnih nekretnina u Bugarskoj.[168]

---

162 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10, 66/11 – Odluka US, 67/13 – Odluka US, 112/13 i 8/15 – Odluka US.

163 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine dostupna je na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS43–13.pdf.

164 Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine dostupan je na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Akcioni_plan_za_sprovodjenje_Strategije.pdf.

165 „Agencija prigovara, korupcija ostaje", *Radio Slobodna Evropa,* 2. oktobar, dostupno na: http://www.slobodnaevropa.org/content/agencija-prigovara-korupcija-ostaje/27283005.html.

166 „Agencija za borbu protiv korupcije traži veća ovlašćenja", *Beta,* 30. septembar, dostupno na: http://beta.rs/vesti/drustvo-vesti-srbija/14353-agencija-za-borbu-protiv-korupcije-trazi-veca-ovlascenja.

167 Mera javnog objavljivanja odluke o povredi Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije 014–07–00–0238/2015–11 dostupna je na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/09/Gasic.pdf.

168 Vidi izveštaj KRIK-a dostupan na engleskom jeziku na https://www.krik.rs/en/the-mayors-hidden-property/, kao i „Agencija za borbu protiv korupcije proverava Sinišu Malog", *Radio Slobodna Evropa,* 28. oktobar, dostupno na: http://www.slobodnaevropa.org/content/tatjana-babic-proveravamo-sinisu-malog/27331153.html.

3.6. Državna revizorska institucija

Državna revizorska institucija je osnovana 2005. godine Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji[169] kao najviši organ revizije javnih sredstava u Srbiji. Institucija planira i obavlja reviziju, ima nadležnost da donosi podzakonske akte, daje savete i mišljenja i pruža stručnu pomoć u vezi sa sprovođenjem zakona. Subjekti revizije su direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja, javna preduzeća, jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, Narodna banka Srbije i drugi korisnici javnih sredstava. Uz reizbor 2012. godine, na funkciji predsednika Državne revizorske institucije od 2007. godine se nalazi Radoslav Sretenović.

U toku 2014. godine, Institucija je izdala 128 mišljenja za izdate finansijske izveštaja subjekata revizije, od kojih je samo 19 bilo pozitivno, a takođe je izdala 128 mišljenja o pravilnosti poslovanja, pri čemu su samo 3 bila pozitivna.[170] Primećujući da su budžetski korisnici svaki sedmi dinar potrošili mimo propisa, predsednik Institucije ipak je naglasio da je napredak primetan.[171]

Uprkos tome što pojedini korisnici budžetskih sredstava nisu dostavili kompletne izveštaje, sama Institucija nije se suočavala sa značajnijim problemima u poslovanju kada je reč o pritisku izvršne vlasti ili drugim oblicima spoljnog pritiska.

4. Nacionalne manjine i manjinska prava

4.1. Položaj i prava nacionalnih manjina u pravnom sisitemu Srbije

Kada je reč o nivou garantovanih prava nacionalnih manjina možemo reći da je u Republici Srbiji uspostavljen zadovoljavajući pravni okvir. Srbija je ratifikovala najvažnije međunarodne dokumente u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina među kojima su Pakt o građanskim i političkim pravima, Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska konvencija o regionalnim i manjinskim jezicima. Međutim, međunarodno pravo ne uređuje na sveobuhvatan i detaljan način prava nacionalnih manjina, već pruža smernice i uspostavlja osnovne principe, ostavljajući državama da ovo pitanje samostalno urede.

Ustav Republike Srbije u članu 75 pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja uživaju svi građani, garantuje i dodatna individualna i kolektivna

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

170 „Izveštaj o radu državne revizorske institucije za 2014. godinu“, Državna revizorska institucija, mart 2015.

171 „DRI: Svaki sedmi dinar iz budžeta potrošen mimo propisa“, *RTS,* 24. decembar 2015, dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/2152110/DRI%3A+Svaki+sedmi+dinar+iz+bud%C5%Beeta+potro%C5%A1en+mimo+propisa.html.

prava koja pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju individualno ili u zajednici sa drugima. Ustav dalje garantuje da pripadnici nacionalnih manjina učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, samostalno ili preko svojih predstavnika. Radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom. Pored opšte odredbe kojom zabranjuje diskriminaciju (čl. 21), Ustav posebno ističe da je zabranjena bilo kakva diskriminacija zbog nacionalne pripadnosti (čl. 76) i da pripadnici nacionalnih manjina pod istim uslovima kao ostali građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije, a da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina (čl. 77). Zabranjena je nasilna asimilacija pripadnika nacionalnih manjina (čl. 78). Ustav još garantuje pravo na očuvanje posebnosti i pravo na udruživanje i saradnju sa sunarodnicima.

Ipak postoji nekoliko spornih ili izostavljenih pitanja kada se govori o ustavnom položaju nacionalnih manjina.

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).

Imajući u vidu da prema popisu iz 2011. godine[172] stanovništvo Srbije čini više od 20 etničkih grupa, multikulturalnost bi trebala naći mesto u Ustavu kao vrednost koja odlikuje Srbiju kao političku zajednicu.

Neophodno je preciznije odrediti pojmove „učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju“ koje Ustav pominje u članu 75 kada govori o sadržini prava na manjinsku samoupravu. Neodređenost ovih pojmova kao i izostanak upućivanja na njihovo zakonsko regulisanje ostavlja otvorenim pitanje koja je sadržina i kvalitet ovih prava.

U stavu 2 člana 77 predviđeno je da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Zakoni[173] koji sadrže norme koje se odnose na odgovarajuću zastupljenost nacionalnih manjina u organima vlasti, takođe, koriste ovu formulaciju bez bližeg određenja kriterijuma i sankcije. S obzirom da ustavna odredba ne upućuje na dodatno zakonsko definisanje, a sami zakoni bliže ne uređuju ovaj pojam postavlja se pitanje u kom postupku se „vodi računa“ i šta se dešava

172 Nacionalni sastav stanovništva Republike Srbije prema popisu stanovništva, domaćinstva i stanova iz 2011. godine objavljen je 29. novembra u izveštaju Republičkog zavoda za statistiku. Dostupno na: http://media.popis2011.stat.rs/2012/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf.

173 Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina; Zakon o državnim službenicima itd.

kada se „ne vodi računa“ o nacionalnom sastavu stanovništva prilikom zapošljavanja. Izostavljanje jasnog određenja ovog pojma i propisivanja odgovarajuće sankcije čini ovu ustavnu normu neprimenjivom, što je i u praksi dovelo do negativnih posledica. Na problem nedovoljne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnim organima ukazano je u Trećem izveštaju o primeni Okvirne konvencije Savetodavnog komiteta Saveta Evrope[174] i u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2015. godinu.[175]

Pored Ustava, osnovni akti kojima se uređuju položaj i prava nacionalnih manjina jesu Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina,[176] Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina[177] i Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma.[178]

Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina definiše pojam nacionalne manjine. Tako, 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.

Pored definicije pojma nacionalne manjine ovim zakonom su određena osnovna načela u oblasti prava i obaveza nacionalnih manjina, i to: zabrana diskriminacije; primena afirmativnih mera u cilju obezbeđenja pune i efektivne ravnopravnosti nacionalnih manjina i većinskog naroda, sloboda nacionalnog opredeljivanja i izražavanja; pravo saradnje sa sunarodnicima u zemlji i inostranstvu; obaveza poštovanja ustavnog poretka i zaštita stečenih prava. Dalje, ovim zakonom su na opšti način uređena individualna i kolektivna prava nacionalnih manjina: pravo na izbor ličnog imena; pravo na upotrebu maternjeg jezika i službenu upotrebu jezika i pisma; prava u oblasti kulture i obrazovanja; pravo na upotrebu nacionalnih simbola i pravo na javno obaveštavanje na jezicima nacionalnih manjina.

Kada govorimo o Zakonu o pravima i slobodama nacionalnih manjina uvek treba imati na umu kontekst u kom je ovaj zakon nastao. Ovaj zakon je bio zamišljen kao pravni akt koji će na visokom nivou opštosti urediti položaj i prava nacionalnih manjina. Osnovni razlog za ovakav njegov karakter je to što je on donet kao federalni zakon u Saveznoj Republici Jugoslaviji. Federacija nije imala široke nad-

174 Dostupno na: http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring#Serbia.

175 Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf.

176 *Sl. glasnik SRJ*, 11/02.

177 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 20/14 – Odluka US i 55/14.

178 *Sl. glasnik RS*, 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 i 30/10.

ležnosti u regulisanju ovih pitanja, pa je na federalnim jedinicama ostala detaljnija razrada odredaba ovog zakona. Nakon otcepljenja Crne Gore, Republika Srbija je integrisala ovaj zakon u svoj pravni sistem i on do danas predstavlja osnovni zakon kojim je uređen položaj nacionalnih manjina. Evidentno je da duh zakona i njegove odredbe ne odgovaraju zahtevima današnjice i da Srbija mora usvojiti nov zakon koji će urediti položaj i prava nacionalnih manjina.

4.2. Nacionalni saveti nacionalnih manjina

Nacionalni saveti nacionalnih manjina su tela kojima su poverena javna ovlašćenja u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma nacionalne manjine. Oni predstavljaju oblik neteritorijalne autonomije,[179] a njihov osnovni zadatak jeste očuvanje identiteta nacionalne manjine kroz održavanje i razvoj kulture naroda koji predstavljaju.

Nacionalni saveti nacionalnih manjina prvi put se pominju u Zakonu o pravima i slobodama nacionalnih manjina. Od 2006. godine oni postaju ustavna kategorija, da bi Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina[180] iz 2009. godine uredio ovlašćenja i način izbora nacionalnih saveta. Ipak, nijedan od ovih akata nisu davali odgovor na pitanja šta je zapravo nacionalni savet. Tek je Ustavni sud u odluci donetoj nakon sprovedenog postupka ocene ustavnosti Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina odredio njegovu pravnu prirodu. Tako, u našem pravnom sistemu nacionalni savet nacionalne manjine je nedržavni subjekt, odnosno telo koje biraju pripadnici nacionalne manjine i koje je imalac javnih ovlašćenja koja su mu poverena Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.

Nacionalni savet je pravno lice koje predstavlja nacionalnu manjinu; on učestvuje u pripremi propisa i predlaže izmene i dopune propisa u vezi sa položajem nacionalnih manjina u oblastima za koje su mu poverena javna ovlašćenja. Savet raspolaže sopstvenom imovinom i može osnivati ustanove, udruženja, fondacije i privredna društva u oblastima kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma. Takođe, imenovanjem članova u upravne odbore nacionalni savet može učestvovati u upravljanju obrazovnim ustanovama i ustanovama kulture čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

Odredbe koje uređuju pojedina prava nacionalnih manjina mogu se naći i u drugim zakonima, među kojima su Zakon o kulturi, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja itd. U stručnom Izveštaju o stanju manjinskih prava u

179 Vladimir Đurić, „Pravne osnove i okviri etnički zasnovane neteritorijalne autonomije“*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 2013, br. 65, str. 37–58.

180 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 20/14 – Odluka US i 55/14.

Republici Srbiji[181] konstatovano je da je, iako iznad evropskog proseka, postojeći pravni okvir komplikovan i da je nedostatak jasnoće o položaju i pravima nacionalnih manjina dodatno povećan odlukom Ustavnog suda kojom su kasirane pojedine odredbe Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.[182] Neusklađenost pravnih normi kojima se uređuju prava i položaj nacionalnih manjina, nedovoljna preciznost pojedinih zakonskih odredaba, potpuno izostajanje regulisanja određenih pitanja i arbitrernost u primeni zakonskih odredaba, najčešće od strane organa lokalne samouprave, stvorili su stanje potpune pravne nesigurnosti.[183] Stoga je neophodno redefinisati ili uskladiti postojeći pravni okvir kojim se uređuju položaj i prava nacionalnih manjina i uspostaviti efikasan mehanizam njihove zaštite.

Jedan od primera koji govori o pravnoj nesigurnosti koja je prisutna u ovoj oblasti je i nesaglasnost pojedinih zakona. Naime, nakon odluke Ustavnog suda van snage je stavljena odredba Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina prema kojoj je nacionalni savet nacionalne manjine u obrazovnim ustanovama u kojima se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, mogao da predlaže članove upravnog, odnosno školskog odbora ili da učestvuje u izboru direktora obrazovne ustanove. Međutim, odredbe Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja koje predviđaju identična ovlašćenja nacionalnih saveta i prema kojima nacionalni saveti mogu predlagati članove upravnog odbora i učestvovati u postupku izbora direktora obrazovne ustanove i dalje su sastavni deo našeg pravnog poretka. Na taj način stav koji je Ustavni sud zauzeo u odluci prilikom ocenjivanja ZNSNM nema stvarnog efekta, a u našem pravnom sistemu primenjuju se odredbe čiji je osnovni smisao suprotan odredbama Ustava.

Prava nacionalnih manjina su sadržana i u bilateralnim sporazumima koje je Republika Srbija zaključila sa Makedonijom,[184] Hrvatskom,[185] Rumunijom[186] i Mađarskom.[187] 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.

---

181 Anastasia Crickley i Rainer Hofmann, „Stručni izveštaj o stanju manjinskih prava u Republici Srbiji“, 24. septembar 2015. godine, dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/nacionalne_manjine/izvestaj_ekspertske_misije_manjinska_prava_rs.pdf.

182 Više o odluci Ustavnog suda IUz br. 882/2010. u *Izveštaj 2014*, IV.3.6.

183 Vidi više u: *Izveštaj 2014*, IV.3.6.2.

184 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 6/05.

185 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 3/05.

186 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 14/04.

187 *Ibid*.

4.3. Prava manjina u 2015. godini

U 2015. godini započeti su brojni procesi koji će formulisati (novu) manjinsku politiku i urediti način ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina.

U septembru je objavljena konačna verzija Akcionog plana za Poglavlje 23.[188] Pod tačkom 3.8 definisane su aktivnosti koje se odnose na položaj nacionalnih manjina.

Kako je i predviđeno Izveštajem o skriningu, Akcioni plan za Poglavlje 23 kao prvu aktivnost predviđa osnivanje radne grupe koja će izraditi poseban Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, tj. predvideti aktivnosti za implementaciju normativnog okvira u ovoj oblasti vodeći se preporukama datim u trećem mišljenju o Srbiji Savetodavnog komiteta Saveta Evrope. Cilj ove aktivnosti jeste puna primena Okvirne konvencije Saveta Evrope o zaštiti prava nacionalnih manjina, pri čemu će se posebna pažnja usmeriti na nekoliko pitanja, među kojima su: uspostavljanje mehanizma za prikupljanje podataka o ličnosti uz poštovanje načela slobodne samoidentifikacije; jačanje napora da se garantuje primena ustavnog načela „odgovorajaću zastupljenosti" u širem javnom sektoru; unapređenje zakonodavnog okvira za zaštitu nacionalnih manjina i revizija Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina; brzo i detaljno odgovaranje na preporuke nezavisnih tela koja se bave zaštitom ljudskih i manjinskih prava; unapređivanje interakcije različitih etničih zajednica kroz uspostavljanje mehanizama za poboljšanje koordinacije i saradnje među nacionalnim savetima; unapeđenje zakonodavnog okvira u oblasti obrazovanja i jačanje napora da se obezbedi odgovarajuća dostupnost udžbenika na jezicima nacionalnih manjina, ali i otklanjanje svih ostalih prepreka za ostvarivanje prava na obrazovanje na jezicima nacionalnih manjina; uspostavljanje delotvornog funkcionisanja saveta za međunacionalne odnose u jedinicama lokalne samouprave; obezbeđenje održivosti medija sa sadržajem na jezicima nacionalnih manjina kroz efikasnu primenu novih medijskih zakona; uspostavljanje budžetskog fonda za nacionalne manjine; prevazilaženje teškoća u pristupu nacionalnih manjina verskim obredima na jezicima nacionalnih manjina.

Akcioni plan dešiniše i aktivnosti za svaku od oblasti koje se tiču unapređenje položaja i prava nacionalnih manjina, pa su predviđene aktivnosti u oblasti borbe protiv diskriminacije, medija, kulture, obrazovanja i službene upotrebe jezika i pisma, zastupljenosti nacionalnih manjina u državnim organima itd.

Akcionim planom za Poglavlje 23 kao i Izveštajem sa skrininga za Poglavlje 23 predviđena je izrada posebnog Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Krajem marta Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave donelo je rešenje[189] kojim je obrazovana multiresorna Radna grupa za izradu predloga akci-

188 Dostupno na: http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf.

189 Rešenje br. 119–01-00068/2015–17 od 23. marta 2015. godine.

onog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Za koordinaciju rada Radne grupe zaduženo je Ministarstvo pravde. Iako je u pitanju multiresorna Radna grupa u čiji rad su uključeni predstavnici državnih organa, nacionalnih saveta nacionalnih manjina, organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija, ostaje nejasno po kojim kriterijumima se obavio odabir nacionalnih saveta i organizacija civilnog društva. Naime rešenjem je određeno da u sastavu Radne grupe bude samo 6 (od 21) nacionalnih saveta i 4 organizacije civilnog društva. Kasnije je odlukom Koordinacije nacionalnih saveta odlučeno koji nacionalni saveti će učestvovati u radu radne grupe. Početkom decembra Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave stavilo je na javnu raspravu nacrt posebnog Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina koja je trajala do 23. decembra. Do zaključenja pisanja izveštaja ovaj akcioni plan nije dobio svoju konačnu verziju.

Početkom decembra sa radom je počela Radna grupa za izmenu Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.[190] Radnu grupu obrazovalo je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, a u njenom sastavu su predstavnici ministarstava državne uprave i lokalne samouprave, kulture i informisanja, pravde, prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i unutrašnjih poslova, nacionalnih saveta nacionalnih manjina, Kancelarije za ljudska i manjinska prava, Koordinacionog tela za Bujanovac, Preševo i Medveđu, kao i Kancelarije Saveta Evrope. Rok koji je nacrtom Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina predviđen za usvajanje ovog zakona je drugi kvartal 2016. godine. Nije jasno zbog čega organizacije civilnog društva nisu pozvane da učestvuju na izmeni ovog zakona.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave formiralo je radnu grupu za izmenu Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. U radu ove radne grupe učestvuju predstavnici državnih institucija i Koordinacije nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Međutim, ni u ovu radnu grupu nisu uključene organizacije civilnog društva, već će sa njima biti organizovane konsultacije o eventualnim predlozima.

Ako uzmemo u obzir da su Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina i Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina osnovni zakoni kojima se uređuje položaj nacionalnih manjina, na ovaj način država je praktično isključila organizacije civilnog društva iz procesa formulisanja nove manjinske politike.

Početkom aprila Vlada je donela Odluku o obrazovanju Saveta za nacionalne manjine.[191] Njegovi zadaci su da: prati i razmatra stanje ostvarivanja prava nacionalnih manjina i stanje međunacionalnih odnosa u Republici Srbiji; predlaže mere za unapređenje pune i delotvorne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina; prati ostvarivanje saradnje nacionalnih saveta nacionalnih manjina sa državnim organima, kao i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave; razmatra uslove za rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina i predlaže mere u toj

190 Vidi više na: http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/071215/071215-vest22.html.

191 *Sl. glasnik RS,* 32/15.

oblasti; prati ostvarivanje međunarodnih obaveza Republike Srbije u oblasti ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina; razmatra međunarodne sporazume koji se odnose na položaj nacionalnih manjina i zaštitu njihovih prava u postupku njihovog zaključivanja; razmatra nacrte zakona i drugih propisa od značaja za ostvarivanje prava nacionalnih manjina i o tome daje mišljenje Vladi i potvrđuje simbole, znamenja i praznike nacionalnih manjina na predlog nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Na čelu saveta je predsednik Vlade, i potpredsednik kao njegov zamenik. Članovi saveta su: ministar spoljnih poslova; ministar pravde; ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; ministar kulture i informisanja; direktor Uprave za saradnju s crkvama i verskim zajednicama u Ministarstvu pravde; direktor Kancelarije za ljudska i manjinska prava i predsednici nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Savet za nacionalne manjine predviđen je Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Zamišljen je kao telo koje bi omogućilo direktnu komunikaciju najviših državnih zvaničnika i predstavnika nacionalnih manjina. Međutim, od 2002. godine kada je usvojen Zakon ovo telo se sastalo svega nekoliko puta. Savet se u 2015. godini sastao tri puta ali se za sada ne može zaključiti da je njegov rad imao konkretan efekat, odnosno da je doprineo unapređenju položaja nacionalnih manjina i boljoj komunikaciji predstavnika vlasti i predstavnika nacionalnih manjina.

U godišnjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije istaknuto je da je neophodno unaprediti implementaciju postojećih pravnih normi koje se odnose na položaj i prava nacionalnih manjina, naročito u oblasti obrazovanja, upotrebe jezika i pristupa medijima i verskim uslugama. Obezbeđivanje uživanja ovih prava ne bi trebalo da utiče na učenje srpskog jezika čije je znanje važan faktor socijalne uključenosti manjina. Između ostalog Evropska komisija konstatuje da Državni fond za nacionalne manjine još uvek nije operacionalizovan i da je potrebno obezbediti delotvorno funkcionisanje lokalnih saveta za međuetničke odnose.

Već duže vremena se u javnosti upozorava na opasnost da postoji jak uticaj političkih stranaka (manjinskih i onih koje deluju na nacionalnom nivou) na rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina. To je došlo do izražaja i prilikom prvih izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina 2010. godine na šta su ukazivali i Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.[192] U 2015. godini došlo je do ozbiljnog incidenta u Kovačici o čemu je javnost obavestila predsednica Nacionalnog saveta slovačke nacionalne manjine.[193] Naime, predsednik opštine Kovačica, inače član Srpske napredne stranke, pokušao je ucenama, pretnjama i obećanjima da primora članove Nacionalnog saveta slo-

192 Više o nepravilnostima i propustima u vreme izbora 2010. godine vidi u: *Izveštaj 2010*, II.2.2.5.1.

193 Vidi više na sajtu Nacionalnog saveta slovačke nacionalne manjine http://www.rada.org.rs/sr/aktivnosti/aktivnosti-nssnm/item/1135-reakcija.

vačke nacionalne manjine da potpišu dokumenta na osnovu kojih bi se obezbedila nova većina unutar Nacionalnog saveta i smena predsednice saveta Ane Tomanove Makanove. Ovakvu vrstu pritisaka osudila je u saopštenju od 18. novembra 2015. godine i Koordinacija nacionalnih saveta.[194] Neophodno je da nadležni državni organi ispitaju navode iz saopštenja i ako se oni ispostave kao tačni adekvatno reaguju kako bi se ovakve pojave u budućnosti sprečile.

Ovo je još jedan od primera koji govori u prilog tome da su nacionalni saveti pod jakim uticajem političkih partija, da je njihov rad u pretežnom delu vođen političkim stavovima partije/partija koje imaju presudni uticaj na nacionalni savet i da je to osnovni razlog zbog kojeg nisu u stanju da se na adekvatan način bave pitanjima očuvanja nacionalnog, kulturnog i jezičkog identiteta za šta im Ustav i ZNSNM daju nadležnost. Posledica ovakvog stanja je nemogućnost pripadnika etničkih zajednica u Srbiji da ostvare u punom obimu prava koja su im garantovana. Takođe, zabrinjava inertan odnos države prema ovom problemu, posebno ako imamo u vidu da je na ovaj problem ukazao i Savetodavni komitet Saveta Evrope u trećem mišljenju o primeni Okvirne konvencije.

Početkom septembra Romska partija je saopštenjem obavestila javnost da je na sednici Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine dvotrećinskom većinom glasova članova nacionalnog saveta razrešen predsednik Vitomir Mihajlović i da je za novog predsednika izabran Srđan Šajin. Međutim, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je konstatovalo da je zahtev za upis promene predsednika Nacionalnog saveta neosnovan zato što sednica na kojoj je došlo do smene predsednika nije zakazana i održana u skladu sa Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina i Statutom Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine.[195] Na sednici Nacionalnog saveta koja je održana 17. oktobra Vitomir Mihajlović je ponovo izabran za predsednika.[196]

Krajem jula pokrenuta je inicijativa koja za cilj ima formiranje nacionalnog saveta turske nacionalne manjine. Udruženje Turaka u Srbiji je pozvalo građane Novog Pazara da se registruju u tom udruženju i izjasne kao Turci kako bi podnelo zahtev za formiranje posebnog biračkog spiska. Ova inicijativa naišla je na oštru osudu predstavnika Bošnjaka i okarakterisana je kao pokušaj „turkizacije Bošnjaka.[197]

194 Saopštenje je dostavljeno Beogradskom centru za ljudska prava elektronskom poštom 23. novembra 2015. godine.

195 „Mihajlović ostaje predsednik Saveta Roma“, *RTV*, 15. oktobar, dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_ci/drustvo/mihajlovic-ostaje-predsednik-saveta-roma_649044.html.

196 „Vitomir Mihajlović ponovo izabran za predsednika Nacionalnog saveta Roma“, *Telegraf*, 17. oktobar, dostupno na: http://www.naslovi.net/2015–10–17/telegraf/vitomir-mihajlovic-ponovo-izabran-za-predsednika-nacionalnog-saveta-roma/16841266.

197 „Poziv da se izjasne kao Turci, za Bošnjake provokacija“, *Blic*, 17. avgust, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/politika/poziv-da-se-izjasne-kao-turci-za-bosnjake-provokacija/29cgmce.

4.4. Uloga nezavisnih institucija u zaštiti prava manjina

Kada je reč o pravima nacionalnih manjina značajnu ulogu u njihovoj zaštiti imaju Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Zbog multietničkog sastava stanovništva na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine, od velikog značaja za ostvarivanje prava nacionalnih manjina jesu uloga i rad Pokrajinskog ombudsmana.

Od preporuka i mišljenja nezavisnih tela posebnu pažnju treba posvetiti mišljenju Zaštitnika građana[198] donetom po pritužbi Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine.

Zaštitnik građana je primio pritužbu Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine kojom je zatražena zaštita prava učenika pripadnika bošnjačke nacionalne manjine na obrazovanje na maternjem jeziku. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja donelo je odluku o uvođenju dvojezične nastave u školama u gradu Novom Pazaru, i opštinama Tutin, Sjenica i Prijepolje iako su se učenici putem ankete opredelili na obrazovanje na bosanskom jeziku.[199]

Nakon sprovedenog postupka kontrole rada Ministarstva, zaštitnik građana je utvrdio da zakonski osnov za uvođenje dvojezične nastave postoji ali da je Ministarstvo propustilo da pre donošenja odluke o uvođenju dvojezične nastave, u školskoj 2014/15. godini, podzakonskim aktom bliže uredi uslove i kriterijume njene realizacije, praćenja i vrednovanja. Takođe, učenici nisu imali mogućnost da se opredele za dvojezičnu nastavu prilikom anketiranja na kom jeziku žele da se obrazuju.

Zaštitnik građana je Ministarstvu prosvete nauke i tehnološkog razvoja uputio preporuku u kojoj se ističe neophodnost usaglašavanja odgovarajućih odredaba zakona i potreba da Ministarstvo precizno uredi da li se dvojezična nastava, kao model obrazovanja pripadnika nacionalnih manjina na maternjem jeziku, organizuje u školama kao izuzetak ili pravilo i na osnovu kojih kriterijuma. Takođe je u preporuci navedeno da Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja treba da obezbedi da učenici, odnosno roditelji, prilikom anketiranja o jeziku obrazovanja imaju mogućnost da se izjasne i o tome da li žele da se obrazuju organizovanjem dvojezične nastave, na srpskom i na jeziku nacionalne manjine.

Statistički podaci[200] o broju podnetih pritužbi Povereniku za zaštitu ravnopravnosti kao i o broju utvrđenih slučajeva diskriminacije, iz godine u godinu, pokazuju da je diskriminacija na osnovu etničke ili nacionalne pripadnosti najzastupljeniji oblik diskriminacije u Srbiji. Iako su građani prepoznali Poverenika za zaštitu ravnopravnosti kao instituciju kojoj se mogu obratiti kako bi se zaštitili od

198 Del. br. 26961 od 13.7.2015. godine.

199 Dvojezična nastava na srpskom i bosanskom je uvedena u 9 osnovnih škola za 258 učenika; dve srednje škole-gimnazije za 86 učenika i u tri srednje stručne i tehničke škole za 488 učenika.

200 Godišnji izveštaji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti dostupni na: http://www.ravnopravnost.gov.rs/rs.

diskriminacije, to se ne može reći za nacionalne savete nacionalnih manjina. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina daje ovlašćenje nacionalnim savetima da podnesu pritužbu zbog diskriminacije Povereniku za zaštitu ravnopravnosti u ime pripadnika nacionalne manjine kao pojedinca ili grupe, međutim, do sada, sa izuzetkom Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine, oni nisu koristili ovu mogućnost. Jedan od razloga za ovakvu situaciju jeste nedovoljna informisanost članova nacionalnih saveta o mehanizmima zaštite od diskriminacije. Kako bi se prevazišla ova prepreka Poverenik za zaštiti ravnopravnosti je u okviru projekta „Neka ravnopravnost postane stvarnost“[201] organizovala treninge za članove svih nacionalnih saveta nacionalnih manjina na kojima se govorilo o diskriminaciji i mehanizmima zaštite od diskriminacije koje naš pravni sistem poznaje.

Pokrajinski ombudsman sproveo je u 2015. godini istraživanje[202] o tome u kojoj meri zaposleni u pokrajinskim sekretarijatima vladaju jezicima nacionalnih manjina, da li je poznavanje jezika koji su u službenoj upotrebi u organima Autonomne Pokrajine Vojvodine uslov za zasnivanje radnog odnosa na određenim radnim mestima, kao i na koji način su zaposleni dokazivali da vladaju određenim jezikom.

Istraživanje je pokazalo da samo 5 od 13 organa pokrajinske uprave imaju opštim aktom propisano poznavanje jezika nacionalne manjine kao poseban uslov za rad na određenim radnim mestima, a da u organima u kojima je takav uslov predviđen, poznavanje jezika nacionalne manjine postavljeno je alternativno sa poznavanjem stranog jezika. Takođe, nije propisano koji je nivo znanja jezika nacionalne manjine potreban za uspešno obavljanje poslova za određeno radno mesto, a izostalo je i uređivanje načina dokazivanja poznavanja jezika nacionalne manjine.

Prema podacima koji su izneti u istraživanju, pripadnici hrvatske, mađarske, rumunske i slovačke nacionalne manjine nisu bili zastupljeni u pokrajinskim organima srazmerno u odnosu na procenat njihove zastupljenosti u strukturi stanovništva Autonomne Pokrajine Vojvodine.

Pokrajinski ombudsman uputio je preporuku pokrajinskim organima uprave da izvrše analizu radnih mesta predviđenih pravilnikom o sistematizaciji radnih mesta kako bi ustanovili na kojim radnim mestima se komunikacija sa građanima obavlja kao redovan posao i da propišu da je znanje jezika nacionalnih manjina potrebno za obavljanje poslova koji su u opisu tih radnih mesta. Oni takođe treba da odrede koji je nivo znanja jezika nacionalnih manjina potreban za određeno radno mesto i da urede način dokazivanja znanja tih jezika. Uzevši u obzir preporuku iz

201 Vidi: http://www.ravnopravnost.gov.rs/rs/%E2%80%9E%D0%BD%D0%B5%D0%BA%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82.

202 Istaživanje Pokrajinskog ombudsmana dostupno na: http://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/http://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1589/Istrazivanje_sluz_upotreba_jezika_2015.pdf/.

Trećeg mišljenja Savetodavnog komiteta Pokrajinski ombudsman je uputio preporuku pokrajinskim organima da posvete posebnu pažnju kako bi osigurali adekvatnu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u organima uprave.

5. Položaj Roma

5.1. Opšte

Prema poslednjem popisu Republičkog zavoda za statistiku koji je izvršen 2011. godine 147.604 građana se izjasnilo kao Romi, odnosno 2% od ukupnog broja stanovnika Republike Srbije.[203] Romi spadaju u jednu od najugroženijih kategorija stanovnika u Srbiji, a njihov položaj ostao je izuzetno nepovoljan.

Prvi nacrt strateškog dokumenta za unapređivanje položaja Roma u Srbiji bio je Nacrt strategije za integraciju i davanje novih ovlašćenja Romima iz 2002. godine. Prvi usvojeni dokument od strane Vlade Srbije bili su nacionalni akcioni planovi u četiri prioritetne oblasti Dekade inkluzije Roma 27. januara 2005. Republika Srbija je pristupila Dekadi inkluzije Roma 2. februara 2005. Tokom predsedavanja Srbije Dekadom Roma, Vlada Srbije usvojila je Strategiju za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji 9. aprila 2009. kao i akcione planove za 13 oblasti u Strategiji 14. juna 2009. Cilj strateških mera bilo je uklanjanje uzroka siromaštva i diskriminacije.[204]

Strategija za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji za period 2015–2025. i prateći akcioni plan još uvek nisu usvojeni. Za izradu nove strategije bila je zadužena multiresorna radna grupa a osnov za razvoj aktivnosti su operativni zaključci Seminara o inkluziji Roma. Nacrt strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2015–2025. stavljen je na javnu raspravu u decembru 2015.[205] Fokus strategije je na sledećim oblastima: izdavanje ličnih dokumenata, sveobuhvatne mere zaštite od diskriminacije, postupanje u skladu sa međunarodnim standardima pri prisilnim raseljenjima, ravnopravan pristup zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, obrazovanje i tržište rada, kao i poboljšane uslove stanovanja. Predviđeno je i osnivanje centralnog tela za praćenje i koordiniranje spro-

203 „Stanovništvo prema nacionalnoj pripadnosti i polu, po opštinama i gradovima“, Republički zavod za statistiku, dostupno na: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Popis%20stanovnistva%202011/LOOPIA/Stanovnistvo/Opstine/1_Stanovnistvo%20prema%20nacionalnoj%20pripadnosti%20i%20polu,%20po%20opstinama&gradovima.xls.

204 „Platforma za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji“, Nacionalni savet Roma, dostupno na: http://www.romskinacionalnisavet.org.rs/files/1_platforma_2003.doc.

205 „Poziv za javnu raspravu o Nacrtu strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji (2015–2025)“, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 1. decembar, dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/poziv-za-javnu-raspravu-o-nacrtu-strategije-za-socijalno-ukljucivanje-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji-2015–2025/>.

vođenja aktivnosti predviđenih Strategijom, kao i „pristup zasnovan na pravima“ (*human rights based approach*) u bavljenju pitanjima koja su od strateškog značaja za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji.

U Izveštaju o skriningu[206] 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. U Akcionom planu za Poglavlje 23 u oblasti osnovnih prava predviđeno je usvajanje nove strategije i akcionog plana za unapređenje životnih uslova Roma, monitoringu ostvarenosti ciljeva nove strategije kroz kontinuirani rad Saveta za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade uključivanja Roma, ojačavanju mreže romskih koordinatora, aktivnosti na informisanju Roma o pravima vezanim za regulisanje ličnog statusa kao i kontinuiranoj aktivnosti na jačanju pristupa besplatnoj pravnoj pomoći u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći.

Nevladina organizacija Praxis u „Analizi postupaka naknadnog upisa u matične evidencije“[207] utvrdila je da je u pogledu rešavanja problema pravno nevidljivih lica ostvaren značajan napredak. Ipak navodi se da je Uputstvom o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga, odnosno Pravilnikom o postupku izdavanja prijave rođenja deteta i obrascu prijave rođenja deteta u zdravstvenoj ustanovi propisano da se upis u matičnu knjigu rođenih vrši na osnovu prijave rođenja te da se podaci o roditeljima upisuju iz matične knjige rođenih odnosno iz matične knjige venčanih. Shodno ovom pravilu ukoliko majka prilikom porođaja ne poseduje ličnu kartu i izvod iz matične knjige rođenih neće moći da izvrši upis deteta. Ovakve odredbe su u suprotnosti sa Konvencijom o pravima deteta, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima kao i članom 64 Ustava Republike Srbije.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku za 2015. godinu ističe se da se Romi i dalje suočavaju sa teškim uslovima života i diskriminacijom u pristupu socijalnoj zaštiti, zdravstvu, zapošljavanju i adekvatnom stanovanju. Na trećem seminaru o Romima u junu zaključeno je da je jedina oblast u kojoj je ostvaren napredak, evidencija građana. U svim ostalim oblastima nije zabeležen značajniji napredak. Broj „pravno nevidljivih lica“ opao je zahvaljujući novim sistemskim rešenjima. Međunarodni standardi u prinudnim iseljenjima i preseljenjima još uvek nisu ostvareni.

Komesar za ljudska prava Saveta Evrope tokom svoje posete Srbiji[208] takođe je naveo neke od razloga za zabrinutost u pogledu ostvarivanja prava Roma. Ovi problemi, pre svega, se odnose na ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje i prava na pristup kvalitetnom obrazovanju. Istovremeno, Komesar za ljudska prava

206 Izveštaj o skriningu, dostupan na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf.

207 „Analiza postupaka naknadnog upisa u matične evidencije“, Praxis, jun 2015, dostupna na: http://www.praxis.rs/images/praxis_downloads/OEBS_-_Finalni_izvestaj.pdf.

208 Izveštaj Nilsa Muižnieksa, komesara Saveta Evrope za ljudska prava, o njegovoj poseti Srbiji od 16. do 20. marta 2015, dostupan na: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2340743&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864.

naveo je i da je posebno zabrinjavajući položaj u kom se nalaze interno raseljeni Romi koji najčešće nemaju adekvatan pristup osnovnim ljudskim pravima.

Izveštaj ekspertske misije, od dva nezavisna stručnjaka iz država članica EU, osoblja EU iz Komisije (DG NEAR) i iz Delegacije EU u Beogradu. o stanju manjinskih prava u Republici Srbiji nije obuhvatila Rome a kao razlog je navedeno to što je „pravni i faktički status Roma predmet posebnog monitoringa i drugih delatnosti koje sprovode EU i drugi međunarodni akteri".[209]

Nacionalni savet romske nacionalne manjine usvojio je Platformu za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji kao osnovu za punu integraciju i uključivanje pripadnika romske nacionalne manjine u društveni, ekonomski, kulturni i politički život u Republici Srbiji.[210] Platforma je usklađena sa strategijom „Evropa 2020" i strateškim ciljevima „Dekade Roma 2015–2025" i predviđa četiri strateške oblasti – obrazovanje, zapošljavanje i ekonomsko osnaživanje, stanovanje i zdravlje. Predviđen je veći broj mera poput inkluzivnog obrazovanja za svu romsku decu, politiku većeg zapošljavanja Roma u javnom sektoru, pružanje preventivne nege i usluga socijalne zaštite pod istim uslovima kao za ostatak stanovništva, mapiranje mikroregija i naselja gde je romska zajednica najdepriviranija na osnovu postojećih pokazatelja itd.[211]

Pokrajinski ombudsman izneo je preporuku u novembru 2015. da se Zakon o lokalnoj samoupravi[212] dopuni članom koji bi propisao uvođenje koordinatora za romska pitanja u lokalnim samoupravama gde Romi čine više od 5 odsto stanovništva. Njihova uloga bila bi pružanje stručne i tehničke pomoći u unapređenju položaja romske manjine. Institucija koordinatora već postoji u pojedinim lokalnim samoupravama ali nije uređena ni zakonskim ni podzakonskim aktima. U analizi Pokrajinskog ombudsmana navodi se da je osim predrasuda u javnosti prisutna i neposredna, posredna, sistemska, kolektivna i individualna diskriminacija Roma.[213]

5.2. Diskriminacija

Po pitanju diskriminacije, na prvom mestu među diskriminisanim grupama Izveštaj EK navodi Rome i u njemu se konstatuje da je Nacionalni savet za prava deteta počeo s radom, ali još uvek nisu razvrstani administrativni podaci kako bi se

209 Anastasia Crickley i Rainer Hofmann, „Stručni izveštaj o stanju manjinskih prava u Republici Srbiji", 24. septembar 2015, str. 10, dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/nacionalne_manjine/izvestaj_ekspertske_misije_manjinska_prava_rs.pdf.

210 „Platforma za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji", Nacionalni savet Roma, 15. april 2015. godine, dostupno na: http://www.romskinacionalnisavet.org.rs/index.php/en/dokumenta/item/970-platforma-za-unapredenje-polozaja-roma-u-republici-srbiji.

211 „Platforma za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji", Nacionalni savet Roma, dostupno na: http://www.romskinacionalnisavet.org.rs/files/1_platforma_2003.doc.

212 *Sl. glasnik RS*, 129/07 i 83/14.

213 „Pokrajinski ombudsman: Uvesti koordinatora za romska pitanja", *Blic*, 2. novembar, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/pokrajinski-ombudsman-uvesti-koordinatora-za-romska-pitanja/d58x8rt.

omogućilo praćenje statusa ranjivih grupa, a posebno u pogledu romske dece. Kao glavni zadatak za narednu godinu istaknuta je potreba za delotvornije sprovođenje okvira za borbu protiv diskriminacije, promovisanje jednakosti i obezbeđivanje integracije osoba koje pripadaju ranjivim grupama, što uključuje Rome.[214]

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije[215] za period od 2013. do 2018. godine na više mesta ističe izloženost romske zajednice u Srbiji, a pogotovu njenih najranjivijih pripadnika – dece, žena, interno raseljenih lica, pravno nevidljivih lica – različitim oblicima diskriminacije, prevashodno verbalnim i fizičkim napadima, oštećenju objekata i segregaciji. Stoga, Strategija u delu koji se odnosi na nacionalne manjine, zasebno analizira položaj Roma (odeljak 4.2.2.3), sadrži posebne mere (mere 4.2.4, tačke 10–13) i ciljeve (odeljak 4.2.5.4) koji se odnose na romsku nacionalnu manjinu.

Izuzetno značajan doprinos u prevenciji i zaštiti od diskriminacije i dalje daje kancelarija Poverenice za zaštitu ravnopravnosti. Poverenica je intervenisala povodom diskriminatornih tekstova u medijima, konkretno protiv dnevnika *Večernjih novosti* i nedeljnika *Het nap*. U svom mišljenju Poverenica je preporučila glavnom i odgovornom uredniku lista *Večernje novosti* da ubuduće ne objavljuje priloge koji su uznemirujući i ponižavajući prema romskoj nacionalnoj manjini i da vodi računa da u okviru svojih redovnih aktivnosti ne krši zakonske propise o zabrani diskriminacije.[216] U mišljenju koje se tiče nedeljnika *Het nap* a koje je objavljeno u oktobru 2015, Poverenica je navela da su stavovi i ideje izneti u tekstu „Bacanje jaja: Pomama Roma – Bacaju jaja na starije građane“ uznemiravajući i ponižavajući, čime su povređene zakonske odredbe kao i dostojanstvo pripadnika romske nacionalne manjine. Članak je objavljen u junu a glavni urednik lista i autorka teksta uputili su izvinjenje nakon oštre reakcije javnosti u narednom broju nedeljnika.[217]

Stav Zaštitnika građana je da su Romi najugroženija manjinska grupa u Srbiji i da dosadašnje aktivnosti sprovođene u cilju unapređenja položaja Roma nisu otklonile ključne prepreke za njihovu integraciju jer se nedosledno primenjuju afirmativne mere u obrazovanju Roma i ne smanjuje se etnička distanca prema Romima.[218]

Na Seminaru o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja u Republici Srbiji u junu učestvovali su predstavnici Narodne skupštine Republike Srbije, Vlade

214 Izveštaj EK za 2015. godinu.

215 *Sl. glasnik RS*, 60/13.

216 „Poverenica za zaštitu ravnopravnosti: Nedeljnik na mađarskom jeziku vređao Rome i prekršio zakon“, *Blic*, 2. oktobar, doistupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/zastitnik-gradana-romi-i-dalje-najugrozenija-manjinska-grupa/efc0ymf.

217 „Poverenica: ‘Večernje novosti’ prekršile Zakon o zabrani diskriminacije“, *Blic*, 21. oktobar, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/599990/Poverenica-Vecernje-novosti-prekrsile-Zakon-o-zabrani-diskriminacije.

218 „Zaštitnik građana: Romi i dalje najugroženija manjinska grupa“, *Blic,* 7. april, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/poverenica-za-zastitu-ravnopravnosti-nedeljnik-na-madarskom-jeziku-vredao-rome-i/7rt1v5x.

Republike Srbije, Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine, nezavisnih tela, organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija. Rezultat održanog seminara je donošenje Operativnih zaključaka za period od 2015. do 2017. godine u saradnji Vlade Republike Srbije i Evropske komisije.[219] Operativni zaključci tiču se međuresornih pitanja, upisa u matične knjige, obrazovanja, zapošljavanja, socijalne i zdravstvene zaštite, stanovanja i slobode kretanja.[220]

Kao pozitivan primer inkluzije Roma može se navesti primer grada Kragujevca koji je dobitnik nagrade Sekretarijata Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope na konkursu za najuspešnije programe inkluzije Roma. Grad Kragujevac i Obrazovno-kulturna zajednica Roma „Romanipen" bili su partneri na projektu „Snažni od početka" čiji je nosilac Centar za interaktivnu pedagogiju. Projekat je predvideo unapređenje roditeljskih veština i kućnog okruženja za učenje i razvoj sa ciljem da se pruži podrška romskim roditeljima i drugim članovima porodice u ostvarivanju njihovih uloga.[221]

5.3. Obrazovanje i zapošljavanje

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 2015. godini, šest godina od usvajanja Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,[222] 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.[223]

Usvajanje ovih Kriterijuma bilo je i među godišnjim preporukama Poverenice za zaštitu ravnopravnosti u 2014. godini.[224] Ministarstvo je u martu 2015. Poverenici za zaštitu ravnopravnosti dostavilo nacrt pravilnika o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije na koji je dato mišljenje. Prema mišljenju

219 „Operativni zaključci Seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja", Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, 14. septembar, dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/operativni-zakljucci-seminara-o-socijalnom-ukljucivanju-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji/.

220 „Operativni zaključci Seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja", 11. jun, dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2015/09/150818-Roma-seminar-operational-conclusions-FINAL-SRB.docx.

221 Vidi: https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2856052&SecMode=1&DocId=2336466&Usage=2.

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

223 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.

224 Vidi: http://www.slglasnik.info/sr/34–26–03–2014/22974-sazetak-redovnog-godisnjeg-izvestaja-o-radu-za-2014-godinu.html.

Poverenice definicija diskriminacije u Nacrtu pravilnika nije u skladu sa zakonskom definicijom iz Zakona o zabrani diskriminacije,[225] a isto važi i za definisanje oblika diskriminacije. Kao posebno problematične odredbe istaknute su one koje se tiču definisanja posredne diskriminacije, povrede načela jednakih prava i obaveza, uznemiravajućeg i ponižavajućeg postupanja. Kao dobra osnova za izradu budućeg pravilnika navedene su odredbe koje se tiču određivanja ponašanja i situacija u obrazovno-vaspitnim ustanovama u procesu obrazovanja koje mogu biti diskriminatorne.[226]

Kada je reč o (kršenju) jednakosti i dostupnosti kvalitetnog obrazovanja, nesumnjivo je da je usvajanjem „krovnog" Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja Republika Srbija pokrenula bitne i veoma neophodne sistemske promene, ali obećanje da će obrazovanje postati inkluzivno ostalo je neispunjeno za većinu romske dece i mladih u specijalizovanim ustanovama za učenike sa smetnjama u razvoju. 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.[227] U Istraživanju o pristupu Romkinja socioekonomskim pravima u Srbiji[228] nevladina organizacija Praxis utvrdila je da 17% ispitanica nikada nije pohađalo školu a kao razlozi su navođeni loša materijalna situacija, brak i odgajanje dece, pravna nevidljivost, udaljenost od škole, obaveza čuvanja dece kao i odnos rodbine prema školi. Među ispitanicama koje su upisale osnovnu školu ali je nisu završile kao razlozi za prekid školovanja najčešće su navođeni siromaštvo i migracije.

Ozbiljan problem je i to što među romskom populacijom postoji visoka stopa napuštanja škola i slab pristup zdravstvenoj zaštiti a neki od predloga su uvođenje dodatnih asistenata i zdravstvenih medijatora. Kada je reč o socijalnoj inkluziji neophodno je bolje sprovođenje regulatornog okvira. Samo 17,8% registrovanih nezaposlenih Roma je bilo uključeno u aktivne mere na tržištu rada. Romi su i dalje isključeni iz niza socijalnih usluga a njihovo učešće na formalnom tržištu rada je i dalje veoma nisko.

Značajan problem u obrazovanju romske dece predstavlja činjenica da veliki broj dece koja su upisana u školu odlaze u inostranstvo gde njihovi roditelji traže azil. Kako većina takvih slučajeva biva odbijeno oni se vraćaju u Srbiju ali deca ne mogu da nadomeste propušteno gradivo. U slučajevima kada se porodice vrate po-

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

226 „Mišljenje na Nacrt pravilnika o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije", Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 27. mart, dostupno na: http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/zakonodavne-inicijative-i-mi%C5%A1ljenje-o-propisima/mi%C5%A1ljenje-na-nacrt-pravilnika-o-bli%C5%BEim-kriterijumima-za-prepoznavanje-oblika-diskrimi.

227 „Prezastupljenost romske dece u 'specijalnim školama", Evropski centar za prava Roma, dostupan na: http://www.errc.org/cms/upload/file/serbia-izvestaj-obrazovanje-jos-uvek-daleko-od-cilja–13-march–2014.pdf.

228 „Istraživanje o pristupu Romkinja socioekonomskim pravima u Srbiji", Praxis, oktobar 2015. dostupno na: http://www.praxis.rs/images/praxis_downloads/OEBS_-_Finalni_izvestaj.pdf.

sle nekoliko godina provedenih u inostranstvu dešava se da deca od 14–15 godina moraju da upišu neke od nižih razreda osnovne škole.[229]

Međutim, ima i pozitivnih pomaka kada je reč o unapređenju uslova za obrazovanje Roma. Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa usvajanje pravilnika o upisu romskih učenika u srednje škole kroz mere afirmativna akcije, pružanje podrške za upis Roma u škole i sprečavanje ranog napuštanja škola, povećanje obuhvata romske dece u obrazovnom sistemu. Planirano je otvaranje centra za romski jezik na Filološkom fakultetu Univerziteta u Beogradu, kao i uvođenje romskog jezika kao izbornog predmeta u osnovne škole.

Korak bliže ka uspostavljanju preduslova za očuvanje i negovanje romskog jezika svakako je i odluka Nastavno-naučnog veća Filološkog fakulteta Univerziteta u Beogradu kojom je uspostavljen Lektorat za romski jezik čime se konačno omogućava diplomiranim nastavnicima da steknu potvrde o znanju romskog jezika i da se uključe u izvođenje nastave na ovom predmetu. Pored toga, ovom odlukom je romski jezik stekao i ravnopravan status sa drugim jezicima nacionalnih manjina čija se nastava izučava na Filološkom fakultetu Univerziteta u Beogradu.[230]

Predloženo je i obavljanje kurseva jezika nacionalnih manjina, u tom smislu i romskog, za polaznike Centra za osnovnu policijsku obuku iz sredina u kojima su u većem broju zastupljene nacionalne manjine. Planirano je usvajanje Pravilnika o prepoznavanju diskriminacije u obrazovanju usmerenog na prevenciju diskriminacije i segregacije nacionalnih manjina.

5.4. Uslovi života i ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje

Romi se i dalje suočavaju sa izuzetno 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. I dalje je veoma je nizak procenat socijalnih stanova koji se dodeljuju licima romske nacionalnosti.

---

229 „OEBS: Problem školovanja dece iz porodica koje traže azil“, *Blic*, 27. januar, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/oebs-problem-skolovanja-dece-iz-porodica-koje-traze-azil/r258p0t.

230 „Ustanovljen Lektorat za romski jezik na Filološkom fakultetu Univerziteta u Beogradu“, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/ustanovljen-lektorat-za-romski-jezik-na-filoloskom-fakultetu-univerziteta-u-beogradu/.

Za oblast ostvarivanja prava Roma na adekvatno stanovanje posebno je značajno napomenuti da je specijalna izvestiteljka Ujedinjenih nacija za pravo na adekvatno stanovanje u preliminarnim zapažanjima nakon posete Srbiji u maju 2015. godine navela da „Vlasti u Srbiji ne pružaju doslovce nikakve usluge u neformalnim romskim naseljima“, kao i da „nesrazmeran broj evikcija Roma u kombinaciji s neuspehom vlasti da pruže makar i najosnovnije usluge onima koji žive u neformalnim naseljima ili da garantuju sigurnost stanarskog statusa stanovnicima tih naselja ukazuje na intenzivnu politiku diskriminacije koja proističe iz stigme i rasizma protiv Roma“.[231]

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 za Srbiju.[232] Projekat je započeo sa realizacijom februara 2013. godine, kasnije produžen do maja 2016. godine. Do kraja jula 2015. godine 61 porodica sa 306 članova preselila se u nove domove koji su opremljeni osnovnim aparatima za domaćinstvo. Dvanaest porodica sa 58 članova uselilo se u stanove u Orlovskom naselju u maju 2015. a završeno je i 15 stanova u Jabučkom Ritu 15 porodica (62 ljudi) se uselilo 25. septembra i planiran je završetak 32 stambene jedinice u Mislođinu. Glavni problem za rešavanje stambenog pitanja za još 51 porodicu je sporo reagovanje grada Beograda koji nije mogao da odredi odgovarajuće lokacije za izgradnju stanova.

U međuvremenu, 41 romska porodica (205 osoba) koja se opredelila za preseljenje u seoska domaćinstva, uselila se u svoje nove domove, a 10 romskih porodica (47 osoba) dobilo je građevinski materijal kako bi renovirali svoje kuće. Uz podršku UNOPS, Gradske vlasti Beograda, usvojile su *Pravilnik o kriterijumima i merilima za utvrđivanje liste reda prvenstva za prvi izbor korisnika socijalnog stanovanja*. Pravilnikom, koji štiti korisnike od daljeg raseljavanja, predviđena su dva modela nastanjivanja – socijalno stanovanje i socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima. Pravilnik, takođe, daje uputstva za shemu zakupnina, snabdevanje i plaćanje komunalnih usluga kao i za gradske subvencije namenjene romskim po-

231 Preliminarni izveštaj: Poseta Srbiji uključujući Kosovo*, Leilani Farha, specijalna izvestiteljka UN za adekvatno stanovanje kao sastavnog dela prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom kontekstu, 25. maj 2015. godine, str. 4, dostupan na: http://www.mc.rs/upload/documents/saopstenja_izvestaji/2015/Izvestaj-specijalne-izvestiteljke-UN-o-stanju-u-Srbiji.pdf.

232 Prvi periodični izveštaj 8. februar–31. jul 2013, Projektni centar UNOPS Srbija, 18. avgust 2013, dostupno na: http://www.sagradimodom.org/tekst/biblioteka/27/.

rodicama. Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima prvi put je uvedeno kao vid socijalnog stanovanja za romsko stanovništvo u Gradu Beogradu, za sve porodice koje ispunjavaju uslove.[233]

Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa iznalaženje rešenja za postojeća neformalna naselja Roma sa ciljem da se sva održiva postojeća neformalna naselja legalizuju. U slučaju neophodne relokacije one se moraju obavljati u skladu sa zakonom o prinudnim iseljenjima i pratećim priručnikom. Predviđeno je da Komesarijat za izbeglice i migracije iznađe rešenje za interno raseljene Rome sa Kosova i Metohije koji ne planiraju da se vrate na Kosovo, kroz finansiranje programa za unapređenje njihovih životnih uslova. Postavljen je cilj da se uspostavi geografski informacioni sistem za neformalna naselja Roma sa informacijama o broju neformalnih naselja.

Uslovi života u neformalnim naseljima su ispod granice ljudskog dostojanstva, 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. Požari koji su se dogodili u 2014. godini i u kojima je umrlo nekoliko dece iz romskih naselja nisu uticali na promenu uslova stanovanja u ovim naseljima niti na mere koja Vlada ili jedinice lokalne samouprave sprovode radi unapređenja uslova stanovanja posebno u zimskim mesecima.

Slično kao i ranijih godina i u 2015. godini bilo je pokušaja iseljenja neformalnih romskih naselja. Tako je gradska opština Zemun otpočela proces iseljenja iz neformalnog romskog naselja Grmeč u Zemunu u kom stanuje preko pedeset romskih porodica, uglavnom raseljenih sa Kosova. Naime, opština je dostavila rešenja o rušenju stanovnicima naselja i ostavila rok od jednog dana za rušenje objekata, bez poštovanja međunarodnih standarda koji se primenjuju u postupcima iseljenja, obezbeđivanja alternativnog smeštaja i konsultacija sa stanovnicima naselja.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti izdala je upozorenje povodom raseljavanja Roma iz neformalnih naselja u Zemunu i Novom Beogradu. Upozorenjem je navedeno da dostojanstveno i humano postupanje nije stvar dobre volje, već osnovnih ljudskih prava.[234] Komitet pravnika za ljudska prava podneo je Evropskom sudu za ljudska prava zahtev za izricanje privremene mere u skladu sa pravilom 39 Suda. Evropski sud za ljudska prava je u ovom slučaju pokrenuo postupak za izricanje privremene mere protiv Republike Srbije usled opasnosti od teških povreda ljudskih prava interno raseljenih Roma koji stanuju u ovom naselju. Na ovo je reagovala gradska opština Zemun i donela nova rešenja u postupku iseljenja, u kojima je direktnom primenom Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim

233 Podatak dobijen u telefonskom razgovoru sa rukovodiocem projekta Draganom Milošević i iz Trećeg periodičnog izveštaja UNOPS: *Third Intermediate Report*, (February-July 2015, UNOPS Serbia Project Centre, 31 August 2015), available at http://www.sagradimodom.org/dokumenti/en/27_576677_lbht-third-intermediate-report-feb-jul-2015.pdf.

234 „Upozorenje povodom raseljavanja Roma“, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 27. jul 2015. godine, dostupno na: http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/upozorenja/upozorenje-povodom-raseljavanja-roma.

pravima poništila prethodna rešenja do obezbeđivanja stanovnicima ovog naselja adekvatnog alternativnog smeštaja.[235] Ovo je prvi zabeleženi slučaj u kome je organ uprave u Srbiji direktno primenio međunarodni ugovor koji garantuje ljudska prava, a očekuje se da će čitav postupak uticati na nova zakonska rešenja u ovoj oblasti.

Organizacija *Amnesty International* ukazala je na rizik prinudnog iseljavanja romskih porodica koje žive u neformalnim naseljima u Beogradu i tom prilikom pozvala gradske vlasti da obustave takve akcije i garantuju pravo Roma na adekvatan smeštaj.[236]

Vlada je tokom 2015. godine započela izradu novog propisa koji će unaprediti postupke iseljenja i usaglasiti ih sa standardima ljudskih prava koji obavezuju Republiku Srbiju, ali ostaje da se vidi koji će biti dometi ovog propisa, kao i da li će on biti donet uz konsultacije sa svim relevantnim akterima. Gore pomenuto pitanje legalizacije neformalnih romskih naselja nije obuhvaćeno pripremama novih propisa u oblasti stanovanja.

U Istraživanju o pristupu Romkinja socioekonomskim pravima u Srbiji[237] nevladina organizacija Praxis utvrdila je da među ispitanicama čak 8% živi u objektima sagrađenim od kartona i lima. Od ispitanih Romkinja 88% živi u objektima koji imaju električnu energiju, mada se najčešće radi o nelegalnim priključcima. Kao posledica neplaćanja računa jednog dela korisnika istog brojila neretko se dešavalo da Elektrodistribucija isključi sva domaćinstva sa mreže. Pristup pijaćoj vodi ima 72% ispitanica od čega određeni broj mora da koristi zajedničke česme. Najistaknutiji problem je problem sa pristupom kanalizacionoj mreži jer čak 45% ispitanica živi u objektima koji nemaju kanalizaciju. Nosilac stanarskog prava u svega 8% slučajeva je žena.

6. Osobe drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta

6.1. 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

235 „Opština Zemun obustavila prinudno iseljenje neformalnog romskog naselja Grmeč“, YUCOM, 3. septembar 2015, dostupno na: http://www.yucom.org.rs/opstina-zemun-obustavila-prinudno-iseljenje-neformalnog-romskog-naselja-grmec/.

236 „Amnesti internešenel zabrinuta zbog prinudnog raseljavanja Roma u Beogradu“, *Blic*, 25. jul, dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/amnesti-internesenel-zabrinuta-zbog-prinudnog-raseljavanja-roma-u-beogradu/kv34hp1.

237 „Istraživanje o pristupu Romkinja socioekonomskim pravima u Srbiji“, Praxis, oktobar 2015, dostupno na: http://www.praxis.rs/images/praxis_downloads/OEBS_-_Finalni_izvestaj.pdf.

kulturnim pravima UN, i drugim UN dokumentima za zaštitu ljudskih prava, kao i na Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.[238]

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,[239] 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.

U Izveštaju o napretku konstatovano je da su vlasti preduzele korake za jačanje zaštite prava lezbejki, gejeva, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih (LGBTI) osoba, kao i da je i u 2015. godini organizovana Parada ponosa u Beogradu. Istaknuto je da je potrebno raditi na jačanju kulture poštovanja LGBTI osoba.[240] Takođe, Evropska komisija je označila LGBTI osobe kao jednu od najdiskriminisanijih populacija u Srbiji.[241]

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.[242]

---

238 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.

239 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. decembra 2011.

240 Izveštaj EK za 2015. godinu, odeljak 1.2.

241 *Ibid.*, odeljak 2.4.

242 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. oktobra 2014, dostupno na: http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/221135/strategija_zastita_od_diskriminacije-akcioni_plan053_cyr.zip.

6.2. Diskriminacija i govor mržnje

Organizacija Labris podnela je 2014. godine pritužbu, kojoj su se pridružile mnoge organizacije i pojedinci, protiv Ivice Dačića, tada predsednika Vlade Republike Srbije, zbog izjave[243] 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 vređa dostojanstvo osoba istopolne seksualne orijentacije. Takođe je konstatovala da kada ovakvu izjavu dâ 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.[244]

Ministar Dačić je postupio po preporuci Poverenice i sastao se u službenim prostorijama Poverenika za ravnopravnost sa delegacijom organizacije Labris, koja je protiv njega i podnela pritužbu, gde je upoznat sa problemima sa kojima se u Srbiji suočavaju pripadnici LGBT populacije.[245]

Prilikom skupštinske rasprave povodom izbora za novog Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, narodni poslanik SNS, Aleksandar Martinović, izneo je niz diskriminatornih kvalifikacija upućenih pripadnicima LGBT populacije.[246] Tim povodom podneta je pritužba Poverenici za zaštitu ravnopravnosti. Međutim, Poverenica je donela zaključak kojim se obustavlja postupak protiv poslanika Martinovića zbog postojanja poslaničkog imuniteta.[247] Poverenica je u saopštenju povodom zaključka o obustavi postupka po pritužbi apelovala na narodne poslanike i druge funkcionere javne vlasti da budu svesni uloge koju imaju u promovisanju ravnopravnosti i tolerancije. Takođe, Poverenica se obratila i predsednici Narodne skupštine sa preporukom da se prilikom budućih izmena Poslovnika Narodne skupštine i Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, obezbedi poštovanje načela zabrane diskriminacije i uvede disciplinska odgovornost za njegovo kršenje.[248]

U pogledu tretmana LGBT osoba u obrazovnom sistemu, ni u 2015. godini nije došlo do pozitivnog pomaka. Naime, u Akcionom planu za primenu Strategije

243 Vidi npr. „Dačić: Nije normalno biti homoseksualac!“, *Kurir Online*, 25. septembar 2013, http://www.kurir-info.rs/dacic-nije-normalno-biti-homoseksualac-clanak–1001325.

244 Mišljenje Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, br. 07–00–695/2013–02, od 3. marta.

245 Saopštenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti: Ministar Dačić postupio po preporuci poverenice, 21. februar 2015. godine.

246 Saopštenje Gej strejt alijanse od 26. maja 2015. godine. Dostupno na: http://gsa.org.rs/2015/05/izlaganje-aleksandra-martinovica-u-narodnoj-skupstini-nije-u-duhu-zakona-i-jednakosti-svih-gradjana/

247 Saopštenje o obustavljanju postupka po pritužbi protiv poslanika Martinovića, 21. septembar 2015. godine.

248 *Ibid*.

prevencije i zaštite od diksriminacije u posebnoj meri 4.1.3. je predviđena izrada nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, gde je predviđeno uvođenje kao posebnog osnova diskriminacije seksulni i rodni identitet. U Nacrtu zakona koje je izradilo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja,[249] i za koji je održana javna rasprava jula meseca 2015. godine,[250] nije došlo do proširivanja osnova diskriminacije navođenjem kao posebnog osnova diskriminaciju po osnovu seksualnog i rodnog identiteta, već je u članovima 6 i 44, pored drugih osnova diskriminacije ostavljen navod „druga lična osobina" ili „po drugim osnovama utvrđenim zakonom kojim se propisuje zabrana diskriminacije".

Tretiranje istopolne orijentacije u srednjoškolskim udžbenicima za 2015. 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.[251]

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.[252]

6.3. 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 strožem kažnjavanju učinilaca krivičnih dela uperenih protiv LGBT osoba. Ipak ne postoje još uvek zvanični objedinjeni podaci o broju krivičnih dela motivisanih mržnjom prema LGBT osobama.[253] 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.[254]

249 Dostupno na sajtu Ministartva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja: http://www.mpn.gov.rs/dokumenta-i-propisi/zakonski-okvir/

250 *Ibid*.

251 „Istopolna orijentacija u srednjoškolskim udžbenicima", Labris, 2014, dostupno na: http://labris.org.rs/wp-content/uploads/2014/07/Analiza-diskriminatornog-sadrzaja-srednjoskolskih-udzbenika.pdf.

252 Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, odeljak 4.4..

253 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.

254 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.

Evropska komisija je stava da je LGBTI populacija jedna od najdiskriminisanijih u Srbiji.[255]

Pretnje su upućivane i ove godine organizatorima Parade ponosa, povodom kojih je Služba za borbu protiv visokotehnološkog kriminala MUP Srbije utvrdila da je 30 učinilaca iznosilo pretnje organizatorima Parade ponosa i širilo govor mržnje preko društvenih mreža.[256]

U periodu neposredno pred održavanje Parade, došlo je do nekoliko incidenata u kojima su napadnuti LGBT aktivisti. Septembra 2015. godine, verbalno i fizički je napadnut LGBT aktivista Predrag Azdejković. Njega su napala dva mladića u vozilu gradskog prevoza u Beogradu.[257] Tim povodom se oglasila i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti osuđujući napad.[258]

Naredni napad na LGBT aktiviste dogodio se u noći između 26. i 27. septembra, kada je fizički napadnuta aktivistkinja Labris-a, Dragoslava Barzut i još tri devojke.[259] Napad se odigrao u dva navrata. Prvo ih je fizički napao jedan mladić uz uzvikivanje: „Lezbejke, lezbejke", a zatim je, u drugom navratu, usledio napad od strane drugog mladića. Od nadležnog tužilaštva se očekuje kvalifikovanje ovog krivičnog dela kao krivičnog dela učinjenog iz mržnje,[260] imajući u vidu da su napadači bili nepoznata lica a da su tokom napada nedvosmisleno pokazivali da je motiv za fizičko nasilje – seksualna orijentacija napadnutih devojaka.[261] Povodom ovog napada oglasila se i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, oštro osuđujući napad i pozivajući nadležne da otkriju napadače i reaguju kako bi se sprečili akti fizičkog nasilja koji su inspirisani homofobijom.[262]

6.4. Parada ponosa i Ponos trans osoba u Beogradu 2015. godine

Drugu godinu za redom, uz veoma jako policijsko obezbeđenje, 20. septembra 2015. godine održana je Parada ponosa u Beogradu. Organizatori su morali da prikupe obimnu dokumentaciju kako bi mogli da organizuju ovaj skup a 2015.

255 Izveštaj EK za 2015. godinu, odeljak 5.23.

256 „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. Informacija dobijena, 30. novembra 2015. godine od predstavnika udruženja građana Parada ponosa Beograd.

257 „Novi napad na LGBT aktiviste u Srbiji", *Radio Slobodna Evropa*, 5. septembar, dostupno na: http://www.slobodnaevropa.org/content/novi-napad-na-lgbt-aktiviste-u-srbiji/27228485.html

258 Upozorenje javnosti povodom napada na LGBT aktivistu, 4. septembar 2015. godine.

259 „Napad na lezbejke tretirati kao zlocin iz mrznje", *B92*, 29. septembar, dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=09&dd=29&nav_category=12&nav_id=1045229

260 Član 54a KZ.

261 Saopštenje za javnost o toku istrage povodom napada na lezbejke u kafani „SFRJ", 26. oktobar 2015. godine.

262 Upozorenje javnosti povodom napada na aktivistkinje Labris-a, 29. septembar 2015. godine.

godine morali su još i da dobiju saglasnost Zavoda za zaštitu spomenika kulture Beograd. Takođe, organizatori su morali da plate i taksu Javnom komunalnom preduzeću Zelenilo. Svu tu dokumentaciju zahtevao je grad Beograd a sledstveno tome i policija. Od organizatora Parade ponosa traženo je da angažuju i privatno obezbeđenje na samom skupu koje je koštalo 5.000 evra. Najveći problem oko organizacije Parade ponosa bio je taj što su saglasnosti različitih službi donete dan pred održavanje Parade ponosa kada je bilo nemoguće uzeti sve saglasnosti a zahtevi za te saglasnosti su predati nekoliko meseci ranije. Organizatori Parade ponosa ocenjuju kao teškoću za održavanje ovog skupa prisustvo velikog broja pripadnika policije radi zaštite učesnika Parade što, sa druge strane, otežava dolazak učesnika skupa. Organizatori, ipak, smatraju da je Parada ponosa 2015. bila uspešan javni skup imajući u vidu da je to druga Parada ponosa za redom, kao i to da se Ministarstvo unutrašnjih poslova ponelo profesionalno, komunikacija između pripadnika policije i organizatora se odvijala bez problema a podneto je 30 krivičnih prijava zbog pretnji upućenih organizatiorima ovog javnog skupa.[263]

Paradu ponosa, na kojoj je bilo oko 1000 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 8 osoba zbog sumnje da planiraju napad na učesnike.[264] Parada ponosa je protekla bez nasilja, ali su tokom njenog trajanja organizovane kontrademonstracije kod crkve Svetog Marka u ulici Kralja Aleksandra. U kontrademonstracijama je učestvovalo oko 70 ljudi koji su bili predvođeni sveštenim licima. Kada su se učesnici Parade ponosa približili kontrademonstrantima, sveštena lica su počela da kade centar Beograda. Na kontrademonstracijama mogao se čuti jasan govor mržnje usmeren protiv ljudi različite seksualne orijentacije.[265] Ispred učesnika kontrademonstracije je postavljena metalna ograda iza koje je stajao policijski kordon, a protest je protekao bez incidenata. Na tom protestu deljeni su građanima leci s porukama protiv Parade ponosa, na kojima se navodi da je učesnike kontrademonstracija pokrenula „Srpska istinska pravoslavna crkva".[266] Takođe, Mladen Obradović (vođa pokreta Obraz i predsednik zabranjenog udruženja Obraz) prijavio je skup koji je trebalo da se održi 20. septembra 2015. ispred Vlade Republike Srbije, dakle

263 Podatak dobijen od člana organizacionog odbora Parade ponosa Beograd 22. decembra 2015. godine.

264 „Parada ponosa, Beograd u duginim bojama, učesnici zadovoljni: Ovo je prva prava parada", *Blic Online*, 20. septembar, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/591966/PARADA-PONOSA-Beograd-u-duginim-bojama-ucesnici-zadovoljni-Ovo-je-prva-prava-parada.

265 „Sveštenici kade i posipaju svetom vodicom put kojim se kretala Parada ponosa", *Blic Online*, 20. septembar, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/592010/PROTIVNICI-PRAJDA-Svestenici-kade-i-posipaju-svetom-vodicom-put-kojim-se-kretala-Parada-ponosa.

266 „Prajd uspešno i ove godine, Prvi put ponos trans osoba", *Tanjug*, 20. septembar, dostupno na: http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=200046.

na istom mestu na kome se održavala Parada ponosa. Ovaj skup je zabranjen rešenjem Policijske uprave za grad Beograd, Policijske stanice Savski venac.[267] Iako je ovo rešenje doneto najverovatnije u cilju zaštite učesnika Parade ponosa, ono sadrži određene nedostatke na koje je u predmetu povodom zabrane skupa Društva srpsko-kineskog prijateljstva FDH ukazao Zaštitnik građana. U obrazloženju rešenja je samo paušalno navedeno da je u sprovodenom postupku utvrđeno da su se stekli uslovi iz člana 11, st. 1 Zakona o okupljanju građana odnosno da na skupu može doći do ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine.

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 i u određeno vreme uz rigoroznu policijsku kontrolu. 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 Parade ponosa, istog dana je održan i skup Ponos trans osoba koja je počela u Pionirskom parku. Učesnici skupa Ponos trans osoba javno su tražile izmenu Zakona o matičnim knjigma, kako bi im u ličnim dokumentima stajale fotografije u rodu „kako se osećaju, šminkaju i oblače“ i pod imenom koje su izabrali.[268] Trans prajd su takođe obezbeđivale jake policijke snage a skup je nadletao policijski helikopter. Incidenata nije bilo. Prema oceni organizatora, u pogledu organizacije, prijave skupa, razgovora i logističkog planiranja sa policijom planiranje događaja prošlo je bez problema. Tokom samog skupa policija je iz, kako je organizatorima saopšteno, bezbednosnih razloga, premeštala ulazne punktove, tako da veliki broj ljudi nije mogao da prođe kroz kordone policije i da dođe na skup.[269]

6.5. Prava istopolnih partnera

Istopolnim partnerima se ne priznaje pravo na brak,[270] ni pravo na vanbračnu zajednicu,[271] 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

267 Rešenje Policijske uprave za grad Beograd, Policijska stanica Savski venac, 03/31/26 br. 212–645/15 od 18. septembra 2015. godine.

268 „Prajd uspešno i ove godine, Prvi put ponos trans osoba“, *Tanjug*, 20. septembar, dostupno na: http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=200046.

269 Informacija dobijena od organizatorke skupa 10. novembra 2015. godine.

270 Brak je po Ustavu Srbije zajednica muškarca i žene, član 62, st. 2.

271 Odluka u predmetu br. IU-347/05, od 22. jula 2010.

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.[272]

U odluci koja se ticala inicijative za ocenu ustavnosti odredbe Ustava, koja pod pojmom vanbračne zajednice podrazumeva zajednicu muškarca i žene, Ustavni sud je zauzeo stav da su stabilna homoseksualna partnerstva obuhvaćena 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.[273]

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.[274] Centar za unapređenje pravnih studija izradio je Model zakona o reistrovanim istopolnim zajednicama.[275]

Prednacrtom građanskog zakonika Srbije, u članu 4, bilo je predviđeno da se zajednica života lica istog pola uređuje posebim zakonom.[276] Međutim, u radnom tekstu pripremljenom za javnu raspravu, maja 2015. godine,[277] ovaj stav je brisan. U rubrumu člana 2214, dodata je fusnota u kojoj je navedeno da postoji potreba da se sagleda mogućnost zakonskog regulisanja istopolnih zajednica.[278]

Svakako, u pogledu trenda ozakonjenja istopolnih zajednica ide u prilog i presuda ESLJP u slučaju *Oliari i drugi protiv Italije* od jula 2015. godine.[279] Presudom je utvrđeno da je Italija povredila član 8 EKLJP, jer se ne pruža bilo koja pravna forma priznanja istopolnih parova. Značaj pomenute presude, iako je pravno obavezujuća samo za Italiju, ogleda se u tome što se na ovaj način utiče na buduće rezonovanje ESLJP u pogledu prava na zasnivanje istopolnih zajednica i kreiranju sudske prakse ESLJP.

272 „Podrška razvoju javnih politika u oblasti zaštite prava i poboljšanju kvaliteta života LGBT građana/ki, nacrt inicijalnog predloga javne politike", Savet Evrope, Labris, Forum za etničke odnose, 2014. Vidi više: http://www.fer.org.rs/en/articles/activities/lgbt/.

273 Vidi npr. *Karner protiv. Austrije*, ECtHR, App. No. 40016/98 (2003) i *Schalk and Kopf protiv Austrije,* ECtHR, App. No. 30141/04 (2010).

274 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, odeljci 4.3.2. i 4.3.3.

275 Vidi: http://cups.rs/wp-content/uploads/2010/03/Model-zakona-o-registrovanim-istopolnim-zajednicama.pdf.

276 Prednacrt građanskog zakonika Republike Srbije, III knjiga – porodični odnosi, jun 2011. godine.

277 Radni tekst građanskog zakonika Republike Srbije pripremljen za javnu raspravu, sa alternativnim predlozima, 29. maja 2015. godine.

278 U javnoj raspravi neophodno je da se svestrano sagleda mogućnost zakonskog regulisanja istopolnih zajednica, posebno uvažavajući različita mišljenja, stavove i argumente koji bi bili pravno relevantni u eventualnoj pripremi posebnog zakona.

279 Vidi: ECtHR, App. Nos. 18766/11 i 36030/11.

6.6. Diskriminacija trans[280] 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 neujednačena 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.[281]

Ustavni sud je u odluci o ustavnoj žalbi transrodne osobe[282] kojoj nije bilo omogućeno pribavljanje isprava koje bi odgovarale njenom novom identitetu, odlučio da obavesti Narodnu skupštinu i Zaštitnika građana kao nosioca zakonodavne inicijative,[283] 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.“[284]

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.[285] 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.[286] 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.[287] 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

280 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.

281 Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 60/13, odeljak 4.4.

282 Už – 3238/2011.

283 Član 18 Zakona o Zaštitniku građana.

284 Dostupno na: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/images/stories/preporuke%20transpolne%20osobe.doc.

285 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, odeljak 3.1.6.(4).

286 *Ibid.*, odeljak 3.1.14.

287 *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.

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."[288] U skladu sa preporukom Poverenice za ravnopravnost, Akcioni plan predviđa obavezu izrade Pravilnika o promeni oznake pola u svedočanstvima i diplomama, koju je trebalo ispuniti tokom prvog kvartala 2015. godine.[289]

7. Položaj osoba sa invaliditetom

7.1. Opšte

Položaj osoba sa invaliditetom uređen je brojnim međunarodnim dokumentima, kao i unutrašnjim propisima. Ustavom Republike Srbije zabranjena je svaka diskriminacija, a naročito diskriminacija po osnovu psihičkog ili fizičkog invaliditeta.

Ratifikacijom Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom[290] i Opcionog protokola, Republika Srbija je 2009. godine 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".[291] Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom je prvi pravno obavezujući međunarodni dokument za zaštitu ljudskih prava osoba sa invaliditetom, čije su potpisnice sve države članice Evropske unije.

Još jedan značajan međunarodni instrument za zaštitu prava osoba sa invaliditetom je revidirana Evropska socijalna povelja,[292] koju je Srbija ratifikovala 2009. godine. Evropska socijalna povelja članom 15 garantuje osobama sa invaliditetom pravo na nezavisnost, socijalnu integraciju i učešće u životu zajednice. U cilju ostvarenja punog ekonomskog i socijalnog uključenja osoba sa invaliditetom, države članice Evropske unije usvojile su Evropsku strategiju za osobe sa invaliditetom za period 2010–2020. U Strategiji se navodi da je njen opšti cilj da osnaži osobe sa invaliditetom tako da u potpunosti mogu uživati svoja prava i imati punu korist od učešća u društvu i ekonomiji.

288 „Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti", Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, del. br. 335 od 16. marta 2012.

289 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, odeljak 4.1.4.

290 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

291 Član 1 Zakona o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

292 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori),* 42/09.

Donošenjem Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom[293] i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom[294] u domaćem pravu su uvaženi univerzalni standardi iz Konvencije MOR-a br. 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom[295] i Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom. Gotovo svaki zakonski akt koji je usvojila Narodna skupština Republike Srbije u bar jednom svom članu govori o nekom pravu osoba sa invaliditetom, ali u praksi se javljaju brojne poteškoće.

U Srbiji se, po popisu stanovništva iz 2011. godine, 7,96% odnosno 571.780 stanovnika izjasnilo kao osoba sa invaliditetom. Najveći procenat je onih koji imaju problema sa hodom, a najmanje osoba koje imaju probleme u komunikaciji. Posmatrano prema polu, među osobama sa invaliditetom više je žena (58,2%), nego muškaraca (41,8%). Prosečna starost žena koje žive sa nekim oblikom invaliditeta je 69 godina, a muškaraca 64 godine.

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“.[296]

7.2. Pristupačnost

Pristupačnost je jedno od načela na kojima se zasniva Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom. 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. Pristupačnost je preduslov za aktivno učešće u socijalnim i ekonomskim aktivnostima i za socijalno uključivanje osoba sa invaliditetom. Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom zabranjuje se diskriminacija na osnovu invalidnosti u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama (čl. 13). Diskriminacija je zabranjena i u pogledu korišćenja prevoza u svim granama saobraćaja (čl. 27).

Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji[297] 2006. godine propisana je obaveza poštovanja standarda pristupačnosti za osobe sa invaliditetom prilikom izgradnje novih objekata. Ova oblast je dodatno precizirana odredbama Pravilnika o tehničkim standardima pristupačnosti,[298] koji se bavi obaveznim elementima pristupačnosti kako novih, tako i objekata u rekonstrukciji (savladavanje visinskih

293 *Sl. glasnik RS*, 33/06.

294 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 32/13.

295 *Sl. glasnik SFRJ (Međunarodni ugovori),* 3/87.

296 Preambula Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, stav 1, para. e.

297 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 81/09 – ispr., 64/10 – Odluka US, 21/11, 121/12, 42/13 – Odluka US, 50/13 – Odluka US, 98/13 – Odluka US, 132/14 i 145/14.

298 *Sl. glasnik RS*, 46/13.

razlika, kretanje i boravak, pristupačnost javnog saobraćaja). Pravilnik, međutim, ne uređuje način na koji se vrši kontrola da li su svi propisani zahtevi ispunjeni, a pošte, centri za socijalni rad, sudovi i policijske uprave i dalje su u najvećoj meri nepristupačni za osobe sa invaliditetom.

Zakon o vazdušnom saobraćaju[299] propisuje da su operateri obavezni da putnicima sa invaliditetom i sa smanjenom pokretljivošću pruže sve usluge neophodne da bi oni ostvarili pravo na učešće u vazdušnom saobraćaju pod jednakim uslovima, bez diskriminacije. S druge strane, Zakon o železnici i Zakon o drumskom saobraćaju ne sadrže posebne odredbe o pristupačnosti javnog saobraćaja osobama sa invaliditetom. Samo u Beogradu postoji specijalizovani javni prevoz za osobe sa invaliditetom.

Zakon o samostalnom kretanju uz pomoć psa vodiča[300] usvojen je u martu 2015. godine. Prema podacima Saveza slepih Srbije, u našoj zemlji ima oko 12.000 slepih osoba, od čega je 3.000 slabovido. Donošenjem ovog zakona stvoreni su uslovi za izjednačavanje prava i mogućnosti slepih i slabovidih u smislu nesmetanog kretanja i pristupa objektima i površinama u javnoj upotrebi, javnom prevozu i u radnom prostoru. U planu je osnivanje centra za obuku pasa vodiča, kako bi se izbegli visoki troškovi uvoza pasa vodiča iz inostranstva.

Iako je usvajanjem Zakona o upotrebi znakovnog jezika[301] ovaj jezik zvanično priznat, državne institucije nemaju tumače za znakovni jezik, a osobe sa invaliditetom prinuđene su da samostalno obezbeđuju tumače posredstvom kancelarije za servis znakovnih prevodilaca.[302] U Srbiji postoji samo 30 prevodilaca za znakovni jezik, a zbog nedovoljnih finansijskih sredstava onemogućeno je angažovanje više tumača. Osobe sa invaliditetom imaju pravo na sudskog tumača, ali ostvarivanje ovog prava 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.[303] U Srbiji ne postoji formalno obrazovanje za profesiju sudskog tumača za znakovni jezik, a tumači su uglavnom deca gluvih roditelja ili nastavnici u školama za gluvu decu.

Pored pristupačnosti fizičkom okruženju i prevoznim sredstvima, osobama sa invaliditetom je neophodno obezbediti pristup informacijama i komunikacionim tehnologijama i sistemima. Ova oblast regulisana je Zakonom o elektronskim medijima, Zakonom o javnim medijskim servisima i Zakonom o javnom informisanju i medijima. Zakon o javnom informisanju i medijima[304] u članu 12 predviđa

299 *Sl. glasnik RS*, 73/10, 57/11, 93/12 i 45/15.

300 *Sl. glasnik RS*, 38/15.

301 *Ibid*.

302 Dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:539266-Znakovni-jezik-kao-profesija.

303 Inicijalni izveštaj o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, 2012. godine, dostupno na: http://drpi.research.yorku.ca/wp-content/uploads/2015/01/InitialSerbianRepEn.pdf.

304 *Sl. glasnik RS*, 83/14.

preduzimanje mera kojima se osobama sa invaliditetom omogućuje da nesmetano primaju informacije namenjene javnosti, u primerenom obliku i primenom odgovarajuće tehnologije, te podršku medijima koji objavljuju informacije na znakovnom jeziku ili Brajevom pismu ili na drugi način obezbeđuju osobama sa invaliditetom da nesmetano ostvaruju svoja prava u javnom informnisanju. Iako javni servis ima zakonsku obavezu da proizvodi i emituje program namenjen specifičnim društvenim grupama, obim sadržaja prilagođenih osobama sa invaliditetom je jako mali. Pristup informacijama i komunikacijama može se smatrati preduslovom za uživanje slobode mišljenja i izražavanja, koja je garantovana kako međunarodnim ugovorima, tako i Ustavom Republike Srbije. U ovim oblastima postoje ogromne prepreke, a 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, iako je to zagarantovano Zakonom o elektronskim komunikacijama.[305]

Osobe sa invaliditetom koje usled svog invaliditeta nisu u mogućnosti da se svojeručno potpišu suočavale su se sa problemom korišćenja faksimila, jer se faksimil štampanim slovima nije priznavao pri zaključenju ugovora i u finansijskom poslovanju. Dopunama Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom iz novembra 2015. godine, propisana je obaveza organa javne vlasti da osobama sa invaliditetom koje imaju trajne posledice telesnog ili senzornog oštećenja ili bolesti omoguće potpisivanje isprava uz pomoć pečata koji sadrži podatke o ličnom identitetu ili uz pomoć pečata sa ugraviranim potpisom (čl. 34).

7.3. Obrazovanje

Pravo na obrazovanje spada u korpus osnovnih ljudskih prava, koje bez diskriminacije pripada svakom detetu. Isključivanje dece sa smetnjama u razvoju iz formalnog sistema obrazovanja predstavlja diskriminaciju, a u Srbiji je sve do 2009. primenjivana ovakva praksa. Tada je započet dugotrajan proces reforme sistema obrazovanja u Republici Srbiji, koji 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. Neprilagođeni udžbenici i nastavna sredstva, fizička nepristupačnost i neobezbeđen prevoz do obrazovnih ustanova samo su neki od problema sa kojima se osobe sa invaliditetom svakodnevno suočavaju kada je u pitanju pristup obrazovanju.

Donošenjem Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (ZOSOV)[306] definisana su načela i mehanizmi 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

305 *Sl. glasnik RS*, 44/10, 60/13 – Odluka US i 62/14.

306 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje i 68/15.

potrebama i individualnim načinom funkcionisanja deteta. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju[307] članom 64 predviđa da: „Za učenika kome je zbog smetnji u razvoju i invaliditeta, specifičnih teškoća u učenju, socijalne uskraćenosti i drugih razloga potrebna dodatna podrška u obrazovanju i vaspitanju, škola obezbeđuje otklanjanje fizičkih i komunikacijskih prepreka i zavisno od potreba, donosi individualni obrazovni plan, u skladu sa Zakonom." U cilju individualizacije nastave, predviđen je poseban instrument, Individualni obrazovni plan (IOP), kojim se obrazovni proces prilagođava detetu sa smetnjama u razvoju, a nastaje zajedničkim radom roditelja, nastavnika i stručnog tima (pedagoga, defektologa, psihologa). Zakon o udžbenicima[308] predviđa posebne udžbenike za decu sa invaliditetom, što je kritikovano od strane nezavisnih institucija i organizacija civilnog društva kao diskriminatorno, jer se na taj način deci sa invaliditetom onemogućuje puna uključenost i ravnopravnost sa ostalom decom u sistemu obrazovanja.[309] Primena obrazovnih zakona i inkluzivna praksa veoma su nerazvijeni, te je i dalje prisutna tendencija isključivanja učenika iz obrazovnog sistema.

Ne postoje precizni podaci o broju dece koja su zbog invaliditeta isključena iz sistema obrazovanja, ali se procenjuje da veliki broj dece sa smetnjama u razvoju nisu obuhvaćena ni jednim oblikom društvene brige i tretmana. Deci sa smetnjama u razvoju i invaliditetom koja se nalaze u ustanovama socijalne zaštite posebno je ugroženo pravo na obrazovanje. Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, dve trećine dece sa smetnjama u razvoju koja žive u rezidencijalnim ustanovama potpuno je isključeno iz obrazovnog sistema.[310] Za decu koja su uključena u obrazovni sistem 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.[311] Broj studenata sa invaliditetom je manji od 500, pri čemu je manje od 5 studenata sa autizmom ili mentalnim smetnjama, a manje od 20 studenata ima oštećenje sluha.[312]

307 *Sl. glasnik RS*, 55/13.

308 *Sl. glasnik RS*, 68/15.

309 Vidi na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/ostaju_posebni_udzbenici_za_decu_sa_smetnjama_u_razvoju_.1118.html?news_id=300359.

310 „Deca u sistemu socijalne zaštite", Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2015, dostupno na: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2015/DECA%20U%20SISTEMU%20SOCIJALNE%20ZASTITE.pdf.

311 „Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece 2014", UNICEF, Srbija, dostupno na: http://www.unicef.org/serbia/Serbia_2014_MICS_National_and_Roma_Settlements_Eng_20141218.pdf.

312 „Alternativni izveštaj o spovođenju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji", NOOIS, CIL Srbija i COD, 2015.

Praksa Poverenika za zaštitu ravnopravnosti pokazuje da je otpor inkluzivnom obrazovanju i dalje prisutan kod pojedinih prosvetnih radnika i strukovnih udruženja, što predstavlja veliku prepreku za decu sa invaliditetom u ostvarivanju prava na kvalitetno obrazovanje.[313] Zaštitnik građana je u martu 2015. utvrdio da je direktorka škole prekinula školovanje četiri učenika sa posebnim potrebama i uputila ih na korišćenje dnevnog boravka, bez mogućnosti daljeg obrazovanja. Zaštitnik je u preporuci[314] pozvao na ponovno uključenje učenika sa invaliditetom u obrazovni sistem, i preporučio da im se pruži dodatna podrška u obrazovanju i vaspitanju u skladu s njihovim sposobnostima i mogućnostima, kroz korišćenje instrumenta IOP.

Interresorne komisije za procenu potreba za dodatnom obrazovnom, zdravstvenom i socijalnom podrškom detetu i učeniku[315] 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 kako bi se zaista obezbedili uslovi za razvoj, učenje i ravnopravno učešće u životu zajednice.

7.4. Zapošljavanje

Praksa zapošljavanja osoba sa invaliditetom u Srbiji još uvek nije dovoljno razvijena. Prema podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, u Srbiji postoji oko 300.000 osoba sa invaliditetom u radnom uzrastu, pri čemu je stopa zaposlenosti samo 13%. Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje, na kraju 2014. godine bilo je evidentirano 20.780 osoba sa invaliditetom, od kojih je 6.981 bilo žena.

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom[316] na sveobuhvatan način reguliše oblast zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Zakonom je utvrđena obaveza poslodavaca da na 20 do 49 zaposlenih zasnuju radni odnos sa jednom osobom sa invaliditetom, i da sa povećanjem broja zaposlenih shodno tome treba da se povećava i broj zaposlenih osoba sa invaliditetom. Poslodavci koji se ne pridržavaju ove obaveze, moraju da plate penale u visini trostrukog iznosa minimalne zarade. U skladu sa Zakonom osnovan je budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom kojim upravlja nadležno ministarstvo.

313 „Redovan godišnji izveštaj poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2014. godinu“, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, mart 2015.

314 Vidi na: http://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/159_3747_Grupa%20roditelja%20-%20PREPORUKA%20SKOLI.doc

315 Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku, *Sl. glasnik RS,* 63/10.

316 *Sl. glasnik RS,* 36/09 i 32/13.

Pored pozitivnih pomaka koje je donelo usvajanje ovog zakona, osobe sa invaliditetom i dalje su diskriminisane na tržištu rada, a prepreke povećanju stope zaposlenosti su nepristupačno okruženje, poteškoće u korišćenju javnog prevoza, nepristupačnost informacija i komunikacija, nepristupačnost radnog mesta, kao i nedovoljna razvijenost sistema i servisa podrške. Pored toga, Ministarstvo nadležno za poslove socijalne politike još uvek nije donelo podzakonski akt kojim se uređuje prostorno tehnička opremljenost, stručna osposobljenost zaposlenih i drugi uslovi za rad.

Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze koji bliže uređuje obavezu zapošljavanja[317] relativizuje obavezu zapošljavanja propisivanjem da direktni i indirektni korisnici budžeta Republike Srbije obavezu zapošljavanja po kvotnom sistemu ispunjavaju 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 dâ dobar primer drugim poslodavcima.

Podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja pokazuju da je u prvih osam meseci 2015. došlo do povećanja zapošljavanja osoba sa invaliditetom za 39%.[318] Osobe sa invaliditetom imaju prioritet prilikom uključivanja u mere aktivnog zapošljavanja predviđenih Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja za 2016. godinu, i to u skladu sa njihovim potrebama, procenjenim profesionalnim mogućnostima, radnom sposobnošću i identifikovanim potrebama na tržištu rada.[319] Nacionalna služba za zapošljavanje je tokom 2015. godine sprovodila programe i mere profesionalne rehabilitacije i politike zapošljavanja osoba sa invaliditetom.[320] Jedna od mera aktivne politike zapošljavanja je subvencionisanje zapošljavanja nezaposlenih osoba iz kategorije teže zapošljivih, među kojima su i osobe sa invaliditetom. Pored toga, planirano je da se odobravaju i jednokratne subvencije za samozapošljavanje osoba sa invaliditetom, subvencije za zapošljavanje osoba sa invaliditetom bez radnog iskustva, kao i da se poslodavcima nadoknađuju troškovi prilagođavanja radnog mesta za osobe sa invaliditetom. Realizacijom aktivnosti iz pretpristupnih fondova Evropske unije u programskom ciklusu 2013, u 2016. godini će na raspolaganju biti i tehnička pomoć za unapređenje podrške nezaposlenim osobama, kao i za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom.

S obzirom na visoku stopu nezaposlenosti u Srbiji, ali i nizak nivo obrazovanja velikog broja osoba sa invaliditetom, što je rezultat strukturalne diskriminacije

317 *Sl. glasnik RS*, 33/10 i 48/10 – ispr.

318 Više o ovome vidi na: www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/2051035/Zaposleno+vi%C5%A1e+od+2.000+osoba+sa+invaliditetom.html.

319 Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2016. godinu, *Sl. glasnik*, 82/15.

320 Dostupno na: http://www.nsz.gov.rs/live/trazite-posao/dok-trazite-posao/programi/podr_ka_u_zapo_ljavanju_osoba_sa_invaliditetom.cid225.

i 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.

7.5. Život u zajednici

Niske stope učešća u obrazovanju i na tržištu rada dovele su do nejednakosti prihoda i siromaštva osoba sa invaliditetom, kao i do njihove isključenosti iz društva. Zbog slabe socijalne uključenosti, osobe sa invaliditetom se često suočavaju sa nemogućnošću da učestvuju u ekonomskim aktivnostima koje bi ih učinile društveno korisnima. Iako je Zakon o socijalnoj zaštiti[321] doneo značajne savremene i sveobuhvatne promene u zastupanju društvene uključenosti i deinstitucionalizacije, i dalje se predviđa domski smeštaj. Zakonom je propisano da dom za smeštaj dece i mladih ne može imati kapacitet veći od 50 korisnika,[322] a za odrasle kapacitet veći od 100 korisnika što i dalje predstavlja ostajanje u okvirima života u velikim rezidencijalnim ustanovama.

Visok udeo osoba sa invaliditetom na smeštaju u ustanovama za decu i mlade je posledica činjenice da se ne razvija specijalizovano hraniteljstvo i sistem lokalnih usluga za podršku deci sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama.[323] Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, dominantan razlog smeštanja u ustanove jeste nespremnost porodice da vodi brigu o korisniku (28,6%), zatim činjenica da korisnik nema bližih srodnika, a u svega 1,6% slučajeva to je bio lični izbor korisnika. Nastavlja se trend porasta dužine boravka u ustanovama, kao rezultat nedovoljnog broja alternativa za podršku osobama sa invaliditetom. Najveći broj korisnika (71%) je institucionalizovan više od 6 godina, polovina je preko 10 godina, a skoro četvrtina korisnika je provela više od 20 godina u ustanovi za smeštaj odraslih. U Izveštaju o napretku Srbije za 2015. godinu, Evropska komisija izrazila je zabrinutost zbog institucionalizacije dece sa smetnjama u razvoju, ističući da je neophodno razvijanje i ojačavanje službi podrške i hraniteljstva.[324]

Uslovi u ustanovama socijalne zaštite moraju se posmatrati imajući u vidu obaveze iz oblasti ljudskih prava koje je Srbija preuzela ratifikacijom Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni i postupaka. 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 mučenja.[325] Život u ustanovama socijalne zaštite u Sr-

321 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

322 Član 54 Zakona o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/11.

323 Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2014. godinu, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2015.

324 Izveštaj EK za 2015. godinu, odeljak 5.23.

325 „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. mart 2014. godine.

biji 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.[326] Specijalna izvestiteljka Ujedinjenih nacija za adekvatno stanovanje Leilani Farha sačinila je preliminarni izveštaj o stanju u Srbiji, u kojem je navela da je hitno potrebno doneti i bez odlaganja sprovesti nacionalni zakon o stanovanju koji podstiče nediskriminaciju i inkluziju, proširiti zahteve pristupačnosti svim javnim ustanovama za osobe sa invaliditetom, ali i raditi na razvijanju mehanizama alternativne podrške na nivou zajednice kako bi se osobama sa invaliditetom omogućilo da žive samostalno u svojim domovima.[327]

Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama[328] 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. Jedan od nedostataka ovog zakona, na koji je ukazivao i Zaštitnik građana, je predviđanje mere izolacije. Komitet Ujednjenih nacija protiv mučenja je izričito protiv izolacije osoba sa teškim ili akutnim mentalnim smetnjama, a ovakva praksa spada u surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje. Evropska komisija ocenila je da tretman osoba sa mentalnim smetnjama u institucijama socijalne zaštite u Srbiji još uvek nije u skladu sa međunarodnim standardima.

Pravo na uslove lečenja u najmanje restriktivnoj okolini se ne razrađuje osim u načelnom stavu da se restriktivne metode koriste samo ukoliko ne postoje druge efikasne metode lečenja. Prevencija, rehabilitacija i inkluzija nisu obuhvaćene ovim zakonom. Postupak kontrole se svodi 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 mehanizmi stručne kontrole i provere za zaštitu pacijenata od moguće zlopotrebe prilikom smeštaja u ustanovi.

Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja[329] doneta je s ciljem humanizovanja lečenja, kao i efikasnije prevencije i unapređenja mentalnog zdravlja. Strategijom je predviđeno 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. Nedosledno sprovođenje ovog principa bilo je kritikovano od strane stručnih organizacija i Zaštitnika građana.[330]

326 „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.

327 Vidi: http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16005&LangID=E.

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

329 *Sl. glasnik RS*, 8/07.

330 Vidi na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/sta_treba_menjati_u_zakonu_o_zastiti_lica_sa_mentalnim_smetnjama.1118.html?news_id=278631.

Uspešan proces deinstitucionalizacije mora da prati sveobuhvatna promena sistema obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, zapošljavanja, pristupačnosti, participacije i ukupnog razvoja usluga na lokalnom nivou.

Obezbeđivanje usluga socijalne zaštite regulisano je Zakonom o socijalnoj zaštiti[331] i pratećim podzakonskim aktima. Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite[332] 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[333] i Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite[334] usvojeni su 2013. godine i značajni su za unapređenje cele oblasti pružanja socijalnih usluga.

7.6. Poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom

Poslovna sposobnost je osnovni preduslov za ostvarivanje drugih prava. Veliki broj osoba sa invaliditetom u Srbiji suočen je sa lišenjem poslovne sposobnosti koja praktično dovodi do „građanske smrti" i uskraćuje osnovna ljudska prava jednoj osobi. Lišenje poslovne sposobnosti u domaćem pravu regulisano je Porodičnim zakonom[335] i Zakonom o vanparničnom postupku.[336] Porodičnim zakonom je propisano da se postupak lišavanja poslovne sposobnosti odvija u dva procesa, i to: oduzimanje poslovne sposobnosti kao sudski postupak u skladu sa Zakonom o vanparničnom postupku, i postavljanje starateljstva od strane organa starateljstva kao upravni postupak u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.[337]

Evropski sud za ljudska prava je u nekoliko navrata potvrdio značaj poslovne sposobnosti sa stanovišta poštovanja ljudskih prava, te da je potpuno lišenje poslovne sposobnosti kršenje člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Komitet ministara Saveta Evrope je u preporuci br. R (99) 4 o principima pravne zaštite odraslih osoba sa invaliditetom pozvao na poštovanje prava odraslih osoba sa umanjenim sposobnostima i izbegavanje trajnog ograničavanja ili lišavanja poslovne sposobnosti ovih osoba.[338]

331 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

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

333 *Ibid.*

334 *Ibid.*

335 *Sl. glasnik RS*, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.

336 *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, 55/14 i 6/15.

337 *Sl. glasnik RS*, 25/82 i 48/88, 46/95 – dr. zakon, 18/05 – dr. zakon, 85/12, 45/13 – dr. zakon, 55/14 i 6/15.

338 Preporuka dostupna na: http://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/Rec(99)4E.pdf. Pogledati i presudu u slučaju *Shtukaturov protiv Rusije*, ECtHR, App. No. 44009/05, (2008), para. 59 i 95.

Osoba lišena poslovne sposobnosti ne može da stupi u brak, vrši roditeljsko pravo, preduzima radnje u sudskim postupcima, bude primljena u državljanstvo Republike Srbije, 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.[339] Osobe koje su potpuno lišene poslovne sposobnosti ne mogu sklapati ugovore o radu, a ne mogu biti angažovane ni kao volonteri, niti primiti volontersku nadoknadu. 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.[340] Zabrinjava činjenica da je broj odraslih osoba pod starateljstvom gotovo identičan od 2012. godine, te da je izlazak iz ustanove jako retka pojava i da je najčešći razlog prestanka smeštaja smrt (79%).[341]

Ukupan broj punoletnih osoba lišenih poslovne sposobnosti u 2014. godini je 10.590, što je povećanje od 20% u odnosu na prethodnu godinu, od čega je u samo 5,7% slučajeva u pitanju delimično lišavanje.[342] 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.

Prema članu 12 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom poslovna sposobnost se ne može ograničiti ili oduzeti samo na osnovu nečijeg invaliditeta. Izmenama Zakona o vanparničnom postupku predviđena je obaveza suda da preispita da li postoje razlozi za oduzimanje poslovne sposobnosti u odnosu na osobe kojima je oduzeta poslovna sposobnost. 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.[343] Umesto lišavanja poslovne sposobnosti, Komitet je istakao da države moraju da omoguće podršku osobama sa invaliditetom koja je neophodna za donošenje odluka koje imaju pravno dejstvo.

339 Beker, K., *Lišenje poslovne sposobnosti: zakoni i praksa u Republici Srbiji*, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, Beograd 2014.

340 *Ibid*.

341 „Sintetizovan izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2014. godini“, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 2015.

342 *Ibid.*

343 Dostupno na: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx.

7.7. Zdravstvena zaštita

U Srbiji postoji veliki nesklad između zakonskih rešenja i mogućnosti i primene propisa od strane institucija u oblasti zdravstva. Istraživanje Centra za orijentaciju društva je pokazalo da 85% ispitanika smatra da je zdravstvena zaštita najveći problem sa kojim se suočavaju. Direktnu diskriminaciju u oblasti zdravstvene zaštite doživelo je 28% ispitanika, a 45% je bilo izloženo negativnom ophođenju i nerazumevanju od strane zdravstvenih radnika i medicinskog osoblja.[344]

Zakon o zdravstvenom osiguranju[345] ne bavi se posebno osobama sa invaliditetom, ali ih uključuje kroz odredbe da svaki građanin ima pravo na zdravstvenu zaštitu uz poštovanje najvišeg mogućeg standarda ljudskih prava i vrednosti i prava na fizički i psihički integritet (čl. 25). Pored prava na zdravstvenu zaštitu, prava iz zdravstvenog osiguranja obuhvataju i pravo na naknadu zarade za vreme privremene sprečenosti za rad i pravo na naknadu putnih troškova u vezi sa korišćenjem zdravstvene zaštite. Osobama sa invaliditetom se garantuju prava iz zdravstvenog osiguranja čak i onda kada ne ispunjavaju uslove za sticanje statusa osiguranika po osnovu rada.

Pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvata i 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). 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.[346] Republički zavod za zdravstveno osiguranje snosi troškove medicinsko-tehničkih pomagala u rasponu od 60 do 100% vrednosti, a procedura i uslovi nabavke pomagala propisani su Pravilnikom o medicinsko-tehničkim pomagalima koja se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja.[347] Republički fond snosi troškove održavanja i servisiranja određenih pomagala u periodu od isteka garantnog roka do isteka roka trajanja pomagala, pod uslovom da je prethodno izvršena provera funkcionalnosti izdatog pomagala. Procedura za nabavku medicinsko-tehničkih pomagala o trošku Fonda za zdravstveno osiguranje vrlo je restriktivna, a rokovi za zamenu i popravku pomagala su produženi. Zbog nedovoljno novca koji se odvaja za nabavku, medicinsko-tehnička pomagala su lošijeg kvaliteta i često ne mogu da se koriste do isteka propisanog roka.

344 „Nadgledaj svoja prava: monitoring prava osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji – holistički izveštaj“, Centar za orijentaciju društva, Novi Sad 2013, dostupno na: http://www.cod.rs/wp-content/uploads/2013/12/Holistic_report_web1.pdf.

345 *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.

346 *Sl. glasnik RS*, 47/08, 69/08, 81/10, 103/10, 15/11, 48/12, 55/12 – ispr., 64/13 i 68/13 – ispr.

347 *Sl. glasnik RS*, 52/12, 62/12 – ispr., 73/12 – ispr., 1/13, 7/13 – ispr., 112/14, 114/14 – ispr. i 18/15.

Zakon o pravima pacijenata[348] uređuje prava pacijenata prilikom korišćenja zdravstvene zaštite, način ostvarivanja i zaštite tih prava, kao i druga pitanja u vezi sa pravima i dužnostima pacijenata. Zakon svim pacijentima garantuje jednako pravo na kvalitetnu i kontinuiranu zaštitu u skladu sa njegovim zdravstvenim stanjem, opšteprihvaćenim stručnim standardima i etičkim načelima, u najboljem interesu pacijenta i uz poštovanje njegovih ličnih stavova (čl. 3).

Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama[349] bliže uređuje osnovna načela, organizovanje i sprovođenje zaštite mentalnog zdravlja, način i postupak, organizaciju i uslove lečenja i smeštaj bez pristanka osoba sa mentalnim smetnjama u ustanove.

8. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena

8.1. Opšte

Konvencija Ujedinjenih nacija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)[350] predstavlja najsveobuhvatniji međunarodni mehanizam za zaštitu prava žena. Konvencija u prvom članu definiše diskriminaciju žena kao „svaku razliku, isključenje ili ograničenje u pogledu pola, što ima za posledicu ili cilj da ugrozi ili onemogući priznanje, ostvarenje ili vršenje od strane žena, ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugom polju, bez obzira na njihovo bračno stanje, na osnovu ravnopravnosti muškaraca i žena."

Pekinška deklaracija i Platforma za akciju iz 1995. godine je najprogresivniji i najopštiji politički okvir za unapređenje rodne ravnopravnosti na svetskom nivou. Njome se definiše 12 ključnih oblasti primene nacionalnih politika za uspostavljanje rodne ravnopravnosti, a to su siromaštvo, obrazovanje, zdravlje, nasilje, oružani sukobi, ekonomija, odlučivanje, institucionalni mehanizmi, ljudska prava žena i devojčica, mediji i životna sredina.

Ustavom Republike Srbije zagarantovana je ravnopravnost polova i razvijanje politike jednakih mogućnosti. Ova ustavna odredba dodatno je konkretizovana usvajanjem Zakona o ravnopravnosti polova i Zakona o zabrani diskriminacije. Pored toga, brojnim zakonima i podzakonskim aktima regulisana su pitanja značajna za rodnu ravnopravnost poput onih u oblasti zdravstva, porodičnih odnosa, obrazovanja, radnih odnosa i zapošljavanja i slično.

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

349 *Ibid.*

350 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori),* 11/81.

Zakon o ravnopravnosti polova[351] reguliše oblasti koje su posebno značajne za ostvarivanje ravnopravnosti polova i propisuje eksplicitnu zabranu diskriminacije po osnovu pola i roda. Postupak u parnicama za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola definisan je kao naročito hitan, a odluku o predlogu za izdavanje privremene mere sud je dužan da donese u roku od tri dana od prijema predloga (čl. 47). Zakon o ravnopravnosti polova nije usklađen sa međunarodnim standardima, niti sa podzakonskim aktima koji su naknadno doneti, da ne predviđa instrumente za implementaciju, a nije do kraja razrađeno ni osnivanje i primenjivanje mehanizama za zaštitu rodne ravnopravnosti.

U pripremi je novi zakon o ravnopravnosti polova, čije se usvajanje očekivalo do kraja 2015. godine, ali se to nije desilo. Zaštitnik građana je sačinio Model novog zakona o ravnopravnosti, u koji su uključena nova poglavlja, kao što su politika jednakih mogućnosti, zaštita od rodno zasnovanog nasilja i sudska zaštita. Model sadrži precizne odredbe o jednakim mogućnostima u oblastima zapošljavanja, socijalne i zdravstvene zaštite, zaštiti od rodno zasnovanog i seksualnog nasilja i obavezu podrške žrtvama ovog nasilja. U Modelu zakona jedno poglavlje sadrži precizne odredbe o obavezi integrisanja rodne ravnopravnosti u nastavne planove i programe.[352]

U oktobru 2015. godine predstavljen je izveštaj Ujedinjenih nacija „Napredak žena u svetu" za period 2015/16, koji je pokazao da u Srbiji žene imaju manji rizik da žive u najsiromašnijim domaćinstvima, ali je manje zaposlenih žena, koje za neplaćeni rad u domaćinstvu potroše dva puta više vremena nego muškarci. Stopa zaposlenosti žena u Srbiji od 44,5% je ispod svetskog proseka i nije se menjala od 1990. godine. U izveštaju se navodi da su u Srbiji i dalje prisutne stereotipne podele na muška i ženska zanimanja, pri čemu samo 8,5% žena studira na smerovima inženjerskog, industrijskog i građevinskog usmerenja (u poređenju sa 23,3% muškaraca), dok su žene prisutnije u društvenim naukama i umetničkim profesijama.[353]

Prema globalnom izveštaju Svetskog ekonomskog foruma o rodnim razlikama, Srbija se 2015. godine nalazi na 45. mestu od 145 država.[354] U istraživanje je ove godine bilo uključeno 9 država više nego prošle godine, kada je Srbija zauzimala 54. mesto. Prema ekonomskoj ravnopravnosti i uključenosti Srbija se nalazi na 74. mestu, prema ravnopravnosti u oblasti obrazovanja na 52. mestu, po pristupu zdravstvu na 79. mestu, a po učešću u političkom životu na 43. mestu. U odnosu na

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

352 Model zakona dostupan na: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/129_druga%20verzija%201.pdf.

353 Vidi: http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/9267-ene-izloene-nasilju-rade-po-kui-i-due-ive.

354 Više na: http://www3.weforum.org/docs/GGGR2015/The%20Global%20Gender%20Gap%20Index%202015.pdf.

prošlu godinu, napredak je postignut u oblasti obrazovanja i političke uključenosti, dok je u oblasti obrazovanja i pristupa zdravlju zabeleženo lošije stanje.

8.2. Institucionalni mehanizmi za zaštitu rodne ravnopravnosti

U cilju unapređenja rodne ravnopravnosti Srbija je uspostavila specifične institucionalne mehanizme. Savet za ravnopravnost polova osnovan je 2004. godine, kao stručno i savetodavno telo Vlade Republike Srbije, u koji su uključeni i članovi iz civilnog društva i akademskih krugova. Savet razmatra i predlaže mere za unapređenje rodne ravnopravnosti sa stanovišta međuresorske saradnje.

Uprava za rodnu ravnopravnost, kao izvršna institucija za pitanja rodne ravnopravnosti, nažalost je ukinuta 2014. godine, šest godina nakon što je uspostavljena. Uprava je bila zadužena za monitoring stanja i predlaganje mera za unapređenje rodne ravnopravnosti, kao i učestvovanje u pripremanju zakonodavnog okvira i promovisanja Ustavom zagarantovanih načela rodne ravnopravnosti i politike jednakih mogućnosti. Šest meseci nakon ukidanja Uprave za rodnu ravnopravnost, Vlada je obrazovala Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, kako bi se koordinisao rad organa državne uprave u cilju unapređenja rodne ravnopravnosti. Takođe, u okviru Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja formiran je Odsek za unapređenje rodne ravnopravnosti.

Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Narodne skupštine Republike Srbije razmatra predloge zakona i podzakonskih akata i daje ocenu i predloge za njihovo usklađivanje kako bi se postigla ravnopravnost polova. Odbor ima 17 članova.

U okviru nezavisne institucije Zaštitnika građana, određena je zamenica za rodnu ravnopravnost, prava deteta i osoba sa invaliditetom. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je još jedno nezavisno telo koje sprovodi aktivnosti na podizanju svesti o diskriminaciji i promovisanju mehanizama za zaštitu diskriminacije.

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).

Kako bi se rodna ravnopravnost unapredila i zaštitila i na lokalnom nivou, u Srbiji deluje 109[355] lokalnih mehanizama kako bi se kroz konkretne projekte razvijala politika jednakih mogućnosti i na ovom nivou, a 38 opština potpisalo je Evropsku povelju o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou.

355 Vidi: http://www.gendernet.rs/files/Mehanizmi/Lokal/Lokalni_mehanizmi.pdf.

8.3. Radna prava žena i posebna zaštita materinstva

Zakon o radu (ZoR)[356] sadrži odredbe o zabrani diskriminacije zaposlenih osoba i osoba koje traže zaposlenje, s obzirom na pol. Izmene Zakona 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). Zakonom je propisano da osoba koja traži zaposlenje i zaposleni u slučaju da se desi neko diskriminatorsko ponašanje mogu pred nadležnim sudom da pokrenu postupak za naknadu štete (čl. 23 ZoR).

Rezultati regionalnog istraživanja „Jaz u zaradama između žena i muškaraca" pokazali su da su žene u Srbiji u proseku 11% manje plaćene od muškaraca za isti posao.[357] Na poslu teže napreduju, ako uopšte i dobiju zaposlenje, s obzirom da im se na razgovorima za radno mesto postavljaju pitanja o bračnom statusu i planiranju porodice, čime se grubo krše zakonske odredbe usmerene ka zaštiti ravnopravnosti. Takođe, odsustvovanje sa posla zbog trudnoće i roditeljstva ne sme biti prepreka za izbor u više zvanje, napredovanje, stručno usavršavanje, za raspoređivanje na neodgovarajuće poslove i za otkaz ugovora o radu.[358] Od ukupnog broja podnetih pritužbi Povereniku za zaštitu ravnopravnosti tokom 2015. godine, 17,7% odnosi se na diskriminaciju po osnovu pola.[359]

Najrasprostranjeniji oblik posredne diskriminacije predstavlja zaključivanje ugovora na određeno vreme koje poslodavci najčešće koriste prilikom zapošljavanja mladih žena. Istraživanje sprovedeno za potrebe Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja pokazalo je da bi 79% firmi aktivno sprovodilo mere za usklađivanje poslovnog i privatnog života svojih radnika ukoliko bi država svojim politikama dodatno podsticala i pomagala takve mere.[360] Žene se retko odlučuju da svoja prava traže pred sudom, strahujući od gubitka posla, visokih troškova sudskih postupaka, ali i zbog nedovoljne upućenosti u prava koja im pripadaju. Evropska komisija je u Izveštaju o napretku Srbije za 2015. godinu istakla da je neophodno u potpunosti implementirati zakonske odredbe koje se odnose na otpuštanje trudnica i porodilja, seksualno uznemiravanje, nejednake uslove za napredovanje u karijeri, otklanjanje razlika u platama za isti posao kod žena i muškaraca. U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu date su identične preporuke.

356 *Sl. glasnik RS,* 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

357 Dostupno na: http://www.fren.org.rs/sites/default/files/projects/attachments/Policy%20briefs_GPG_ser.pdf.

358 Član 16 Zakona o ravnopravnosti polova.

359 Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/2105478/Poverenica%3A+Naj%C4%8De%C5%A1%C4%87e+su+polna+i+etni%C4%8Dka+diskriminacija.html.

360 Vidi: http://www.gendernet.rs/files/Istrazivanja/Fin_Studija_-M_Batak.pdf.

Srbija je 2010. godine ratifikovala Konvenciju MOR br. 183[361] o zaštiti materinstva, koja predviđa da njene članice usvoje niz mera kojima se obezbeđuje zaštita zdravlja zaposlenih trudnica i majki, porodiljsko odsustvo, odsustvo u slučaju bolesti i komplikacija, i zaštita od diskriminacije. Jedna od mera je i da iznos novčane naknade za vreme odsustva treba da bude takav da obezbedi održavanje dobrog zdravlja žene i deteta uz odgovarajući životni standard.

Izmenama Zakona o radu iz 2014. godine,[362] postavljen je pravni okvir za osnaživanje žena na radnom mestu, uspostavljanje ravnoteže između porodičnih i profesionalnih obaveza zaposlenih majki i veću zaštitu zaposlenih trudnica. Izmene su u skladu sa Konvencijom MOR br. 183 i preporukom MOR br. 191 o zaštiti materinstva[363]. Kako bi se zakonska rešenja sprovodila u praksi, neophodno je ojačati nadzornu ulogu inspekcije rada, ali je potrebna i efikasnija sudska zaštita.

Zakon o zdravstvenom osiguranju izmenjen je 2014. godine, te sada osiguranice u slučaju privremene sprečenosti za rad ili komplikacije u vezi sa održavanjem trudnoće, od 31. dana privremene sprečenosti za rad imaju pravo na naknadu zarade u iznosu od 100% osnove za naknadu zarade, i to tako što se pored dosadašnjih 65% naknade koja se isplaćivala iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, iz republičkog budžeta isplaćuje preostalih 35%.[364] Do izmene Zakona, samo u Beogradu, Novom Sadu, Zrenjaninu, Jagodini i Beloj Crkvi, trudnice su primale 100% naknade, pri čemu je 35% nadoknađivala jedinica lokalne samouprave. Nova odredba predviđa da se iznos iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja uplaćuje na račun poslodavca, a obaveza poslodavca je da ta sredstva prenosi na račun trudnice, a 35% iz republičkog budžeta prenosi se na račun Fonda koji ta sredstva uplaćuje direktno na račun osiguranice. Iznos naknade ne može biti manji od minimalne zarade utvrđene u skladu sa važećim propisima.[365] Poslodavac je obavezan da iz sopstvenih sredstava trudnicama isplaćuje zaradu samo za prvih 30 dana trudničkog bolovanja, nakon čega svaki mesec mora da dostavlja dokumentaciju o produženju trudničkog bolovanja kako bi se naknada isplatila iz sredstava Fonda. Poslodavac može da nastavi sa isplaćivanjem zarade iz sopstvenih sredstava, pri čemu može da refundira isplaćenu zaradu.

U praksi postoje problemi sa kašnjenjem u refundaciji sredstava za trudničko odsustvo, a nacrt Novog zakona o zdravstvenom osiguranju predviđa da prva dva meseca odsustva neće biti refundirana poslodavcu, što će sigurno doprineti tome da poslodavci izbegavaju da zaposle mlade žene, odnosno da diskriminišu žene pri zapošljavanju. U februaru 2015. godine došlo je do privremenog prekida isplate dela naknade trudnicama koji se obezbeđuje iz republičkog budžeta, a u nekim slučaje-

361 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.

362 *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

363 Preporuka je dostupna na: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R191.

364 Član 96 Zakona o zdravstvenom osiguranju.

365 Član 97 Zakona o zdravstvenom osiguranju.

vima kasnio je i većinski deo koji se isplaćuje iz sredstava Fonda, zbog čega je više od 300 pritužbi trudnica prosleđeno Zaštitniku građana.[366] U mišljenju[367] Zaštitnika građana upućenom Ministarstvu zdravlja, istaknuto je da je neophodno omogućiti isplatu cele naknade jednokratno, što bi bilo racionalnije i efikasnije, a Ministarstvo zdravlja u odgovoru[368] na mišljenje navodi kako je ovaj problem prepoznat i da se radi na njegovom prevazilaženju.

Zaposlena žena ima pravo i na porodiljsko odsustvo, koje može da počne najranije 45 dana, a obavezno 28 dana pre datuma određenog za porođaj, a može da traje najviše tri meseca nakon porođaja. Pravilnikom o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom[369] utvrđeno je da po isteku porodiljskog odsustva, zaposlena žena ima pravo na odsustvo radi nege deteta do 12 meseci od početka porodiljskog odsustva, a u nekim slučajevima i do dve godine. Nažalost, kao deo mera štednje, jednokratna pomoć porodiljama u 2015. godini smanjena je za više od 50%, a ukinuta je i pomoć za treće, četvrto i peto dete.

8.4. Rodno zasnovano nasilje

Nasilje nad ženama je najčešći oblik kršenja ljudskih prava žena, a u Srbiji ne postoji efikasna zaštita žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima. Kako Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena izričito ne pominje pitanje nasilja nad ženama, UN Komitet za zabranu diskriminacije žena je u Generalnoj preporuci br. 19[370] izričito naveo da je nasilje u porodici uključeno u definiciju diskriminacije te da se Konvencija odnosi i na ovaj vid kršenja prava žena. Zakon o ravnopravnosti polova u članu 10 definiše nasilje zasnovano na polu kao „ponašanje kojim se ugrožava telesni integritet, duševno zdravlje ili spokojstvo, ili nanosi materijalna šteta licu, kao i ozbiljna pretnja takvim ponašanjem, koje sprečava ili ugrožava neko lice da uživa prava i slobode na principu ravnopravnosti polova."

Srbija je u oktobru 2013. godine ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici,[371] tzv. Istanbulsku konvenciju, koja predstavlja prvi i jedini pravno obavezujući dokument na nivou Evrope kojim se reguliše oblast nasilja nad ženama. Konvencijom je predviđeno uspostavljanje nezavisnog ekspertskog mehanizma za nadgledanje i praćenje

366 Vidi: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/drzava_ne_brine_o_trudnicama.55.html?news_id=298662.

367 Mišljenje 5–3–1442/15, del. br. 22632, od 10. juna 2015. godine, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/4170_misljenje%20%20trudnicko%20bolovanje.pdf.

368 Broj 011-00–00145/2015–15 od 22. juna 2015. godine, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/4170_Ministarstvo%20zdravlja.pdf.

369 *Sl. glasnik RS*, 29/02, 80/04, 123/04, 17/06, 107/06, 51/10, 73/10 i 27/11 – Odluka US.

370 Dostupno na: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19.

371 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/13.

implementacije Konvencije na nacionalnom nivou (Komitet GREVIO).[372] Srbija je, prilikom ratifikacije, 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.

Srbija je 2011. godine donela Nacionalnu strategiju za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima.[373] Glavni ciljevi Strategije su uspostavljanje preventivnog sistema, unapređenje normativnog okvira za zaštitu žena od nasilja, unapređivanje multisektorske saradnje uz podizanje kapaciteta organa i službi, i unapređivanje sistema zaštite i podrške žrtvama nasilja. Akcionim planom za period od 2010. do 2015. godine predviđeno je ispunjavanje šest opštih ciljeva, a to su povećanje učešća žena u sistemu odlučivanja, poboljšanje ekonomskog položaja žena, ostvarivanje rodne ravnopravnosti u obrazovanju, poboljšanje zdravlja žena, prevencija i suzbijanje svih vidova rodno zasnovanog nasilja, i uklanjanje rodnih stereotipa u sredstvima javnog informisanja.

Iako je izmenama Krivičnog zakonika povećana kazna za krivično delo nasilja u porodici, u praksi se ovakvi slučajevi jako retko prijavljuju, a još ređe imaju sudski epilog. Procenjuje se da svaka druga žena u Srbiji trpi neki vid nasilja. Poražavajući je podatak da su u 2015. godini u porodičnom nasilju ubijene 34 žene,[374] što je povećanje za 26% u odnosu na prošlu godinu. Nezaposlene i ekonomski zavisne žene su pod većim rizikom da budu zlostavljane, a njih je, prema rezultatima poslednjeg popisa, 56%. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Vlada Republike Srbije je 2014. godine usvojila Poseban protokol za pravosuđe u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima,[375] čime je upotpunjen skup posebnih protokola koje su različita ministarstva donela u cilju saradnje u borbi protiv nasilja nad ženama u Srbiji. Međutim, u praksi je primetna loša koordinacija rada policije, tužilaštva i socijalnih službi, koja se odražava u činjenici da je većina žena koje su tokom 2015. godine ubijene u porodičnom nasilju prethodno prijavljivala nasilje.[376]

U Izveštaju o napretku Srbije za 2015. godinu, Evropska komisija je izrazila zabrinutost zbog povećanja broja žena ubijenih u partnerskim odnosima, te nepostojanja mera zaštite, dovoljnog broja sigurnih kuća i nepostojanja centra za žrtve seksualnog nasilja.

372 Član 66 Konvencije.

373 *Sl. glasnik RS*, 27/11.

374 Vidi: http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/599231/Od-pocetka-godine-34-zene-ubijene-u-porodicnim-svadjama-zastitimozene.

375 Protokol br. 119–01-00130/2013–05, od 14. januara 2014. godine.

376 Dostupno na: http://balkans.aljazeera.net/vijesti/mihajlovic-vecina-ubijenih-zena-prethodno-prijavljivala-porodicno-nasilje.

8.5. Učešće žena u političkom i javnom životu

Zakon o izboru narodnih poslanika[377] predviđa afirmativnu meru za povećanje broja žena na izbornim listama, tako da među svaka tri kandidata po redosledu na listi mora biti najmanje po jedna žena, a na izbornoj listi mora da bude najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola (čl. 40a). Međutim, stvarna zastupljenost žena na mestima donošenja odluka na republičkom i lokalnom nivou je i dalje niska. U Srbiji ne postoji jasan plan za integrisanje politike rodne ravnopravnosti, a žene se retko nalaze na mestima stvarnog uticaja na donošenje odluka. Na ovaj problem je ukazala i Evropska komisija.[378]

U aktuelnom sazivu Narodne skupštine Republike Srbije žena ima 84 (34%). Iako se broj žena u politici povećava, one se retko nalaze među donosiocima odluka. Ženska parlamentarna mreža osnovana je 2013. godine kao neformalna grupa koju čine sve poslanice u Narodnoj skupštini bez obzira na političku pripadnost, s ciljem ojačavanja položaja žena i unapređivanja rodne ravnopravnosti. Kroz Žensku parlamentarnu mrežu, poslanice podnose amandmane i pokreću pitanja od značaja za unapređivanje rodne ravnopravnosti i razvijanje politike jednakih mogućnosti. Žene su manje zastupljene na važnim pozicijama u Skupštini, pa se tako samo jedna žena nalazi na čelu poslaničke grupe, a žene su na čelu samo osam od dvadeset odbora. Rodna segregacija se ogleda u tome što su poslanice većinski zastupljene u odborima koji se bave ljudskim pravima i zaštitom posebno osetljivih grupa, dok u odboru za kontrolu službi bezbednosti nema nijedne žene, a retke su i u odborima za finansije i unutrašnje poslove. Istraživanje Otvorenog parlamenta pokazalo je da je čak 22% poslanica bilo predmet diskriminatornih komentara, šala i ponuda od strane muškaraca u parlamentu, kao i da nijedna od njih nije koristila neku službenu proceduru žalbe u slučajevima izloženosti diskriminaciji.[379] Ovakva radna atmosfera svakako doprinosi širenju negativnih stereotipa u zakonodavnom telu i diskriminaciji poslanica po osnovu njihovog pola. U decembru 2015. godine ministar odbrane Bratislav Gašić uputio je diskriminatorni komentar[380] novinarki *B92*, što je dovelo do protesta novinara i građana koji zahtevaju njegovu smenu. Protesti novinara nastavljeni su i u 2016. godini, a ministar je smenjen tek u februaru 2016. godine.

Žene su retke i na mestima na koja se dolazi imenovanjem. Tako, od 18 ministara u Vladi, četiri su žene, a dve žene na mestu potpredsednika Vlade. Na ambasadorskim mestima ima samo 15% žena,[381] pri čemu žena nema na čelu stalnih misija

377 *Sl. glasnik*, 35/00, 57/03 – Odluka US, 72/03 – dr. zakon, 75/03 – ispr. dr. zakona, 18/04, 101/05 – dr. zakon, 85/05 – dr. zakon, 28/11 – Odluka US, 36/11 i 104/09 – dr. zakon.

378 Vidi: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf.

379 Dostupno na: http://www.otvoreniparlament.rs/wp-content/uploads/2014/03/ovde1.pdf.

380 Dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=12&dd=06&nav_category=11&nav_id=1071449.

381 Žene su ambasadori Srbije u Belgiji, Argentini, Danskoj, Italiji, Kubi, Makedoniji, Maroku, Norveškoj, Češkoj, Švajcarskoj i Hrvatskoj.

pri međunarodnim organizacijama. Prošlogodišnje istraživanje „Žene i muškarci u Srbiji“ pokazalo je da je samo 7,3% žena na mestu predsednika opštine, a od 160 lokalnih samouprava samo Smederevo ima gradonačelnicu. Nijedno od državnih preduzeća nema direktorku ni predsednicu upravnog odbora. Od osam državnih fakulteta u Srbiji samo Univerzitet umetnosti ima rektorku. Za 128 godina postojanja SANU nijedna žena nije bila na njegovom čelu.[382]

U Vojsci Srbije ima nešto više od 200 žena oficira, a među njima i dalje nema nijedne sa najvišim generalskim činom. Samo tri žene imaju pukovnički čin.[383] Žene se od 2007. godine upisuju na Vojnu akademiju pod istim uslovima kao i muškarci, a od prošle godine mogu da se upisuju i u Vojnu gimnaziju.

9. Položaj starijih lica

9.1. Opšte

Prema poslednjem popisu stanovništva iz 2011. godine[384] 17,40% ukupnog stanovništva Srbije je starije od 65 godina. Starijih lica preko 80 godina je 145 hiljada odnosno 3,59% udela u ukupnom broju stanovnika. Evidentirano je 430 000 staračkih domaćinstava, od kojih je više od polovine samačko staračko domaćinstvo.[385] Bez obzira na značajnu zastupljenost ove grupa u ukupnoj populaciji, prava starijih ili njihov kapacitet da doprinesu razvoju društva, tema je o kojoj se retko govori.

Specijalna publikacija Republičkog zavoda za statistiku o osobama sa invaliditetom bazirana na rezultatima podataka prikupljenih popisom stanovništva iz 2011. godine, navodi da je prosečna starost osoba sa invaliditetom, koji čine osam posto udela u ukupnom broju stanovnika u Srbiji, 67 godina.[386]

9.2. Međunarodni standardi

Republika Srbija je potpisala i ratifikovala brojne međunarodne instrumente koji jemče ista prava za sve te tako i starija lica, kao što su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o

382 Vidi: http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=212953.

383 Dostupno na: http://beta.rs/vesti/drustvo-vesti-srbija/16657-zene-u-vojsci--gospode-u-uniformi.

384 Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije 2013–2018, odeljak 4.6.

385 N. Petrušić i ostali, *Uvod u starenje i ljudska prava starih*, Crveni krst Srbije, 2015. Dostupno na: http://www.redcross.org.rs/slika_3989_Uvod%20u%20starenje%20i%20ljudska%20prava%20starijih.pdf.

386 Vidi više u: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2710.

ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima sa pratećim protokolima i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Revidirana Evropska socijalna povelja[387] kao regionalni mehanizam zaštite socijalnih i ekonomskih prava posvećuje član 23 pravu starijih lica na socijalnu zaštitu obavezujući države potpisnice da preduzmu mere kako bi starijim licima omogućile slobodu izbora na način života i mogućnost ravnopravnog učešća u društvenom životu. Potreba za kreiranjem efektivnog mehanizma Ujedinjenih nacija (UN) za ljudska prava starijih prepoznat je od strane Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija i u izveštaju Generalnog sekretara Generalnoj skupštini 2011.[388]

Srbija je ratifikovala i konvencije kojima se regulišu prava jedne društvene grupe kojima između ostalih pripadaju i stari. Tako, stav 2 člana 16 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom[389] predviđa obavezu države da preduzme mere kako bi sprečila eksploataciju, nasilje i zloupotrebe pri čemu će voditi računa o specifičnosti mera u odnosu na starost, pol i invaliditet. Konvencija obavezuje državu da obezbedi zdravstvene usluge koje bi za cilj imale prevenciju daljeg invaliditeta uključujući decu i stare kao i mere zaštite od nasilja i eksploatacije uvažavajući posebnosti potreba i podrške prema polu i starosti.[390] Slično i Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena u članu 11 stav 1 tačka e nalaže državama da obezbede jednak pristup sistemu socijalne zaštite ženama uključujući i starije žene.[391]

Deo međunarodnog pravnog okvira su i tri dokumenta isključivo posvećenih starijim licima, ali za razliku od prethodno pomenutih konvencija i povelja ovi dokumenti pripadaju kategoriji mekog prava i nemaju obavezujući karakter. Korpus dokumenata mekog prava čine: Bečki međunarodni plan delovanja na području starenje,[392] Principi Ujedinjenih nacija za starije osobe[393] i Politička deklaracija o starenju sa Madridskim međunarodnim planom aktivnosti o starenju.[394] Ovi međunarodni dokumenti ne daju definiciju pojma starija osoba. Vodič za nacionalnu implementaciju Madridskog internacionalnog plana akcije o starenju[395] (Odeljenje za ekonomska i socijalna pitanja UN) daje objašnjenje da je standardni kriterijum

387 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori), 42/09.*

388 N. Satarić i ostali, „Izveštaj o monitoringu ljudskih prava starijih na rezidencijalnom smeštaju u Srbiji", Amity-Snaga prijateljstva i Autonomni ženski centar, Beograd, 2013. Dostupno na: http://amity-yu.org/images/Publikacije_Istrazivanja/obespravljeni%20iz%20neznanja%20sep2013.pdf.

389 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori),* 42/09.

390 N. Satarić i ostali, „Izveštaj o monitoringu ljudskih prava starijih na rezidencijalnom smeštaju u Srbiji", Amity-Snaga prijateljstva i Autonomni ženski centar, Beograd, 2013, str.12.

391 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori),* 11/81.

392 Rezolucijom 37/51, Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Bečki međunarodni plan delovanja na području starenja.

393 Rezolucijom 46/91, Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Principe Ujedinjenih nacija za starije osobe.

394 Rezolucijom 57/167, Generalna skupština Ujedninjenih nacija usvojila je Političku deklaraciju o starenju sa Madridskim međunarodnim planom aktivnosti o starenju.

395 Vidi više na: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/oblast-starenja/prevod-vodica.pdf.

da se osobe koje imaju više od 60 godina smatraju starijim osobama. Ipak, ta definicija je suviše jednostavna s obzirom na razlike u životnom veku u državama kao i specifičnostima života posle 60. godine u različitim društvima.[396]

Bečki međunarodni plan delovanja na području starenja, usvojen na prvom Svetskom samitu o starenju 1982, bio je prvi važan korak u skretanju pažnje na probleme, potrebe i mogućnosti doprinosa starijih lica društvu u kome žive. Plan podseća da su fundamentalna prava koja jemči Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima neotuđiva u odnosu na starosnu dob i poziva da se svakome, bez obzira na uzrast, omogući uživanje prava na porodični život, bezbednost, zdravlje i participaciju u društvu. Bečki plan posebno skreće pažnju na značaj uticaja razvoja na stariju populaciju i *vice versa* uz preporuku da bi trebalo razviti međunarodni plan akcije koji će garantovati ekonomsku i socijalnu sigurnost starijih i dati im šansu da se bolje integrišu u društvu i time doprinesu razvoju. [397]

U Principima Ujedinjenih nacija za starije osobe pozivaju se države da uključe starije u svoje programe i planove razvoja. Principi sadržani u ovom dokumentu navode prava starijih na nezavisnost, dostojanstvo odnosno zaštitu od zlostavljanja i eksploatacije i brigu u skladu sa društvenim posebnostima. I ako neobavezujuć ovaj dokument posvećuje značajnu pažnju participaciji starijih u društvu kroz rad, volontiranje ili prenošenje svog znanja mlađima i razvoju svojih mogućnosti. [398]

Politička deklaracija o starenju sa Madridskim međunarodnim planom aktivnosti o starenju potvrđuje posvećenost Bečkom planu, Principima UN i Milenijumskim ciljevima i usvajanju zajedničkog plana akcije kako bi se odgovorilo na demografske promene u 21.veku i sve duži životni vek.[399] Premda Madridski plan predstavlja napredak u prevenciji diskriminacije starijih lica, ne postoji obaveza država da ga implementiraju.[400] Opšti okvir dokumenta čine pitanja odnosa razvoja i starijih, uživanje prava na participaciju u društvo i podsticajnog okruženja i poboljšanje zdravlja i dobrobiti starijih osoba.[401]

Sugerisano je da je odgovornost država da na osnovu Plana uvrste specifične probleme i prava starijih u nacionalne i međunarodne pravne okvire kojima se regulišu ljudska prava, društveni i ekonomski razvoj kako bi se ovoj populaciji omogućilo uživanje prava u skladu sa specifičnostima njihovog životnog doba.[402] Prepoznata je i važnost eliminacije nasilja i ukidanja rodne diskriminacije.[403]

---

396 *Ibid*, str.11.

397 Vidi više na: http://www.un.org/es/globalissues/ageing/docs/vipaa.pdf.

398 Vidi više na: http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r091.htm.

399 Vidi više na: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid_plan.pdf.

400 Maggie Murphy, *International human rights law and older people: Gaps, fragments and loopholes*, Help Age International, 2012. Dostupno na: http://social.un.org/ageing-working-group/documents/GapsinprotectionofolderpeoplesrightsAugust2012.pdf .

401 Politička deklaracija i Madridski međunarodni plan akcije o starenju.

402 *Ibid.*

403 B. Janković i ostali, *Dobro čuvana porodična tajna – Zlostavljanje starijih osoba,* Crveni krst Srbije, Beograd, 2015.

9.3. Nacionalno zakonodavstvo

Ustav Srbije ne prepoznaje starije kao jednu od društvenih grupa. Ustav u članu 21 jemči jednakost svih građana i zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu uključujući i starosnu dob. Ustav se dotiče starijih i u članu 68 gde se pominje i pravo starih da „*ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda*...".

Zakon o zabrani diskriminacije[404] u članu 4 propisuje načelo jednakosti položaja i pravne zaštite svih bez obzira na lično svojstvo. Isti zakon u članu 23 prepoznaje starosno doba kao osnov za diskriminaciju i zabranjuje je, garantujući pravo starijih na dostojanstvene uslove života i korišćenje javnih usluga.

Za ostvarivanje prava starijih važne su i pojedine odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti,[405] Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju,[406] Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom,[407] Zakona o zdravstvenoj zaštiti,[408] Zakona o zdravstvenom osiguranju[409] i Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama.[410]

Nacionalna strategija o starenju za period od 2006. do 2015. godine polazi od preporuka Madridskog međunarodnog plana i regionalne strategije njegove primene donete od strane Ekonomske komisije UN.[411] Nažalost, akcioni plan za Strategiju o starenju nikada nije donet, samim tim nije moguće ispitati primenu u praksi i učinke mera predviđenih u ovom dokumentu. Rezultati rada Saveta za pitanja starenja i starosti čija je nadležnost da prati implementaciju strategije ostali su nevidljivi i bez konkretnih rezultata.[412] Krajem novembra 2015. godine uz podršku Populacionog fonda Ujedinjenih Nacija (UNFPA) Republički zavod za socijalnu zaštitu je otpočeo evaluaciju Nacionalne strategije i proces planiranja nove strategije.[413]

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije navodi kao cilj strategije poštovanje ustavnog načela zabrane diskriminacije prema ličnom svojstvu. Među

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

405 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

406 *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04 – Odluka USRS, 84/04 – dr. zakon, 85/05, 101/05 – dr. zakon, 63/06 – Odluka US, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 i 142/14.

407 *Sl. glasnik RS*, 33/06.

408 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09 – dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – dr. zakon, 93/14 i 96/15.

409 *Sl. glasnik RS*, br. 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – Odluka US, 119/12, 99/14, 123/14 i 126/14 – Odluka US.

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

411 Vidi više u: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/Nacionalna%20strategija%20o%20starenju.pdf.

412 Informacije dobijene u razgovoru sa predstavnicima organizacije Amity, 01.12.2015, Beograd.
Nepostojanje konkretnih rezultata u implementacije Strategije o starenju je naglašeno i u zaključcima Osmog gerontološkog kongresa koji organizuje Gerontološko društvo Srbije. Plenum kogresa tako konstatuje da se i ako usklađena sa međunarodnim dokumentima, Strategija se ne primenjuje. Vidi više na: http://www.gds.org.rs/images/dokumenta/zakljucikongresa.pdf.

413 Vidi više na: http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=1&Itemid=176

osetljivim društvenim grupama posebno podložnim diskriminaciji prepoznate su i starije osobe. U posebnim ciljevima strategije u odnosu na starija lica navodi se zagovaranje zakona koji će na sveobuhvatan način regulisati prava starijih poštujući posebnosti potreba ove osetljive grupe i izazova za njihovo uživanje u Republici Srbiji.[414]

Akcioni plan za sprovođenje strategije prati Strategiju u ovoj preporuci i planira donošenje potrebnog „krovnog zakona" koji se odnosi na starija lica i zakonsko definisanje pojma starije osobe.[415] Rok za ispunjenje ove aktivnosti bio je četvrti kvartal 2015.[416] Poslednji izveštaj[417] o praćenju akcionog plana Kancelarija za ljudska i manjinska prava je objavljen za period četvrti kvartal 2014. godine i prvi kvartal 2015. godine, i još uvek nema dostupnih podataka dokle se stiglo u ispunjavanju ove mere.

U analizi izveštaja o praćenju akcionog plana uočava se pominjanje ispunjenje samo jedne mere koja se odnosi na starije osobe, a to je vođenje afirmativne kampanje radi menjanja društvenog stava prema ovoj grupi kroz podršku medijskim sadržajima i vođenjem javne kampanje.[418]

9.4. Nasilje nad starijima

Pojam zlostavljanja starijih definisala je organizacija Akcija protiv nasilja nad starijima, koju prihvata i Svetska zdravstvena organizaciji. Definicija glasi: „Zlostavljanje starijih osoba jeste pojedinačni ili ponovljeni čin akcije ili uzdržavanja od delovanja koji se događa u međuljudskom odnosu zasnovanom na poverenju, a koji izaziva bol ili uznemirenje starije osobe."[419]

Prema istraživanjima o nasilju u porodici u Srbiji, žene, deca i stariji spadaju u najranjivije grupe.[420] Nasilja nad starijim licima je i u 2015. godini ostalo na marginama javne debate i sistema prevencije, kao i uostalom sveprožimajuće nasilje u društvu. U statistici koju je objavila Mreža žene protiv nasilja navodi se da su od 34

414 Vidi više na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/Strategija_jul_2013.pdf .

415 Međunarodno i nacionalno pravo ne poznaju jedinstvenu definiciju pojma starih.

416 Vidi više na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/propisi_i_strategije/Akcioni_plan_-_srpski.pdf .

417 Izveštaj o praćenju implementacije AP za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period 2014–2018. godina (za četvrti kvartal 2014. i prvi kvartal 2015. godine). Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yu/ljudska-prava/strategije.

418 Predviđeno je da se ova mera sprovodi kontinuirano. Realizator mere je Ministarstvo za kulturu i informisanje. Vidi više na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yu/ljudska-prava/strategije str. 86.

419 B. Janković i ostali, *Dobro čuvana porodična tajna – Zlostavljanje starijih osoba,* Crveni krst Srbije, Beograd, 2015, str. 16.

420 N. Petrušić i ostali, *Uvod u starenje i ljudska prava starih,* Crveni krst Srbije, Beograd, 2015. Dostupno na: http://www.redcross.org.rs/slika_3989_Uvod%20u%20starenje%20i%20ljudska%20prava%20starijih.pdf.

žene koje su smrtno nastradale od posledica nasilja u porodici u 2015. godini tri bile starosti između 56 i 65 godina i devet žena starosti preko 65 godina.[421]

Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije kao jednu od mera na kojoj će se raditi kontinuirano od četvrtog kvartala 2015. godine predviđa izradu nacrta zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakona pri čemu će se kao kvalifikovani oblik krivičnog dela nasilja u porodici utvrditi i nasilje prema starijoj i/ili nemoćnoj osobi.[422] Ovaj vid porodičnog nasilja ostaje skoro potpuno nevidljiv čemu značajno doprinosi kulturološki prihvatljivo postupanje, zavisnost starijih lica od nasilnika, kao i nedostatak edukacije o njihovim pravima.

Zabrinjavajuća rasprostranjenost nasilja nad starijim osobama evidentirana je i u istraživanju o zlostavljanju starijih u Srbiji koje je sprovedeno tokom avgusta i septembra 2015. godine u saradnji Poverenika za ravnopravnost, Crvenog krsta Srbije i Populacionog fonda Ujedinjeni nacija.[423] Tokom života neki vid nasilja (finansijsko, fizičko, psihičko/verbalno,seksualno ili zanemarivanje) doživelo je 19.8 % ispitanika prosečne starosti 73 godine (68.6 % žena; 31, 4 % muškaraca), dok je 5.5 % starijih doživelo više oblika nasilja. Rezultati za 2015. godinu govore da je 11% ispitanika posvedočilo o iskustvu zlostavljanja u protekloj godini.[424]

S obzirom da je anketa vršena telefonskim putem, autori ukazuju na mogućnost da je neko od starijih osoba odgovarao na pitanja u prisustvu zlostavljača ili im je u potpunosti onemogućeno da učestvuju u anketi. Ovakvo ograničenje ostavlja veliku verovatnoću da je zlostavljanje i zanemarivanje starijih osoba još rasprostranjenije od pokazanih rezultata i u porodici i u institucijama gde borave ili se leče.

Najrasprostranjenije je finansijsko nasilje (11,5%), pri čemu je 13,5% starijih izjavilo da ne raspolaže slobodno svojim sredstvima.[425] Zabrinjavajuće je da veliki broj ispitanika nije ni bio svestan da je izložen finansijskom nasilju. Seksualno zlostavljanje je tema o kojoj je odbilo da razgovara čak 50% ispitanih čime se iznova dokazuje potreba edukacije starijih osoba o njihovim pravima i mehanizmima institucionalne zaštite. [426]

Zlostavljanje i zanemarivanje starijih i njihova nedovoljna obaveštenost o pravima koja im pripadaju ogleda se i u malom broju pritužbi koje po ovom osnovu prima Zaštitnik građana odnosno specijalizovano odeljenje koje se pravi zaštitom prava osoba sa invaliditetom i starijih.[427]

---

421 Vidi više na: http://sigurnakuca.net/vesti.774.html.

422 Vidi više na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/propisi_i_strategije/Akcioni_plan_-_srpski.pdf.

423 B. Janković i ostali, *Dobro čuvana porodična tajna – Zlostavljanje starijih osoba,* Crveni krst Srbije, Beograd, 2015.

424 *Ibid.*

425 *Ibid*. str. 61.

426 *Ibid.* str. 67.

427 Vidi: http://www.ombudsman.osobesainvaliditetom.rs/index.php?lang=sr.

9.5. Starija lica u sistemu socijalne zaštite – domski smeštaj

Ustav u članu 69 garantuje pravo na socijalnu zaštitu građanima i porodicama koje imaju teškoća u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba. Zakon o socijalnoj zaštiti[428] u članu 26 prepoznaje posebnost starijih lica kroz načelo najboljeg interesa korisnika. Pomenuto načelo podrazumeva pružanje usluga socijalne zaštite u skladu sa specifičnim potrebama korisnika uključujući i životni ciklus i potrebu za dodatnom podrškom u svakodnevnom funkcionisanju.[429] Definišući korisnike prava i usluga socijalne zaštite, član 41 istog zakona određuje odraslog korisnika kao lice od navršenih 26 godina do navršenih 65 godina i starijeg korisnika kao lice starije od 65 godina čije je zadovoljenje osnovnih potreba, bezbednosti ili produktivan život ugrožen kao posledica starosti, invaliditeta, bolesti, porodičnih i drugih životnih okolnosti.

Vlada utvrđuje sistem ustanova socijalne zaštite koje pružaju usluge domskog smeštaja[430] za odrasle i starije korisnike. Zakon o socijalnoj zaštiti određuje da ustanove domskog smeštaja osniva Republika Srbija ili autonomna pokrajina (čl. 63). Određivanje domskog smeštaja kao smeštaja za odrasle (između navršenih 26 i 65 godina starosti) i starije (preko 65 godina starosti) dovodi u praksi do situacije da se u istu ustanovu smeštaju lica između kojih postoji značajna generacijska razlika i razlika u mentalnom stanju (u dom za odrasla i starija lica se smeštaju i osobe sa smetnjama u razvoju), a samim tim i izuzetne razlike u potrebnoj nezi i podršci.[431]

Prema izveštaju o punoletnim korisnicima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu iz 2014. godine 60,6% korisnika domskog smeštaju za odrasle i starije su zavisni od tuđe pomoći, 20,2% poluzavisni, 19,2% nezavisni, dok 46,7% korisnika ima konstatovane promene mentalnog zdravlja.[432] Važno je napomenuti i da nejednak pristup uslugama socijalne zaštite, pa tako i domskom smeštaju imaju starija lica iz ruralnih područja kojima zakon ne posvećuje posebnu pažnju.

Normativi i kriterijumi koji moraju biti zadovoljeni kako bi se obavljala delatnost ustanove za smeštaj odraslih i starijih lica isti su za formiranje državnog i privatnog domskog smeštaja i regulisani su Zakonom o socijalnoj zaštiti i Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite. Zahtev

428 *Sl. glasnik RS,* 24/11.

429 Načelo najboljeg interesa korisnika pored životnog ciklusa navodi još i uvažavanje pola, etničkog i kulturnog porekla, jezika, veroispovesti, životnih navika kao posebnosti korisnika koje se moraju uvažavati pri pružanju socijalne zaštite.

430 Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, usluge socijalne zaštite zbrojene su u pet kategorija: usluge procene i planiranja; dnevne usluge u zajednici; usluge podrške za samostalan život; savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge i usluge smeštaja.

431 Podaci su rezultat monitoringa domskog smeštaja organizacije Amity–Snaga prijateljstva dobijeni u razgovora sa predstavnicima organizacije, 1. decembra 2015.

432 „Punoletni korisnici u sistemu socijalne zaštite 2014“, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 2015. Dostupno na: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2015/PUNOLETNI%20KORISNICI%20U%20SISTEMU%20SOCIJALNE%20ZASTITE.pdf.

za licencu se podnosi Ministarstvu za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja nakon čega inspekcija utvrđuje ispunjenje zakonski propisanih kriterijuma i odlučuje o izdavanju dozvole za rad. Međutim mogućnost efikasne kontrole ispunjenosti uslova i standarda državnih i privatnih kapaciteta domskog smeštaja upitna je uzimajući u obzir da je za čitavu teritoriju Srbije zaduženo samo deset inspektora socijalne zaštite.

Način na koji je Zakonom regulisan rad i kontrola državnih i privatnih ustanova domskog smeštaja bila je u centru interesovanja javnosti tokom aprila meseca posle epidemije salmonele u privatnom domu za starija lica u naselju Vranići na teritoriji opštine Čačak. Po obaveštenju lekara infektivnog odeljenja čačanske bolnice reagovao je Zavod za javno zdravlje u Čačku čiji su inspektori zajedno sa sanitarnom inspekcijom na terenu utvrdili brojne nepravilnosti.[433] Ubrzo zatim vandrednu kontrolu su izvršili i inspektori socijalne zaštite kada je utvrđeno da dom nema propisani broj osoblja za rad sa tolikim brojem korisnika. Od posledica epidemije preminulo je sedmoro korisnika doma, a više od četrdeset lica je bilo zaraženo. Ministarstvo za rad je 28. aprila suspendovalo dozvolu za rad ovom domu, a tokom jula meseca podnete su krivične prijave protiv vlasnika i kuvarice doma u Vranićima.[434]

433 *Politika*, 19. april, str. 8.

434 Vidi:http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/575301/CACAK-Krivicne-prijave-za-direktora-i-kuvaricu-Doma-za-stare-u-Vranicima.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14(497.11)”2015”

LJUDSKA prava u Srbiji 2015 : pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava / [urednici Vesna Petrović, Dušan Pokuševski]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2016 (Beograd : Dosije studio). – 350 str. : tabele ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji ; 25 / [Beogradski centar za ljudska prava])

Tiraž 300. – Str. 17–18: Predgovor / Vesna Petrović, Dušan Pokuševski. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-161-5

a) Људска права – Србија – 2015

COBISS.SR-ID 221912076

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, *..., 2014* (na srpskom i engleskom jeziku), 2007, ..., 2015.

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.