Beogradski centar za ljudska prava

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI

2017

Beogradski centar za ljudska prava osnovan je 1995. godine kao udruženje građana zainteresovanih za unapređenje teorije i prakse ljudskih prava. Članovi i saradnici Centra su pravnici, sociolozi, politikolozi i novinari s iskustvom iz oblasti ljudskih prava, kao i studenti poslediplomskih i redovnih studija.

Delatnost Centra je u prvom redu usmerena ka unapređenju znanja u oblasti ljudskih prava s ciljem da svojim delovanjem doprinese uvažavanju same ideje ljudskih prava, podigne svest građanja o značaju pitanja koja se tiču ljudskih prava, pokrene javno mnenje u prilog punog poštovanja i zaštite ljudskih prava. Centar takođe nastoji da pruži svoj doprinos razvoju stavova koji bi sprečili da se obnove etnički i drugi sukobi na jugoslovenskom prostoru i Balkanu.

Od svog osnivanja Centar svake godine organizuje Škole ljudskih prava kroz koje je proslo više od 700 polaznika. Mnogi od njih su danas aktivisti na planu zaštite i promocije ljudskih prava, profesori na stranim i domaćim univerzitetima ili aktivno deluju u cilju unapređenja ljudskih prava kroz svoju profesionlanu karijeru. Pored toga Centar je organizovao i preko 600 seminara iz oblasti ljudskih prava, brojne međunarodne konferencije i predavanja na temu ljudskih prava i demokratije.

Centar je od svog osnivanja do danas objavio više od 120 publikacija među kojima su i udžbenici iz međunarodnog prava ljudskih prava, međunarodnog javnog prava i humanitarnog prava, priručnici, kao i brojne zbirke međunarodnih dokumenata, prevodi knjiga stranih stručnjaka, zbirke ćlanaka i eseja i sl. Od 1998. godine Centar redovno objavljuje godišnji Izveštaj o stanju ljudskih prava.

Za doprinos na polju ljudskih prava Centru je, u oktobru 2000, dodeljena nagrada *Bruno Kreisky*. Beogradski centar za ljudska prava član je Asocijacije instituta za ljudska prava – Association of Human Rights Institutes (AHRI).

Biblioteka
Izveštaji
29

Biblioteka
Izveštaji

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2017
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

Urednik
dr Vesna Petrović

Korektor
Jasmina Alibegović

Ilustracija na korici
Dušan Petričić, „Jarani“

ISBN 978-86-7202-188-2

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2017

PRAVO, PRAKSA I
MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2018

Sadržaj

Skraćenice 13

Predgovor 17

Uvod 19

Društveno politički ambijent za ostvarivanje ljudskih prava u 2017. godini 21

Rezime 21

I. LJUDSKA PRAVA U PRAVNIM PROPISIMA SRBIJE 31

1. Univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima i obaveze Srbije 31

1.1. Izveštaji Republike Srbije pred telima UN 32

1.1.1. Univerzalni periodični pregled – UPR 32

1.1.2. Periodični izveštaji razmatrani pred komitetima UN u 2017. godini 33

1.2. Slučaj Čevdet Ajaz – protivpravno izručenje Turskoj 39

2. Obaveze proistekle iz članstva Srbije u Savetu Evrope 41

2.1. Konvencije Saveta Evrope 41

2.2. Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2017. godini . . 43

2.2.1. Odluke Odbora 44

2.2.2. Odluke veća 44

3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu 47

3.1. Ustav i međunarodne norme 47

3.2. Ljudska prava u Ustavu Srbije 48

3.3. Pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije 52

3.3.1. Redovni i vanredni pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije . . . 52

3.3.2. Ustavna žalba 55

II. POSEBNA PRAVA 58

1. Pravo na život 58

1.1. Ustavni i međunarodnopravni okvir 58
1.2. Zakonski i podzakonski okvir zaštite prava na život u Srbiji . . . 60
1.2.1. Upotreba vatrenog oružja od strane državnih službenika i pripadnika privatnog obezbeđenja 60
1.3. Zaštita prava na život u materijalnom i procesnom krivičnom zakonodavstvu 63
1.4. Aktuelni slučajevi povrede prava na život 64

2. Zabrana zlostavljanja 66
2.1. Normativni okvir 66
2.2. Zakonodavstvo Srbije i gonjenje počinilaca zlostavljanja 68
2.2.1. Praksa osnovnih javnih tužilaštava nakon stupanja na snagu novog ZKP za krivična dela iznuđivanje iskaza i zlostavljanje i mučenje 70
2.2.2. Praksa osnovnih sudova u periodu od 2010. do 2016. godine za krivična dela iznuđivanje iskaza i zlostavljanje i mučenje . . 71
2.3. Garancije protiv zlostavljanja – pravo na obaveštenje treće osobe, pravo na advokata i pravo na nezavisan lekarski pregled 73
2.4. Poštovanje principa *non-refoulement* 75

3. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti. 77
3.1. Normativni okvir 77
3.2. Lišenje slobode od strane policijskih službenika 79
3.2.1. Lišenje slobode u tranzitnoj zoni aerodroma „Nikola Tesla“ i Prihvatilištu za strance 80
3.3. Značajna dešavanja u Republici Srbiji tokom 2017. godine u vezi sa pravom na slobodu i bezbednost 81
3.4. Mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka 87
3.4.1. Naknada štete za neosnovani pritvor 88
3.5. Kaznena politika i njene posledice na uživanje prava na slobodu i bezbednost ličnosti 89

4. Jednakost pred sudom i pravično suđenje 94
4.1. Pravičnost postupka i efikasnost pravosuđa 94
4.2. Jednakost građana pred zakonom 98
4.3. Pretpostavka nevinosti i druge garancije optuženima za krivična dela 99

4.4. Javno beležništvo 102
4.5. Sistem e-pravosuđa 102

5. Pravo na privatnost i tajnost prepiske 104
5.1. Normativni okvir 104
5.2. Tajnost prepiske – normativni okvir 106
5.3. Zadržavanje podataka korisnika i podataka o komunikaciji – pristup sadržanim podacima 106
5.4. Porodični život i porodica 111

6. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti 113
6.1. Normativni okvir 113
6.2. Predlog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 113
6.3. Povrede prava na zaštitu podataka o ličnosti – praksa rukovalaca podacima 117

7. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti 120
7.1. Normativni okvir 120
7.2. Odnos države i Srpske pravoslavne crkve 122
7.3. Finansiranje verskih zajednica 124
7.4. Pravo na prigovor savesti 126

8. Sloboda mirnog okupljanja 127
8.1. Međunarodni standardi i Ustav Srbije 127
8.2. Pojedina sporna zakonska rešenja i izazovi u praksi 128
8.2.1. Ograničenje slobode okupljanja i pravni lekovi 130
8.2.2. Odgovornost organizatora i kontrademonstracije 132
8.3. Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2017. 134
8.4. Uloga policije 136

9. Sloboda udruživanja 138
9.1. Normativni okvir 138
9.2. Udruženja građana (nevladine organizacije) 139
9.3. Ograničenje i zabrana rada udruženja 140
9.3.1. Zabrana manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija 141
9.4. Sporne odredbe o udruženjima u Nacrtu građanskog zakonika . . 142

9.5. Delovanje civilnog sektora i njegov položaj u društvu 144
9.6. Udruživanje stranaca, javnih službenika i bezbednosnih snaga 147
10. Sloboda izražavanja 148
10.1. Normativni okvir 148
10.2. Privatnost javnih ličnosti i nosilaca javnih funkcija 150
11. Pravo na mirno uživanje imovine 151
11.1. Normativni okvir 151
11.2. Projekat „Beograd na vodi“ i imovinska prava – konfiskacija ili eksproprijacija 153
11.3. Povraćaj bespravno oduzete imovine i obeštećenje ranijih vlasnika 154
11.4. Kršenje načela srazmernosti u izvršnom postupku 157
11.5. Slučaj porodice Đurkić 158
11.6. Stara devizna štednja državljana bivših jugoslovenskih republika 158
12. Izborno pravo i politička participacija 159
12.1. Normativni okvir 159
12.2. Izborna prava – normativni okvir 160
12.2.1. Jedinstveni birački spisak 161
12.3. Političke stranke 162
12.3.1. Finansiranje političkih stranaka 163
12.4. Učešće građana u upravljanju javnim poslovima 164
13. Pravo na rad 165
13.1. Zakonski okviri za ostvarivanje prava na rad 165
13.2. Evropski i međunarodni standardi u oblasti radnog prava i obaveze Srbije 167
13.3. Zaposlenost u Srbiji 170
13.4. Mere za smanjenje nezaposlenosti 172
13.4.1. Nezaposlenost mladih 174
13.4.2. Službe za zapošljavanje 175
13.5. Mobilnost radne snage 176
13.6. Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih 177
14. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada 179

14.1. Pravična zarada i minimalna cena rada 179
14.2. Isplata zarada, penzija i naknade za prekovremeni rad 183
14.3. Pravo na odmor, razonodu i ograničeno radno vreme 186
14.4. Zaštita bezbednosti i zdravlja na radu 187
14.5. Sloboda sindikalnog organizovanja 189
14.6. Pravo na štrajk. 190

15. Pravo na socijalno obezbeđenje 193
15.1. Normativni okvir. 193
15.2. Siromaštvo u Srbiji 194
15.3. Socijalna zaštita. 196
15.4. Pravo na zaštitu porodice 198

16. Pravo na obrazovanje 200
16.1. Opšte karakteristike obrazovnog sistema Srbije. 200
16.2. Normativni okvir i praksa sprovođenja zakona iz oblasti obrazovanja 203
16.2.1. Zakon o dualnom obrazovanju 205
16.2.2. Zakon o visokom obrazovanju 205

III. LJUDSKA PRAVA U PRIMENI – ODABRANE TEME 209

1. Pravosuđe – reforma bez kraja 209
1.1. Ustavni položaj pravosuđa i ustavna reforma. 209
1.2. Ispunjavanje Akcionog plana za Poglavlje 23 koji se odnosi na pravosuđe. 212
1.3. Organizacija sudova i izbor na sudijsku funkciju. 214
1.4. Javno tužilaštvo – organizacija i izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. 220
1.5. Prestanak sudijske funkcije i disciplinski postupak 223
1.6. Pritisci na pravosuđe 224

2. Funkcionisanje političkih institucija. 228
2.1. Narodna skupština – demokratija bez dijaloga. 228
2.2. Vlada Republike Srbije – da li se sprovode akcioni planovi za poglavlja 23 i 24? 233

3. Ustavni sud Srbije i zaštita ustavnosti i zakonitosti. 239
3.1. Sastav Suda i postupak za izbor sudija. 239

3.2. Ocena ustavnosti i zakonitosti 240
4. Nezavisne državne instiitucije – nezavisne ili ne? 243
4.1. Zaštitnik građana Republike Srbije 243
4.2. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 251
4.3. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti 256
4.4. Agencija za borbu protiv korupcije 259
4.4.1. Izbor organa Agencije za borbu protiv korupcije 260
4.4.2. Aktivnosti Agencije za borbu protiv korupcije u 2017. godini 263
5. Medijske slobode – da li postoje? 265
5.1. Ocene stanja medijskih sloboda u Srbiji 265
5.2. Problemi u radu radne grupe za izradu nove Medijske strategije 268
5.3. Finansiranje sadržaja od javnog interesa 269
5.3.1. Transparentnost podataka o medijima 271
5.4. Regulatorno telo za elektronske medije 271
5.5. Materijalni položaj i posledice privatizacije medija 272
5.6. Napadi i pritisci na novinare u 2017. godini 274
5.6.1. Tužbe i suđenja novinarima 277
5.7. Neprofesionalno ponašanje novinara 278
6. Izbori u Srbiji 2017. godine 280
6.1. Kratak osvrt na izbore pre 2017. godine 280
6.2. Predsednički izbori u 2017. godini 282
6.2.1. Mogući sukob interesa 284
6.2.2. Finansiranje kampanje 286
6.2.3. Kontrola izbora i rad nezavisnih instiicija 286
6.3. Lokalni izbori u 2017. godini 288
7. Suočavanje s prošlošću – tranziciona pravda 290
7.1. Presude Međunarodnog krivičnog suda za Jugoslaviju (MKSJ) 290
7.2. Reakcije na presudu Ratku Mladiću i rad MKSJ 291
7.3. Postupci za ratne zločine pred pravosudnim organima u Republici Srbiji u 2017. godini 293
7.4. Odnos države prema Tužilaštvu za ratne zločine – ne(izbor) tužioca za ratne zločine 295

7.4.1. Ne(izbor) tužioca za ratne zločine – 17 meseci čekanja 296
7.5. Komisija za istinu (REKOM) – mehanizam tranzicione pravde . . 297
7.6. Reforma institucija, lustracija i odnos prema ratnim zločincima 298
7.7. Odnos prema žrtvama – reparacije za žrtve 300

IV. ZAŠTITA I OSTVARIVANJE PRAVA POJEDINIH KATEGORIJA STANOVNIŠTVA 303

1. Položaj Roma 303
1.1. Mere za unapređenje položaja Roma 303
1.2. Položaj romske zajednice i evropske integracije Srbije 305
1.3. Diskriminacija Roma. 307
1.4. Apatridija i pravno nevidljiva lica 310
1.5. Uslovi života i ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje 311
1.6. Rani brakovi 312

2. Prava lezbijske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije 313
2.1. Normativni okvir. 313
2.2. Diskriminacija LGBTI osoba, nasilje i zločini iz mržnje. 314
2.3. Manifestacije LGBTI zajednice 317
2.4. Prava istopolnih partnera. 318
2.5. Položaj trans osoba 319
2.6. Osobe koje žive sa HIV 320
2.7. Interseks osobe 320

3. Položaj osoba sa invaliditetom 321
3.1. Normativni okvir. 321
3.2. Ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom 322
3.2.1. Samostalan život i uključivanje u zajednicu. 323
3.2.2. Inkluzivno obrazovanje. 324
3.2.3. Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom 326
3.2.4. Pristupačnost 327
3.2.5. Rad i zapošljavanje 329
3.2.6. Zdravstvena i socijalna zaštita 330

4. Posebna zaštita žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti 331
4.1. Pregled stanja 331
4.2. Jednakost i nediskriminacija 332
4.3. Ostvarivanje prava na rad i pravičnu naknadu za rad 333
4.4. Pravo žena na zdravstvenu i socijalnu zaštitu 335
4.5. Rodno zasnovano nasilje nad ženama 338
4.6. Politička participacija i učešće žena u javnom životu 341
4.7. Žene na selu kao posebno diskriminisane grupe žena 343

5. Zdravstvena zaštita i briga o starima 344
5.1. Normativni okvir 344
5.2. Dostupnost zdravstvene zaštite 345
5.3. Položaj starijih lica – normativni okvir 349
5.4. Starija lica u sistemu socijalne zaštite – domski smeštaj 352
5.5. Diskriminacija starih i siromaštvo 353

6. Zaštita prava izbeglica i tražilaca azila 354
6.1. Normativni okvir 354
6.1.1. Postupak azila 355
6.2. Ostvarivanje prava pristupu azila 356
6.3. Praksa organa koji rešavaju po zahtevima za azil 357
6.4. Položaj izbeglica i migranata 358
6.5. Integracija 359

Dodatak I – Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju 362

Dodatak II – Indeks propisa u Srbiji koji se pominju u ovoj knjizi . . . 368

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

CEDAW – Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena

CoE – Savet Evrope

CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja

dok. UN – dokument Ujedinjenih nacija

DRC – Danski savet za izbeglice

DRI – Državna revizorska institucija

DVT – Državno veće tužilaca

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

EKRI/ECRI – Komisija Saveta Evrope protiv rasizma i netolerancije

ESP – Revidirana evropska socijalna povelja

ESPR – Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU

EU – Evropska unija

FHP – Fond za humanitarno pravo

FNRJ – Federativna Narodna Republika Jugoslavija

FREN – Fondacija za razvoj ekonomske nauke

GSA – Gej strejt alijansa

HRA – Savetnica Ujedinjenih nacija za ljudska prava

IOP – Individualni obrazovni plan

Izveštaj 2008–2016 – Ljudska prava u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava

Izveštaj EK za 2016 – Republika Srbija – Izveštaj Evropske komisije za 2016. godinu

KESK – Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava

KZ – Krivični zakonik Srbije

LSV – Liga socijaldemokrata Vojvodine

LGBTI – Lezbijska – gej – biseksualna – trans i interseks populacija

MOR – Međunarodna organizacija rada

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

NAPZ – Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2017. godinu

NPM – Nacionalni preventivni mehanizam

NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje

NUNS – Nezavisno udruženje novinara Srbije

NVO – Nevladine organizacije

ODIHR/KDILJP – Biro za demokratske institucije i ljudska prava

OEBS/OSCE – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

OECD – Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj

OHCHR – Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava

OIPV – Odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine

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

RIK – Republička izborna komisija

RJT – Republički javni tužilac

RS/Srbija – 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
SDS – Socijaldemokratska stranka
SGP – Stanica granične policije
SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
Sl. glasnik – Službeni glasnik
Sl. list – Službeni list SFRJ i SCG
SNS – Srpska napredna stranka
SPC – Srpska pravoslavna crkva
SPS – Socijalistička partija Srbije
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
UPR – Univerzalni periodični pregled
US – Ustavni sud Republike Srbije
Ustav Srbije – Ustav Republike Srbije
Venecijanska komisija – Evropska komisija za demokratiju putem prava Saveta Evrope
VBA – Vojno bezbednosna agencija
VKS – Vrhovni kasacioni sud
VSS – Visoki savet sudstva
Zakon o restituciji – Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju
ZBIA – Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji
ZEK – Zakon o elektronskim komunikacijama
ZIKS – Zakon o izvršenju krivičnih sankcija
ZINP – Zakon o izboru narodnih poslanika
ZKP – Zakonik o krivičnom postupku

ZLI – Zakon o lokalnim izborima

ZNSNM – Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina

ZoA – Zakon o izilu

ZOBS – Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima

ZoE – Zakon o eksproprijaciji

ZOP – Zakon o prekršajima

ZoR – Zakon o radu

ZOSPO – Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa

ZS/ZoS – Zakon o strancima

ZPP – Zakon o parničnom postupku

ZTP – Zakon o tajnosti podataka

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 koristim da se zahvalim svim saradnicima Beogradskog centra za ljudska prava koji su radili na izradi ovog izveštaja i doprineli da bude sačinjen na vreme i da sadrži dovoljno podataka relevantnih za sveobuhvatnu analizu stanja ljudskih prava u Srbiji. Ovaj izveštaj delo je timskog rada, svoj doprinos su dali, pre svega, svojim autorskim radovima Ivana Antonijević, Katarina Golubović, Vladica Ilić, Dušan Jovanović, Nikola Kovačević, Bogdan Krasić, Nikolina Milić, Nataša Nikolić, Nevena Nikolić, Lena Petrović, Vesna Petrović, Vida Petrović Škero, Dušan Pokuševski, Ivan Protić, Aleksa Radonjić, Anja Stefanović, Bojan Stojanović, Miloš Stojković, Milana Todorović, Duška Tomanović, Ana Trifunović, Ana Trkulja, Sonja Tošković, Senka Škero i Marko Štambuk.

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, jer su njihovi predstavnici bili spremni da nam izađu u susret i u svakom trenutku daju informacije relevantne za sagledavanje stanja u oblasti ljudskih prava u državi.

Konačno, posebnu zahvalnost dugujemo Misiji OEBS-a u Srbiji koja, već četvrtu godinu 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 njihovom unapređenju. Stavovi izneti u izveštaju su stavovi autora a ne odražavaju nužno stavove Misije OEBS-a 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.

Urednik
Vesna Petrović

Uvod

Izveštaj o ljudskim pravima u Srbiji 2017 obuhvata analizu Ustava Srbije i važećih zakona u odnosu na građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava zajemčena međunarodnim ugovorima koji obavezuju Srbiju. Razmatra se saglasnost nacionalnog zakonodavstva i prakse s pravima koja se garantuju Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (PGP), Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESK), Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKPS) i njenim protokolima, Revidiranom evropskom socijalnom poveljom (ESP) kao i standardima ustanovljenim kroz praksu ugovornih tela UN i Evropskog suda za ljudska prava. Takođe, na odgovarajućim mestima uzeti su u obzir i standardi iz međunarodnih ugovora koji se bave pojedinim oblastima zaštite ljudskih prava (npr. UN Konvencija protiv mučenja, UN Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, UN Konvencija o pravima deteta, UN Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, UN Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije), kao i iz pojedinih ugovora Međunarodne organizacije rada (MOR). Analiziraju se svi propisi relevantni za određeno zajemčeno pravo. Izveštaj se odnosi na propise koji su bili na snazi tokom 2017. godine, ili su usvojeni u toku 2017. godine, nezavisno od toga kada počinje njihova primena.

Usklađenost propisa s međunarodnim standardima procenjuje se analizom propisa ali se takođe ceni da li se, i u kojoj meri, formulacija razlikuje od formulacije u ratifikovanim međunarodnim ugovorima; da li jemstva određenog prava u domaćim propisima, kao i njihovo tumačenje od strane državnih organa, obezbeđuju isti obim i isti sadržaj prava kao ratifikovani međunarodni ugovori; da li su ograničenja predviđena domaćim propisima šira ili uža nego što dozvoljavaju međunarodni standardi; i da li postoje delotvorni sudski pravni lekovi za zaštitu određenog prava.

Svrha analize nacrta zakona je da se stručnoj javnosti ukaže na moguće nedostatke ili nesaglasnost sa standardima u predloženim rešenjima da bi se uticalo na poboljšanje u procesu njihovog usvajanja u Narodnoj skupštini.

Pored zakona, analizira se i praksa državnih organa u primeni odredaba koje imaju uticaja na ostvarivanje ljudskih prava, što je često veći problem nego normativna rešenja. U tu svrhu 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, kao i informacije i saopštenja profesionalnih udruženja. 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 se njihov uticaj na praksu državnih organa, jer verujemo da su nezavisni državni organi osnovani i rade u cilju unapređenja stanja ljudskih prava. Jedan 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.

Za deo izveštaja o slobodi izražavanja u 2017. korišćeni su tekstovi iz dnevnika *Danas*, *Politika*, *Kurir*, *Srpski telegraf*, *Alo* i *Informer*. Korišćeni su i napisi nedeljnika *NIN* i *Vreme*, kao i vesti novinskih agencija *Beta*, *FoNet* i *Tanjug*. Osim toga upotrebljene su i informacije profesionalnih udruženja NUNS i UNS kao i vesti sa portala *Peščanik*, *Mondo*, *Cenzolovka*, *Insajder*, *Južne vesti* i *Media & reform centar* Niš, kao i informacije objavljene u vestima i komentarima *TV N1*, *Slobodna Evropa* i *Radio 21*.

Zakoni koji su usvojeni ranijih godina a još uvek su važeći analizirani su u ranijim izveštajima, tako da se u ovom izveštaju čitaoci upućuju na te 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.

Društveno politički ambijent za ostvarivanje ljudskih prava u Srbiji u 2017. godini

Rezime

1. Politički život Srbije je u 2017. godini bio obeležen temama koje već godinama opterećuju političku scenu Srbije i imaju veliki uticaj na evrointegracije Srbije. To su na prvom mestu pitanja normalizacije odnosa Beograda i Prištine, evrointegracije, definisanje spoljne politike Srbije i regionalna saradnja, dok je na unutrašnjem planu godina bila obeležena predsedničkim izborima, formiranjem Vlade i reformama u svim oblastima koje je neophodno sprovoditi u skladu sa zahtevima iz usvojenih strategija i akcionih planova.

2. Do porasta napetosti u odnosima Beograda i Prištine došlo je početkom godine kada je u Francuskoj uhapšen lider Alijanse za budućnost Kosova, Ramuš Haradinaj, po poternici Srbije za ratne zločine počinjene na Kosovu. U januaru je iz Beograda za Kosovsku Mitrovicu krenuo voz u bojama srpske zastave, ispisan parolama „Kosovo je Srbija“, na šta su kosovske vlasti poslale specijalne policijske jedinice na sever Kosova da ga zaustave, što je dodatno zaoštrilo odnose. Tokom cele 2017. godine dijalog nije nastavljen a ekspertski timovi se nisu sastali od kraja 2016. godine.

3. Konačno su se u januaru 2018. godine sastale delegacije Beograda i Prištine, ali pregovora nije bilo pošto je srpska delegacija napustila Brisel posle objavljivanja vesti da je u Kosovskoj Mitrovici izvršen atentat na Olivera Ivanovića, predsednika opozicione stranke Građanska inicijativa „Sloboda, demokratija, pravda“ i da je podlegao povredama u bolnici. Ovaj tragični događaj potvrdio je ranije izrečene tvrdnje da su bezbednost i sigurnost građana na prostoru Kosova i Metohije ugroženi. Ostaje nejasno kada će se i u kom formatu nastaviti pregovori s obzirom da je potpuna normalizacija odnosa Beograda i Prištine važan uslov za ulazak Srbije u članstvo EU, ali i za odnose Prištine i Brisela.

4. Sredinom godine predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, je inicirao unutrašnji dijalog o Kosovu, bez preciznijeg objašnjenja kako će on biti organizovan i ko će u tom dijalogu učestvovati sem što je izjavio da on ne nudi rešenje već razgovor i da će se kroz unutrašnji dijalog doći do rešenja koje će zadovoljiti obe strane. Bilo je očekivano da će poziv na unutrašnji dijalog o Kosovu izazvati određene političke tenzije što se i dogodilo. Naime, većina opozicionih stranaka kritikovala je ovaj predlog i najavila da u dijalogu neće učestvovati jer nije jasno čemu on služi, sem kao alibi za ono što je već odlučeno. Zamereno je i to što nije definisana platforma

o kojoj treba da se diskutuje i što nema dovoljno informacija o sadržini pregovora u Briselu i šta je u tim pregovorima obećala srpska delegacija.

5. Radna grupa za podršku unutrašnjem dijalogu o Kosovu održala je prvi sastanak u oktobru 2017. godine, organizovano je nekoliko okruglih stolova na kojima su učestvovali sportisti, predstavnici instituta društvenih i humanističkih nauka, pravnici u okviru akademske zajednice, ekonomski stručnjaci a slični skupovi biće organizovani i u 2018. godini. Konačnu ocenu o ishodu i rezultatima ove inicijative moguće je dati kada se dijalog privede kraju, mada se u javnosti stiče utisak da učesnici ne nude konkretna rešenja a da su neka od ponuđenih nerealna i neostvariva.

6. Ostaje takođe nejasno u kojoj meri će u unutrašnji dijalog biti uključeni Srbi koji još uvek žive na Kosovu, budući da je deo srpske zajednice na Kosovu i Metohiji izrazio nezadovoljstvo što se politika Beograda na prostorima Kosova i Metohije vodi tako da izaziva velike podele u samoj srpskoj zajednici, da se Beograd otvoreno stavio na stranu političara koji su njima bliski i da se ne sluša glas opozicionih političara i građana koji tamo žive. Oni su takođe upozorili da je bezbednost i sigurnost građana koji žive na prostorima severnog Kosova veoma ugrožena, da su kriminalne strukture praktično preuzele vlast na ovoj teritoriji.

7. Druga tema koja je takođe bitna za integraciju, ne samo Srbije već i svih zemalja sa prostora Balkana u Evropsku uniju, bila je saradnja država u regionu. To nije nova tema, na njoj zvaničnici Evropske unije već nekoliko godina insistiraju, pokrenut je Berlinski proces koji ima cilj da se ova saradnja unapredi i da doprinese poboljšanju bilateralnih odnosa država u regionu. Međutim, odnosi su i u 2017. godini bili i dalje opterećeni nizom otvorenih pitanja. To su pitanja granica, suočavanja sa posledicama ratova devedesetih, dezintegracioni procesi u nekim državama sa ovih prostora, pitanja sukcesije posle raspada SFRJ, pronalaženje i otkrivanje nestalih lica, položaj i zaštita manjina i mnoga druga. U toku godine bilo je uspona i padova, ozbiljnih zaoštravanja odnosa koji su u nekim međunarodnim krugovima bili ocenjeni kao veoma opasni po stabilnost ovog regiona, posebno kada se ima u vidu nedavna prošlost i surovost ratova koji su se odvijali devedesetih godina prošlog veka na ovim prostorima.

8. Kada se ima u vidu da je stabilnost regiona veoma važna za Evropsku uniju lako se može zaključiti da je to jedan od razloga što su vlasti u Srbiji, a posebno Aleksandar Vučić koji je u evropskim krugovima prepoznat kao ličnost čije delovanje može da utiče na odnose u regionu, imali slično kao i ranijih godina i u 2017. godini podršku većine zvaničnika Evropske unije. Ova podrška se u većini analiza tumači time da je sama EU u veoma specifičnoj situaciji kada je reč o njenim odnosima sa Srbijom. Naime, posle pada režima Slobodana Miloševića očekivalo se od stranaka koje su preuzele vlast 2000. godine, a koje je Evropa smatrala svojim prirodnim saveznicima, da brzo i efikasno transformišu Srbiju, sprovedu tržišne reforme, ojačaju demokratske potencijale i počnu da rešavaju kosovski problem. Kada se to nije dogodilo, iz opravdanih ili neopravdanih razloga, Evropa je u jakom lideru,

kakav je Aleksandar Vučić postao, posle izbora 2012. godine, videla novog saveznika i političara koji može da se suoči sa izazovima pred kojima se Srbija nalazi.

9. Ovakvom stavu EU doprinelo je i to što je samo godinu dana kanije, aprila 2013. godine potpisan Briselski sporazum, prvi sporazum o principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine, što je bio uslov za početak pristupnih pregovora Srbije sa Unijom. Jednostavno rečeno, iako svesni da tehnika vladanja Aleksandra Vučića ne ide u prilog razvoju demokratije u Srbiji, evropski zvaničnici su uvereni da na političkoj sceni Srbije ne postoji neka druga, jaka politička opcija na koju bi mogli da se oslone i za koju veruju da može da obezbedi široku podršku građana.

10. Nema nikakve sumnje da je kapacitet proevropskih i demokratskih opozicionih stranaka veoma oslabljen, ne samo zbog stalnih napada vladajućih struktura i laži o liderima i delovanju političkih protivnika koalicije na vlasti koje se na razne načine plasiraju u javnosti, zbog nedostataka otvorenog dijaloga u društvu, zbog sve jačeg političkog pritiska na medije, nezavisne institucije i pravosuđe već i slabošću opozicionih lidera da ujedine svoje stavove i konačno pokažu spremnost da tako ujedinjeni vode državu u pravcu koji u svojim nastupima zagovaraju, bez obzira na rizike, nezadovoljstva građana i opasnosti koje donose reformski procesi.

11. Demokratska javnost u Srbiji je tokom 2017. godine često zamerala predstavnicima Evropske unije i upozoravala da bezrezervna podrška Aleksandru Vučiću jača njegovu unutrašnju moć, da se guše medijske slobode, ne ostvaruju ciljevi koji su zacrtani strategijama i akcionim planovima, posebno za poglavlja 23 i 24 čije dosledno sprovođenje treba da osigura da Srbija sprovodi neophodne reforme u oblastima na koje se ova poglavlja odnose. Stiče se utisak da je ovaj apel doveo do određenih pomaka u stavovima evropskih zvaničnika pa se u drugoj polovini 2017. godine u njihovim javnim nastupima sve češće pominju uslovi koje Srbija treba da ispuni, a tiču se vladavine prava, reforme pravosuđa i medijskih sloboda. Ostaje da se vidi kako će se ubuduće vlasti u Srbiji odnositi prema ovim zahtevima i u kojoj meri će njihovo ispunjavanje biti uslovljeno u pregovorima sa Evropskom unijom.

12. Ovo je posebno važno kada se ima u vidu u kom pravcu se kreće proces ustavnih reformi u oblasti pravosuđa koji vodi Ministarstvo pravde Srbije što je obaveza iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Ove reforme imaju za cilj da se ustavne odredbe koje se odnose na pravosuđe izmene tako da obezbede ustavne garancije stvarne nezavisnosti sudske vlasti i da se pravosuđe u potpunosti oslobodi političkog uticaja uz puno poštovanje načela vladavine prava a u cilju funkcionisanja pravne države. Predlog novih ustavnih rešenja trebao je da se dostavi Venecijanskoj komisiji do kraja godine što se nije desilo, a po tvrdnjama nekih političara na vlasti očekuje se da će ustavne promene biti realizovane u toku 2018. godine.

13. Najozbiljnije sumnje u iskrenost vlasti da se kroz ustavne reforme onemogući uticaj izvršne i zakonodavne vlasti na pravosuđe izaziva način na koji su se predstavnici Ministarstva pravde odnosili prema članovima profesionalnih organizacija sudija i tužilaca i aktivistima i stručnjacima iz civilnog sektora u toku di-

jaloga o reformi ustava. Naime, javne rasprave nije bilo a predlog novih rešenja do kraja 2017. godine nije predstavljen javnosti. Krajem januara 2018. godine konačno je Ministarstvo pravde objavilo amandmane na članove Ustava Srbije u odnosu na pravosuđe, a saržina ovih amandmana potvrdila je da ne postoji iskrena volja vlasti da ustavnim odredbama stvori uslove za punu nezavisnost pravosuđa, što potvrđuju i negativne reakcije ne samo predstavnika pravosudnih organa i civilnog društva već i veliki broj stručnjaka i profesora ustavnog prava.

14. Evropske integracije su u fokusu interesovanja i međunarodne i domaće javnosti od momenta kada je Srbija 2012. godine dobila status kandidata, a to je bila veoma važna tema i u 2017. godini. Međutim, kada je reč o evropskim integracijama Srbije moglo bi se zaključiti da, i pored svakodnevnih izjava političkih lidera da je za Srbiju ključno pridruživanje Evropskoj uniji, nije jasno da li su ove izjave potpuno iskrene. Jedan od razloga za ovakav zaključak je sporost u sprovođenju akcionih planova usvojenih radi ispunjavanja uslova za prijem u ovu zajednicu naroda. Zvaničnici EU uporno ponavljaju da je ispunjavanje uslova u poglavljima 23 i 24 ključno merilo za procenu da li je Srbija spremna za članstvo ali mnoge aktivnosti i zadaci koji su postavljeni u akcionim planovima za ova dva poglavlja nisu ispunjeni u predviđenim rokovima.

15. Stoga deluje da vladajuća koalicija nema jasan plan za budućnost i u javnosti postoji bojazan da će Srbija biti sve podložnija tuđim uticajima i tuđim interesima, pa je više nego ikada do sada neophodno da vlasti u Srbiji definišu spoljnu politiku države i da je dosledno sprovode. Tako bi i građanima Srbije bilo jasno u kom pravcu ih vode političke elite koje su danas na vlasti, imajući u vidu da podrška građana Srbije evropskim integracijama opada. Ovo je posebno važno kada se ima u vidu da je struktura parlamenta posle vanrednih parlamentarnih izbora 2016. godine takva da u radu Narodne skupštine učestvuju i stranke koje se otvoreno protive evropskim integracijama.

16. Rad Narodne skupštine u ovoj godini bio je predmet mnogih kritika, prvenstveno zbog ponašanja pojedinih poslanika, ali i zbog načina na koji je predsednica Skupštine, Maja Gojković, vodila sednice. Bezbroj incidentnih i neprijatnih situacija bilo je u toku godine u skupštinskim klupama. Opšti je utisak u javnosti da se u Skupštini ne vode ozbiljne rasprave o zakonima već da se sati predviđeni za sednice parlamenta troše na rasprave o temama koje nisu u vezi sa zakonodavnim aktivnostima najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tela u zemlji i na nepristojna vređanja političkih protivnika, kao i da je demokratski parlamentarni dijalog zamenjen oštrim i nepristojnim ispadima pojedinih poslanika.

17. Skoro redovna pojava je bila da se poslanicima opozicije oduzima reč, da im predsednica parlamenta izriče kazne, da dozvoljava da parlamentarna većina dominira i na taj način onemogućava normalan i demokratski parlamentarni dijalog. Najdrastičniji primer urušavanja parlamentarnog dijaloga je decembarska sednica na kojoj je na dnevnom redu bilo usvajanje budžeta za 2018. godinu, kada su poslanici vladajuće koalicije zloupotrebili pravila skupštinske procedure i sprečili, ne

samo opozicione poslanike da daju svoje primedbe i ocene predloženog budžeta, već i čitavu javnost da čuje ocene ovog najvažnijeg zakona koji direktno utiče na život građana Srbije.

18. Praksa da se zakoni usvajaju po hitnom postupku nastavljena je i u 2017. godine a bilo je i neopravdanih prekida u radu parlamenta. Najveće nezadovoljstvo izazvala je odluka predsednice parlamenta koja je, istog dana kada je sazvala prvo redovno zasedanje parlamenta 1. marta 2017. godine, objavila da će Narodna skupština nastaviti rad tek posle predsedničkih izbora koje je raspisala za 2. april iako nikada do tada rad Skupštine nije prekidan iz tih razloga. Rad Narodne skupštine nastavljen je tek posle 48 dana.

19. Prva polovina 2017. godine bila je u znaku predsedničkih izbora. Tomislav Nikolić, koji je bio predsednik u vreme raspisivanja izbora u nekoliko intervjua datih pred same izbore izjavio je da će se kandidovati, ali je posle odluke vladajuće Srpske napredne stranke (SNS) da njihov kandidat bude Aleksandar Vućić odustao, ostao da živi u vili koja je inače predviđena za rezidenciju predsednika Srbije i dobio mesto predsednika Nacionalnog saveta za koordinaciju saradnje sa Ruskom Federacijom i NR Kinom, osnovanog uredbom Vlade Srbije.

20. Pored Aleksandra Vućića, kandidata SNS, na izborima je učestvovalo još 10 kandidata. Ubedljivu pobedu odneo je Aleksandar Vučić koji se kandidovao za predsednika sa mesta predsednika Vlade Srbije a da nije podneo ostavku na to mesto, tako da je po ocenama skoro svih analitičara bio od samog početka kampanje u velikoj prednosti i da, prema iskustvima iz ranijih izbora u Srbiji, postoji zabrinjavajući trend rasta zloupotrebe „funkcionerske kampanje“ i javnih resursa u izbornoj kampanji.

21. Izlaznost na izbore je bila veoma niska (54,55%), što potvrđuje ocenu da su građani sve manje zainteresovani za političke procese. Ovakvo stanje pomoglo je da Vučićeva očekivana pobeda donese apsolutnu koncentraciju vlasti u ličnosti jednog čoveka tako da je on, kao najjača politička ličnost i predsednik vladajuće stranke SNS, nastavio da donosi ključne političke odluke, pretvarajući politički sistem Srbije u *de facto* predsednički sistem (slično kao i u vreme Slobodana Miloševića).

22. Nekoliko dana posle izbora održani su spontani protesti građana organizovani uglavnom preko društvenih mreža. Ciljevi protesta nisu bili precizno definisani sem što su učesnici izražavali nezadovoljstvo rezultatima predsedničkih izbora i kritike zbog neravnopravnih uslova u kojima su se oni održavali. Na protestima su uglavnom učestvovali mladi ljudi, studenti i veliki broj građana Beograda, ali i mnogih drugih gradova u Srbiji u kojima su takođe organizovana spontana okupljanja.

23. Posle izbora postavilo se pitanje ko će naslediti mesto predsednika Vlade, umesto Aleksandra Vučića, s obzirom da je on u maju preuzeo novu dužnost. Do kraja juna čekalo se na odluku kome će biti poveren mandat za formiranje Vlade kada je za mandatara predložena Ana Brnabić koja je u prethodnoj vladi vodila Mi-

nistarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Predsednica Vlade je u svom ekspozeu pred poslanicima Narodne skupštine navela da će prioritet Vlade biti digitalizacija, obrazovanje i ekonomski razvoj. U većini nastupa u javnosti predsednica Vlade je, definišući spoljnu politiku Srbije, isticala da je Srbija posvećena evrointegracijama i da su joj one prioritet u spoljnoj politici i da će se Srbija, ako bude morala da bira između bližih veza sa Rusijom i članstva u Evropskoj uniji, opredeliti za Evropsku uniju.

24. Jedan od važnih zadataka koji stoje pred Vladom Srbije je i ubrzani ekonomski razvoj, povećanje produktivnosti i privredni rast a sve u cilju dostizanja boljeg privrednog ambijenta i privlačenja stranih investicija. Da bi se ovi ciljevi ostvarili moraju da se sprovode ozbiljne ekonomske reforme, posebno reforme javnih preduzeća koja godinama stvaraju gubitke, ali takođe i reforma državne uprave u cilju povećanja njene efikasnosti. Slične ocene dala je i misija MMF konstatujući da ukoliko Srbija želi da ostvari veći napredak na planu makroekonomskih pokazatelja i da uspešno okonča reformske procese, reforma javnih preduzeća mora da bude prioritet.

25. Iako neki ekonomisti pozitivno ocenjuju reforme koje sprovodi srpska Vlada privredni rast Srbije u 2017. godini bio je mnogo manji od planiranog i značajno zaostaje u poređenju s privrednim rastom zemalja u regionu. Ekonomski analitičari smatraju da je jedan od razloga za ovakvo stanje slabost samog privrednog sistema i nedozvoljeni upliv politike i drugih neformalnih centara moći na privredu. Najvažnije dostignuće ekonomske politike je smanjeni fiskalni deficit uglavnom zahvaljujući merama štednje i boljem ubiranju poreza kao i da je zabeležen porast u prihodima od poreza od 7% u odnosu na prethodnu godinu.

26. S druge strane, kada se uzmu u obzir dostupni podaci Srbija ima najveću stopu rizika od siromaštva i rizika od socijalne isključenosti od svih zemalja u Evropi u kojima se ovi indikatori mere. Stopa apsolutnog siromaštva je prilično visoka i već nekoliko godina se održava na iznad 7%. Siromaštvo, rizik od siromaštva i socijalna isključenost su izrazito rasprostranjeni među romskom populacijom, pogotovo u neformalnim romskim naseljima, pa ovi građani Srbije znatno ređe učestvuju u obrazovanju, teže pristupaju socijalnim uslugama, njihova deca su slabije uhranjena od ostale dece u Srbiji i sporije se razvijaju.

27. Oko pola miliona stanovnika nije u stanju da zadovolji minimalne egzistencijalne potrebe. Iako u apsolutnom izrazu dolazi do blagog smanjivanja broja lica koja su siromašna, ovakvo kretanje primarno je posledica smanjivanja broja stanovnika Srbije, a manjim delom smanjivanja učestalosti siromaštva. Postoji realna pretnja od stabilizacije mehanizma samoreprodukcije siromaštva jer je uočljivo da deca iz najsiromašnijih porodica nešto ređe upisuju osnovnu školu, znatno ređe je završavaju, a i kada je završe veoma retko nastavljaju školovanje.

28. Neravnopravnost je duboko ukorenjena u sve sfere javnog i privatnog života. Duboko ukorenjena i društveno prihvatljiva diskriminacija nad ženama u

Srbiji neraskidivo je povezana sa drugim faktorima koji utiču na njihove živote, od kojih je najznačajnija ekonomska zavisnost od muških članova porodice. Stvarna zastupljenost žena na mestima donošenja odluka na republičkom i lokalnom nivou je i dalje niska, a najveći uticaj na učešće žena u politici imaju upravo zakonske kvote. Diskriminacija, dvostruki standardi i seksualno uznemiravanje su samo neki od faktora koji doprinose relativno niskoj uključenosti žena u politički i javni život u Srbiji.

29. Usvajanje Medijske strategije koju je pratilo i donošenje seta medijskih zakona 2014. godine, trebalo je da obezbedi objektivno i profesionalno novinarstvo. Nažalost, taj cilj nije ostvaren, a od tada pa do kraja 2017. godine medijske slobode se sve više guše a materijalni položaj medija i novinara je sve gori. Stanje medija i u medijima je u 2017. godini alarmantno budući da nikada ranije na javnoj sceni nije bila očiglednija konfrontacija vlasti i medija, osim u vreme kada je u Vladi Slobodana Miloševića, Aleksandar Vučić bio ministar za informisanje.

30. Posebno zabrinjava činjenica da na jednoj strani stoji čvrsta, monolitna vlast koja u potpunosti kontroliše većinu medija i koristi ih kao sredstvo za svoju političku promociju, a na drugoj mali broj medija koji profesionalno obavljaju svoj posao i koji su pod konstantnim pritiskom vlasti, izloženi skoro svakodnevnim optužbama da su strani plaćenici, da rade protiv države i sl. U 2017. godini zabeleženo je 68 napada na novinare, većinom na one koji se bave istraživačkim novinarstvom, izveštavaju o organizovanom kriminalu i korupciji i sl. Većina ovih napada su fizički napadi, što daje osnova za zaključak da su nezavisnost i profesionalizam srpskih medija pod jakim pritiskom.

31. Medijski stručnjaci već godinama ukazuju na tabloidizaciju medija koja ima dalekosežne posledice, a koja je u 2017. godini prisutna više nego ikada ranije. Upadljiv je porast broja štampanih medija koji medijsko izveštavanje koriste za napadanje i diskreditovanje protivnika i kritičara vlasti, i na naslovnim stranama i u člancima koje objavljuju iznose lažne i neproverene vesti što predstavlja opasnost kada se zna da mediji imaju ključnu ulogu u informisanju javnosti i kreiranju javnog mnjenja. Dodatno zabrinjava što provladini tabloidi šire i strah i paniku kod građana, skoro svakodnevno se na naslovnim stranama ovih tabloida mogu pročitati vesti o skorom napadu na Srbiju, akcijama izmišljenih neprijatelja kojima je cilj uništenje srpskog naroda, senzacionalističke vesti o spoljašnjim i unutrašnjim zaverama koje se kuju protiv Srbije, srpskog naroda, političara na vlasti i posebno Aleksandra Vučića.

32. Obaveza je države da stane na put korupciji na svim nivoima, ne samo zbog toga što se na to obavezala usvajanjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg Akcinog plana, već radi toga što korupcija duboko razdire svako društvo. Ipak, iako najavljivana ozbiljna borba protiv korupcije nije uočljiva u javnosti. Izveštaje Agencije za borbu protiv korupcije i Saveta za borbu protiv korupcije ne razmatraju ozbiljno ni poslanici u Narodnoj skupštini ni Vlada Srbije iako oni sadrže niz obaveštenja i analiza državnih organa o preprekama za ostva-

rivanje ovog cilja ali takođe i veliki broj korisnih preporuka koje doprinose da se zadaci postavljeni Strategijom ispune.

33. Jedan od bitnih preduslova da ova borba bude efikasna je i zadovoljavajući pravni okvir koji podrazumeva ozbiljnu intervenciju u odredbe koje se tiču nadležnosti i položaja Agencije za borbu protiv korupcije kojima mora da se osigura suštinska nezavisnost ove institicije. Međutim, usvajanje novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije odloženo je za 2018. godinu uz objašnjenje da se čeka izbor novog direktora Agencije.

34. Nepotpun sastav Odbora Agencije za borbu protiv korupcije kočio je rad ove institucije i izbor direktora Agencije sve do početka septembra 2017, kada je konačno na čelo ove institucije izabrana Majda Kršikapa, tada sekretar Visokog saveta sudstva. U nekoliko meseci, koliko je nova direktorka bila na čelu ove institucije pokrenuti su postupci kontrole imovine i prihoda jednog broja javnih funkcionera, pripadnika koalicije na vlasti, zatraženo je od Uprave za sprečavanje pranja novca da izvrši kontrolu transakcija Srpske napredne stranke, zbog sumnje da novac, koji im je kroz donacije uplaćivan uoči predsedničkih izbora 2017. godine, potiče od nelegalnih aktivnosti. Međutim, već u novembru 2017. godine Kršikapa je podnela ostavku a razloge za ovaj korak nikada nije želela da saopšti javnosti.

35. U januaru 2018. godine za direktora Agencije izabran je Dragan Sikimić, zamenik direktora Nacionalne služba za zapošljavanje. Njegov izbor bio je ozbiljno kritikovan u javnosti zbog toga što je bio jedan od donatora Srpske napredne stranke i kandidat te stranke za odbornika na izborima u Zemunu 2016. godine, iako prema slovu zakona direktor ne može da bude član političke stranke, odnosno političkog subjekta i podleže istim obavezama i zabranama koje se odnose na funkcionere.

36. Ovaj izbor nije veliko iznenađenje za srpsku javnost jer je politizacija javnih funkcija postala redovna pojava, da se masovno zapošljavaju članovi i pristalice partija na vlasti, uglavnom preko ugovora o delu ili autorskom honoraru, da se dupliraju funkcije i primanja funkcionera na vlasti tako što se biraju za članove upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća i na državnom i na nivou lokalnih samouprava. To se odražava na funkcionisanje administracije u kojoj je sve manje profesionalnih kadrova.

37. Time se urušavaju tek izgrađene institucije koje treba da obezbede stabilnost u funkcionisanju državnog aparata na profesionalan i delotvoran način nezavisno od promena partija na vlasti. Suprotno od očekivanog i obećanog u izbornim kampanjama partija koje su na vlasti u 2017. godini uočava se sve veća zavisnost od politike u svim segmentima društva. Praksa zapošljavanja partijskih kadrova, bez dovoljno kvalifikacija postala je skoro redovna pojava. Na ovaj način se sprečava moguća konsolidacija demokratije za koju je, i bez toga da nailazi na ovako ozbiljne i uporne otpore, potrebno više decenija. Zaustavljanje demokratskih procesa stvara uslove za jačanje desničarskih ideja i uspostavljanje totalitarnog režima.

38. U 2017. godini primetan je porast broja desničarskih partija, organizacija i pokreta, kao i rehabilitacija saradnika nacističke Nemačke u Drugom svetskom ratu. Teme oko kojih se okupljaju desno orijentisani pokreti su prvenstveno saradnja i eventualni ulazak Srbije u NATO, odnos prema Rusiji, pregovori između albanske i srpske delegacije u Briselu o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, saradnja sa susedima, posebno Albancima koje je vezano i za pitanje Kosova, suočavanje s prošlošću, odnos prema Haškom tribunalu i ratnim zločinima. Većina ovih pokreta favorizuje saradnju Srbije sa Rusijom i ističe da je ona prirodni saveznik Srbije.

39. Izražavanje desničarskih stavova nije naravno zabranjeno i ono je legitimno i dozvoljeno u demokratskim društvima, ali ono što nije dozvoljeno, a što se često dešavalo u 2017. godini je da neke od tih organizacija prekidaju događaje koje smatraju „štetnim za državu", vređaju i čak fizički napadaju učesnike ovih događaja, šire govor mržnje, nazivaju svoje neistomišljenike izdajnicima i „Soroševim plaćenicima". Dodatno brine što se desničari pojavljuju u javnosti sa puno samopouzdanja, a da s druge strane izostaje ili je veoma blaga reakcija državnih organa što može da se tumači kao neka vrsta prećutne podrške.

40. Izostaje i iskrena podrška vlasti u procesima suočavanja s prošlošću. Početkom 2016. godine usvojena je Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina ali njeni ciljevi u 2017. godini nisu ostvareni. Od momenta njenog usvajanja podignuto je samo osam optužnica, suđenja traju neopravdano dugo, neefikasna je i potraga za nestalima a nije obezbeđen ni zadovoljavajući pravni okvir za zadovoljavanje žrtava ratova devedesetih. Čak i kada bi se ispunile sve aktivnosti predviđene Strategijom to nije dovoljno, a ni presudno, u procesu suočavanja s prošlošću.

41. Ovakvom stanju doprinosi i nedostatak iskrene volje u celom regionu sa suočavanjem sa onim što se desilo u prošlosti. Na ovu pojavu ukazuje se od završetka ratova na prostorima bivše Jugoslavije, ali je za 2017. godinu karakteristično što je sve vidljiviji izostanak podrške ovom procesu od strane uticajnih političkih i društvenih aktera. Ovakv odnos prema tranzicionoj pravdi se u javnosti tumači time da je izvestan broj političara koji su danas na vlasti u svojim političkim nastupima imao direktan ili indirektan uticaj na stvaranje ratne klime devedesetih. Posebno zabrinjava sve češće pojavljivanje osuđenih ratnih zločinaca na javnim skupovima koje organizuju državni organi ili partije na vlasti, da se u javnosti oni tretiraju kao heroji čime se šalje poruka da nema pomirenja na prostorima bivše Jugoslavije, dok su žrtve i preživeli praktično potpuno zanemareni.

42. Pored Agencije za borbu protiv korupcije koja je funkcionisala bez direktora skoro cele 2017. godine negativan odnos vlasti prema nezavisnim državnim institucijama pokazao se i u drugim slučajevima. Zaštitnik građana, Saša Janković, podneo je ostavku na tu funkciju u februaru 2017. godine i kandidovao se na izborima za predsednika Srbije. Sve do kraja jula, kada je isticao zakonski rok za izbor novog Zaštitnika građana ovu instituciju vodio je njegov zamenik, da bi konačno za novog Ombudsmana izabran Zoran Pašalić, kandidat koga je predložila vladajuća koalicija, sudija prekršajnog suda u Beogradu, bez ikakvog iskustva u oblasti

zaštite ljudskih prava, uprkos tome što je više od devedeset organizacija civilnog društva i jedan broj opozicionih partija podržalo drugog kandidata koji je godinama bio zamenik Zaštitnika građana i veoma dobro poznaje rad ove važne nezavisne institucije.

43. U 2018. godini treba da bude izabran novi Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, a iskustva iz 2017. godine ukazuju na opasnost da i ovaj izbor bude pod velikim uticajem politike, posebno zbog toga što se zahvaljujući intervencijama koje stoje na raspolaganju Povereniku dolazi do važnih informacija koje organi vlasti često nisu voljni da dostave na uvid javnosti. Kao i prethodnih nekoliko godina, tako ni ove, 2017. godine, treću godinu za redom, na dnevni red plenarne sednice Narodne skupštine nije stavljen godišnji izveštaj koji ova institucija dostavlja parlamentu svake godine u martu mesecu, slično kao i drugi izveštaji nezavisnih državnih institucija.

44. Kada se osvrnemo na društvenu klimu koja je vladala u 2017. godini moglo bi se reći da je godinu obeležilo odsustvo javnog dijaloga, gušenje medijskih sloboda, ignorisanje svakog kritičkog mišljenja i urušavanje pojedinih, već ostvarenih prava i sloboda. Sve ovo praćeno je često bezobzirnim napadima na sve koji drugačije vide budućnost srpskog društva i nisu spremni da bezrezervno podržavaju poteze i odluke vladajućih struktura. Jedno je sigurno, bez iskrene i otvorene podrške međunarodnih institucija, političara i stručnjaka, a posebno zvaničnika Evropske unije, profesionalnim medijima, medijskim udruženjima, velikom broju udruženja građana i pokreta koji se zalažu za stvaranje bolje i pravednije Srbije ostvarivanje ovog cilja nije moguće.

I.
LJUDSKA PRAVA U PRAVNIM PROPISIMA

1. Univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima i obaveze Srbije

Srbiju obavezuju svi najvažniji univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima i to: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (PGP) 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]

---

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.

1.1. Izveštaji Republike Srbije pred telima Ujedinjenih nacija

Sve države članice Ujedinjenih nacija obavezne su da jednom u četiri godine podnesu univerzalni periodični pregled (UPR) Savetu za ljudska prava, kao i da nakon ratifikacije međunarodnog ugovora o ljudskim pravima usvojenim pod okriljem UN u roku od godinu dana dostave inicijalni izveštaj o primeni tog ugovora u nacionalnom zakonodavstvu i praksi komitetu koji je osnovan da bi nadzirao ispunjavanje obaveza države članice ugovora. Posle podnošenja inicijalnog izveštaja država je obavezna da svake četiri godine podnosi komitetu periodični izveštaj o primeni međunarodnog ugovora i preporuka koje je Komitet dao u prethodnom razmatranju izveštaja.

U cilju bolje koordinacije državnih organa u procesu izrade periodičnih izveštaja za komitete UN i univerzalnog periodičnog pregleda Vlada Republike Srbije donela je decembra 2014. godine Odluku o obrazovanju Saveta za praćenje primene preporuka mehanizama Ujedinjenih nacija za ljudska prava.[2] Članove Saveta imenuje Vlada. 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. Konstitutivna sednica Saveta održana je marta 2015. godine.

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. U 2017. godini nije bilo individualnih predstavki protiv Srbije pred komitetima UN sem što je po zahtevu Beogradskog centra za ljudska prava i pravnih zastupnika turskog državljanina Čevdet Ajaza (*Cevdet Ayaz*), koji se nalazio u ekstradicionom pritvoru i u postupku azila 11. decembra 2017. godine Komitet protiv mučenja doneo odluku kojom je zahtevao od vlasti u Srbiji da se uzdrže od vraćanja u Tursku što državni organi Srbije nisu poštovali.[3]

1.1.1. Univerzalni periodični pregled (UPR)

Univerzalni periodični pregled (UPR) je mehanizam nadzora poštovanja ljudskih prava u svim državama članicama UN. Ovaj mehanizam je uspostavljen 2006. godine i podnosi se Savetu za ljudska prava. UPR se sastoji od državnog izveštaja o stanju ljudskih prava, izveštaja Kancelarije visokog komesara za ljudska prava koji se zasniva na izveštajima ugovornih tela UN i informacijama koje se zasnivaju na nalazima po specijalnim procedurama, dok se treći deo UPR zasniva

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

3 Više o ovom slučaju vidi I.1.2.

na informacijama dobijenim od nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih subjekata a sačinjava ga takođe Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava.[4]

Aprila 2017. godine počela je izrada izveštaja za treći ciklus UPR koji se odnosi na stanje ljudskih prava u periodu 2013–2017. Održane su konsultacije sa predstavnicima resora u čijoj je nadležnosti implementacija preporuka iz drugog ciklusa UPR, organizacijama civilnog društva i nezavisnim državnim organima, a Vlada Srbije je usvojila Izveštaj za treći ciklus UPR koji će delegacija Srbije predstavila Savetu za ljudska prava 24. januara 2018. godine.[5] Jedan broj nevladinih organizacija dostavilo je Kancelariji Visokog komesara za ljudska prava UN svoje alternativne izveštaje s preporukama a neki predstavnici su prisustvovali na pripremnoj sednici Saveta za ljudska prava održanoj u decembru u Ženevi.

1.1.2. Periodični izveštaji razmatrani pred komitetima UN u 2017. godini

Srbija je u 2016. godini dostavila periodične izveštaje Komitetu za prava deteta, Komitetu za ljudska prava,[6] Komitetu za ukidanje svih oblika diskriminacije i Komitetu za prava osoba sa invaliditetom.[7] Vlada Srbije je usvojila četvrti periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena 27. jula 2017. godine, a on će biti razmatran na sednici Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena u julu 2018. godine.

Komitet za prava deteta. – razmatrao je drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta januara 2017. godine, a u februaru su usvojena Zaključna zapažanja[8] u kojima Komitet traži od države da donese sveobuhvatni zakon koji se odnosi na prava dece, ojača ulogu Saveta za prava deteta i delovanje koordinacionog tela i planira budžetska sredstva neophodna za ostvarivanje prava deteta. Od države se takođe očekuje da obezbedi precizne informacije i podatke koji se odnose na stanje dece u Srbiji, uspostavi instituciju ombudsmana za prava deteta i obuči sve relevantne aktere o obavezama države kada je reč o pravima deteta.

Komitet zahteva da država primenjuje načelo zabrane diskriminacije, posebno kada su u pitanju deca romske nacionalnosti, migranti, LGBT i deca sa HIV i da ojača zdravstvenu zaštitu ovih kategorija. Komitet ukazuje na problem dece koja nisu registrovana prilikom rođenja (većinom Roma), kao i na obaveznu zaštitu dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja i zahteva da Srbija osigura potpunu primenu propisa koji omogućavaju direktnu registraciju rođenja a da u cilju zaštite od

4 Srbija je od 2006. godine podnela dva UPR: prvi 2008. godine kada je prihvatila 18 preporuka i drugi 2013. godine i prihvatila 139 preporuka Saveta za ljudska prava.

5 Izveštaj se može naći na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/161 i na: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/RSindex.aspx.

6 Izveštaj se može naći na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/141.

7 Aprila 2016. godine delegacija Srbije je predstavila inicijalni izveštaj o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom. Vidi na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/press/vesti/zheneva-uspeshan-dijalog-izmedju-delegacije-republike-srbije-i-komiteta-za-prava-osoba.

8 Vidi: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_.

zlostavljanja država uspostavi preventivni mehanizam za zaštitu dece od bilo koje vrste fizičkog ili seksualnog nasilja i sačini nacionalnu bazu podataka o slučajevima nasilja i zanemarivanja dece.

U zaključnim razmatranjima izražena je zabrinutost zbog nekih slučajeva alternativnog zbrinjavanja dece, posebno dece sa smetnjama u razvoju a državi je preporučeno da osigura odgovarajuće zakonske mere zaštite i jasne kriterijume prilikom odlučivanja o alternativnom zbrinjavanju ove dece. Zabrinutost postoji i u pogledu dece koja žive ispod granice siromaštva pa Komitet u zaključnim napomenama preporučuje državi da razmotri mogućnost obezbeđivanja pomoći za decu i porodice koje su najugroženije.

Komitet ukazuje na obavezu države da osigura jednak pristup kvalitetnoj osnovnoj i specijalizovanoj zdravstvenoj zaštiti za svu decu, da osigura da do 2030. godine sva deca završe osnovno i srednje obrazovanje, da promoviše inkluzivno obrazovanje, pristup obrazovanju deci iz ruralnih područja i deci romske nacionalnosti.

Posebna pažnja je u Zaključnim zapažanjima Komiteta posvećena maloletničkom pravosuđu i konstatovano je da se zbog ograničenog finansiranja ne primenjuju u potpunosti važeće odredbe kojima se obezbeđuje alternativa pritvoru kao i da izveštaji ukazuju da vaspitno popravne ustanove nemaju dovoljno kapaciteta. Preporučeno je državi da uloži napore da se obezbedi kvalifikovana besplatna pravna pomoć, hitno uspostave specijalizovani objekti za sudske postupke koji se odnose na maloletnike, osigura primena alternativnih mera, da se pritvor koristi kao poslednje sredstvo, a kada je on neizbežan da se maloletnicima obezbedi pristup obrazovanju i zdravstvenim uslugama.

Nekoliko preporuka odnosi se na obaveze države u odnosu na decu izbeglice i tražioce azila, pripadnike manjina, decu koja žive i rade na ulici, decu koja su izložena eksploataciji i trgovini ljudima, pa se preporučuje državi da preduzme mere da se ovoj deci osigura jednaki tretman u ostvarivanju prava koja su garantovana Konvencijom o pravima deteta.

Država Srbija ima obavezu da Komitetu dostavi kombinovani četvrti i peti periodični izveštaj do 24. maja 2022. godine i da u njega uključi informacije o ispunjavanju svih zaključnih zapažanja Komiteta.

Komitet za ljudska prava. – razmatrao je treći periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima marta 2017. godine. Istog meseca Komitet je usvojio Zaključna zapažanja[9] i obavezao Srbiju da do 29. marta 2021. godine dostavi sledeći periodični izveštaj.[10]

9 Vidi Izveštaj države i Zaključna razmatranja na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/141.

10 Srbija mora u roku od godinu dana da izvesti Komitet o sprovođenju preporuka iz Zaključnih zapažanja koje se odnose na: Isključenost Roma (st. 15), Izbeglice i tražioce azila (st. 33) i Slobodu izražavanja (st. 39).

Komitet je pozitivno ocenio usvajanje strategije koja se odnosi na položaj žena i unapređenje rodne ravnopravnosti kao i pojedinih zakona,[11] i ratifikaciju nekih međunarodnih konvencija. Izražena je zabrinutost zbog nedostatka jasnih zakonskih mehanizama za sprovođenje i praćenje sprovođenja odluka Komiteta, kao i zbog toga što u praksi pravosudni organi ne primenjuju direktno odredbe Pakta jer u pravnoj zajednici ne postoji svest o praktičnoj primenljivosti Pakta u domaćem pravnom sistemu i ističe da je važno da država obaveštava javnost o odlukama Komiteta kako bi sudije, tužioci i advokati bili senzibilisani za mogućnost primenljivosti odredbi Pakta.

Kada je reč o zabrani diskriminacije Komitet napominje da država mora da osigura da se sprovodi Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i ukazao na činjenicu da praktična primena izmenjenog i dopunjenog člana kojim se kao otežavajuća okolnost za zločine počinjene iz mržnje ne postoji, pa stoga država mora da pojača napore na promovisanju tolerancije i da osigura da se zločini iz mržnje identifikuju i brzo istraže a počinioci procesuiraju i adekvatno kazne.

Konstatacija Komiteta je da i dalje postoji visok nivo diskriminacije i nasilja nad LGBTI osobama, osobama sa HIV i posebno Roma koji su i dalje podvrgnuti široko rasprostranjenoj diskriminaciji i isključivanju, nezaposlenosti, prinudnim iseljenjima, mada je naglasio da postoji napredak kada je u pitanju registracija Roma. U cilju poboljšanja položaja romske populacije Komitet preporučuje državi da unapredi usluge koje pruža ovoj kategoriji stanovnika i preduzme sve neophodne korake u sprovođenju Strategije za socijalnu inkluziju Roma.

Komitet je takođe konstatovao da, i pored izvesnog napretka u odnosu na prava osoba sa invaliditetom, osobe sa invaliditetom imaju teškoće u pristupu pravdi, obrazovanju, zapošljavanju i političkoj participaciji a izražena je zabrinutost zbog slučajeva prisilnog smeštaja u medicinske ustanove osoba s mentalnim, intelektualnim i psihosocijalnim smetnjama, neadekvatnim merama deinstitucionalizacije i preteranom upotrebom instituta lišenja poslovne sposobnosti. Preporuka je Komiteta da se odluka o smeštaju ili lečenju osoba sa mentalnim invaliditetom zasniva na detaljnoj medicinskoj proceni, da se obezbedi delotvorni pravni lek ovim osobama i da se svaka zloupotreba efikasno istraži i kazni. Slična je ocena Komiteta i kada je reč o rodnoj ravnopravnosti i diskriminaciji žena i preporučuje se državi da podiže svest u društvu o ravnopravnosti žena, preduzme sve neophodne mere za zaštitu žena iz osetljivih društvenih grupa, uključujući i od ranih brakova. Pored toga Komitet se posebno osvrnuo na činjenicu da u praksi i dalje ima teških oblika nasilja nad ženama i decom, uključujući nasilje u porodici.

Zaključna razmatranja sadrže i ocene o odnosu države prema nestalima i odgovornosti za kršenja ljudskih prava, zabrinjavajuće niske stope gonjenja za rat-

11 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera i novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

ne zločine, uske definicije žrtve u zakonodavstvu Srbije i zahteva od države da bude efikasnija kada je reč o kažnjavanju počinilaca ratnih zločina i pronalaženju nestalih. Komitet se osvrnuo i na zabranu mučenja i položaj lica lišenih slobode konstatujući da definicija mučenja u zakonodavstvu Srbije još uvek nije u skladu sa članom 7 Pakta, da je stopa gonjenja za mučenje i zlostavljanje i dalje niska, a kazne blage, da žrtve nisu adekvatno obeštećene i da u tom pogledu država mora da dopuni Krivični zakonik, obezbedi efikasnu istragu o navodima mučenja ili zlostavljanja, izmeni kaznenu politiku i ukine zastarelost za zločine mučenja i zlostavljanja. Položaj lica lišenih slobode prema preporukama Komiteta mora da se unapredi, da se smanji prenatrpanost zatvorskih jedinica, u većem obimu koriste alternativne mere u pritvoru u kome treba da se poboljšaju uslovi uključujući i pristup zdravstvenoj zaštiti.

Preporuka je Komiteta i da država ojača svoje mere za sprečavanje i borbu protiv trgovine ljudima, s posebnim fokusom na migrante i izbeglice, obezbedi Nacionalnom koordinatoru za borbu protiv trgovine ljudima neophodna sredstva i formalni plan rada, da decu koju članovi porodice eksploatišu sklone iz takvih porodica, da se svim raspoloživim merama spreči dečiji rad i razviju programi za rehabilitaciju žrtava. Slične su preporuke Komiteta i u pogledu položaja izbeglica i tražilaca azila, pa se zahteva od države da obezbedi pristup postupku azila svim licima koja su u potrebi za međunarodnom zaštitom, da se uzdrži od kolektivnog proterivanja stranaca i osigura adekvatne uslove u prihvatnim centrima, a deci bez pratnje obezbedi tretman u skladu sa najboljim interesima deteta.

Komitet je ukazao i na stanje u pravosuđu izražavajući zabrinutost zbog navodnih slučajeva pritisaka političara i medija na sudije, tužioce, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, velikog broja nerešenih predmeta i kašnjenja u usvajanju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći pa traži od države da obezbedi nezavisnost sudstva, isključi mogućnosti političkog uplitanja u rad pravosudnih organa, strogo sanksioniše sve slučajeve pritiska na sudstvo i tužilaštvo, preduzme mere u cilju smanjenja nerešenih sudskih predmeta i usvoji zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

Posebno se Komitet u Zaključnim razmatranjima osvrnuo na slobodu izražavanja pa je zaključio da država treba da zaštiti medijske radnike od svih oblika zastrašivanja, da se uzdrži od krivičnog gonjenja novinara, aktivista nevladinih organizacija i branilaca ljudskih prava, da osigura transparentnost vlasništva nad medijima i razmotri na koji način se primenjuje Zakon o javnom okupljanju, a sve zbog toga što ima navoda o državnim zvaničnicima koji zastrašuju medijske radnike i utiču negativno na stanje u medijima. Komitet je ukazao i na problem diskriminacije manjih verskih zajednica, na nizak nivo zastupljenosti manjina u državnim organima i posebno izrazio zabrinutost zbog informacija o učestalim napadima na pripadnike opozicionih političkih stranaka i pritisaka na birače pa zahteva od države da uspostavi efikasno i nezavisno telo za posmatranje izbora, kao i da se navodi o napadima na političare i zastrašivanju birača odmah prijave, istraže i reše.

Komitet za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije. – je posle predstavljanja drugog do petog periodičnog izveštaja Srbije krajem novembra 2017. godine, u decembru usvojio Zaključna razmatranja[12] u kojima je pohvalio državu zbog usvajanja Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i Akcioni plan za njeno sprovođenje, Strategiju za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica, za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, za procesuiranje ratnih zločina i za reformu pravosuđa.

Uočavajući određene nedostatke u državnom izveštaju Komitet traži da država u svom sledećem periodičnom izveštaju dostavi statističke podatke i informacije o prirodi i ishodu pritužbi na rasnu diskriminaciju koje su podnete nacionalnoj instituciji za zaštitu ljudskih prava. Takođe se traži od države da garantuje nezavisnost pravosuđa od političke kontrole i uplitanja i da u sledećem periodičnom izveštaju dostavi statističke podatke, razvrstane po etničkoj pripadnosti žrtava, o istragama, krivičnim postupcima, osuđujućim presudama, kaznama i pravnim lekovima za dela rasističkog govora mržnje i izazivanja rasne mržnje.

Komitet preporučuje državi da u zakonima predvidi krivično delo izazivanje rasne mržnje i da preduzme mere kojima bi se obezbedilo da rasistički govor mržnje bude identifikovan i da se blokiraju internet stranice na kojima se izaziva rasna diskriminacija, suzbija rasističko ponašanje u sportu, da obezbedi da politički lideri promovišu međuetničku toleranciju i razumevanje i da obezbedi da se lica osuđena od strane Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju ne promovišu kao heroji u bilo kojem delu zemlje.

Da bi se obezbedilo kažnjavanje onih koji čine krivična dela sa elementima zločina iz mržnje državi se preporučuje da evidentira incidente, istrage, krivične postupke, kazne i pravne lekove koji se odnose na zločine iz mržnje zbog pripadnosti rasi. Komitet traži da država ugovornica pruži detaljne statističke podatke, razvrstane po nacionalnosti, broju i prirodi prijavljenih zločina iz mržnje zbog pripadnosti rasi, krivičnim postupcima i osuđujućim presudama, i pravnom zaštitom koja je pružena žrtvama, kao i za krivična dela trgovine ljudima.

Komitet se u Zaključnim razmatranjima bavio posebno položajem Roma i pozvao državu da ukine segregaciju u državnim školama romske dece i obezbedi im pristup kvalitetnom obrazovanju putem obuke zaposlenih u školstvu i povećanja broja nastavnika Roma. Ukazuje se i na pitanje stambene segregacije Roma i zahteva od države da razvija programe socijalnog stanovanja i da se stanovnici neformalnih naselja konsultuju pre raseljavanja i da im se obezbede neophodne informacije i odgovarajući alternativni smeštaj i da o preduzetim merama obavesti Komitet u sledećem ciklusu izveštavanja.

12 Dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSRB%2fCO%2f2–5&Lang=en.

Preporučuje se državi da obezbedi besplatnu pravnu pomoć licima koja nemaju dovoljno sredstava za plaćanje pravnog zastupnika kada se radi o delima rasne diskriminacije. Kada je reč o položaju migranata i tražilaca azila Komitet traži da se obezbedi da svi nedržavljani, uključujući migrante i tražioce azila, uživaju svoja ljudska prava i imaju pristup odgovarajućim humanitarnim uslugama, uključujući hranu, smeštaj i zdravstvene usluge, da se obezbedi pravovremena i pravična obrada zahteva za azil, kao i da država dosledno poštuje načelo zabrane proterivanja ili vraćanja i obezbedi da se sva deca, uključujući i deca migranti, upišu u osnovnu školu i sprovedu mere za njihovo uključivanje u nastavu. Traži se takođe da u sledećem izveštajnom periodu država dostavi statističke podatke o broju i ishodu podnetih zahteva za azil.

Konačno Srbija je obavezana da u roku od godinu dana od usvajanja Zaključnih zapažanja izvesti Komitet o primeni preporuke iz stava 16 – u vezi sa primenom člana 54a Krivičnog zakonika, i preporuke iz stava 17 – o statističkim podacima u vezi sa zločinima iz mržnje zbog pripadnosti rasi koji se vode pred sudovima i tužilaštvima.

Komitet protiv mučenja. – je u Zaključnim zapažanjima[13] posle razmatranja izveštaja Srbije 2015. godine konstatovao da država treba da usaglasi definiciju mučenja u svom krivičnom zakonu sa tekstom Konvencije, da obezbedi nezavisni lekarski pregled lica lišenih slobode bez prisustva policijskog osoblja, da ojača sistem besplatne pravne pomoći ovim licima i da uvede uredne evidencije o slučajevima privođenja.

Pored ovoga, Komitet posebno insistira na izmenama zakona koje bi obezbedile da se uklone nedostaci koji se odnose na nekažnjivost mučenja i zlostavljanja, odnosno da se ovi slučajevi delotvorno istraže, da se obezbede delotvorni pravni lekove za žrtve i počinioci kazne a žrtve obeštete. Preporuka je Komiteta i da država radi na poboljšanju uslova u pritvorskim jedinicama što podrazumeva smanjenje prenaseljenosti i potpuni pristup službama zaštite mentalnog zdravlja.

U cilju efikasnijeg kažnjavanja lica koja su počinila međunarodna krivična dela Komitet traži od države da ojača tužilaštvo za ratne zločine. Komitet je kao preporuku naveo i da država treba da unapredi postupak azila radi izbegavanja rizika od proterivanja, ali je takođe iskazao zabrinutost zbog slučajeva rodno zasnovanog nasilja u porodici, napada na novinare, borce za ljudska prava i manjine i usvojio preporuke koje obavezuju državu da pojača zaštitu i preduzima hitne istrage o napadima i pretnjama ovim licima.[14]

Srbija je 2016. godine dostavila izveštaj u kome je obavestila ovaj komitet o ispunjavanju dve preporuke koje se odnose na obaveze da se licima lišenim slobode

13 Vidi na: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhskPzZ7qqLI MiSsYYpjvQncppZ1Nq6xPjYePRKLFQ1ZNsnmJYaSrGl46Ce2sCAjC%2B1rN3YxuxGlerpjPEnzqCgPcH4QoyqHape1tU7cDyxfXf.

14 Više o mučenju vidi u II.2.

obezbedi zaštita od mogućih slučajeva mučenja obezbeđivanjem nezavisnog lekarskog pregleda (preporuka 9) i na obavezu države da javno osudi pretnje i napade na novinare, borce za ljudska prava, LGBT osobe, pripadnike romske zajednice, preduzme hitne, delotvorne i temeljne istrage u takvim slučajevima, kao i o merama koje država preduzima u cilju podizanja svesti u društvu o položaju ovih lica (preporuka 19)[15] pošto je Komitet zahtevao da se o ove dve preporuke država izjasni u roku od godinu dana. Međutim, iako je država u izveštaju navela da se preduzimaju odgovarajuće mere radi ispunjenja preporuka Komiteta, sa takvom konstatacijom se ne slaže veliki broj organizacija i udruženja koja se bave zaštitom novinara, LGBT osoba i Roma.[16]

Srbija je obavezna da do 15. maja 2019. godine podnese treći periodični izveštaj o primeni Konvencije protiv mučenja i ispunjavanju ostalih preporuka komiteta.

1.2. Slučaj Čevdet Ajaz – protivpravno izručenje Turskoj

U decembru 2017. godine izručenje turskog državljanina kurdskog porekla Čevdet Ajaza, uprkos međunarodnim obavezama Republike Srbije, izazvalo je lavinu komentara i reakcija u domaćoj i svetskoj javnosti.[17] Čevdet Ajaz je stigao u Srbiju 2016. godine i zatražio azil. Paralelno sa postupkom za dobijanje azila protiv njega je pred Višim sudom u Šapcu vođen postupak za izručenje prvosudnim organima Republike Turske. Pravni tim Beogradskog centra za ljudska prava zastupao je Ajaza u oba postupka.

Uprkos presudi Evropskog suda za ljudska prava iz 2006. godine[18] u kojoj se konstatuje povreda člana 5 Evropske konvencije i jasnim naznakama da se presuda turskog suda, kojim je Ajaz osuđen na 15 godina zatvora i radi čijeg izvršenja je Turska zahtevala da on bude izručen, zasniva isključivo na iznuđenom priznanju, njemu nije odobrena zaštita tj. dodeljen status izbeglice u Republici Srbiji. Kancelarija za azil kao prvostepeni i Komisija za azil kao drugostepeni organ, u ovom slučaju su se oglasile nenadležnima navodeći da je Ajaz ušao u Srbiju iz Crne Gore, dakle države koju Srbija smatra sigurnom trećom zemljom. Koncept sigurne treće zemlje zapravo služi tome da omogući državama da uskrate postupak azila osobama koje su propustile da zatraže zaštitu od država u kojima su se prethodno nalazile. Pored navedenog, važno je istaći da je Ajaz izručen Turskoj pre nego što je postupak azila pravnosnažno okončan, odnosno pre nego što je poslednju reč o njegovom

15 Izveštaj se može naći na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/odgovor_na_zakljucna_zapazanja_komiteta_povodom_razmatranja_drugog_periodicnog_izvestaja.pdf.

16 Vidi više o pritiscima i napadima na novinare u III.5; položaju LGBT osoba u IV.2. i Roma u IV.1.

17 Dostupno na: http://rs.n1info.com/a352816/Vesti/Vesti/Jens-Modvig-Srbija-prekrsila-Konvenciju-protiv-torture.html.

18 Vidi presudu *Ajaz protiv Turske*, ECtHR, App. No. 11804/02, presuda od 22. juna 2006.

zahtevu za azil u Republici Srbiji dao Upravni sud, kao poslednja sudska instanca koja odlučuje po zahtevima za azil.

Sa druge strane, u postupku ekstradicije koji je pokrenut na osnovu naloga za hapšenje izdatog od strane turskih vlasti, pitanje kršenja ljudskih prava i progona u državi koja izručenje traži uopšte nije ni razmatrano. Štaviše, u samom postupku ekstradicije koji je trajao duže od godinu dana, nadležni organi su prekršili niz osnovnih prava Čevdet Ajaza koja su garantovana Ustavom Republike Srbije. Tako je npr. nakon isteka pritvora Ajaz bio arbitrerno i nezakonito lišen slobode 25 dana bez odluke na koju bi imao pravo žalbe nadležnom sudu. Apelacioni sud u Novom Sadu je tri puta poništavao odluku Višeg suda u Šapcu kojom se dozvoljava njegovo izručenje, između ostalog zbog toga što relevantna dokumentacija sa turskog na srpski nije bila adekvatno prevedena. Međutim, četvrti put Apelacioni sud u Novom Sadu potvrdio je odluku i utvrdio da su ispunjeni uslovi za izručenje. iako dokumentacija ponovo nije bila adekvatno prevedena.

Ministarka pravde, Nela Kuburović, kao finalna instanca u postupku ekstradicije, odobrila je izručenje uprkos nalogu Komiteta protiv mučenja Ujedinjenih nacija da se vlasti Republike Srbije uzdrže od vraćanja gospodina Ajaza u Tursku zbog rizika da će on tamo biti podvrgnut zlostavljanju. Sa ovom preporukom Komiteta protiv mučenja Ujedinjenih nacija pravovremeno su bili upoznati svi organi nadležni za odlučivanje i sprovođenje postupka izručenja Ajaza – Apelacioni sud u Novom Sadu, Viši sud u Šapcu, Ministarstvo pravde i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Međutim, očigledno je da nijedan od navedenih organa nije mario za poštovanje međunarodnih obaveza koje je Republika Srbija preuzela. Domaća javnost je od Ministarstva pravde nekoliko puta dobila protivrečne informacije, od toga da je Ayaz već ranije bio vraćen u Tursku, pa do toga da je odluka o ekstradiciji potpisana pre nego što je stigla odluka Komiteta protiv mučenja.[19] Na ovaj način vlasti Republike Srbije odlučile su da se otvoreno suprotstave odluci jednog od najstručnijih i najvažnijih organa Ujedinjenih nacija kada je reč o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Srbija je ovakvim postupanjem prekršila ne samo član 3 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv mučenja, kojim se zabranjuje prinudno udaljenje bilo koje osobe u zemlju gde joj preti rizik od mučenja, nego i članove 7 i 10 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i član 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje sadrže ekvivalentnu zabranu.

Dana 25. decembra 2017. godine, nekoliko sati pre Ajazovog izručenja Turskoj, predsedavajući Komiteta protiv mučenja Jens Modvig je preko svog twitter naloga apelovao na Srbiju da bude svesna svojih međunarodnih obaveza. Međutim, Ajaz je uprkos tome te večeri izručen Turskoj. Modvig je nakon toga izjavio da ovaj potez Srbije izuzetno zabrinjava, jer je u pitanju slučaj osobe koja je tražila zaštitu UN Komiteta protiv mučenja, a da su te mere zaštite ignorisane od strane države Srbije. Ajaz je isporučen samom izvoru mučenja i ovakvim postupanjem Srbija je prekršila Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv mučenja.[20]

19 Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/tema/9107/.

20 Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/intervju-jens-modvig/28944192.html.

2. Obaveze proistekle iz članstva Srbije u Savetu Evrope

2.1. 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 br. 15 uz Evropsku konvenciju.[21] 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 konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja[22] i Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima.

Srbija je 2009. godine ratifikovala Revidiranu evropsku socijalnu povelju (ESP) kojom se štite ekonomska i socijalna prava. Građani Srbije nemaju mogućnost podnošenja kolektivnih predstavki Evropskom komitetu za socijalna prava, kako je predviđeno u ESP pošto Srbija nije prihvatila mogućnost podnošenja ove vrste predstavki. Pored ovih konvencija Srbija je članica i Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima,[23] 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.

Delegacija Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT) bila je *ad hoc* u poseti Republici Srbiji od 26. maja do 5. juna 2015. godine, kao i u *ad hoc* poseti od 31. maja do 7. juna 2017. godine. Delegacija se najviše bavila položajem osoba lišenih slobode od strane policije i praksom postupanja policijskih službenika, kao i na koji način se rešavaju istrage u prijavljenim slučajevima zlostavljanja u disciplinskim i krivičnim predmetima. Prilikom posete delegacija je obišla policijske stanice u Beogradu (PU Stari grad i Novi Beograd), Leskovcu, Nišu, Novom Sadu, Pančevu i Pirotu i ustanove u kojima se nalaze lica na izdržavanju kazne u Beogradu, Ćupriji, Leskovcu, Nišu, Novom Sadu, Prokuplju, Vranju i Pančevu. Na kraju posete delegacija je prenela svoje utiske srpskim vlastima. Do kraja 2017. godine izveštaj delegacije nije javno objavljen.[24]

---

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

22 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori),* 9/03.

23 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori*), 19/09.

24 Delegacija se sastala i sa Vladimirom Rebićem, direktorom policije, Milošem Oparnicom, načelnikom Sektora Unutrašnje kontrole MUP, Radomirom Ilićem, državnim sekretarom u Mini-

Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije Saveta Evrope (EKRI) je u septembru 2016. godine boravila u Srbiji u okviru petog ciklusa monitoringa, a u 2017. godini objavljen je izveštaj EKRI koji se odnosi na period do 7. decembra 2016. godine. U izveštaju se navodi da je od usvajanja drugog izveštaja EKRI o Srbiji, 9. decembra 2010. godine, postignut napredak u nekoliko oblasti. Vlasti su poboljšale zaštitu od zločina iz mržnje kroz novu odredbu kojom se rasistička, homofobna i transfobna motivacija smatraju otežavajućom okolnošću. Ustavni sud je raspustio jednu rasističku, homofobnu i transfobnu organizaciju. Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije i Akcioni plan sadrže mere protiv govora mržnje. Novinarska udruženja usvojila su Etički kodeks kojim se zabranjuje govor mržnje, formiran je Savet za štampu. Jača borba protiv govora mržnje na internetu a vidljivi su i pomaci u unapređenju položaja Roma i LGBT zajednice.

EKRI pozdravlja ova pozitivna kretanja u Srbiji. Međutim, uprkos postignutom napretku, neka pitanja i dalje stvaraju zabrinutost. Usvojeni tekst o negiranju genocida je preuzak. Javnim vlastima nije data pozitivna obaveza da podstiču ravnopravnost i ne postoji zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. EKRI je veoma zabrinuta zbog stalnog porasta govora mržnje u srpskom javnom diskursu, koji je pojačan širokim medijskim izveštavanjem. Političari i mediji koriste zapaljiv, pogrdan i nacionalistički jezik. Istraživanja pokazuju visoke nivoe osnovne socijalne distance između različitih delova stanovništva. Govor mržnje se sve više širi putem interneta; fudbalski huligani i njihove organizacije takođe doprinose širenju mržnje. Sistem (samo)regulacije medija ne funkcioniše ispravno, Savet za štampu je preslab, a operateri društvenih medija ne sprečavaju i ne uklanjaju govor mržnje. Mnoga krivična dela ne prijavljuju se policiji, a policija nije uvek otvorena za primanje žalbi, naročito LGBT osoba i Roma. Primena zakona protiv govora mržnje i nasilnih zločina iz mržnje nije efikasna i ne postoji odlučno delovanje protiv aktivnosti rasističkih, homofobnih i transfobnih grupa huligana. Lica na visokim položajima ne procesuiraju se, a mnogi strašni ratni zločini ostaju nekažnjeni. Nisu sprovedene različite strategije i akcioni planovi za Rome u različitim oblastima. LGBT osobe se suočavaju s visokim nivoom predrasuda, i bezbednost je za njih svakodnevni razlog za zabrinutost. Značajan deo diskriminacije vrše državni službenici, a javni službenici često ne podstiču razumevanje i toleranciju prema LGBT osobama.

Zahteva se od vlasti u Srbiji da uskladi svoje krivično, građansko i upravno pravo sa preporukom o opštoj politici EKRI br. 7 i da dâ Poverenici za zaštitu ravnopravnosti ovlašćenje da pokreće pitanja vezana za diskriminaciju po službenoj dužnosti. Skupština i Vlada bi trebalo da usvoje pravila ponašanja kojima se zabranjuje govor mržnje. Pored toga, vlasti bi trebalo da pokrenu obuku za novinare, razviju strategiju borbe protiv govora mržnje na internetu i osnaže (samo)regulaciju

starstvu pravde, Milanom Stevovićem, direktorom Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, dva zamenika Republičkog javnog tužioca, Milošem Jankovićem, zamenikom Zaštitnika građana i predstavnicima Beogradskog centra za ljudska prava. O poseti vidi na: https://www.coe.int/en/web/cpt/-/cpt-visits-serbia-to-look-into-policing-matters-and-the-situation-in-remand-detention.

medija u cilju sprečavanja govora mržnje. Policija i tužilaštvo treba da imenuju osobe za kontakt sa osetljivim grupama, da ih obuče i izgrade redovan dijalog s njima. Beleženje, ispitivanje i kažnjavanje govora mržnje i nasilnih zločina iz mržnje treba poboljšati, a rasističke, homofobne i transfobne huliganske grupe treba zabraniti. Vlasti bi trebalo da efikasno sprovode Strategiju za procesuiranje ratnih zločina i javno priznaju da masakri u Srebrenici predstavljaju genocid. Vlasti bi trebalo da jasno raspodele odgovornosti i odrede finansijske i ljudske resurse za sprovođenje Strategije za Rome. Pohađanje predškolske i školske nastave i stope završavanja obrazovanja treba brzo povećati; poseban naglasak treba staviti na poboljšanje uslova stanovanja Roma i na zapošljavanje srazmernog broja osoba iz manjinskih zajednica u javnim službama. Vlasti bi takođe trebalo da razviju pokazatelje integracije i osnaže prikupljanje podataka o ravnopravnosti, da uvedu registrovana partnerstva istopolnih parova, regulišu promenu imena i pola transrodnih osoba, stvore bezbedno okruženje za LGBT osobe i podstiču kulturu tolerancije prema njima.[25]

Republika Srbija je prošla kroz drugi krug ocenjivanja primene Konvencije SE o borbi protiv trgovine ljudima. Srbija je dostavila odgovore u drugom ciklusu evaluacije u februaru 2017. godine.[26] Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima (GRETA) boravila je u Srbiji od 6. do 10. marta 2017. godine. U drugom Izveštaju o napretku u primeni Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima[27] Grupa eksperata navodi da postoji zakonski i institucionalni okvir ali smatra da mora da se unapredi pomoć žrtvama, posebno deci. Imajući u vidu situaciju u vreme izbegličke krize 2015–2016, kada je u Srbiji bilo između 670 i 800 dece bez pratnje GRETA je pozvao srpske vlasti da obezbede specijalizovanu podršku i siguran smeštaj žrtvama trgovine ljudima i olakšaju reintegraciju žrtava trgovine ljudima u društvo. Vlasti u Srbiji pozvane su da obezbede i garantuju naknade za žrtve trgovine ljudima i da ih obaveštavaju o pravu na naknadu i procedurama koje im stoje na raspolaganju.

2.2. Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2017. godini

Još od 2015. godine primetan je trend smanjenja broja presuda koje veće Evropskog suda donosi u slučajevima protiv Srbije. Taj trend je nastavljen i protekle godine. Tokom 2017, veće Evropskog suda je donelo samo 5 presuda i 6 odluka o prihvatljivosti u slučajevima protiv Srbije. Odbori Evropskog suda su, s druge strane, doneli 22 presude i 6 odluka o neprihvatljivosti i 15 odluka o uklanjanju predmeta sa liste predmeta usled prijateljskog poravnanja. Dok je ovakva statistika u skladu sa brojem predmeta protiv Srbije koje je Sud rešavao tokom protekle tri

25 Ceo Izveštaj može se naći na: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Serbia/SRB-CbC-V-2017–021-SRP.pdf.

26 Izveštaj se može naći na: https://rm.coe.int/16806f7bf9.

27 Dostupan na: https://rm.coe.int/greta-2017–37-frg-srb-en/16807809fd.

godine, ona ipak predstavlja pad od više od 50%, naročito kada se radi o najvažnijim predmetima (onim koje rešava veće Suda), u odnosu na period pre 2015.

Tabela: Broj rešenih predmeta prema vrsti odluke i formaciji Suda

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Presude Velikog veća	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Presude veća	16	8	11	12	13	10	5	8	5
Odluke veća o prihvatljivosti	30	17	8	5	19	11	4	3	6
Presude Odbora	0	1	1	0	11	6	12	13	22
Odluke Odbora o prihvatljivosti	0	3	0	2	5	9	12	17	6
Odluke Odbora o uklanjanju predmeta sa liste	0	20	57	51	41	88	54	16	15

2.2.1. Odluke Odbora

I tokom 2017. godine odbori Evropskog suda nastavili su da se bave problemom dužine trajanja postupka i neizvršenjem domaćih sudskih odluka uključujući i onih protiv društvenih preduzeća. U najvećem broju slučajeva koji su se ticali dužine trajanja postupka, a u kojima je Sud našao povredu prava na suđenje u razumnom roku, razlog za nalaženje povrede je bila nedovoljna novčana naknada za nematerijalnu štetu koju su podnosioci predstavke dobijali pred domaćim organima. S obzirom da je ovo ustaljeni problem koji se ponavlja već duže vreme, domaći sudovi, a naročito Ustavni sud, bi morali usvojiti smernice kojima bi se obezbedila pravična naknada nematerijalne štete prilikom utvrđivanja povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Takođe je iznenađujuće videti da Vlada Srbije nije želela da sklopi prijateljsko poravnanje u čak 22 predmeta koji su bili očigledno osnovani i u kojima je Odbor doneo presude u kojima su nađene povrede Konvencije. Ovim se nepotrebno odugovlačio postupak pred Evropskim sudom. Evropski sud bi, stoga, trebalo da razmotri načine kojima bi uticao na Vladu da lakše pristaje na prijateljska poravnanja u jednostavnim predmetima koje rešava Odbor, uključujući i dosuđivanje viših iznosa nematerijalne štete kada Vlada odbije prijateljsko poravnanje u očigledno prihvatljivoj i osnovanoj predstavci.

2.2.2. Odluke veća

Sud i dalje ima problema sa rešavanjem veoma starih predmeta protiv Srbije. Dva predmeta koje je Sud rešio u 2017. pokrenuta su predstavkama iz 2006. godine, tri su iz 2008, i jedan iz 2009. Primetno je, međutim, da Sud sada uspeva da se rela-

tivno brzo pozabavi predmetima koji se tiču veoma ozbiljnih kršenja ljudskih prava. Tako su dva predmeta koja su rešena 2017, a koja su se bavila problemom mučenja (*Krsmanović protiv Srbije*) i pravom na život (*Fejzić i drugi protiv Srbije*), bila pred Sudom kraće od tri godine.

1. *Fejzić i drugi protiv Srbije*, predstavka br. 4078/15, odluka o prihvatljivosti od 26. septembra 2017.

Predstavka se ticala većeg broja nerazjašnjenih smrtnih slučajeva muslimanskih muškaraca koji su se, nakon što je „Vojska Republike Srpske" zauzela Žepu 1995, prebacili na teritoriju Republike Srbije gde ih je zarobila srpska vojska i policija. Podnosioci predstavke, bliski srodnici žrtava, žalili su se Evropskom sudu na nedostatak efektivne istrage kojom bi se utvrdili učinioci akata koji su doveli do smrti njihovih srodnika. Veće Suda je, većinom glasova, smatralo da su podnosioci predstavke trebali da znaju znatno pre nego što su započeli domaće postupke da zvanične istrage neće biti, te da je trebalo da se Sudu obrate ranije. Predstavka je odbačena kao neprihvatljiva usled nepoštovanja pravila šest meseci.

2. *Krsmanović protiv Srbije*, predstavka br. 19796/14, presuda od 19. decembra 2017.

Predstavka se ticala fizičkog zlostavljanja koje je pretrpeo Đorđe Krsmanović, jedan od pripadnika Zemunskog klana, nakon što je bio uhapšen u akciji „Sablja". Srpske vlasti nisu uspele da među pripadnicima policije identifikuju učinioce zlostavljanja i pored detaljnih navoda podnosioca predstavke o vremenu kada se zlostavljanje dogodilo, mogućim učiniocima, kao i uprkos jasnim lekarskim izveštajima o pretrpljenim povredama i televizijskog snimka na kome se vide velike modrice na licu podnosioca predstavke. Sud je smatrao da je, usled propuštanja države da sprovede efikasnu istragu o zlostavljanju podnosioca predstavke, došlo do proceduralne povrede člana 3 Evropske konvencije.

3. *Mitrović protiv Srbije*, predstavka br. 52142/12, presuda od 21. marta 2017.

Podnosioca predstavke su osudili na osam godina zatvora zbog ubistva „sudovi" tzv. „Republike Srpske Krajine". Nakon Erdutskog sporazuma, podnosilac predstavke je, na neformalan način, prebačen na izdržavanje kazne u zatvor u Republici Srbiji. Kada je pušten na godišnji odmor, više se nije vratio u zatvor usled čega je za njim raspisana poternica. Ponovo je uhapšen 2010. i vraćen na izdržavanje kazne. Podnosilac predstavke se žalio, oslanjajući se na član 5 Evropske konvencije, da je lišen slobode bez pravnog osnova, s obzirom da „sudovi Republike Srpske Krajine" nisu sudovi u smislu člana 5 Evropske konvencije, kao i da „Republika Srpska Krajina" nikada nije bila međunarodno priznati entitet. Podnosilac predstavke je takođe tvrdio da njegov transfer u zatvor Republike Srbije nije ispunjavao formalne uslove, odnosno da sudovi Republike Srbije nikada nisu priznali presude „Republike Srpske Krajine" kako je to zahtevao tadašnji ZKP. Evropski sud nije razmatrao pitanje da li se sudovi „Republike Srpske Krajine" mogu smatrati zako-

nitim sudovima u smislu člana 5 Evropske konvencije. Sud je, međutim, smatrao da je nepoštovanje domaće procedure za priznavanje strane sudske presude u krivičnim stvarima automatski značilo i da je lišenje slobode podnosioca predstavke bilo nezakonito. Zbog ovog proceduralnog propusta, Sud je našao povredu člana 5 Konvencije.

4. *Skenderi i dr. protiv Srbije*, predstavke br. 15090/08 i dr., odluka od 4. jula 2017.

Ovaj slučaj je nastavak slučaja *Grudić protiv Srbije* u kome je Sud našao povredu člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju usled nezakonite obustave isplata penzija osiguranicima sa teritorije Kosova, kao i člana 13 Evropske konvencije usled nedostatka efikasnog pravnog leka kojim bi se ove nezakonite obustave ukinule. U ovom slučaju, međutim, podnosioci predstavke ili nisu podneli ustavnu žalbu pre nego što su se obratili Evropskom sudu, ili im je povreda prava već bila utvrđena od strane domaćih sudova, usled čega su im predstavke bile proglašene neprihvatljivim.

5. *Đorđević i dr. protiv Srbije*, predstavke br. 5591/10 i dr., odluka od 17. januara 2017.

Slučaj se ticao neuspelih pokušaja održavanja Parade ponosa 2009, 2011, 2012. i 2013. godine. Dok je u vezi sa Paradom ponosa 2009. bilo naređeno izmeštanje okupljanja iz centra Beograda na Ušće, čime bi bio obesmišljen smisao skupa, ostale parade su bile jednostavno zabranjene. Ustavni sud je našao povredu prava na mirno okupljanje kada je u pitanju parada iz 2009, ali nije dosudio nikakvu materijalnu ili nematerijalnu štetu organizatorima. S druge strane, Ustavnu sud je odbio da razmatra ustavne žalbe u vezi sa ostalim pokušajima održavanja parade zbog nedostatka aktivne legitimacije podnosilaca ustavne žalbe. Evropski sud je odbio da razmatra predstavke jer je smatrao da je problem zbog kojih su predstavke podnete u međuvremenu razrešen. Sud je smatrao da je ukidanjem Zakona o okupljanju građana iz 1992. na insistiranje Ustavnog suda, nestao glavni uzrok problema vezanih za održavanje parada. Sud je takođe smatrao da uspešno održane parade 2014, 2015. i 2016. godine ukazuju na promenu stava Vlade i društva. Stav je Suda da su ove opšte promene bile dovoljne kako bi podnosioci predstavke dobili zadovoljenje pa je odbio da se upusti u procenu individualne štete koju su podnosioci predstavke pretrpeli. Pored toga, Sud je smatrao da su pritužbe vezane za diskriminaciju, a koje su zapravo bile i najvažniji deo predstavki s obzirom da je ceo problem i poticao iz diskriminacije LGBT osoba, očigledno neosnovane.

6. *Milisavljević protiv Srbije*, predstavka br. 50123/06, presuda od 4. aprila 2017.

Predmet se ticao krivične osude novinarke *Politike* zbog teksta objavljenog u tom listu 2003. godine u kome je oslikan „portret" Nataše Kandić, a koji je ona smatrala uvredljivim. Domaći sudovi su svoju odluku temeljili isključivo na izrazu „nazivali su je vešticom i prostitutkom" koji nisu stavljeni u navodnike. Prema domaćim sudovima, nedostatak navodnika je značio da je ove uvredljive reči novi-

narka prihvatila kao svoje i izrekao joj sudsku opomenu. Evropski sud je smatrao da je takvo rezonovanje površno i samo po sebi nedovoljno za osudu. Sud je, čini se nepotrebno, ušao i u opšte pitanje izbalansiranosti celokupnog članka, smatravši članak izbalansiranim prikazom javne ličnosti u okviru važne javne debate o saradnji sa Tribunalom za ratne zločine. Kao rezultat, Sud je smatrao da je osuda podnositeljke predstavke predstavljala povredu slobode izražavanja garantovane članom 10 Evropske konvencije.

3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu

3.1. Ustav i međunarodne norme

Član 16, stav 2 predviđa da opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori, što znači ratifikovani međunarodni ugovori, čine sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. 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. Ovo rešenje je takođe sporno kada se imaju u vidu evropske integracije Srbije na šta je često ukazivano u stručnim raspravama o promeni Ustava. Sličan stav je iznela i Venecijanska komisija u mišljenju datom povodom Ustava Srbije od 2006.[28] i navela da tumačenje Ustava treba da je takvo da se njime izbegava kolizija nacionalnih propisa i pravila međunarodnog prava koja obavezuju državu.[29]

28 Vidi Mišljenje Venecijanske komisije za demokratiju putem prava u: European Commission for Democracy Through Law (Venecijanska komisija), *Opinion on the Constitution of Serbia* (Mišljenje o Ustavu Srbije), 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.

29 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 neizvrša-

Ustav ne predviđa mogućnost prenosa nadležnosti na međunarodne organizacije a pristupanje Srbije Evropskoj uniji bi zahtevalo promenu Ustava na sličan način kako je to učinila većina zemalja članica EU, unoseći u Ustav odredbu kojom se omogućava delimičan prenos suverenih prava međunarodnim ili nadnacionalnim organizacijama, odnosno primat evropskog prava nad nacionalnim. Ostaje da se vidi kakav stav će zauzeti država u procesu ustavnih reformi, budući da do kraja 2017. godine nije bilo jasno da li će se usvajati novi ustav ili će se reforma odnositi samo na deo koji se odnosi na pravosuđe.

Ovo je posebno važno kada se ima u vidu činjenica da u Srbiji još uvek nije usvojena redovna praksa primene međunarodnih ugovora i običaja pred domaćim sudovima. Uključivanje u evropski pravni sistem podrazumeva i direktnu primenu propisa koji se donose u EU, čiju primenu kontroliše i štiti Evropski sud pravde, pa je stoga neophodno da se sudije u Srbiji na vreme pripreme i prihvate standarde i praksu ovog suda koji rešava sporove između država članica i evropskih institucija i tumači pravo EU tako da ono bude jednako primenjeno u svim državama članicama EU.

3.2. Ljudska prava u Ustavu Srbije

Ljudskim pravima su posvećeni članovi 18–81 Ustava Srbije. 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).[30] Ustav Srbije predviđa da će se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumačiti saglasno važećim međunarodnim standardima i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (čl. 18, st. 3), kao i da sudovi sude po Ustavu, zakonu i drugim opštim aktima kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora (čl. 142).

Ustav Srbije sadrži veliki broj zaštićenih prava, mada su neke odredbe nejasne, a neka prava koja se garantuju međunarodnim ugovorima nisu nabrojana u Ustavu. Stručna javnost je od samog donošenja ustava imala zamerke na neka rešenja koja se odnose na zaštitu ljudskih prava.

Kada je reč o vladavini prava i poštovanja načela podele vlasti glavni problem ustavnih rešenja koja se tiču pravosuđa je prvenstveno uticaj dve grane vlasti, zakonodavne i izvršne, na pravosuđe. 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 sud-

vanje obaveza koje proističu iz nekog međunarodnog ugovora. To znači da neispunjavanje međunarodne obaveze dovodi do međunarodne odgovornosti države, bez obzira na domaće propise.

30 Detaljnije o svakom pravu vidi u glavi II.

ska vlast nezavisna. Takođe, kako je primećeno u Analizi Ustava[31] 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".

Ministarstvo pravde je u toku 2017. godine počelo konsultacije (koje su u početku pokušali da pretvore u javnu raspravu) o promenama ustavnih odredbi koje se tiču pravosuđa, ali su te konsultacije bile neiskrene i nisu dale nikakve rezultate. Konačno, kada je nacrt ustavnih amandmana objavljen u januaru 2018. godine potvrdile su se sumnje u velikom delu civilnog sektora i profesionalnih udruženja da je cilj reforme još veća kontrola pravosuđa od strane druge dve grane vlasti.[32] Ostaje jedino nada da će Venecijanska komisija uočiti sve slabosti i opasnosti ponuđenih rešenja i intervenisati na vreme, mada je stvoren utisak u javnosti da predstavnici Vlade uglavnom ne obraćaju mnogo pažnje na mišljenje Venecijanske komisije, da Venecijanskoj komisiji dostavljaju prevode zakonskih rešenja koji nisu jednaki verzijama na srpskom jeziku, kao i da Venecijanska komisija, koja se bavi i drugim državama članicama Saveta Evrope ne može da reaguje na vreme, da reakcija stiže kasno, kada već bude usvojen neki zakonski tekst ili u ovom slučaju amandmani na Ustav Srbije.

Profesionalna udruženja i branioci ljudskih prava izdali su niz saopštenja ovim povodom, za domaću i međunarodnu javnost da bi prihvatanjem ponuđenih rešenja bilo na veoma dug rok, ako ne i trajno, uništeno pravosuđe u Srbiji i ukinuta njegova nezavisnost i da bi njihovo usvajanje imalo dalekosežne posledice na procese demokratizacije u Srbiji.[33]

Mada je deo Ustava koji definiše ustavni položaj pravosuđa najvažniji, ne manje bitna su i neka druga rešenja koja mogu biti popravljena u toku ustavne reforme. Tako, na primer, neke odredbe Ustava koje se tiču zaštite ljudskih prava ostale su nedorečene i dozvoljavaju različita tumačenja. Član 25 predviđa da „niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, niti podvrgnut medicinskim ili naučnim ogledima bez svog slobodno datog pristanka", pa bi se moglo tumačiti da je dozvoljeno uz slobodan pristanak tog lica. Ustav štiti samo pojedine aspekte prava na privatan život (čl. 40–42) i ne sledi standard uveden članom 8 Evropske konvencije.

Ustav ne garantuje pravo na adekvatno stanovanje, ishranu i vodu, kao i čitav niz prava na adekvatan standard života. Ustav garantuje ljudska prava shodno međunarodnim standardima, ali ne rešava pitanje rodne ravnopravnosti i ne bavi se na

31 Dostupna na: http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php.

32 O reformi koja se tiče pravosuđa vidi više u IV.1.

33 Saopštenja se mogu naći na sajtovima Društva sudija Srbije, Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Udruzenja sudijskih i tužilačkih pomoćnika, Asocijacije pravosudnih savetnika, Beogradskog centra za ljudska prava i Komiteta pravnika za ljudska prava – YUCOM.

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.

Takođe je u članu 63 Ustava predviđeno da *svako* ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece, a ne da je žena ta koja je subjekt prava na slobodno odlučivanje o rađanju.[34] Kada je reč o odredbi člana 26 Ustava kojom se zabranjuje ropstvo, položaj sličan ropstvu i prinudni rad neophodno je, radi što efikasnije zaštite potencijalnih žrtava, uvesti izričitu zabranu dužničkog i seksualnog ropstva.

Zabrana slobode okupljanja, kao jedne od najvažnijih političkih sloboda trebala bi u ustavnom tekstu da bude preciznije definisana, odnosno da se ustavom propiše koji organ je nadležan za zabranu okupljanja i na koji način se ova zabrana uređuje. Pored ovoga, Ustav garantuje slobodu samo državljanima, ne i strancima, pa bi trebalo slediti praksu najvećeg broja evropskih ustava koji ovu slobodu garantuju svima.[35]

U raspravi o promenama Ustava neophodno je uskladiti odredbe koje se tiču prava na pravnu pomoć (čl. 67) i uskladiti ih sa praksom. Naime, kao pružaoci pravne pomoći (pre svega besplatne) postoje udruženja građana, pravne klinike pri pravnim fakultetima, sindikati ali u Ustavu oni nisu navedeni već se predviđa da pravnu pomoć pružaju samo „advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom.“ Pored toga Ustav ne uređuje ko može da koristi ovo pravo.[36]

Pored prava koja uživaju svi građani, Ustav garantuje pripadnicima nacionalnih manjina i dodatna individualna i kolektivna prava koja pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju individualno ili u zajednici sa drugima. 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[37] stanovništvo Srbije čini više od 20 etničkih grupa, multikulturalnost bi trebala naći mesto u Ustavu kao vrednost koja odlikuje Srbiju kao političku zajednicu.

---

34 Izraz *svako* može se tumačiti tako da to pravo može imati crkva, država ili neka institucija i da je pravo na slobodu odlučivanja o rađanju oduzeto od žene.

35 Vidi II.8.

36 Vidi II.4.1.

37 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.

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.

Takođe je neophodno da se u toku izrade novih rešenja analiziraju odredbe koje se odnose na ograničenja ljudskih prava kako bi se one uskladile sa formulacijom iz Evropske konvencije po kojoj ograničenje mora imati *legitimni* cilj.[38]

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.[39]

Odstupanje od pojedinih ljudskih prava za vreme ratnog i vanrednog stanja predviđa Ustav Srbije i u skladu je s obavezom iz člana 4 PGP i člana 15 EKPS. U Ustavu se navodi da može doći do derogacije 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).[40] 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).[41]

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.

---

38 U Mišljenju o Ustavu Srbije Venecijanska 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: Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007)004, st. 28–30. Više o ovome vidi u ranijim izveštajima Centra.

39 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).

40 Član 202, st. 1 Ustava.

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

Ustavom Srbije iz 2006. godine takođe je propuštena prilika da se jasno definiše i uredi sistem bezbednosti, pa je na taj način omogućeno usvajanje nedoslednih i parcijalnih zakonskih i podzakonskih rešenja koja su vodila ka jačanju lične i partijske kontrole nad bezbednosnim institucijama. Zato je, u cilju delotvornog obezbeđivanja civilne kontrole sektora bezbednosti, neophodno da nova ustavna rešenja obezbede demokratsku i civilnu kontrolu i nadzor nad čitavim sistemom nacionalne bezbednosti, a posebno nad Vojskom Srbije, policijom, službama bezbednosti i drugim državnim organima koji imaju ovlašćenja za upotrebu sile, uz obavezu donošenja posebnog zakona o tome. Potrebno je i da se jasno definiše pojam nacionalne berzbednosti, ko je odgovoran za rad ovih službi i uredi oblast njihove demokratske kontrole.[42]

3.3. Pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije

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.[43] 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). Sudsku odluku može preispitivati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku (čl. 145, st. 4).

3.3.1. Redovni i vanredni pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije

Zakon o parničnom postupku (ZPP)[44] 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). Rok za izjavljivanje žalbe od 8 dana je i na odluke povodom kolektivnih ugovora, odluke zbog smetanja državine, na prvostepene odluke u sporu male vrednosti i na

42 Vidi više o predloženim rešenjima na: http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6700/Ustavne-odredbe-u-oblasti-bezbednosti-uporedna.shtml.

43 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.

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

prvostepene odluke u potrošačkim sporovima (čl. 446, st. 1, čl. 452, st. 2, čl. 478, st. 3 i čl. 493, st. 2).

Član 368 ZPP propisuje da žalba protiv prvostepene presude kojom se fizičkom licu nalaže isplata potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 300 evra u dinarskoj protivvrednosti, odnosno kojom se preduzetniku ili pravnom licu nalaže isplata potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 1.000 evra u dinarskoj protivvrednosti ne odlaže izvršenje. Iako se ovim ne zadire u samo pravo na pravni lek, čini se da se ovakvim rešenjem prejudicira ishod postupka po žalbi i nepotrebno komplikuje izvršenje konačne sudske odluke u slučaju usvajanja žalbe i preinačenja prvostepene presude. Najdrastičnije ograničenje prava na žalbu prema ZPP tiče se zabrane isticanja materijalnopravnih prigovora u žalbi (čl. 372, st. 2). O žalbi u parničnom postupku odlučuje neposredno viši mesno i stvarno nadležni sud.

Prema ZPP predviđen je vanredni pravni lek – izjavljivanje zahteva za reviziju protiv pravnosnažne presude (čl. 403). Revizija se, prema tumačenju međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, smatra delotvornim i redovnim pravnim lekom. Revizija je uvek dozvoljena ako je to posebnim zakonom propisano; ako je drugostepeni sud preinačio presudu i odlučio o zahtevima stranaka; ako je drugostepeni sud usvojio žalbu, ukinuo presudu i odlučio o zahtevima stranaka. Međutim, prema ZPP pravo na izjavljivanje revizije sadrži ograničenja. Revizija nije dozvoljena u imovinskopravnim sporovima, ako vrednost predmeta spora pobijenog dela ne prelazi dinarsku protivvrednost 40.000 evra po srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan podnošenja tužbe (čl. 403, st. 2 i 3). Revizija se može podneti samo posredstvom punomoćnika iz redova advokata (čl. 410, st. 2, tač. 2). 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.

Zakon o parničnom postupku predviđa mogućnost izjavljivanja izuzetno dozvoljene revizije zbog pogrešne primene materjalnog prava i protiv presude koja ne bi mogla da se pobija revizijom, ako je po oceni Vrhovnog kasacionog suda potrebno da se razmotre pravna pitanja od opšteg interesa ili pravna pitanja u interesu ravnopravnosti građana, radi ujednačavanja sudske prakse, kao i ako je potrebno novo tumačenje prava (posebna revizija). O dozvoljenosti i osnovanosti posebne revizije odličuje Vrhovni kasacioni sud u veću od pet sudija (čl. 405). Postojanjem ovakve zakonske mogućnosti, trebalo bi da se minimalizuje sada veoma veliki problem rada sudova koji se tiče neujednačene sudske prakse, koja predstavlja kršenje prava na pravično suđenje.

Član 426, st. 1, t. 11 ZPP predviđa mogućnost ponavljanja 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. Razlog za ponavljanje postupka postoji i kada je Ustavni sud, u postupku po ustavnoj žalbi,

utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom u parničnom postupku, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke (t. 12).

ZPP predviđa još jedan vanredni pravni lek, koji se u praksi veoma retko, ili uopšte ne koristi, a to je zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude. Podnosi ga Republički javni tužilac Vrhovnom kasacionom sudu protiv pravnosnažne presude kojom je povređen zakon na štetu javnog interesa (čl. 421). Vrlo je značajno dodati da zakon ne sadrži odredbe koje reguliše pitanje javnog interesa.

Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)[45] 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.

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.

Odredbe o pravu na žalbu mogu se naći i u novom Zakonu o opštem upravnom postupku[46] i Zakonu o vanparničnom postupku,[47] koji predviđa da pravno-

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

46 *Sl. glasnik RS*, 18/16. Ovaj zakon stupio je na snagu 9. marta, a primenjuje se od 1. juna 2017. godine.

47 *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.

snažnost rešenja, donesenog u vanparničnom postupku, ne sprečava učesnike da svoj zahtev o kome je rešenjem odlučeno ostvaruju u parnici ili u postupku pred upravnim organom, kad im je to pravo priznato ovim ili drugim zakonom.[48] Kada javni beležnik, kao poverenik suda donese rešenje ono se može napadati pravnim lekovima pod istim uslovima i po istim pravilima kao da ga je doneo sud.[49]

Pravni lekovi predviđeni su i u Zakonu o izvršenju i obezbeđenju,[50] odnosno stranka u postupku može izjaviti žalbu i prigovor. Podnose se u roku od osam dana od dana dostavljanja rešenja i odlažu izvršenje rešenja samo kada je to zakonom određeno. Odlučujući o žalbi i prigovoru, sud ne može da ukine prvostepeno rešenje i da predmet uputi na ponovno suđenje. Protiv pravosnažnog rešenja nisu dozvoljeni revizija, niti ponavljanje postupka.[51]

3.3.2. 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). Izuzetak je 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 jer u tim slučajevima Zakon o Ustavnom sudu (ZUS) takođe dozvoljava podnošenje ustavne žalbe (čl. 82). 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.[52]

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

48 Član 27.

49 Član 30z.

50 *Sl. glasnik RS*, 106/16.

51 O problemima koji se javljaju kada je reč o izvršenju vidi više u II.11.4.

52 *Vinčić i drugi protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 44698/06 i dr., presuda od 1. decembra 2009. Vidi i npr. *Milunović i Čekrlić protiv Srbije*, ECtHR, App. Nos. 3716/09 i 38051/09, odluka o prihvatljivosti od 17. maja 2011 i *Ferizović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 65713/13, odluka od 26. novembra 2013.

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 US 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. Nos. 29221/95 i 29225/95 (1998) i *Alekseyev protiv Rusije,* ECtHR, App. Nos. 4916/07, 25924/08 i 14599/09 (2010).

ljudskih prava) ustavnu žalbu mogu podneti samo na osnovu pismenog ovlašćenja lica čija su prava ili slobode povređene.

Ustavnom žalbom može se tražiti zaštita bilo kojeg ljudskog prava zajemčenog Ustavom ili bilo kojim drugim međunarodnim instrumentom koji je obavezujući za Republiku Srbiju.[54] 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.[55]

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. Zakon o parničnom postupku predviđa da se pravnosnažno okončan postupak može po predlogu stranke ponoviti ako je Ustavni sud, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom u parničnom postupku, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke, bez vremenskog ograničenja.

---

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

55 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.

Ustavni sud može da poništi odluku redovnog suda kada ustanovi da je tom odlukom povređeno neko ljudsko pravo.[56] 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.[57]

Na zahtev istraživača Beogradskog centra za ljudska prava da dostavi podatke o broju ustavnih žalbi i odlukama koje su povodom njih donete Ustavni sud Srbije nije odgovorio i uputio je na sajt ove ustanove na kojoj to nije moguće naći.

56 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 US Už-97/2012. Više u *Izveštaj 2013*, I.4.3.

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

II.
POSEBNA PRAVA

1. Pravo na život

1.1. Ustavni i međunarodnopravni okvir

Pravo na život zaštićeno je članom 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) i protokolima uz Konvenciju kojima je ukinuta smrtna kazna (Protokol br. 6 od 1983. godine i Protokol br. 13 od 2002. godine), kao i članom 6 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (PGP) koje je Republika Srbija ratifikovala.

Pravo na život zajemčeno je Ustavom Srbije[1] koji propisuje da je ljudski život neprikosnoven, da u Republici Srbiji nema smrtne kazne i da je zabranjeno kloniranje ljudskih bića (čl. 24), kao i da mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju nisu dozvoljene u pogledu ovog prava (čl. 202).

Zaštita prava na život ima dva aspekta. Prvi aspekt zaštite čini tzv. *negativna obaveza* koja se sastoji u zabrani povrede ili ugrožavanja života drugoga. Praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), koja je prema članu 18 Ustava Srbije obavezan izvor za tumačenje odredaba o ljudskim pravima, uspostavila je tumačenje po kome država ima tzv. *pozitivnu obavezu.* Reč je o tome da je država obavezna da štiti živote ljudi pod svojom jurisdikcijom preduzimanjem odgovarajućih mera, a da nepreduzimanje ovih mera rezultira povredom člana 2 Evropske konvencije kojim se garantuje pravo na život.[2] Ove mere odnose se, pre svega, na donošenje i delotvorno sprovođenje zakona[3] kojima se organima

---

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

2 Stanovište o postojanju pozitivne obaveze države da odgovarajućim merama štiti pravo na život argumentuje se i članom 1 EKLJP kojim je određeno da strane ugovornice *jemče svim licima pod svojom jurisdikcijom prava i slobode utvrđene u delu I te konvencije*. Vid. npr. odluku ESLJP u slučaju *Timurtaş protiv Turske*, App. No. 23531/94.

3 U odluci donetoj u slučaju *Öneryildiz protiv Turske* (App. No. 48939/99), ESLJP je istakao da pozitivna obaveza preduzimanja svih neophodnih koraka da se zaštiti život zahteva pre svega primarnu dužnost države da ustanovi zakonodavni i upravi okvir sačinjen tako da obezbedi delotvorno odvraćanje od pretnji pravu na život.

vlasti[4] i građanima[5] propisuju odgovarajuće obaveze i zabrane u cilju sprečavanja povrede ili ugrožavanja života ljudi, i sprovođenje delotvornih istraga u svim slučajevima kada postoji sumnja da je do povrede prava na život došlo kršenjem propisanih obaveza i zabrana.[6] Pozitivne obaveze tumače se na način koji državama ne nameće nemoguć ili nesrazmeran teret.[7] S tim u vezi, obaveza države da sprovede delotvornu istragu predstavlja tzv. obavezu sredstava: organi vlasti nisu obavezni da u svakom pojedinačnom slučaju utvrde sve sporne činjenice, identifikuje i sankcioniše odgovorna lica, ali su dužni da zarad ostvarenja ovih ciljeva preduzmu sve razumne zakonom propisane mere.[8] Takođe, država nije dužna da spreči svaki slučaj nasilja, ali je u obavezi da ga spreči kad ozbiljne indicije ukazuju na postojanje mogućnosti da dođe do nasilja.[9]

Prema tekstu EKLJP, lišenje života drugoga dozvoljeno je ako proizlazi iz upotrebe sile koja je apsolutno neophodna u odbrani svakog pojedinca od nezakonitog nasilja, prilikom zakonitog lišenja slobode ili sprečavanja bekstva osobe koja

4 U ovom pogledu država, npr. ima obavezu da temeljno planira sprovođenje oružanih (ugl. policijskih i vojnih) operacija, radi minimalizovanja potrebe za upotrebom smrtonosne sile i radi minimalizovanja mogućnosti da u ovim operacijama budu dovedeni u opasnost životi trećih lica (vidi odluke ESLJP u slučajevima *McCann i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, App. No. 18984/91 i *Ergi protiv Turske*, App. No. 23818/94). Država, isto tako, ima obavezu da preduzima preventivne operativne mere radi zaštite nečijeg života kada je ovaj ugrožen kriminalnom aktivnošću drugog pojedinca (vidi odluku ESLJP u slučaju *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, App. No. 23452/94).

5 U ovom smislu, odredbama unutrašnjeg prava ustanovljavaju se, radi zaštite prava na život, obaveze koje u društvenoj interakciji građani imaju jedni prema drugima (npr. obaveza pažljivog postupanja u saobraćaju), kao i posebne obaveze koje pojedini subjekti imaju u odnosu na neka lica – prema kojima imaju *položaj garanta* (roditelj prema detetu, poslodavac prema zaposlenom – da mu obezbedi bezbedne uslove rada i preduzima mere zaštite na radu i sl).

6 Da bi se smatrala delotvornom, istraga mora da zadovolji nekoliko uslova. Lica koja su odgovorna i sprovode istragu moraju biti nezavisna i nepristrasna kako u pogledu normi koje utvrđuju način sprovođenja istrage ali isto tako moraju se ponašati i u praksi (vidi odluku ESLJP u slučaju *Nachova i drugi protiv Bugarske*, App. Nos. 43577/98 i 43579/98). U tom smislu, istragu treba da sprovodi službenik ili telo koje je nezavisno od onih koji su učestvovali u događaju, u hijerarhijskom, institucionalnom ili praktičnom smislu (vid. odluke ESLJP u slučajevima *Ogur protiv Turske*, App. No. 21594/93; *Avşar protiv Turske,* App. No. 25657/94 i *Ramsahai i drugi protiv Holandije,* App. No. 52391/99). Dalje, istraga treba da je efikasna, tj. da je vodi na način da dovede do zaključka da li je upotrebljena sila koja je dovela do smrti bila opravdana, i da identifiikuje odgovorne. Istraga mora započeti hitno i biti sprovedena uz razumnu ekspeditivnost, a na državi je teret blagovremenog pokretanja istrage nezavisno od toga da li su povodom nekog događaja podnošene prijave i sl. (vidi npr. odluke ESLJP u slučajevima *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, App. No. 24746/94; *Ergi protiv Turske*, App. No. 23818/94 i *Timurtaş protiv Turske*, App. No. 23531/94) I najzad, istraga mora biti u dovoljnoj meri podložna kontroli javnosti i 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 (vidi odluku ESLJP u slučaju *Kelly protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, App. No. 30054/96).

7 Vidi odluku ESLJP u slučaju *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, App. No. 23452/94.

8 Vidi npr. odluku ESLJP u slučaju *Avşar protiv Turske,* App. No. 25657/94.

9 Vidi odluku ESLJP u slučaju *Maiorano i drugi protiv Italije*, App. No. 28634/06.

je zakonito lišena slobode, u akciji preduzetoj, u skladu sa zakonom, radi gušenja nemira ili pobune (čl. 2 EKLJP). Primena smrtonosne sile od strane državnih organa i njihovih predstavnika mora zadovoljiti *kriterijum apsolutne neophodnosti* i mora biti *proporcionalna postizanju cilјeva*. U tom smislu, ESLJP je u više svojih odluka zauzeo stanovište da se okolnosti u kojima je lišavanje života opravdano moraju striktno tumačiti, imajući u vidu fundamentalni značaj prava na život. Lišavanje života prilikom zakonitog lišenja slobode ili sprečavanja bekstva osobe koja je zakonito lišena slobode, prema stavu ESLJP, opravdano je samo u situacijama kada je to apsolutno nužno, a takva nužnost *ne* postoji kada se zna da lice koje se hapsi ne ugrožava život ili telesni integritet i nije osumnjičeno za izvršenje nasilnog krivičnog dela, čak i u situacijama kada nekorišćenje ubojite sile može da rezultira gubitkom prilike da se begunac od pravde uhapsi.[10]

Ako je neko lice lišeno života od strane državnog organa, država je obavezna da pruži uverljivo obrazloženje o postojanju apsolutne neophodnosti takvog ishoda (teret dokaza leži na državi).[11] Kada su u pitanju lica koja su u faktičkoj vlasti države (koja su lišena slobode), država je dužna da pruži uverljivo obrazloženje o poreklu povreda koje su dovele do smrtnog ishoda.[12]

1.2. Zakonski i podzakonski okvir zaštite prava na život u Srbiji

1.2.1. Upotreba vatrenog oružja od strane državnih službenika i pripadnika privatnog obezbeđenja

Zakonom o policiji[13] propisano je da prilikom primene policijskih ovlašćenja policijski službenik postupa u skladu sa zakonom i drugim propisom i poštuje standarde postavljene Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Osnovnim principima UN o upotrebi sile i vatrenog oružja od strane službenih lica koja sprovode zakon, Evropskim kodeksom policijske etike i drugim međunarodnim aktima koji se odnose na policiju (čl. 65).

Istim zakonom određeno je da pri obavljanju policijskih poslova policijski službenik može upotrebiti vatreno oružje samo ako upotrebom drugih sredstava prinude ne može postići zakoniti cilj u izvršenju zadatka i kad je apsolutno nužno da od sebe ili drugog odbije istovremeni protivpravni napad kojim se ugrožava njegov ili život drugog lica (čl. 124). Pre upotrebe vatrenog oružja policijski službenik je dužan da licu prema kome će upotrebiti vatreno oružje izda usmeno naređenje, a ukoliko lice ne postupi po naređenju policijski službenik će ga upozoriti pucnjem

10 Vidi odluke ESLJP u slučajevima *Nachova i drugi protiv Bugarske*, App. Nos. 43577/98 i 43579/9 i *Streletz, Kessler i Krenz protiv Nemačke*, App. Nos. 34044/96, 35532/97 i 44801/98.

11 Vidi odluku ESLJP u slučaju *Salman protiv Turske*, App. No. 21986/93.

12 Vidi odluke ESLJP u slučajevima *Avşar protiv Turske,* App. No. 25657/94; *Tanli protiv Turske*, App. No. 26129/95 i *Anguelova protiv Bugarske*, App. No. 38361/97.

13 *Sl. glasnik RS*, 6/16.

u vazduh, ako se time ne ugrožava bezbednost ljudi. Izuzetno, policijski službenik može upotrebiti vatreno oružje bez izdavanja naređenja i upozoravajućeg pucnja, ukoliko bi to dovelo u pitanje odbranu od napada ili otklanjanje opasnosti kojom se ugrožavaju njegov život ili život drugih lica (čl. 125).

Zakon o policiji takođe propisuje da policijski službenik ne sme upotrebiti vatreno oružje prema vozilu u pokretu, osim ako se to vozilo koristi sa ciljem ugrožavanja života ili bezbednosti policijskog službenika ili drugog lica ili ako se iz tog vozila upotrebljava vatreno oružje sa ciljem ugrožavanja života ili bezbednosti policijskog službenika ili drugog lica (čl. 126). Kada je neophodno da zaustavi plovilo koje goni na unutrašnjim vodama, policija može prema tom plovilu da upotrebi vatreno oružje da bi ga zaustavila i onemogućila bekstvo lica radi sprovođenja nadležnom organu samo ako to nije postigla upotrebom drugih trenutno raspoloživih sredstava (zvučne i svetlosne signalizacije, verbalnim upozorenjem, izdavanjem naređenja, pucnjima upozorenja pod uslovom da ne predstavljaju opasnost za druga lica). Vatreno oružje se ni u ovom slučaju neće upotrebiti ako to ugrožava život drugih ili ako to nije neophodno da se sačuva ili zaštiti nečiji život (čl. 127). Kad su ispunjeni gore navedeni uslovi za upotrebu vatrenog oružja, policija može upotrebiti i službenog psa (čl. 116), hemijska sredstva (čl. 122) i posebne vrste oružja i sredstava (čl. 123).[14]

Premda je Zakonom o policiji predviđeno da će se podzakonski akti utvrđeni tim zakonom doneti u roku od jedne godine od dana njegovog stupanja na snagu,[15] još uvek nije donet podzakonski akt predviđen članom 64 o načinu primene policijskih ovlašćenja (među kojima i sredstava prinude). Do njegovog donošenja na snazi je stari Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude.[16] U skladu sa ovim pravilnikom, kad policija obavljajući policijske poslove utvrđene zakonom ili u izvršavanju dužnosti predviđenih Zakonikom o krivičnom postupku dođe do saznanja koja ukazuju na to da će lice prema kome treba primeniti policijska ovlašćenja pružiti oružani otpor, pre primene policijskih ovlašćenja sačiniće plan postupanja. Planom se određuje potreban broj policijskih službenika, njihovo naoružanje, zaštitna oprema, zadaci, taktika postupanja, mere bezbednosti za upotrebu vatrenog oružja i, zavisno od procene, drugi elementi. Planom se određuje i neposredni starešina nadležan za sprovođenje planiranih mera. Policijski službenik koji učestvuje u sprovođenju plana mora biti upoznat sa procenom očekivanog otpora, situacionim planom, rasporedom i zadacima drugih policijskih službenika, kao i sa sopstvenim zadatkom, a vatreno oružje može da upotrebi samo po naređenju neposrednog starešine, izuzev ako je upotreba vatrenog oružja jedino sredstvo za odbranu od neposrednog napada i opasnosti kada oružje može da upotrebi i pre izdatog naređenja (čl. 16).

14 Pod istim uslovima vatreno oružje mogu upotrebiti i pripadnici Bezbednosno-informativne agencije. Vidi članove 12 i 16 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 42/02, 111/09, 65/14 – odluka US, i 66/14.

15 Zakon je stupio na snagu februara 2016. godine.

16 *Sl. glasnik RS*, 19/07, 112/08 i 115/14.

Pravilnikom je propisan 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 smrt. Predviđeno je da u takvim situacijama direktor policije, odnosno načelnik područne policijske uprave u kojoj radi policijski službenik koji je upotrebio sredstvo prinude, obrazuje tročlanu komisiju koja razmatra okolnosti upotrebe sredstava prinude, sačinjava zapisnik i daje mišljenje o tome da li je sredstvo prinude zakonito i stručno upotrebljeno. Uzimajući u obzir mišljenje ove komisije, opravdanost i pravilnost upotrebe sredstva prinude ocenjuje policijski službenik za to ovlašćen od strane ministra unutrašnjih poslova, koji direktoru policije predlaže preduzimanje zakonom utvrđenih mera u slučaju neopravdane i nepravilne upotrebe sredstava prinude. Ovo lice može predlagati direktoru policije preduzimanje i odgovarajućih mera za unapređenje stručnosti i zakonitosti pri upotrebi sredstava prinude (čl. 25).

Uslovi za primenu vatrenog oružja u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija propisani su Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija.[17] Ovim zakonom određeno je da je vatreno oružje dozvoljeno upotrebiti ako se drugim merama ne može odbiti istovremen ili neposredno predstojeći protivpravni napad kojim se ugrožava život osuđenog, zaposlenog ili drugog lica zatečenog u zavodu, onemogućiti bekstvo osuđenog iz zavoda zatvorenog ili zatvorenog tipa sa posebnim obezbeđenjem, i onemogućiti prilikom sprovođenja bekstvo osuđenog koji izdržava kaznu zatvora od deset godina ili težu kaznu ili bekstvo lica kome je određen pritvor za krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora preko deset godina. Takođe je propisano da se vatreno oružje neće upotrebiti ako bi se time ozbiljno ugrozio život drugog lica. Kada se službena radnja preduzima pod neposrednim rukovodstvom upravnika zavoda ili rukovodioca službe za obezbeđenje, vatreno oružje se može upotrebiti samo po njihovom naređenju (čl. 145). O nameri upotrebe vatrenog oružja usmeno i jasno se upozorava lice prema kojem će se oružje upotrebiti, osim ako se radi o istovremenom ili neposredno predstojećem protivpravnom napadu (čl. 144). Upravnik zavoda je dužan da odmah dostavi obaveštenje o upotrebi vatrenog oružja i zapisnik o lekarskom pregledu osuđenog lica direktoru uprave, nadležnom javnom tužiocu i sudiji za izvršenje (čl. 146).

Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija[18] precizirani su uslovi za upotrebu vatrenog oružja propisani Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija (čl. 27–29). Ovim pravilnikom propisano je da je svrha upotrebe vatrenog oružja onesposobljavanje napadača, a da će pri upotrebi vatrenog oružja ovlašćeno lice nastojati da ne ozledi vitalne organe osuđenog (čl. 25).

Lica koja obavljaju poslove privatnog obezbeđenja vatreno oružje mogu koristiti pod uslovima utvrđenim Zakonom o privatnom obezbeđenju[19] i Zakonom o

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

18 *Sl. glasnik RS*, 105/14.

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

policiji. Zakon o privatnom obezbeđenju propisuje da ova lica mogu upotrebiti vatreno oružje samo u slučaju nužne odbrane i krajnje nužde, a da su pre upotrebe vatrenog oružja dužna da izdaju jasno upozorenje licu prema kome nameravaju da upotrebe vatreno oružje, osim u slučajevima kada bi takvim postupanjem doveli u životnu opasnost sebe ili to lice (čl. 55). Zakonom propisane obaveze pripadnika privatnog obezbeđenja koji je upotrebio vatreno oružje su da licu prema kome je upotrebio vatreno oružje pruži prvu pomoć, odmah pozove lekarsku službu, o upotrebi vatrenog oružja odmah obavesti nadležnu policijsku upravu, kao i da u roku od 12 sati dostavi izveštaj o upotrebi vatrenog oružja odgovornom licu u pravnom licu ili kod preduzetnika za privatno obezbeđenje, koji će izveštaj sa mišljenjem dostaviti policijskoj upravi u roku od 48 sati (čl. 56). Zakonom je propisano i da pripadnici privatnog obezbeđenja mogu, u slučajevima kada je dozvoljena upotreba vatrenog oružja, upotrebiti posebno dresirane pse za vršenje obezbeđenja objekta, sprečavanje otpora ili odbijanje napada na službenika obezbeđenja ili druga lica unutar objekta i štićenog prostora (čl. 54).

Pravilnikom o načinu upotrebe sredstava prinude u vršenju poslova privatnog obezbeđenja[20] propisano je da je pri upotrebi vatrenog oružja službenik obezbeđenja dužan da čuva živote drugih lica, a određeni su i elementi izveštaja o upotrebi vatrenog oružja (čl. 9 i 10).

1.3. Zaštita prava na život u materijalnom i procesnom krivičnom zakonodavstvu

Krivični zakonik Srbije (KZ)[21] sadrži grupu krivičnih dela protiv života i tela (glava XIII), kojima inkriminiše različite oblike nasilnog prouzrokovanja smrti. U KZ postoje i druga krivična dela kojima se inkriminiše povreda prava na život i ugrožavanje života ljudi. Radi se o pojedinim krivičnim delima ili pojedinim oblicima krivičnih dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina (glava XIV), polne slobode (glava XVIII), braka i porodice (glava XIX), zdravlja ljudi (glava XXIII), opšte sigurnosti ljudi i imovine (glava XXV), bezbednosti javnog saobraćaja (glava XXVI), ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije (glava XXVIII) i krivičnim delima protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom (glava XXXIV). Za najteža od navedenih krivičnih dela može se izreći kazna zatvora do 40 godina zatvora.

Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)[22] dozvoljava mogućnost primene svih predviđenih dokaznih radnji u otkrivanju i rasvetljavanju krivičnih dela kojima se povređuje ili ugrožava nečiji život, a u otkrivanju i rasvetljavanju krivičnog dela

20 *Sl. glasnik RS*, 30/15.

21 *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 i 94/16.

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

teškog ubistva postoji mogućnost primene i posebnih dokaznih radnji – tajnog nadzora komunikacije, tajnog praćenja i snimanja, računarskog pretraživanja podataka i dr. (čl. 162).

Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti,[23] doktor medicine koji vrši neposredan pregled umrlog lica radi utvrđivanja uzroka i vremena smrti, bez obzira na mesto gde je smrt nastupila, dužan je da bez odlaganja o smrtnom slučaju obavesti nadležnu organizacionu jedinicu ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove ako pregledom umrlog lica utvrdi povrede ili na drugi način posumnja u nasilnu smrt (čl. 220). U slučaju smrti lica lišenih slobode država ima obavezu da objasni okolnosti pod kojima je smrt nastupila, zbog čega ZKP predviđa da će, kada je osoba preminula dok je bila lišena slobode, javni tužilac ili sud odrediti da lekar specijalista za sudsku medicinu izvrši pregled i obdukciju leša (čl. 129).

1.4. Aktuelni slučajevi povrede prava na život

Ubistva dve žene i deteta ispred centara za socijalni rad u Beogradu. – Tokom jula 2017. godine ispred centara za socijalni rad u Beogradu ubijene su dve žene i jedno dete, a ubistva su izvršili (bivši) supružnici ubijenih žena. Najpre je jedna žena, uoči kontrolisanog sastanka maloletne dece sa ocem, ubijena ispred Odeljenja Gradskog centra za socijalni rad na Novom Beogradu, a izvršilac ovog dela (njen bivši supružnik i otac pomenute dece) je potom izvršio samoubistvo.[24] U izveštaju komisije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanje, sačinjenom nakon vanrednog nadzora nad radom Odeljenja Gradskog centra za socijalni rad na Novom Beogradu, navedeno je da su u radu tog odeljenja postojali određeni propusti u realizaciji stručnih procedura, koji su se odnosili na neblagovremeno postupanje i nepotpuno realizovane procene u smislu utvrđivanja svih relevantnih činjenica koje su od bitnog uticaja na obim i sadržaj obezbeđene zaštite žrtava porodičnog nasilja i zaštitu najboljeg interesa maloletne dece. Ministarstvo je objavilo da su navedeni propusti bili posledica izostanka adekvatne komunikacije između institucija različitih sistema, koje su nadležne za postupanje u oblasti nasilja u porodici i zlostavljanja dece. Komisija koja je izvršila nadzor je naložila direktoru Gradskog centra za socijalni rad u Beogradu preduzimanje mera za utvrđivanje individualne odgovornosti rukovodioca Odeljenja na Novom Beogradu i zaposlenih koji su bili neposredno angažovani u radu na konkretnom predmetu, a prema zvaničnim informacijama zapisnik o izvršenom vanrednom nadzoru predat je i nadležnom tužilaštvu.[25] Nekoliko dana nakon ovog događaja, ispred Odeljenja Gradskog

23 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – dr. zakon, 93/14, 96/15, 106/15 i 105/17 – dr. zakon.

24 Vidi više na: http://rs.n1info.com/a281075/Vesti/Vesti/Muz-ubio-zenu-u-Centru-za-socijalni-rad-na-Novom-Beogradu.html.

25 Vidi više na: www.minrzs.gov.rs/lat/pres/saopstenja/nadzor-nad-gradskim-centrom-za-socijalni-rad-novi-beograd.html.

centra u Rakovici jedan muškarac je lišio života suprugu, a prethodno teško ranio četvorogodišnjeg sina koji je podlegao povredama. Ovom prilikom povređeno je i troje radnika Odeljenja Gradskog centra.[26] Nakon ovog događaja ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je izjavio da u ovom slučaju stručnjaci organa starateljstva nisu prepoznali postojanje porodičnog nasilja, već su ga tretirali kao konflikt u parnici za vršenje roditeljskog prava koji se mogao kontrolisati. Posle nadzora nad radom Odeljenja Gradskog centra u Rakovici, ministar je izjavio da su institucije sistema koje su imale zadatak da Odeljenju u Rakovici pruže obaveštenja o nasilju u porodici i pruže pomoć i podršku u proceni nasilja, imale propuste u svom radu, u prvom planu policija. Takođe je izjavio da komisija ustanove „Laza Lazarević" nije prepoznala disfunkciju ličnosti izvršioca ubistva. Ministar je dodao i da je doneo obavezujuće uputstvo o načinu realizacije obaveza centara za socijalni rad o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.[27] Nakon tragičnog događaja, ispred Odeljenja Gradskog centra u Rakovici se okupilo nekoliko zaposlenih izražavajući nezadovoljstvo time što još uvek nije postavljeno obezbeđenje na ulazu u svaki centar za socijalni rad, što je odavno traženo.[28]

Neokončani postupci iz ranijih godina. – Tokom 2017. godine nije okončano suđenje za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije u Posebnom odeljenju Višeg suda u Beogradu. Suđenje je počelo pre tri godine, a prvostepena presuda bi mogla da bude izrečena, prema objavljenim informacijama, u prvoj polovini sledeće godine, skoro 20 godina nakon ubistva. Takođe su i dalje nerazjašnjena ubistva funkcionera JUL Zorana Todorovića (ubijenog 1997. godine), bivšeg ministra odbrane SRJ Pavla Bulatovića (ubijenog 2000. godine), nekadašnjeg direktora nacionalne kompanije JAT Živorada Petrovića (ubijenog 2000. godine), policijskog generala Boška Buhe (ubijenog 2002. godine), službenika Službe državne bezbednosti Momira Gavrilovića (ubijenog 2001. godine) i novinarke Dade Vujasinović (ubijene 1994. godine). Ove godine navršilo se 17 godina od smrti sudije Okružnog suda u Beogradu Nebojše Simeunovića, a ovaj predmet je još uvek u fazi predistrage. U istoj fazi nalazi se i slučaj pogibije dvojice gardista na Topčideru, koji se dogodio pre 13 godina.

Ni slučaj lišavanja života Fedora Frimermana ispred splava „Sound" u Beogradu jula 2013. godine još uvek nije okončan. Apelacioni sud u Beogradu je marta 2017. godine doneo rešenje kojim je ukinuo prvostepenu presudu kojom su okrivljeni oglašeni krivim za krivično delo teške telesne povrede kvalifikovane smrću i predmet vratio prvostepenom sudu na ponovno suđenje.[29]

---

26 Vidi više na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/hronika/2801736/muskarac-ubio-zenu-i-dete-u-centru-za-socijalni-rad-u-rakovici.html; https://insajder.net/sr/sajt/vazno/5831/.

27 Vidi na: www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=07&dd=20&nav_category=11&nav_id=1284519.

28 Vidi na: http://rs.n1info.com/a282855/Vesti/Vesti/Ubio-zenu-u-Centru-za-socijalni-rad-u-Rakovici.html.

29 Vidi više na: http://www.bg.ap.sud.rs/cr/archive/dk-donete-odluke/2017/4; https://www.blic.rs/vesti/hronika/prvooptuzeni-za-ubistvo-fedora-frimermana-priznao-da-je-lagao-tokom-prethodnog/th19tne.

Novembra 2017. godine, Viši sud u Beogradu izrekao je prvostepenu presudu kojom je trogodišnjom kaznom zatvora osudio anestiziologa Stanoja Glišića zbog nesavesnog lečenja trogodišnje Anje Grahovac, preminule posle operacije katarakte na klinici „Perfekta“ 2007. godine.[30]

2. Zabrana zlostavljanja[31]

2.1. Normativni okvir

Republika Srbija ratifikovala je sve međunarodne instrumente[32] kojima se garantuje apsolutna zabrana mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, što je postala imperativna norma opšteg međunarodnog prava *(jus cogens*). Pored toga, u okviru obaveza koje je Srbija preuzela otvaranjem Poglavlja 23 u okviru procesa evropskih integracija, jedan deo Akcionog plana za Poglavlje 23 posvećen je merama usmerenim na obezbeđenje punog poštovanja zabrane zlostavljanja.[33] Ipak, važno je napomenuti i da Akcioni plan za Poglavlje 23 nije prepoznao sve probleme koji postoje u ovoj oblasti, a koji su jasno opisani u nalazima međunarodnih tela.[34]

Nacionalno zakonodavstvo takođe sadrži odredbe o zabrani zlostavljanja. Članovi 25, 26 i 27 Ustava odnose se na zabranu zlostavljanja. Ovakvu zabranu predviđaju i zakoni RS[35] i jedan broj podzakonskih akata.[36] Međutim, ni u 2017.

30 Vidi na: http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/134/hronika/2952227/tri-godine-zatvora-lekaru-perfekte-zbog-smrti-anje-grahovac.html.

31 Termin „zlostavljanje“ se u ovom izveštaju koristi kao generički pojam i pod njega se podvode mučenje, nečovečno i ponižavajuće postupanje i kažnjavanje.

32 Evropska konvencija za zaštitu ljuskih prava i osnovnih sloboda, Pakt o građanskim i političkim pravima (PGP), Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (Konvencija protiv mučenja), Opcioni protokol uz ovu konvenciju, Evropska konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

33 Akcioni plan za Poglavlje 23 usvojen je u aprilu 2016. godine a mere koje se odnose na zabranu zlostavljanja nalaze se u delu „Osnovna prava“ (poglavlje 3 i 3.1). Dostupno na: https://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php.

34 Srbiji je upućen čitav set sistemskih i/ili pojedinačnih preporuka koje su za cilj imale da se pravni okvir i praksa unaprede i to u zaključnim razmatranjima ugovornih tela UN (Komitet za ljudska prava (HRC), Komitet protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CAT) i u izveštajima Evropskog komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT).

35 Krivični zakonik (*Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 i 94/16), Zakonik o krivičnom postupku (*Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14), Zakon o izvršenju krivičnih sankcija (*Sl. glasnik RS*, 55/14) i Zakon o policiji (*Sl. glasnik RS*, 6/2016) samo su neki od propisa kroz koje se može meriti stepen usklađenosti srpske legislative sa međunarodnim standardma relevantnim za zabranu zlostavljanja.

36 Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude (*Sl. glasnik RS*, 19/07, 112/08 i 115/14, u daljem tekstu: Pravilnik o upotrebi sredstava prinude), Uputstvo o postu-

godini Srbija nije otklonila nedostatke koji se odnose na materijalnopravna rešenja u Krivičnom zakoniku Srbije (KZ) u pogledu definisanja mučenja kao zasebnog krivičnog dela.[37] Naime, KZ i dalje ima dva krivična dela kojima se inkriminiše mučenje koja se preklapaju i to: iznuđivanje iskaza (čl. 136 KZ) i zlostavljanje i mučenje (čl. 137 KZ). Budući da ne postoji razlika između osnovnog i kvalifikovanog oblika iznuđivanja iskaza (čl. 136, st. 1 i 2 KZ) i težeg oblika zlostavljanja i mučenja kada ga počini osoba sa statusom službenog lica (čl. 137, st. 2 u vezi sa st. 3 KZ), kao i da je iznuđivanje iskaza jedna od mogućih radnji izvršenja mučenja, nije poznato zašto ga je zakonodavac propisao kao zasebno krivično delo. S druge strane zakon propisuje različite visine kazne za praktično istovetno protivpravno delovanje, budući da je maksimalna zaprećena kazna zatvora za iznuđivanje iskaza 10, a za zlostavljanje i mučenje 8 godina te stoga postoji i opasnost od nejednakog postupanja u istovetnim slučajevima.[38]

Na ovaj problem na vrlo precizan način ukazao je i CAT 2015. godine,[39] pa je nejasno zašto više od dve godine nije bilo dovoljno da se izvrši neophodna harmonizacija odnosno spajanje ova dva krivična dela u jedno koje bi sadržalo sve elemente definicije mučenja iz člana 1 Konvencije protiv mučenja.[40]

Nesaglasnost s međunarodnim standardima postoji i u pogledu statusa počinioca krivičnog dela zlostavljanje i mučenje iz člana 137 KZ koje je definisano tako da ga može počiniti svako – i privatna i osoba sa statusom službenog lica iako defnicija mučenja iz člana 1 Konvencije protiv mučenja kao i odredba člana 16 ove konvencije preciziraju da je za postojanje bilo kog od ovih oblika zlostavljanja neophodan neki oblik učešća službenog lica.[41] Ovakvo rešenje je dovelo do toga da se u praksi pravosudnih organa Srbije razmatra na desetine slučajeva u kojima se kao počinioci zlostavljanja i mučenja javljaju privatna lica i koji se, ma koliko neki od njih bili ozbiljni, nikako ne mogu podvesti pod zlostavljanje u smislu članova 1 i 16 Konvencije protiv mučenja. S druge strane, KZ ima čitav set drugih krivičnih dela

panju prema dovedenim i zadržanim licima (*Sl. glasnik RS*, br. 101/05, 63/09 – US i 92/11, u daljem tekstu: Uputstvo) i tako dalje.

37 Kada je marta 2017. godine Komitet za ljudska prava razmatrao treći periodični izveštaj RS predstavnici države nisu dali odgovor ili objašnjenje zbog čega to nije učinjeno uprkos ranijim preporukama koje su upućene od strane ovog tela pa je Komitet ponovio preporuku kojom se traži da se definicija mučenja usaglasi sa onom predviđenom članom 1 Konvencije protiv mučenja. Vidi u: CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, st. 26–27.

38 Vidi *Izveštaj 2016*, II.2.2.2.

39 Vidi u: CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, st. 8.

40 Član 1 UN CAT predviđa: „[...] izraz „mučenje“ označava svaki čin kojim se nekom licu namerno nanose velike patnje, fizičke ili duševne, sa ciljem da se od njega ili od nekog trećeg lica dobiju obaveštenja ili priznanja, da se kazni za neko delo koje je on ili neko treće lice počinilo, ili se sumnja da ga je počinilo, da se uplaši ili da se na njega izvrši pritisak, ili da se neko treće lice uplaši i na njega izvrši pritisak, ili iz bilo koje druge pobude zasnovane na bilo kom obliku diskriminacije, kad takav bol ili takve patnje nanosi službeno lice ili bilo koje drugo lice koje deluje po službenoj dužnosti ili na osnovu izričitog naloga ili pristanka službenog lica.“

41 Kao direktnog izvršioca, ali i kao podstrekača, pomagača ili osobe koja izričito ili prećutno pristaje na zlostavljanje i slično.

pod koja bi se mogli podvesti protivpravni akti privatnih lica, kojima se neopravdano zadire u telesni i mentalni integritet drugih.[42] Dakle, i u ovom delu je neophodno da se dosledno primeni međunarodni standard na šta su već ukazivala ugovorna tela UN.[43]

Kada je reč o kaznenoj politici treba napomenuti da je raspon kazne za krivična dela iz članova 136 i 137 KZ koji poseduju obeležja mučenja u smislu člana 1 Konvencije protiv mučenja prema važećim propisima Srbije zaprećena kazna u rasponu od jedne do deset godina iako se analizom završnih razmatranja Komiteta protiv mučenja i Komiteta za ljudska prava može zaključiti da bi trebalo propisati kaznu zatvora u rasponu od 6 do 20 godina.[44] Isti je slučaj i sa izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija (*progress reports*) u kojima se godinama unazad ističe da visina zaprećenih kazni za krivična dela kojima se inkriminiše mučenje ne odgovora težini samog dela.[45]

Takođe, Srbija i ove godine nije eliminisala mogućnost nastupanja apsolutne zastarelosti krivičnog gonjenja počinioca zlostavljanja iz svog pravnog sistema na šta su ukazivala ugovorna tela UN.[46] Ovakvo zakonsko rešenje dovelo je do toga da u Srbiji, u periodu od 1. januara 2010. godine do 31. decembra 2016. godine apsolutno zastari 17 slučajeva koji se odnose na krivična dela iz članova 136 i 137 KZ i koji su vođeni protiv 35 službenih lica.[47]

2.2. Zakonodavstvo Srbije i gonjenje počinilaca zlostavljanja

U 2017. godini Beogradski centar je uspešno završio dvogodišnji projekat *Zatvaranje kao krajnja mera – apsolutna zabrana zlostavljanja*,[48] kroz koji je prikupio i analizirao više od 90% odluka osnovnih sudova, i više od 70 odluka osnovnih javnih tužilaštava u odnosu na postupke koji su se vodili protiv službenih lica (policijskih službenika, zatvorskih čuvara i sl.) za krivična dela iznuđivanje iska-

42 Npr. krivična dela lake (čl. 122 KZ) ili teške telesne povrede (čl. 121 KZ), protivpravno lišenje slobode (čl. 132 KZ) ili ugrožavanje sigurnosti (čl. 138 KZ).

43 Vidi *Izveštaj 2016*, II.2.2.2. Vidi takođe u: CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, st. 8; CAT/C/SRB/CO/1, 19. januar 2009. godine, st. 5 i CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, st. 26–27.

44 Vidi u: CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, st. 26–27; CCPR/C/SRB/CO/2, 20. maj 2011. godine, st. 11; CAT/C/SRB/CO/2 i 3. jun 2015. godine, st. 8; i CAT/C/SRB/CO/1, 19. januar 2009. godine, st. 5.

45 Više u: „Serbia 2016 Report", European Commission, SWD(2016) 361 final, Brisel 2016, str. 61.

46 Vidi: CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, st. 26–27; CCPR/C/SRB/CO/2, 20. maj 2011. godine, st. 11; CAT/C/SRB/CO/2 i 3. jun 2015. godine, st. 8; i CAT/C/SRB/CO/1, 19. januar 2009. godine, st. 5.

47 Vidi *Izveštaj 2016*, II.2.2.2. kao i *Pădureţ protiv Moldavije*, ECtHR, App. No. 33134/03 (2010), st. 73 i 75.

48 Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/zatvaranje-kao-krajnja-mera-potpuna-zabrana-zlostavljanja/.

za i zlostavljanje. Zaključak koji bi se mogao izvući nakon analize materijala koji su prikupljeni[49] je da se u Srbiji krši procesni aspekt zabrane zlostavljanja,[50] tj. da nadležni pravosudni organi ne sprovode efikasne i delotvorne istrage u pogledu kredibilnih navoda o zlostavljanju od strane službenih lica; ali i da, kada se odgovornost službenih lica ustanovi izrečene sankcije ne odgovaraju težini počinjenih dela.[51] Drugim rečima, u Srbiji je prisutan problem nekažnjivosti službenih lica za mučenje, nečovečno i ponižavajuće postupanje i kažnjavanje, što se između ostalog konstatuje u izveštajima CAT[52] i HRC[53] od 2000. godine do danas.

Stanje u ovoj oblasti se posebno pogoršalo 1. oktobra 2013. godine, posle stupanja na snagu novog ZKP, koji je u domaće krivično-procesno zakonodavstvo uveo sistem u kome je predistražna i istražna faza krivičnog postupka prešla u nadležnost javnih tužilaca. Pošto pripadnicima tužilačke profesije nisu stavljeni na raspolaganje adekvatni tehnički i organizacioni resursi, broj postupaka za krivična dela iz članova 136 i 137 KZ koji je ušao u fazu glavne rasprave nakon stupanja na snagu novog ZKP je zanemarljiv.[54] Kada se na sve to doda činjenica da je rukovodeća uloga tužilaštva nad policijom ostala pravno nedorečena, i da se u postupcima protiv policijskih službenika tužilaštvo u 90% slučajeva oslanja upravo na rad MUP,[55] može se zaključiti da predistražni i istražni postupci nisu nezavisni i nepristrasni.[56]

S druge strane položaj žrtve zlostavljanja je dodatno pogoršan činjenicom da je članom 52 ZKP ukinut institut supsidijarnog tužioca, odnosno mogućnost da oštećeni preuzimaju krivično gonjenje u slučaju da javno tužilaštvo ne pokrene krivični postupak ili odustane od gonjenja pre nego što je došlo do potvrđivanja optužnog akta.[57] Oštećenom je stavljen na raspolaganje samo prigovor neposredno višem javnom tužilaštvu[58] koji, po pravilu, u postupcima za krivična dela iz članova 136 i 137 uvek bude odbijen.[59] To se odrazilo i na zanemarljivi broj postupaka koji su

49 Koje su uključivale i direktan rad sa sudijama i tužiocima.

50 O procesnom aspektu zabrane zlostavljanja vidi više u slučaju *Manzhos protiv Rusije*, ECtHR, App. No. 64752/09 (2016), st. 33.

51 O standardu koji je u praksi Evropskog suda vidi u slučaju *Ateşoğlu protiv Turske*, ECtHR, App. No. 53645/10, st. 22–30.

52 Vidi: CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, st. 10 i CAT/C/SRB/CO/1, 19. januar 2009. godine, st. 10.

53 Vidi: CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, st. 26–27 i CCPR/CO/81/SEMO, 12. avgust 2004. godine, st. 13–14.

54 Više u: *Izveštaj 2016,* II.2.2.3.

55 I to najčešće na organizacionu jedinicu MUP u kojoj je navodni počinilac zlostavljanja zaposlen, pa se stvara situacija u kojoj *kolega istražuje kolegu*.

56 Vidi npr. *Đurđević protiv Hrvatske,* App. No. 52422/09 (2011), st. 85 ili *Mihhailov protiv Estonije*, App. No. 64418/10 (2016), st. 130.

57 Više u: *Izveštaj 2016*, II.2.2.3.

58 Član 51 ZKP.

59 Od svih odluka koji su pribavljene od strane osnovnih javnih tužilaštava u Srbiji, ne postoji nijedan predmet u kome je prigovor oštećenog urodio plodom, odnosno gde je nakon podnetog prigovora krajnji rezultat bio potvrđeni optužni akt.

ušli u fazu glavne rasprave nakon stupanja na snagu novog ZKP koji se u odnosu na ukupan broj podnetih krvičnih prijava za zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza svode na statističku grešku što nije bio slučaj kada je na snazi bio stari krivično procesni zakon koji je predviđao preuzimanje krivičnog gonjenja u bilo kojoj fazi krivičnog postupka.

Pored ovoga, članom 495 ZKP predviđen je skraćeni postupak (postupak u kome nema obavezne istrage, već tužilaštvo može doneti naredbu za preduzimanje pojedinih dokaznih radnji), za sva krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do 8 godina. I na ovo je ukazao CAT,[60] dok je CPT 2015. godine od Vlade RS tražio posebno izjašnjenje o razlozima ukidanja mogućnosti preuzimanja krivičnog gonjenja od strane oštećenog pre potvrđivanja optužnog akta.[61]

Kada se ima u vidu podatak da je 90% krivičnih prijava protiv policajaca i zaposlenih u službama obezbeđenja kazneno-popravnih zavoda odbačeno u periodu od stupanja na snagu novog ZKP, 1. oktobar 2013. do kraja 2016. godine, može se doći do zaključka da ovaj sistem pogoduje službenim licima koja su činila zlostavljanje da u najvećem broju slučajeva izbegnu odgovornost.

2.2.1. Praksa osnovnih javnih tužilaštava nakon stupanja na snagu novog ZKP za krivična dela iznuđivanje iskaza i zlostavljanje i mučenje

Prema materijalima prikupljenim tokom realizacije projekta u periodu od 1. oktobra 2013. godine do 31. decembra 2016. godine, pred osnovnim javnim tužilaštvima u Srbiji vođeno je ili se i dalje vodi 240 (pred)krivičnih postupaka za krivično delo zlostavljanje i mučenje (čl. 137, st. 3 u vezi sa st. 1 i 2). Budući da tužilaštva ne prave razliku između počinilaca i u evidencije uvode i povrede ovog člana koje su učinila službena lica koja nemaju ovlašćenja da primenjuju silu, npr. direktori javnih i komunalnih preduzeća, vaspitači i profesori u osnovnim i srednjim školama, i slično, može se pretpostaviti da je broj krivičnih prijava koje se odnose na službena lica koja imaju pravo da koriste sredstva prinude manji od 240.[62]

Od 240 krivičnih postupaka, 151 je ili pravnosnažno okončano u (pred) istražnoj fazi, ili su postupci ušli u fazu glavne rasprave, dok je 89 postupaka i dalje u toku.[63] Od 151 okončanog postupka, 13 je u fazi glavne rasprave, tj. potvrđen je optužni akt (što čini 8% od ukupnog broja). Doneto je 131 rešenje o odbacivanju

60 Vidi: CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, st. 10.

61 Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti CPT od 26. maja do 5. juna 2015. godine, CPT/Inf (2016) 21, st. 20.

62 Beogradski centar očekuje da će do kraja 2018. godine prikupiti spise predmeta svih pravnosnažno okončanih postupaka u osnovnim javnim tužilaštvima za krivična dela iz članova 136 i 137, čime će uspostaviti jedinistvenu bazu podataka postupaka koji se vode protiv službenih lica zbog zlostavljanja.

63 Zbog činjenice da nisu sva osnovna javna tužilaštva u potpunosti udovoljila zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, nije još uvek moguće ustanoviti koliki je ukupan broj okrivljenih obuhvaćen navedenim postupcima.

krivične prijave, a u 7 slučajeva je primenjen institut odlaganja krivičnog gonjenja (oportunitet) te je, nakon što su okrivljeni ispunili neku od obaveza predviđenih ZKP, doneto rešenje o odbacivanju krivične prijave (4,6%).

Od 132 postupka za koje su pribavljeni spisi predmeta kojima je obuhvaćeno 274 službenih lica, 104 postupka koji su se odnosili na 222 službena lica okončana su odbacivanjem krivične prijave. U 5 postupaka koji su se odnosili na 6 službenih lica primenjen je institut odlaganja krivičnog gonjenja, dok je u 4 slučaja koji su se odnosili na 5 službenih lica potvrđen optužni predlog. Još 19 postupaka je u toku i njima je obuhvaćeno 41 službeno lice. Najveći broj krivičnih prijava podnet je u Beogradu (59), u Novom Sadu (20), Jagodini (16), Zrenjaninu (15), Leskovcu (13), Nišu (10), Loznici (10), Kraljevu (10), Kruševcu (9) i Kragujevcu (9).[64]

U istom periodu pred osnovnim javnim tužilaštvima u Srbiji vođeno je ili se i dalje vodi 18 (pred)krivičnih postupaka za krivično delo iznuđivanje iskaza iz člana 136 KZ. U 14 postupaka doneto je rešenje o odbacivanju krivične prijave dok su 4 postupka još uvek u toku.

Beogradski centar za ljudska prava pribavio je odluke i druga relevantna dokumenta iz spisa 13 predmeta. Sa druge strane, tužilaštva koja nisu dostavila spise predmeta, dostavila su podatak koji se odnosi na broj predmeta i broj okrivljenih u njima. Imajući u vidu navedeno, ukupan broj okrivljenih službenih lica u 17 predmeta iznosi 35, uzimajući u obzir da OJT u Subotici nije dostavilo podatke u jednom slučaju (pribavljen je samo zavodni broj predmeta koji je u toku). Najveći broj krivičnih prijava podnet je u Beogradu (ukupno 4).

2.2.2. Praksa osnovnih sudova u periodu od 2010. do 2016. godine za krivična dela iznuđivanje iskaza i zlostavljanje i mučenje

U periodu od 1. januara 2010. godine do 31. decembra 2016. godine, pred osnovnim sudovima u Srbiji vodilo se ili se i dalje vodi 149 krivičnih postupaka za krivično delo zlostavljanje i mučenje (čl. 137, st. 3 u vezi sa st. 1 i 2 KZ). Statistikom je obuhvaćeno samo 140 predmeta za koje su prikupljeni spisi.[65]

Slično kao i tužilaštva i sudovi ne prave razliku između počinilaca dela inkriminisanog ovim članom KZ pa su analizirani samo postupci koji se odnose isključivo na osobe koje imaju status policijskog službenika, zaposlenog u službi obezbeđenja u kazneno-popravnom zavodu ili drugog službenika kome je zakon delegirao ovlašćenja da primenjuju sredstva prinude (npr. komunalni policajci).

64 Pojedina tužilaštva dostavila su samo broj KTR predmeta i broj okrivljenih u njima, tako da se iz ovih podataka može zaključiti da je u navedenom periodu podneto ukupno 203 krivične prijave protiv 420 službenih lica. Za 37 krivičnih prijava nije dostavljen nijedan podatak osim zavodnog broja predmeta, pa ako se doda i ovaj broj moglo bi se pretpostaviti da je broj službenih lica protiv kojih je podneta krivična prijava veći za bar isto toliki broj, tj. da iznosi minimum 457.

65 Osnovni sudovi u Boru i Lazarevcu nisu uopšte udovoljili zahtevima Beogradskog centra za ljudska prava, dok I i III osnovni sud u Beogradu, kao i osnovni sudovi u Bujanovcu i Paraćinu treba da dostave još nekoliko predmeta ili odluka.

Od 140 krivičnih postupaka, 119 su pravnosnažno okončana, dok je 21 još uvek u toku, tj. predmeti se nalaze u fazi glavne rasprave u prvom ili drugom stepenu. Ukupan broj okrivljenih koji je obuhvaćen ovim postupcima je 261, od čega više od 95% ima status policijskog službenika.

Od ukupnog broja postupaka 65 je u fazu glavne rasprave ušlo nakon što je oštećeni kao supsidijarni tužilac preuzeo krivično gonjenje, što čini 46%.

Od 119 pravnosnažno okončanih postupaka doneto je:

- 30 oslobađajućih presuda – 55 službenih lica;
- 33 osuđujuće presude – 45 službenih lica;
- 39 rešenja o obustavljanju krivičnog postupka – 81 službeno lice;
- 8 rešenja o odbacivanju optužnog predloga – 23 službena lica;
- 9 rešenja o odbijanju optužnog predloga – 17 službenih lica.

Sankcije su izrečene u 33 postupka u kojima je utvrđena odgovornost 45 policijskih službenika (nikada nije utvrđena odgovornost zatvorskih čuvara):

- 25 uslovnih osuda – 33 policijska službenika;
- 3 oportuniteta – 6 policijskih službenika (novčane kazne);
- 2 kazne zatvora – 2 policijska službenika (8 i 4 meseca zatvora);
- 1 kazna zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje – 2 policijska službenika;
- 1 kazna rada u javnom interesu – 1 policijski službenik;
- 1 sporazum o priznanju krivičnog dela – 1 policijski službenik.

Od 39 odluka kojima je obustavljen krivični postupak, 16 je doneto zbog nastupanja apsolutne zastarelosti krivičnog gonjenja i njima je ukupno obuhvaćeno 31 službeno lice. U 17 slučajeva je ovakva odluka doneta usled odustanka oštećenog (najčešće zbog neopravdanog nepojavljivanja na ročištu) i 6 usled odustanka javnog tužioca.

U periodu od 1. januara 2010. godine do 31. decembra 2016. godine, pred osnovnim sudovima u Srbiji vodilo se ili se i dalje vodi 17 krivičnih postupaka za krivično delo iznuđivanje iskaza.[66] Od 15 postupaka 14 je pravnosnažno okončano, jedan je još uvek u toku, od čega je čak 13 postupaka u fazu glavne rasprave ušlo nakon što je oštećeni kao supsidijarni tužilac preuzeo krivično gonjenje. Ukupan broj okrivljenih koji je obuhvaćen ovim postupcima je 40.

Od 14 pravnosnažno okončanih postupaka doneto je:

- 5 oslobađajućih presuda u odnosu na 11 službenih lica;
- 2 osuđujuće presude u odnosu na 3 službena lica;

66 Analizom je obuhvaćeno samo 15 predmeta a očekuje se da se spisi predmeta K 1320/16 II OS u Beogradu i spisi predmeta K 1098/13 iz III OS u Beogradu prikupe do kraja 2017. godine.

- 3 rešenja o obustavljanju krivičnog postupka u odnosu na 8 službenih lica;
- 2 rešenja kojima se odbacuje optužni predlog u odnosu na 11 službenih lica;
- 2 rešenja kojima se odbija optužni predlog u odnosu na 4 službena lica.

U 2 postupka su donete osuđujuće presude, u jednom je izrečena uslovna osuda u odnosu na 2 službena lica, dok je u drugom izrečena kazna zatvora od godinu dana koja će se izvršiti u prostoriji u kojoj osuđeni stanuje (tzv. kućni zatvor). U jednom postupku koji se vodio protiv 4 policijska službenika nastupila je apsolutna zastarelost krivičnog gonjenja.

Zbog činjenice da su nalazi ugovornih tela UN manje više istovetni prilikom periodičnih razmatranja izveštaja Srbije (problem nekažnjivosti službenih lica za zlostavljanje), ali zbog velikog broja navoda o zlostavljanju koje je CPT uočio tokom svoje redovne posete 2015. godine,[67] a koji nisu temeljno, nepristrasno, nezavisno i efikasno istraženi, CPT je odlučio da sprovede prvu u istoriji *ad hoc* tematsku posetu Srbiji kako bi ocenilo rad pravosudnih organa u postupcima za krivična dela iznuđivanje iskaza i zlostavljanje i mučenje.[68] Očekuje se da izveštaj CPT bude objavljen u prvom kvartalu 2018. godine.

2.3. Garancije protiv zlostavljanja – pravo na obaveštenje treće osobe, pravo na advokata i pravo na nezavisan lekarski pregled

Prema standardima CPT ali i prema unutrašnjim propisima Srbije, postoje garancije protiv zlostavljanja, odnosno prava koja pripadaju svakom licu lišenom slobode od strane policije: pravo na advokata, pravo da o svom lišenju slobode obavesti treće lice po svom izboru i pravo na nezavisan lekarski pregled. Međutim, lica lišena slobode mogu biti ograničena u korišćenju ovih prava ne samo zbog postojećih zakonskih i podzakonskih rešenja koja ne obezbeđuju čvrste garancije, već i zbog loše prakse koja se, pre svega, odnosi na sistem postavljanja advokata po službenoj dužnosti i lošeg rada lekara pred koje se dovode lica sa vidljivim tragovima nasilja.

Najveći problem koji se javlja kada je reč o pravu na odbranu je pasivan stav branioca po službenoj dužnosti (*ex-officio*) angažovanih da zastupaju interese okrivljenih slabijeg socijalnog statusa. Na ovo je ukazao i CPT u svoja četiri izveštaja posle poseta Srbiji od 2004. do 2015. godine.[69] Ovi izveštaji sadrže navode u koji-

67 Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti CPT od 26. maja do 5. juna 2015. godine, CPT/Inf (2016) 21, str. 6, ali i st. 14.

68 CPT visits Serbia to look into policing matters and the situation in remand detention, 31. maj 2017. godine. Dostupno na: https://www.coe.int/en/web/cpt/-/cpt-visits-serbia-to-look-into-policing-matters-and-the-situation-in-remand-detention.

69 Izveštaj Vladi Republike Srbije i Crne Gore o poseti CPT od 16. do 28. septembra 2004. godine, CPT/Inf (2006) 18, st. 49 i 50; Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti CPT od 19. do 29. novembra 2007. godine, CPT/Inf (2009) 1, st. 23 i 24; CPT, Izveštaj Vladi Republike Srbije o

ma su lica lišena slobode prilikom susreta sa predstavnicima delegacije CPT iznele tvrdnje da su ih advokati angažovani po službenoj dužnosti savetovali da priznaju delo koje im se stavljalo na teret, da nisu zahtevali pregled lekara iako su postojali vidljivi tragovi zlostavljanja ili da su se pojavili i savetovali ova lica tek kada je trebalo izaći pred sudiju ili tužioca.[70] Potrebno je da se uspostavi sistem postavljanja službenih odbrana koji bi sprečio da se kao advokati po službenoj dužnosti angažuju oni koji su bliski sa policijom, kao i da se ne angažuju advokati koji nemaju dovoljno znanja i veština da pružaju odbranu u krivičnim stvarima.[71] Sličnu ocenu i preporuku državi dao je i Komitet protiv mučenja.[72]

Pravo na temeljan, nezavisan i nepristrasan lekarski pregled je pravo za koje nisu obezbeđeni ni zakonski uslovi da se ono uživa na adekvatan način. Naime, tačka 26.3 Uputstva predviđa da je policijski službenik dužan da prisustvuje lekarskom pregledu svakog dovedenog i zadržanog lica. Teško je pretpostaviti da će osoba lišena slobode imati hrabrosti da iznese sve činjenice o zlostavljanju u prisustvu policijskog službenika koji je možda i sam učestvovao u njemu. Situacija je slična i u odnosu na lica kojima je posle policijskog zadržavanja određen pritvor. Naime, lekarski pregledi u zatvoru se obavljaju površno, najčešće lekar samo konstatuje povrede ali ne na dovoljno detaljan i precizan način (uglavnom se odredi veličina povrede i oblik, ali izostane npr. boja ili prokrvljenost, simetrija i slično). Pored toga, retki su zatvori[73] u kojima lekar uzima izjavu od osobe na kojoj je uočio povrede, a još su ređi zatvori u kojima lekari u izveštajima uspostavljaju uzročnu posledičnu vezu između opisanih povreda i izjave navodne žrtve zlostavljanja.[74] I na kraju, ni jedan zatvor u Srbiji, bez obzira na način na koji se u njemu vrše lekarski pregledi, ne obaveštava nadležnog tužioca o slučajevima u kojima postoje jasne indicije da je pritvorenik zlostavljan u policiji.[75]

---

poseti CPT od 1. do 11. februara 2011. godine, CPT/Inf (2012) 17, st. 22; Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti CPT od 26. maja do 5. juna 2015. godine, CPT/Inf (2016) 21, st. 26.

70 Pošto ih je policija već saslušala i potencijalno iznudila priznanje.

71 Vidi više u Jugoslav Tintor, „Predlog za unapređenje sistema službene odbrane“, OEBS, Beograd 2016. godine. Dostupno na: http://akpozarevca.rs/resursi/uploads/2015/11/TINTOR-Predlog-za-unapre%C4%91enje-sistema-slu%C5%BEbene-odbrane-1.pdf.

72 Završne napomene na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, st. 9.

73 Okružni zatvor u Beogradu već nekoliko godina ima praksu u kojoj su ispunjeni svi relevatni kriterijumi u pogledu lekarkog pregleda novopridošlih pritvorenika.

74 Završne napomene na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, st. 9; Završne napomene na inicijalni periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/1, 19. januar 2009. godine, st. 6.

75 Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti CPT od 26. maja do 5. juna 2015. godine, CPT/Inf (2016) 21, st. 22.

2.4. *Poštovanje principa* non-refoulement

Princip *non-refoulement* podrazumeva zabranu vraćanja nekog lica na teritoriju zemlje (porekla ili treće zemlje), gde mu preti postupanje koje je suprotno zabrani mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Dakle, nameće se obaveza državi da prilikom svakog postupka koji za svoj krajnji ishod može imati odluku o prinudnom udaljenju temeljno i ozbiljno (*rigorous scrutiny*) ispita da li ima mogućnosti da u zemlji u koju se lice prinudno udaljuje postoji rizik da ono bude podvrgnuto zlostavljanju.[76]

Prekršajni sudovi u Srbiji često kažnjavaju lica koja su nezakonito ušla na teritoriju Srbije i izriču zaštitne mere udaljenja u zemlju iz koje je stranac neregularno ušao kako predviđa član 65 Zakona o prekršajima.[77] Sudovi pri tom ne vode računa da to lice može biti osoba za koju se može pretpostaviti da je u potrebi za međunarodnom zaštitom. Pored toga, strancima se retko omogućava da u postupku imaju pravnu pomoć i prevodioca za jezik koji razumeju pa tako nisu u mogućnosti da objasne razloge neregularnog ulaska, kao i argumente protiv udaljenja iz zemlje.

Isti je slučaj i sa pojedinim policijskim upravama koje izdaju rešenja o otkazu boravka strancima primenom člana 35 Zakona o strancima (ZoS)[78] i rešenja o nezakonitom boravku primenom člana 43 istog zakona, a da nije omogućeno da stranac iznese (uz pomoć pravnika i prevodioca za jezik koji razume), razloge zbog kojih smatra da postoji opasnost ako dođe do udaljenja u treću zemlju ili zemlju porekla. Pored toga, žalba na ovakva rešenja ne zadovoljava kriterijume efikasnog i delotvornog pravnog leka u skladu sa članom 13 Evropske konvencije budući da ona nema suspenzivno dejstvo. Takođe se dešava da se, usled proizvoljnog tumačenja članova 22 i 23 Zakona o azilu (ZoA),[79] otkaz boravka često izriče osobama koje pokušavaju da traže azil (odnosno da pristupe postupku azila), ali im takva mogućnost bude uskraćena.[80] U tim slučajevima podneti su zahtevi za privremenu meru Evropskom sudu za ljudska prava, u prvom je rešenjem o otkazu boravka maloletniku iz Avganistana pretio *refoulement* u Bugarsku,[81] a u drugom je uskraćivanjem pristupa postupku azila i smeštanjem sirijskog državljanina u Prihvatilište za strance radi prinudnog udaljenja u Crnu Goru, nastao rizik od *chain-refoulementa* u Albaniju i dalje u Grčku. [82]

---

76 *J. K. i drugi protiv Švedske*, App. No. 59166/12, (2016), st. 83 i *F.G. i protiv Švedske*, App. No. 43611/11, (2016), st. 115.

77 *Sl. glasnik RS*, 65/13, 13/16 i 98/16 – odluka US.

78 Član 35 Zakona o strancima (ZS), *Sl. glasnik*, br. 97/08.

79 *Sl. glasnik RS*, 109/07.

80 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, 2017, str. 34–35.

81 Pravnici Beogradskog centar za ljudska prava su podneli zahtev za privremenu meru. Vidi slučaj *Wais protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 70923/17.

82 Vidi slučaj *Othman protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 27468/15.

Izvestan broj lica pokušava da pređe granicu na aerodromu „Nikola Tesla“ gde se dešava da strance (od kojih je nekima potrebna međunarodna zaštita) koji ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju primenom člana 11 Zakona o strancima, policijska stanica zadržava u tranzitnoj zoni, ne priznaje im status osoba lišenih slobode i bez zakonom utvrđene procedure vraća nazad u zemlje porekla ili treće zemlje bez ispitivanja rizika od *refoulement*.[83] Od novembra 2013. godine Beogradski centar za ljudska prava je bio primoran da interveniše u više od 200 slučajeva (omogućavanja pristupa teritoriji i postupku azila), od kojih je u tri podneo privremene mere Evropskom sudu kako bi sprečio vraćanje u Grčku,[84] Somaliju[85] i Tursku.[86] Ovakvu praksu SGP Begrad kritikovao je CAT 2015. godine.[87]

I postupak azila za posledicu može imati odluku o prinudnom udaljenju, kako u zemlju porekla (kada je zahtev za azil odbijen), tako i u treću (najčešće susednu) zemlju koja je od strane Kancelarije za azil ocenjena kao sigurna treća zemlja.[88] Upravo u ovom drugom slučaju, kada se zahtev za azil odbacuje na osnovu člana 33, st. 1, tač. 6 ZoA, postoji nesaglasnost sa primenom standarda uspostavljenih praksom Evropskog suda u primeni člana 3 Evropske konvencije na šta su ukazivali CAT[89] i HRC[90], ali i ECRE[91] i Beogradski centar u godišnjim izveštajima o pravu na azil.[92] Zbog spomenutih manjkavosti u praksi organa nadležnih za sprovođenje postupka azila,[93] Beogradski centar je bio primoran da Evropskom sudu podnese tri privremene mere kako bi sprečio prinudno udaljenje izbeglica u Makedoniju[94] i Libiju.[95]

---

83 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2017, str.31–33.

84 *P. S. protiv Srbije*, predstavka br. 90877/13.

85 *Ahmed Ismail (Shiine Culay) protiv Srbije*, predstavka br. 53622/14.

86 *Arons protiv Srbije*, predstavka br. 65457/16

87 Završne napomene na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, st. 14.

88 Koncept sigurne treće zemlje podrazumeva da je to država u kojoj je tražilac azila boravio pre dolaska u Srbiju i gde je bio u mogućnosti da dobije efikasnu međunarodnu zaštitu.

89 Završne napomene na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, st. 15.

90 Završne napomene na treći periodični izveštaj Republike Srbije, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, st. 32 i 33.

91 Serbia: Country Report 2016, Evropski savet za izbeglice i izgnanike, ECRE, AIDA database, Brisel 2017, str. 28–30.

92 *Pravo na azil u Republici Srbiji 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2017. godine, str. 57–67.

93 A pre svega zbog automatske primene koncepta sigurne treće zemlje.

94 *Kandafru protiv Srbije*, App. No. 57188/16 i *M.H. protiv Srbije*, App. No. 62410/17.

95 *Ben Rfad protiv Srbije*, App. No. 37478/16.

3. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti

3.1. Normativni okvir

Republika Srbija je potpisnica međunarodnih ugovora kojim se štiti pravo na slobodu i bezbednost pojedinca od nezakonitog i arbitrarnog lišenja slobode. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (PGP) i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) na detaljan način propisuju uslove pod kojima je lišenje slobode dozvoljeno, kao i uslove koji se moraju ispuniti da bi se ovo pravo zakonito ograničilo (čl. 9 PGP i čl. 5 EKLJP).

Ustav Republike Srbije pravo na slobodu i bezbednost ličnosti garantuje članovima od 27 do 31. Za razliku od većine drugih prava koja jemči, Ustav ne propisuje razloge za ograničenje prava na slobodu i bezbednost, već u članu 27 propisuje da je lišenje slobode dopušteno samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom. Zakonom se, međutim, pravo na slobodu i bezbednost može ograničiti samo iz razloga i u postupku koji nije u suprotnosti sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima, imajući u vidu odredbe člana 194 Ustava kojima je određeno da su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka Republike Srbije, a da zakoni ne smeju biti u suprotnosti potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Ograničenja prava na slobodu i bezbednost predviđena su setom krivičnopravnih zakona ali i zakonima kojima se uređuju pojedine druge vrste postupka.

Krivični zakonik (KZ)[96] propisuje kaznu zatvora (koja se može izvršavati u ustanovi za izvršenje krivičnih sankcija i u prostorijama u kojima osuđeni stanuje),[97] a predviđa i druge mere kojima se ograničava pravo na slobodu i bezbednost učinilaca krivičnih dela i lica koja su u stanju neuračunljivosti ostvarila objektivna obeležja krivičnog neprava (meru bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u ustanovi, meru bezbednosti obaveznog lečenja alkoholičara, meru bezbednosti obaveznog lečenja narkomana).[98] Zakonom o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica[99] (dalje: ZMUKD) propisani su uslovi za izricanje maloletničkog zatvora i pojedinih vaspitnih mera koje se sastoje u lišenju slobode maloletnog učinioca krivičnog dela (npr. upućivanje maloletnika

96 *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 i 94/16.

97 Član 45 KZ.

98 Vidi članove 81–84 KZ. U nazivima (rubrumima) poslednje dve mere bezbednosti KZ govori o lečenju *alkoholičara* i *narkomana* (čl. 83 i 84), što – osim što predstavlja etiketiranje – ne oslikava na pravi način sadržinu ovih mera. Svrha ovih mera je da se otklone stanja koja mogu biti od uticaja da neko lice ubuduće ne vrši krivična dela (čl. 78 KZ), pa bi bilo adekvatnije ove mere jezički odrediti kao mere obaveznog lečenja *zavisnosti od upotrebe alkohola, odnosno opojnih droga*.

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

u vaspitno-popravni dom i upućivanje maloletnika u posebnu ustanovu za lečenje i osposobljavanje).[100] Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)[101] poznaje više mera kojima se ograničava sloboda kretanja (pre svega osumnjičenih) lica,[102] a pojedine od njih predstavljaju mere lišenja slobode (npr. mera pritvora, zabrane napuštanja stana – sa ili bez elektronskog nadzora, zadržavanja osumnjičenog do 48 sati).[103] Osim policijskog, ZKP poznaje i institut tzv. građanskog hapšenja, kojim je svako ovlašćen da uhapsi lice koje zatekne pri izvršenju krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.[104]

Osim u predistražnom postupku, policija ima i druga značajna ovlašćenja kojima se zadire u pravo na slobodu i bezbednost pojedinca. Primera radi, Zakonom o policiji[105] predviđena su ovlašćenja dovođenja,[106] zadržavanja lica i privremenog ograničenja slobode kretanja,[107] Zakonom o prekršajima[108] mere privođenja i zadržavanja,[109] a u skladu sa Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima[110] policija je ovlašćena da do 12 sati zadrži vozača koji je pod dejstvom alkohola ili psihoaktivnih supstanci isključen iz saobraćaja, a do 24 sata vozača koji je zatečen u izvršenju prekršaja i koji izražava nameru da nastavi sa vršenjem prekršaja.[111] Zakon o policiji i Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama uređuju postupak prinudnog hospitalizovanja lica sa mentalnim smetnjama u odgovarajućim zdravstvenim ustanovama.[112] Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici[113] policijski službenici ovlašćeni su da u nadležnu organizacionu jedinicu policije dovedu mogućeg učinioca nasilja u porodici, radi vođenja postupka, kao i da ga u tu svrhu zadrže najduže osam časova.[114]

Zakon o strancima (ZoS)[115] propisuje mogućnost lišenja slobode stranca u Prihvatilištu za strance MUP za potrebe prinudnog udaljenja, utvrđivanja identiteta

100 Vidi članove 21–23 i 28–32 ZMUKD.

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

102 Vidi npr. članove 288–290 ZKP.

103 Vidi članove 208–223 i 294 ZKP.

104 Član 292 ZKP.

105 *Sl. glasnik RS*, 6/16.

106 Komunalni policajci imaju ovlašćenje da nadležnom organu (MUP) dovedu lice čiji identitet ne mogu da provere, radi utvrđivanja njegovog identiteta. Vidi član 20 Zakona o komunalnoj policiji, *Sl. glasnik RS*, 51/09.

107 Članovi 82–90 Zakona o policiji.

108 *Sl. glasnik RS*, 65/13, 13/16 i 98/16 – odluka US.

109 Članovi 190–193 Zakona o prekršajima.

110 *Sl. glasnik RS*, 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon i 9/16 – odluka US.

111 Članovi 283 i 284 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima.

112 Vidi član 56 Zakona o policiji i članove 21–37 Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, *Sl. glasnik RS*, 45/13.

113 *Sl. glasnik RS,* 94/16.

114 Član 14 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

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

ili iz drugih razloga predviđenih drugim zakonom.[116] Ovo lišenje slobode može trajati do 90 dana, uz mogućnost produženja za još 90 dana. Slično tome, Zakonom o azilu (ZoA)[117] je predviđena mogućnost lišenja slobode lica koje traži azil u Prihvatilištu za strance, najduže do tri meseca, uz mogućnost produženja mere za još tri meseca.[118] Iako je u ZoS i ZoA propisano da se protiv pomenutih odluka o lišenju slobode mogu podneti žalbe o kojima odlučuje nadležan viši sud, postavlja se pitanje ostvarivanja ustavne garancije o obaveznoj sudskoj kontroli odluke o lišenju slobode u ovim slučajevima. Članom 29 Ustava određeno je da će lice lišeno slobode bez odluke suda, bez odlaganja a najkasnije u roku od 48 časova od časa lišenja slobode, biti predato nadležnom sudu, a da se u protivnom pušta na slobodu. Iz razloga što ZoS i ZoA ne govore o obaveznom privođenju lica lišenog slobode pred nadležni sud, stranci i tražioci azila često bivaju lišeni slobode u Prihvatilištu značajno duže od 48 časova (nekad duže i od jednog meseca) bez odluke suda, što predstavlja neustavno ograničenje prava na slobodu i bezbednost ovih lica.

3.2. Lišenje slobode od strane policijskih službenika

Osobe koje su lišene slobode od strane policijskih službenika, bez obzira na zakonski osnov, uživaju tri elementarna prava, koja se ujedno smatraju i garancijom protiv zlostavljanja: pravo da o svom lišenju slobode obaveste treću osobu, pravo na advokata/pravnog zastupnika i pravo na lekarski pregled.[119] Pored toga Uputstvom o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima (Uputstvo)[120] predviđen je obrazac pisanog obaveštenja o pravima koji se uručuje svakoj dovedenoj i zadržanoj osobi bez obzira da li se osoba u pitanju tereti za izvršenje krivičnog dela ili prekršaja. Obrazac pisanog obaveštenje sadrži niz prava poput: prava da od strane ovlašćenih službenih lica, pre početka dovođenja, lišenja slobode ili zadržavanja bude poučeno o svojim pravima na maternjem jeziku ili jeziku koji razume; da bude obavešteno o razlozima dovođenja, lišenja slobode ili zadržavanja; da ovlašćenim službenim licima ne daje izjave o delu koje mu se stavlja na teret; da bude poučeno, da sve što izjavi može biti upotrebljeno protiv njega kao dokaz; da pokrene postupak pred nadležnim pravosudnim organima radi ispitivanja zakonitosti dovođenja, lišenja slobode ili zadržavanja i sl.[121]

Tokom 2017. godine Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) posetio je policijske stanice Stari grad i Savski venac, a u cilju praćenja postupanja po preporukama iz Izveštaja NPM o poseti Policijskoj upravi za grad Beograd od 30. decembra 2013. godine, kao i Izveštaja Vladi Republike Srbije o poseti Evropskog

116 Članovi 49–50 ZoS.
117 *Sl. glasnik RS,* 109/07.
118 Članovi 51–52 ZoA.
119 Vidi npr. Izvod iz 2. opšteg izveštaja, CPT/Inf (92) 3, st. 36.
120 *Sl. glasnik RS*, 101/05, 63/09 – odluka US i 92/11.
121 Tačka 4 Uputstva.

komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) Srbiji od 26. maja do 5. juna 2015. godine. Tom prilikom NPM je ustanovio da se obrazac pisanog obaveštenja o pravima dovedenih i zadržanih lica ne uručuje uvek.[122]

3.2.1. Lišenje slobode u tranzitnoj zoni aerodroma „Nikola Tesla" i Prihvatilištu za strance

I tokom 2017. godine policijski službenici Stanice granične policije na aerodromu „Nikola Tesla" u Beogradu (SGP Beograd) nastavili su sa praksom da stranice 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, ne tretiraju kao osobe lišene slobode, što je u u suprotnosti sa stavom Evropskog suda i CPT.[123]

Budući da Srbija nema propise kojima se reguliše boravak u tranzitnoj zoni za potrebe prinudnog udaljenja, stranci koji, po oceni SGP Beograd ne ispunjavaju uslove za ulazak (uključujući tu i osobe za koje je razumno pretpostaviti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom), smeštaju se u posebnu aerodromsku prostoriju i tu borave dok se na nekom od letova avio-prevoznika sa kojim su doputovali ne oslobodi mesto za povratak u treću zemlju ili zemlju porekla. To znači da se za ovu katergoriju lica ne donosi odluka o lišenju slobode, pa samim tim nemaju ni mogućnost da *de facto* lišenje slobode osporavaju pred sudom. Ova lica takođe nemaju mogućnost da angažuju advokata, prevodioca za jezik koji razumeju i da o lišenju slobode obaveste osobu po svom izboru.

Tokom 2017. godine Beogradski centar za ljudska prava intervenisao je u većem broju 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 se sprečilo 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 uglavnom nije donosila odluka o lišenju slobode, niti je ovim licima omogućeno uživanje drugih prava osoba lišenih slobode.

Jedan takav primer bilo je zadržavanje tražioca azila iz Kine, koji je od 30. septembra do 3. oktobra 2017. godine bio zadržan u tranzitnoj zoni aerodroma. On je tvrdio da je policijskim službenicima SGP Beograd izrazio nameru za traženje azila, a da su oni odbijali da mu izdaju potvrdu o takvoj nameri. Za vreme njegovog boravka u tranzitnoj zoni aerodroma, SGP Beograd je obaveštavao službenike Ambasade Narodne Republike Kine u Srbiji i pozivao ih da posete ovo lice, iako je ono to odbijalo zbog osnovanog straha od progona i pretnji koje je imao u svojoj zemlji.

122 Praćenje sprovođenja preporuka iz izveštaja NPM o poseti PU za grad Beograd iz 2013. godine i preporuka iz iveštaja o poseti Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja (CPT) Srbiji 2015. godine, Zaštitnik građana – NPM, 281 – 59/17, od 21. septembra 2017. godine, str. 5. Dostupno na: http://npm.rs/attachments/article/738/Izvestaj.pdf.

123 Vidi više u: *Izveštaj 2016*, II.3.2.1.

Nakon mnogobrojnih razgovora predstavnika Beogradskog centra i policijskih službenika SGP, ovom licu je izdata potvrda o izraženoj nameri za traženje azila i bio je odveden u Prihvatilište za strance „Padinska Skela".

Oktobra 2017. godine Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) obavio je posetu SGP Beograd, radi praćenja postupanja po prethodno upućenim preporukama. U izveštaju NPM o poseti, pored ostalog, je konstatovano da: (1) Ministarstvo unutrašnjih poslova još uvek nije sačinilo obrasce o pravima stranaca kojima je odbijen ulazak u Srbiju; (2) postoji problem u komunikaciji između stranaca koji ne poznaju engleski jezik i policijskih službenika SGP, što može dovesti do nerazumevanja namere stranca da traži azil u Srbiji; (3) smeštaj u prostoriji u kojoj se smeštaju stranci kojima je odbijen ulazak u Srbiju može predstavljati *nehumano postupanje* prema ovim licima, imajući u vidu loše higijenske uslove, neispravnost inventara, lošu ventilaciju, nemogućnost boravka na svežem vazduhu, okolnost da je u prostoriji dozvoljeno pušenje i broj lica koja se u njoj nalaze; 4) pojedina lica sa kojima su razgovarali članovi tima NPM rekla su da su policijskim službenicima SGP izrazila nameru da traže azil u Srbiji, da nemaju povratnu informaciju o daljim dešavanjima i da su zabrinuta za sopstveni život, jer su im policijski službenici SGP rekli da će biti deportovani u Tursku odakle mogu biti dalje deportovani u Iran i na taj način izloženi lančanom *refoulmentu*. U izveštaju je navedeno da je u prvoj polovini 2017. godine odbijen ulaz 498 stranih državljana, od kojih je bilo najviše državljana Turske (112), Tunisa (56) i Mongolije (54).[124]

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).

U svom Izveštaju o poseti Prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli obavljenoj juna 2017. godine, Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) je ponovio preporuku Ministarstvu unutrašnjih poslova da se strancima koji su lišeni slobode u Prihvatilištu, odmah po prijemu, uručuju pisani obrasci o pravnoj situaciji u kojoj se nalaze i pravima koja imaju.[125]

3.3. Značajna dešavanja u Republici Srbiji tokom 2017. godine u vezi sa pravom na slobodu i bezbednost

Kazna doživotnog zatvora. – U Srbiji je ponovo aktuelizovano pitanje uvođenja kazne doživotnog zatvora. Tokom oktobra 2017. godine Fondacija „Tijana

124 Izveštaj o poseti Stanici granične policije Beograd na aerodromu „Nikola Tesla", Zaštitnik građana – NPM, 281–81/17 od 13. oktobra 2017. godine. Dostupno na: http://www.npm.rs/attachments/article/734/37664.pdf.

125 Izveštaj o poseti Prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli, Zaštitnik građana – NPM, 281 – 50/17 od 20. juna 2017. godine. Dostupno na: http://npm.rs/attachments/article/730/Izvestaj%20Prihvatiliste.pdf.

Jurić“[126] je prikupila oko 158 hiljada potpisa u više od 40 gradova i opština u Srbiji da se Krivičnim zakonikom propiše mogućnost kažnjavanja učinilaca najtežih krivičnih dela koja su za posledicu imala smrt maloletnika ili bremenitih kaznom doživotnog zatvora.[127] Nakon što je ova inicijativa podneta Narodnoj skupštini, predsednica Narodne skupštine ga je uputila Vladi Republike Srbije pozivajući je da sa nadležnim ministarstvom analizira predloženu inicijativu građana, utvrdi predlog zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i uputi ga parlamentu na usvajanje.[128] Na okruglom stolu održanom krajem novembra, ministarka pravde *izjavila je da ne postoje ustavne prepreke da se kazna doživotnog zatvora uvede u krivično zakonodavstvo Srbije, dodajući da prethodno treba preispitati da li je postojeća kaznena politika u Srbiji adekvatna, razmotriti koji bi propisi nužno morali da budu izmenjeni u slučaju uvođenja ove kazne i koliko je vremena potrebno za pripremu pravosudnog i sistema izvršenja krivičnih sankcija za uvođenje ovakve kazne.*[129]

Masovna policijska hapšenja. – U toku 2017. godine, organizovano je više akcija masovnog hapšenja osoba osumnjičenih za izvršenje različitih krivičnih dela. Tako je početkom marta, u okviru akcija „Pluton“ i „Pluton 2“, uhapšeno 100 osoba zbog sumnje da su učinile krivična dela poreske utaje, zloupotrebe položaja odgovornog lica, zloupotrebe ovlašćenja u privredi, zloupotrebe službenog položaja, nenamenskog korišćenja budžetskih sredstava, pronevere, falsifikovanja službene isprave, prevare i teške krađe.[130] Akcije su sporovedene u Beogradu, Pančevu, Novom Sadu, Sremskoj Mitrovici, Somboru, Zrenjaninu, Subotici, Valjevu, Smederevu, Jagodini, Užicu, Kragujevcu, Kraljevu, Nišu, Leskovcu, Vranju, Pirotu, Prokuplju i Novom Pazaru.[131] Tokom policijske akcije „Signal“, koja je sprovedena juna 2017. godine, u 19 gradova u Republici Srbiji uhapšene su 74 osobe osumničene da su izvršile različita krivična dela – između ostalog – pranja novca, poreske utaje, prevare, zloupotrebe službenog položaja, primanja i davanja mita i falsifikovanja novca.[132] Narednog meseca, u okviru akcije „Ares“, uhapšene su 573 osobe. Akcija je organizovana na teritoriji svih 27 policijskih uprava, a uhapšenima su na teret stavljena različita krivična dela kao što su neovlašćena proizvodnja i stavlja-

126 Fondaciju su osnovali roditelji petnaestogodišnje Tijane Jurić koja je jula 2014. godine na veoma svirep način ubijena u blizini sela Bajmoka u Vojvodini.

127 U obrazloženju inicijative Fondacije „Tijana Jurić“ navedeno je i da Narodna skupština treba da razmotri mogućnost kažnjavanja doživotnim zatvorom učinilaca krivičnih dela rodoskrvnuća, ako su usled tog krivičnog dela nastupile teške posledice ili smrt maloletnika. Vidi više na: http://tijana.rs/kazna-dozivotnog-zatvora/.

128 Vidi više na: http://rs.n1info.com/a342241/Vesti/Vesti/Maja-Gojkovic-uputila-Ani-Brnabic-inicijativu-Fondacije-Tijana-Juric.html.

129 Vidi više na: https://www.mpravde.gov.rs/vest/17245/ministarka-kuburovic-nema-ustavnih-prepreka-za-uvodjenje-kazne-dozivotnog-zatvora.php.

130 Vidi više na: https://www.krik.rs/mup-u-akciji-pluton-2-uhapseno-47-osoba/.

131 Vidi više na: http://mondo.rs/a988179/Info/Crna-Hronika/Pluton-2-Velika-akcija-policije-protiv-korupcije.html.

132 Vidi više na: http://rs.n1info.com/a274372/Vesti/Vesti/Uhapsene-74-osobe-u-19-gradova-u-Srbiji.html.

nje u promet opojnih droga, ubistvo u pokušaju, silovanje, nedozvoljene polne radnje, iskorišćavanje maloletnih lica za pornografiju, zlostavljanje i mučenje, iznuda, otmica, razbojništvo, teška krađe itd.[133] Masovna hapšenja nastavljena su i u novembru 2017. godine kada su pripadnici Ministarstva unutrašnjih poslova u više odvojenih akcija uhapsili 93 osobe kojima se na teret stavljaju dela korupcije i privrednog kriminala, ali i dela opšteg kriminala.[134] Ovom hapšenju prethodila je izjava predsednika Republike Srbije da će do kraja godine biti sprovedena velika akcija hapšenja zbog kriminala i korupcije.[135]

U skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku,[136] policija može neko lice uhapsiti ako postoji razlog za određivanje pritvora, ili ako ga zatekne pri izvršenju krivičnog dela za koje se goni po službenoj dužnosti.[137] Pritvor je najteža mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka koja se treba primenjivati izuzetno, tj. ako se svrha pritvora ne može postići blažom merom, a iz prirode razloga za njegovo određivanje proizlazi i da se ova mera treba primeniti neodložno čim nastupe razlozi za njeno određivanje (zbog sprečavanja bekstva okrivljenog, sprečavanja uništavanja dokaza i tragova krivičnog dela, sprečavanja uticanja okrivljenog na svedoke, saučesnike i prikrivače, sprečavanja ponavljanja krivičnog dela i dovršavanja pokušanog krivičnog dela i dr.). Imajući u vidu navedeno, postavljaju se dva pitanja u vezi sa masovnim policijskim hapšenjima izvršenim tokom 2017. godine. Prvo, istovremeno hapšenje velikog broja lica širom Srbije osumnjičenih za različita krivična dela (koja stoga najverovatnije nisu međusobno povezana kao saučesnici ili članovi organizovane (kriminalne) grupe) u okviru jedne policijske akcije, može značiti da su policija i/ili tužilaštva određeno vreme imali saznanja o postojanju razloga za određivanje pritvora u odnosu na većinu kasnije uhapšenih lica (da ona planiraju i organizuju bekstvo, uništavanje tragova i dokaza, uticanje na svedoke, saučesnike i pomagače, ponavljanje ili dovršavanje krivičnih dela i sl.), ali da ih nisu lišavali slobode do određenog trenutka koji je javno predstavljen kao okončanje policijske akcije. Ovim je, osim umanjivanja mogućnosti da krivični postupci budu uspešno sprovedeni, u opasnost doveden i javni interes koji se ogleda u zaštiti prava građana pravovremenim sprečavanjem izvršenja krivičnih dela. S druge strane, najavljivanje navedenih hapšenja od strane političara stvara utisak da su „okončanja policijskih akcija“ prilagođavana aktuelnim političkim potrebama.

Zadržavanje osumnjičenih do 48 sati. – Zaštitnik građana je novembra 2017. godine Vladi i Narodnoj skupštini Republike Srbije podneo inicijativu za dopunu

133 Vidi više na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:675925-Uhapseno-360-osoba-zbog-vise-krivicnih-dela-medju-njima-i-Mladjan-Micic-Pacov.

134 Vidi više na: http://www.blic.rs/vesti/hronika/velika-akcija-policije-uhapsene-93-osobe-medu-njima-direktor-azotare-i-celnik/6l9yxx5.

135 Vidi više na: http://rs.n1info.com/a343733/Vesti/Vesti/Masovna-hapsenja-i-pompezna-najav ljivanja-u-medijima.html.

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

137 Članovi 291 i 292 Zakonika o krivičnom postupku.

Zakonika o krivičnom postupku u pogledu odredaba kojima je uređeno zadržavanje osumnjičenih lica do 48 sati u predistražnom postupku. Inicijativom je ukazano da je potrebno propisati da u rešenju o zadržavanju osumnjičenog budu navedeni razlozi za zadržavanje, odnosno odlaganje saslušanja do 48 sati. Kontrolišući zakonitost i pravilnost rada Ministarstva unutrašnjih poslova, Zaštitnik građana je uočio da u rešenjima o zadržavanju osumnjičenih u predistražnom postupku, koja je taj organ uprave donosio po odobrenju javnih tužilaca, nisu bili navođeni materijalnopravni razlozi zbog kojih je bilo potrebno zadržati osumnjičenog, odnosno odložiti njegovo saslušanje do 48 sati, kao i da do momenta saslušanja osumnjičenog nije sprovedena ni jedna druga predistražna radnja. U aktu Zaštitnika građana podvučeno je da odluka javnog tužioca o zadržavanju osumnjičenog do 48 sati predstavlja ograničenje Ustavom garantovanog prava na slobodu i bezbednost, tako da svako zadržavanje osumnjičenog koje – sa stanovišta obima i svrhe – nije neophodno, predstavlja kršenje prava građana. Takođe je istaknuto da svaka odluka o lišenju slobode mora biti obrazložena, tj. da mora da sadrži materijalnopravni razlog ograničenja prava na slobodu i bezbednost, kako bi se obezbedilo da se ovlašćenja organa gonjenja koja obuhvataju lišenje slobode u predistražnom postupku primenjuju restriktivno, shodno Ustavu i Zakoniku o krivičnom postupku, a da se građani zaštite od arbitrarnog lišenja slobode.[138]

Primer za ovakvo postupanje je npr. slučaj dvojice policijskih službenika iz Odeljenja za opservaciju i dokumentovanje Uprave kriminalističke policije MUP koji su izjavili da su 2015. godine nezakonito angažovani na komemoraciji u Potočarima (BiH), na kojoj je prisustvovao tadašnji predsednik Vlade Republike Srbije. Prema njihovim rečima, bilo im je naloženo da ne nose službene legitimacije i oružje, već samo opremu za snimanje.[139] Pošto su ove tvrdnje izneli u javnost i podneli krivične prijave protiv svojih nadređenih, oni su 31. decembra 2016. godine uhapšeni i zadržani do 48 sati, a sve pod sumnjom da su učinili krivična dela odavanja službene tajne. U rešenjima o zadržavanju ovih policijskih službenika, donetim po odobrenju javnog tužioca, nisu bili obrazloženi razlozi za pritvor čije je postojanje predstavljalo osnov za njihovo hapšenje.[140]

Izvršavanje kazne zatvora u Srbiji po presudama Republike Srpske Krajine. – Evropski sud za ljudska prava je u slučaju *Mitrović protiv Srbije*[141] utvrdio da je došlo do povrede člana 5, stava 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Podnosilac predstavke je bio osuđen na osam godina zatvora zbog krivičnog dela ubistva, presudom Okružnog suda u Belom Manastiru, koja je

138 Vidi više na: www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/5547-inici-iv-z-d-punu-z-ni-rivicn-p-s-up-u.

139 Vidi više na: https://www.krik.rs/optuznica-protiv-policajaca-zbog-odavanja-sluzbene-tajne/.

140 Vidi više na: http://www.ombudsman.rs/index.php/2012–02–07–14–03–33/5548-u-r-sh-nji-z-drz-v-nju-su-njic-nih-nisu-br-zl-z-ni-r-zl-zi-z-pri-v-r.

141 Vidi više na: www.zastupnik.gov.rs/cr/articles/presude/u-odnosu-na-rs/presuda-u-predmetu-mitrovic-protiv-srbije-od-21.-marta-2017.-godine-predstavka-broj-52142–12.html.

bila potvrđena od strane Vrhovnog suda Republike Srpske Krajine, a izdržavanje kazne zatvora započeo je u Okružnom zatvoru u Belom Manastiru. Sve navedene institucije su u kritično vreme bile pod kontrolom Republike Srpske Krajine, međunarodno nepriznatog samoproglašenog entiteta, ustanovljenog na teritoriji Republike Hrvatske tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji. Ovaj entitet nikada nije bio priznat kao država od strane tužene države Republike Srbije, a prestao je da postoji nakon usvajanja Osnovnog ugovora o regionu Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srema, od 12. novembra 1995. godine, kojim je Republika Hrvatska preuzela suverenitet nad celokupnom teritorijom.

Nakon usvajanja navedenog sporazuma, juna 1996. godine, na zahtev Okružnog zatvora u Belom Manastiru, podnosilac predstavke je bio premešten iz tog zatvora u Kazneno-popravni zavod u Sremskoj Mitrovici. Kao razlog za transfer bili su navedeni bezbednosni razlozi, a postupak priznanja i izvršenja strane odluke o osudi podnosioca predstavke na kaznu zatvora nije bio sproveden od strane organa vlasti Republike Srbije. Podnosilac predstavke bio je lišen slobode u Kazneno-popravnom zavodu u Sremskoj Mitrovici do februara 1999. godine, kada mu je bilo odobreno odsustvo do 15. februara 1999. godine. Iz razloga što se po isteku odobrenog odsustva nije vratio u Zavod, za njim je bila raspisana poternica pa je jula 2010. godine bio uhapšen i vraćen u Kazneno-popravni zavod u Sremskoj Mitrovici na izdržavanje ostatka kazne. U tom zavodu je ostao do novembra 2012. godine, kada ga je pomilovao predsednik Republike Srbije.

Tužena Republika Srbija je osporavala tvrdnju podnosioca predstavke da je prekršeno njegovo pravo na slobodu i bezbednost, iznoseći argumente iz obrazloženja odluke Ustavnog suda Republike Srbije donete po ustavnoj žalbi podnosioca predstavke.[142] U obrazloženju svoje odluke, Evropski sud za ljudska prava je konstatovao da je podnosilac predstavke bio osuđen za krivično delo ubistva od strane „suda“ koji je delovao izvan pravosudnog sistema Republike Srbije, da je nakon osude bio prebačen u zatvor u Republici Srbiji na izdržavanje kazne, a da organi vlasti tužene države nisu sproveli postupak priznavanja strane odluke, kao što je to bilo propisano relevantnim odredbama Zakona o krivičnom postupku. Osvrćući se na argumentaciju iz obrazloženja odluke Ustavnog suda o odbijanju ustavne žalbe podnosioca predstavke da odsustvo formalnog postupka međunarodne krivičnopravne pomoći nije bilo nesrazmerno obavezi države da izvrši pravnosnažnu presudu kojom je on bio osuđen, s obzirom da je bio osuđen za krivično delo ubistva, Evropski sud je naveo da smatra da proporcionalnost (srazmernost) može biti relevantna pri proceni ispunjenosti zahteva iz člana 5, st. 1 Konvencije samo pod uslovom da je lišavanje slobode bilo zakonito. Napominjući da je lišavanje slobode na osnovu odluke stranog suda koja nije priznata od strane organa vlasti u odgovarajućem postupku *ipso facto* nezakonito prema pravilima domaćeg prava, i istovremeno konstatujući da je podnosilac predstavke bio lišen slobode na osnovu

142 Vidi više na: www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/7072/?NOLAYOUT=1.

odluke koja nije bila priznata u Republici Srbiji, Evropski sud je našao da uslov zakonitosti sadržan u članu 5, st. 1 Konvencije nije bio ispunjen, odnosno da je pravo na slobodu i bezbednost podnosioca predstavke povređeno radnjama tužene države.

Zaštitnik građana je tokom 2017. godine utvrdio da jedno lice lišeno slobode u Kazneno-popravnom zavodu u Sremskoj Mitrovici izdržava kaznu zatvora izrečenu presudom Okružnog suda u Belom Manastiru Republike Srpske Krajine, iako za to nisu ispunjeni propisani uslovi, čime je povređeno pravo tog lica na slobodu i bezbednost. Zaštitnik je Upravi za izvršenje krivičnih sankcija uputio preporuku da bez odlaganja prestane sa izvršenjem kazne zatvora izrečene ovom licu, da ovo lice pouči u pisanoj formi o pravu na naknadu štete zbog neosnovanog lišenja slobode i načinu ostvarivanja tog prava, kao i da utvrdi da li se u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija nalaze još neka lica koja izdržavaju kazne zatvora izrečene presudama sudova sa teritorije Republike Srpske Krajine te da, ukoliko je to slučaj, bez odlaganja prestane sa izvršenjem kazni zatvora izrečenim tim presudama, i da ta lica u pisanoj formi pouči o pravu na naknadu štete zbog neosnovanog lišenja slobode i načinu ostvarivanja tog prava. Nakon upućivanja navedenih preporuka, direktor Uprave za izvršenje krivičnih sankcija je obavestio Zaštitnika građana da je doneo rešenje o prevremenom otpustu građanina koji je izdržavao kaznu po presudi suda Republike Srpske Krajine, „s obzirom da ne postoji odluka suda ili drugog ovlašćenog organa na osnovu koje bi se ovo lice imalo otpustiti sa izdržavanja kazne pre njenog redovnog isteka.“ U aktu Uprave za izvršenje krivičnih sankcija navedeno je i da je direktor Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, postupajući po preporuci Zaštitnika građana, naložio upravniku Kazneno-popravnog zavoda u Sremskoj Mitrovici da povuče naredbu za raspisivanje poternice za drugim licem koje je u tom zavodu izdržavalo kaznu zatvora po presudi Okružnog suda u Belom Manastiru, a koje se nalazilo „u bekstvu“, te da o povlačenju naredbe za raspisivanjem poternice obavesti nadležni organ.[143]

Prema informacijama prikupljenim od kazneno-popravnih zavoda u Sremskoj Mitrovici i Somboru i Okružnog zatvora u Novom Sadu, od kojih su tražene informacije o tome koliko je lica nakon 1996. godine izdržavalo kazne zatvora u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija Republike Srbije po presudama Republike Srpske Krajine, i koliko je ukupno vreme koje su ova lica provela na izdržavanju navedenih kazni u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija Republike Srbije, najmanje 53 lica lišenih slobode je tokom 1996. godine bilo premešteno iz Okružnog zatvora u Belom Manastiru Republike Srpske Krajine u ustanove za izvršenje krivičnih sankcija Republike Srbije. Razlog premeštaja ovih lica bile su „bezbednosne prilike“, a premeštaj je izvršen na osnovu rešenjā pomoćnika ministra pravde Republike Srbije, koja su bila označena kao strogo poverljiva.[144] Četrdeset pet od ovih lica je u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija Republike Srbije provelo nešto duže od 118 godina.

143 Vidi više na: http://www.ombudsman.rs/index.php/2012–02–07–14–03–33/5271-gr-d-nin-n-z-ni-izvrsh-v-d-s-g-dishnju-znu-z-v-r-u-srbi-i.

144 Rešenja Ministarstva pravde Republike Srbije, str. pov., br. 8/96, 9/96 i 10/96, od 19. juna 1996. godine.

3.4. Mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka

U okviru redovnih aktivnosti koje se odnose na unapređenje položaja osoba lišenih slobode i smanjenje prenaseljenosti kazneno-popravnih zavoda, u toku 2017. godine je praćena praksa pravosudnih organa u pogledu upotrebe 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).

Tabela: Uporedan prikaz broja lica kojima je određen pritvor i druge mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka u periodu od 2013. godine do 30. juna 2017. godine[145]

Mere	od. 1. oktobra 2013. do 1. novembra 2014. godine	2015. godine	2016. godine	od 1. januara do 30. juna 2017. godine
Pritvor	4.926	4.549	5.634	3.212
Jemstvo	44	29	31	13
Zabrana napuštanja stana	319 (od toga 200 sa elektronskim nadzorom)	295 (od toga 152 sa elektronskim nadzorom)	428 (od toga 215 sa elektronskim nadzorom)	389 (od toga 283 sa elektronskim nadzorom)
Zabrana napuštanja boravišta	214	426	612	262
Zabrana prilaženja, sastajanja i komuniciranja	104	276	372	263

Tabela: Broj pritvorenika po godinama na dan 31. decembra tekuće godine[146]

2012. godine	2013. godine	2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine
2.532	1.894	1.593	1.539	1.736	1.577

145 Prikazani podaci predstavljaju praksu preko 90% osnovnih i viših sudova koji su udovoljili zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja.

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

3.4.1. Naknada štete za neosnovani pritvor

Podaci prikupljeni od Komisije za utvrđivanje štete i vrste i visine naknade licima neosnovano osuđenih i neosnovano lišenih slobode Ministarstva pravde putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja mogu se tabelarno prikazati na sledeći način:

Godina	Broj podnetih zahteva za naknadu štete zbog neosnovanog lišenja slobode	Broj zahteva koje je Komisija razmatrala	Broj zaključenih sporazuma	Iznosi isplaćeni po zaključenim sporazumima (u RSD)
2012.	607	342	51	6.424.000
do 1. oktobra 2013.	658	408	45	25.045.000
			40	22.528.000
2014.	913	208	19	1.669.000
do 30. juna 2015.	450	172	20	1.939.500
2016.	940	243	61	15.485.000
2017.	815	235	38	10.747.500
Ukupno	4.383	1.608	274	83.838.000 (oko 700.000 evra)

Iz navedene tabele može se videti da je Komisiji Ministarstva pravde u periodu od 1. januara 2012. godine do 31. decembra 2017. godine podneto 4.383 zahteva za naknadu štete zbog neosnovanog pritvaranja, da je Komisija u razmatranje uzela 1.608 zahteva, a da je povodom 274 zahteva zaključila sporazume o naknadi štete sa oštećenima.

Broj dana neosnovanog lišenja slobode ne može se sa sigurnošću ustanoviti, s obzirom da Komisija od 2014. godine ne vodi statistiku o broju dana neosnovanog lišenja slobode koje obuhvataju zahtevi koji su uzeti u razmatranje, kao ni

o 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 2012. godine do 31. decembra 2017. godine Komisija Ministarstva pravde isplatila ukupno 83.838.000 dinara, što je oko 700.000 evra.

Kada je reč o isplaćenim naknadama za štetu prouzrokovanu neosnovanim pritvorom o kojima su rešavali sudovi u parničnom postupku, prema podacima dobijenim od strane Državnog pravobranilaštva, u periodu od 1. novembra 2013. godine do 31. decembra 2017. godine, isplaćeno je 593.977.496 dinara, odnosno nešto manje od 5 miliona evra.

Tokom 2017. godine, 33 presude je postalo pravnosnažno kojima je usvojen tužbeni zahtev tužioca za naknadu nematerijalne štete zbog neosnovanog lišenja slobode. Broj dana neosnovanog lišenja slobode utvrđen u ovim presudama je 8.732, a ukupan novčani iznos dosuđen po navedenim presudama iznosi 40.631.000 dinara (nešto manje od 340.000 evra).

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

Problem prenaseljenosti ustanova za izvršenje krivičnih sankcija nastavio je da postoji i tokom 2017. godine. Prema izjavi ministarke pravde, septembra 2017. godine je u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija bilo oko 10.700 lica lišenih slobode, dok su smeštajni kapaciteti tih ustanova iznosili oko 9.600 mesta.[147] Kao razlog za ovakvo stanje mogla bi se navesti praksa pravosudnih organa Srbije koji i dalje pribegavaju kratkotrajnim kaznama zatvora umesto alternativnih sankcija, ali i na uštrb nedovoljnih kapaciteta ustanova za izvršenje krivičnih sankcija.

Tokom 2017. godine otvoreno je novo prijemno odeljenje Kazneno-popravnog zavoda u Nišu,[148] a krajem godine završena je kompletna rekonstrukcija Specijalne zatvorske bolnice u Beogradu, kao i sedam od dvanaest blokova (paviljona) Okružnog zatvora u Beogradu, čiji je kapacitet povećan za oko 33%.[149] Izgradnja nove ustanove za izvršenje krivičnih sankcija u Pančevu je u završnoj fazi.[150] Prema izjavi ministarke pravde od juna 2017. godine, radovi će biti završeni početkom februara 2018. godine, a do kraja prve polovine 2018. godine će u ovom objektu biti

147 Vidi više na: http://rs.n1info.com/a316674/Vesti/Vesti/Novo-prijemno-odeljenje-u-niskom-zatvoru.html.

148 *Ibid.*

149 Vidi više na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:705859-Specijalna-zatvorska-bolnica-kompletno-renovirana.

150 Vidi više na: https://013info.rs/vesti/drustvo/pancevo-novi-zatvor-gotov-na-prolece-stari-zatvor-predaju-gradu-da-postane-muzej.

smeštena i lica lišena slobode.[151] U 2017. godini započeto je i renoviranje Kaznено-popravnog zavoda za žene u Požarevcu.[152]

Statistički podaci o izricanim kaznama zatvora u periodu od 2012. do 2016. godine[153]

Dužina kazne	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	Ukupno
Jedan do tri meseca	1.907	1.947	2.529	1.194	1.293	8.870
Tri do šest meseci	2.701	3.003	3.772	2.116	2.269	13.861
Šest meseci do jedne godine	2.225	2.728	3.184	2.422	2.423	12.982
Jedna do dve godine	1.485	1.536	1.631	1.438	1.520	7.610
Dve do tri godine	850	993	947	875	930	4.595
Tri do pet godina	722	665	677	550	705	3.319
5–10 godina	232	260	191	171	192	1.046
10–15 godina	46	48	59	34	49	236
15–20 godina	30	14	23	3	24	94
30–40 godina	12	9	11	13	9	54
40 godina	2	1	2	4	5	14
Ukupno	10.212	11.204	13.026	8.820	9.419	52.681

151 Vidi više na: https://www.blic.rs/vesti/hronika/iz-novog-zatvora-u-pancevu-bekstvo-ce-biti-nemoguce-a-tajna-se-nalazi-ispod-zemlje/h428g0r.

152 Vidi više na: http://rs.n1info.com/a242052/Vesti/Vesti/Pocinje-sredjivanje-zenskog-zatvora.html; https://www.blic.rs/vesti/drustvo/renoviranje-i-novi-paviljon-za-zenski-zatvor-u-pozarevcu/kfj9sjm.

153 Podaci dobijeni sa internet-stranice Republičkog zavoda za statistiku: www.stat.gov.rs.

Statistički podaci o broju lica osuđenih na kazne zatvora koja su primljena u zavode za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 2012–2017. godine[154]

Dužina kazne	2012. godine	2013. godine	2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine	Ukupno
Do tri meseca	1.295	1.350	1.455	1.365	1.246	1.007	7.718
Tri do šest meseci	1.330	1.505	1.429	1.377	1.123	1.216	7.980
Šest meseci do jedne godine	1.370	1.233	1.263	1.353	1.190	1.151	7.560
Jedna do dve godine	1.440	1.051	1.083	934	1.037	1.048	6.593
Dve do tri godine	785	754	693	675	678	716	4.301
Tri do pet godina	1.153	785	755	633	763	736	4.825
Pet do deset godina	586	504	328	331	340	290	2.379
Deset do petnaest god.	179	138	67	49	54	70	557
Petnaest do dvadeset god.	77	33	38	18	21	19	206
Trideset do četrdeset god.	55	16	/	24	15	18	118
Ukupno	8.270	7.369	7.111	6.759	6.467	6.271	42.247

Tabela: Broj lica koja su na dan 31. decembar tekuće godine boravila u kazneno-popravnim ustanovama Republike Srbije[155]

Godina	2012. godine	2013. godine	2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine
Osuđena lica	6.952	7.330	7.737	7.670	7.958	8.081
Pritvorena lica	2.532	1.894	1.593	1.539	1.736	1.577
Mere bezbednosti	232	213	387	425	489	549
Maloletnički zatvor	22	24	14	17	19	20

154 Podaci dobijeni od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija.

155 *Ibid.*

Godina	2012. godine	2013. godine	2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine
Vaspitna mera	210	215	228	194	200	192
Prekršajno kažnjeni	278	355	329	219	267	349
Ukupno	10.226	10.031	10.288	10.064	10.669	10.768

Tabela: Izrečene uslovne osude (sa i bez zaštitnog nadzora) u periodu od 2012. do 2016. godine[156]

2012. godine	2013. godine	2014. godine	2015. godine	2016. godine
17.169	17.152	18.307	19.290	17.514

Tabela: Izrečene uslovne osude sa zaštitnim nadzorom u periodu od 2012. do 30. juna 2017. godine[157]

2012. godine	2013. godine	2014. godine	2015. godine	2016. godine	od 1. januara do 30. juna 2017. godine	Ukupno
11	14	29	57	42	14	167

Tabela: Izrečene kazne rada u javnom interesu u periodu od 2012. do 30. juna 2017. godine[158]

Godina	2012. godine	2013. godine	2014. godine	2015. godine	2016. godine	od 1. januara do 30. juna 2017. godine	Ukupno
Izrečene presude	365	348	371	353	329	143	1.909
Izvršene presude	209	253	351	285	127	71	1.296

156 Podaci dobijeni sa internet-stranice Republičkog zavoda za statistiku: www.stat.gov.rs.

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

158 Podaci su dobijeni od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija 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 2012. do 30. juna 2017. godine[159]

2012. godine	2013. godine	2014. godine	2015. godine	2016. godine	od 1. januara do 30. juna 2017. godine	Ukupno
610	725	627	1.567	2.411	1.131	7.065

Tabela: Izricanje uslovnog otpusta u periodu od 2012. do 2017. godine[160]

2012. godine	2013. godine	2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine
581	1.036	1.243	1.583	1.539	1.560

Tabela: Odluke o prevremenom otpuštanju u periodu od 2012. do 2017. godine[161]

2012. godine	2013. godine	2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine
213	41	20	10	45	21

Iz statističkih podataka se može izvesti zaključak da domaći sudovi radije pribegavaju izricanju kratkotrajnih kazni zatvora nego alternativnim sankcijama. Od početka 2012. do kraja 2016. godine je izrečeno ukupno 52.681 kazni zatvora. Od tog broja, 35.713 (oko 68%) izrečeno je u rasponu do jedne godine, 7.610 (oko 14%) u rasponu od jedne do dve godine i 4.595 (oko 9%) je izrečeno u rasponu od dve do tri godine. Prema tome, u posmatranom periodu je oko 91% ukupnog broja izrečenih kazni zatvora bilo izrečeno u rasponu do tri godine (47.918 kazni). S druge strane, u istom periodu, kazna zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (tzv. kućni zatvor) izrečena je ukupno 5.940 puta, a kazna rada u javnom interesu ukupno 1.766 puta.

Ako se u obzir uzme činjenica da se kućni zatvor može odrediti ukoliko je sud odmerio kaznu zatvora do jedne godine,[162] a kazna rada u javnom interesu za dela za koja je predviđena kazna zatvora do 3 godine,[163] brojke govore da se alternativne sankcije veoma retko izriču, i da su pravosudni organi imali mnogo prilika da izreknu neku od ovih mera, a nisu.

159 *Ibid*.

160 Podaci su dobijeni od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

161 *Ibid*.

162 Član 45, st. 5 KZ.

163 Član 52 KZ.

Ako se uporedi broj lica koja su od 2012. osuđena na kaznu zatvora i broj lica koja su od tad primljena na izdržavanje kazne zatvora u ustanove Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, moglo bi se zaključiti da nekoliko hiljada lica pravnosnažno osuđenih na izdržavanje kazne zatvora još uvek nije započelo izdržavanje tih kazni.

Kada je reč o izricanje uslovnih otpusta može se zaključiti da je primena ovog instituta u blagom porastu. S druge strane, broj prevremenih otpusta naizmenično pada i raste iz godine u godinu.

4. Jednakost pred sudom i pravično suđenje

4.1. Pravičnost postupka i efikasnost pravosuđa

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 br. 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. Ove odredbe predviđaju da svako ima pravo da sud pravično i u razumnom roku javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama. 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, građanskom i prekršajnom postupku, kao i u upravnom sporu, važi opšte pravilo da su pretresi, odnosno rasprave javni, dok se u postupku prema maloletnicima javnost uvek isključuje. Svi procesni zakoni propisuju da rešenje o isključenju javnosti mora biti obrazloženo i javno.[164] U građanskom i krivičnom postupku propisano je da se izreka presude mora uvek javno pročitati, bez obzira da li je tokom postupka bila isključena javnost ili ne, ali će sud odlučiti da li će se isključiti javnost prilikom objavljivanja razloga presude.[165]

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

164 Vidi više *Izveštaj 2016*, I.4.7.

165 Član 353 Zakona o parničnom postupku i član 425 Zakonika o krivičnom postupku.

pravne pomoći. Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine. Srbija ni u 2017. godini nije dobila zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

Srbija je jedina zemlja u Evropi koja nema Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći tako da najugroženije kategorije stanovništva i dalje čekaju da advokati i predstavnici civilnog društva pronađu kompromis, kako bi mogle da uživaju to pravo. Besplatnu pravnu pomoć su do sada socijalno najugroženijim građanima koji nisu sebi mogli da priušte advokata pružale nevladine organizacije, pravne klinike i jedinice lokalne samouprave. Stoga nevladine organizacije smatraju da oni moraju da se nađu u zakonu dok se advokatske komore toj ideji oštro suprotstavljaju, čak najavljuju i štrajk advokata ukoliko se prihvati rešenje po kom, sem advokata besplatnu pravnu pomoć mogu da pružaju i druge organizacije.[166]

Pored lakšeg pristupa građana pravdi i smanjenja troškova, jedan od osnovnih razloga uspostavljanja nove mreže sudova je i povećanje efikasnosti rada sudova. U izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije o stanju u pravosuđu objavljenom 2016. godine[167] istaknuto je da, uzimajući u obzir podatke o broju predmeta u radu sudova, uspostavljanje nove mreže nije dalo rezultate i pravosuđe nije učinjeno efikasnijim niti su smanjeni troškovi ostvarivanja pravde u odnosu na građane, ali i državu.

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.

Imajući to u vidu Vrhovni kasacioni sud je usvojio u avgustu 2016. godine[168] izmenjeni jedinstveni program za rešavanje starih predmeta za period od 2016. do 2020. godine.[169] Prema podacima objavljenim u polugodišnjem izveštaju o radu sudova u Republici Srbiji u prvih šest meseci 2017. godine 2.615 sudija je rešilo ukupno 163.613 starih predmeta. Od tog broja 255 sudija rešilo je 64.808 starih predmeta iz materije izvršenja, dok je 2.360 sudija rešilo 98.805 starih predmeta koji se odnose na druge materije.[170] U Izveštaju 3/2017 o sprovođenju AP za Poglavlje 23 navedeno je da su se u prvih šest meseci 2017. godine predmeti izvršenja rešavali po redovnom postuku, bez sistemskih zakonskih intervencija. Međutim, konstatova-

166 Vidi više o ovome na: https://www.danas.rs/drustvo/nvo-i-advokati-se-otimaju-oko-besplatne-pomoci/.

167 Izveštaj je dostupan na: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs.

168 Vidi više *Izveštaj 2016,* II. 4.4.2

169 Dostupno na: http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/Izmenjeni%20JP%202016–2020%20.pdf.

170 Vidi na: http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Sestomesec%CC%8Cni%20izvestaj%20o%20radu%20sudova%202017_0.pdf.

no je da je zbog elektronske migracije predmeta između sudova u Beogradu izostalo postupanje po Iv predmetima JKP „Infostan“ i drugih javnih preduzeća u Beogradu, te da se veći broj rešenih predmeta iz ove materije očekuje do kraja 2017. godine.[171]

Kao jedna od mera koja bi mogla da pomogne da se pravosuđe rastereti velikog broja predmeta je posredovanje u rešavanju sporova (medijacija). U junu 2017. godine predsednik Vrhovnog kasacionog suda i ministarka pravde doneli su Uputstvo za unapređenje medijacije u Republici Srbiji.[172] U uputstvu je konstatovano da rezultati primene Zakona o posredovanju u rešavanju sporova[173] koji je počeo da se primenjuje 1. januara 2015. godine nisu zadovoljavajući, pa je zato potrebno usvojiti sistemske mere, kojima će suštinski biti podržano posredovanje kao alternativni način rešavanja sporova i od strane sudova. Uputstvo predviđa ukupno 22 mere za unapređenje medijacije. Medijacija u Srbiji nije obavezna i sudovi je nude kao alternativni način rešavanja onih predmeta u kojima se strane ne slažu sa presudom sudije već žele da sami zaštite svoje interese. Ovom vidu rešavanja sporova se pribegava u predmetima koji se tiču imovinskih prava; porodičnih odnosa (nasledstvo, razvod ili suvlasništvo); i trgovinskih ili finansijskih pitanja, poput restrukturiranja duga.[174]

Preopterećenost sudova zbog velikog broja predmeta prouzrokuje i povrede prava na 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.[175]

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.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku stupio je na snagu 1. januara 2016. godine.[176] Zakonom je predviđena sudska zaštita prava na suđenje u

171 Izveštaj 3/2017 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 115. Izveštaj je dostupan na: https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20br.%203–2017%20o%20sprovo%C4%91enju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf.

172 Uputstvo je dostupno na: http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0_0_0.pdf.

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

174 Uprkos potencijalnoj uštedi vremena i novca, medijacija se u Srbiji retko koristi. Prema podacima Ministarstva pravde, u 2016. je na ovaj način rešeno samo 260 predmeta. Logična posledica toga je veliki pritisak na sudove. Prema podacima Ministarstva pravde, u srpskim sudovima postoji preko milion nerešenih predmeta, od kojih bi se neki mogli rešiti vansudskim postupcima za manje vremena i novca. Više o ovome vidi na: https://europa.rs/medijacija-alternativni-nacin-za-ubrzanje-sudskih-postupaka-u-srbiji/.

175 Član 32, st. 1 Ustava.

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

razumnom roku, a ovo pravo imaju sve stranke u sudskom postupku, osim javnog tužioca. Postupci u kojima se odlučuje o povredi ovog prava su hitni i besplatni. [177] Stranka koja u zakonom propisanom postupku dokaže da joj je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku ima pravo na pravično zadovoljenje. 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 ovo pravo povređeno. 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, a visina obeštećenja može biti priznata u rasponu od 300 do 3.000 evra.

Međutim, iako je Zakon stupio na snagu pre dve godine još uvek nema podataka o njegovoj primeni i ne može se govoriti u kojoj meri su nova rešenja odgovorila jednom od najvećih izazova kada je u pitanju poštovanje prava na pravično suđenje. Prema podacima Visokog saveta sudstva u prvih devet meseci 2016. godine Srbija je na ime naknade štete za povredu prava na suđenje u razumnom roku isplatila 141,5 miliona dinara.[178] Isplata naknada izvršena je na osnovu primene odredaba Zakona o uređenju sudova koje su važile do stupanja na snagu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Predsednik Vrhovnog kasacionog suda je u junu 2017. godine izjavio da praksa još uvek nije dobra, jer predmeti izvršenja dugo traju i da je trenutno u radu oko milion starih predmeta.[179]

Još jedan veliki problem sa kojim se već godinama suočava srpsko pravosuđe predstavlja zastarevanje predmeta. Tokom prethodnih godina zastareo je veliki broj medijski propraćenih slučajeva.[180] Prema podacima o radu sudova u Srbiji koji su objavljeni martu 2017. godine u Prekršajnom sudu u Beogradu 2016. godine zastarelo je 35.468, u Novom Sadu 6.983, Nišu 6.611, a u Kragujevcu 3.917 predmeta. Ovi brojevi predstavljaju 30% predmeta koji su u radu u navedenim sudovima. [181]

Kao razlog za zastarevanje predmeta u javnosti se navode neefikasnost vođenja postupka od strane suda i javnog tužilaštva. Sa druge strane, zastarevanju doprinosi i zloupotreba prava na odbranu kroz česta odlaganja suđenja, predlaganje velikog broja dokaznih predloga i neosnovanih zahteva za izuzeće sudija i tužilaca.[182] Međutim, predstavnici struke navode da se postupci ne odugovlače namerno,

177 Vidi više *Izveštaj 2016,* II.4.3.

178 „Odšteta za spora suđenja 187 miliona dinara“, *Politika*, 22. novembar. Dostupno na: http://www.politika.rs/scc/clanak/368284/Odstete-za-spora-sudenja-187-miliona-dinara.

179 Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2763011/sta-je-doneo-zakon-o-sudjenju-u-razumnom-roku.html.

180 Vidi *Izveštaj 2014*, III.5.4.2. i *Izveštaj 2016*, II.4.3.

181 Izveštaj o radu prekršajnih sudova u 2016. godini dostupan je na: http://pkap.sud.rs/documents/izvestaj-o-radu-prekrsajnih-sudova-u-rs-u-2016.pdf.

182 Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2738279/zasto-sudski-procesi-zastarevaju-i-ko-je-za-to-odgovoran.html.

već da dugo traju zbog preopterećenosti suda i tužilaštva. Predsednik Prekršajnog apelacionog suda izjavio je da svaki prekršajni sudija ima u radu od 1.200 do 1.700 predmeta godišnje i to nije samo slučaj u beogradskom prekršajnom sudu, već i u drugim sudovima. [183] U Udruženju tužilaca Srbije navode da tužilaštvo nema dovoljno kapaciteta u smislu broja zamenika javnih tužilaca, imajući u vidu da su preuzeli vođenje tužilačke istrage, a da nisu dobili značajno povećanje broja ljudi. Takođe, kao jedan od problema u radu tužilaštva navodi se i nemogućnost efektivne i efikasne kontrole nad radom policije.[184]

Posledice zastarevanja sudskih predmeta snose građani Republike Srbije. Naime, prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o prekršajima, sud koji je postupak vodio dužan je da u slučaju obustave postupka usled nastupanja zastarelosti krivičnog, odnosno prekršajnog gonjenja okrivljenom nadoknadi troškove koje je imao usled vođenja postupka protiv njega. Imajući u vidu dugo trajanje, pre svega krivičnih postupaka, kao i težinu krivičnih dela za koja su se teretila okrivljena lica, država iz budžeta samo na ime naknade troškova za angažovanje branilaca okrivljenih svake godine isplaćuje višemilionske iznose.

4.2. 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.

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.[185] Ujednačavanju sudske prakse doprinela bi i baza podataka koja bi omogućila sudovima uvid u postupanje ostalih sudova.[186]

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđen je niz aktivnosti koje je potrebno preduzeti u cilju ujednačavanja sudske prakse, a čije sprovođenje je bilo planirano do kraja 2016. godine. Neke od ovih aktivnosti – analiza normativnog okvira ko-

183 Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/378572/Zasto-prekrsaji-zastarevaj.

184 Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2738279/zasto-sudski-procesi-zastarevaju-i-ko-je-za-to-odgovoran.html.

185 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.

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

jim se uređuju pitanja obaveznosti sudske prakse, prava na pravni lek i nadležnosti za odlučivanja po pravnim lekovima i objavljivanja sudskih presuda i sentenci imajući u vidu stavove Venecijanske komisije, kao i izmena normativnog okvira kojim se uređuju ova pitanja – nisu sprovedene u predviđenim rokovima. Kao razlog za to u Izveštaju 4/2016 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 bila je navedena činjenica da je zbog promena sastava vodeće strukture u Ministarstvu pravde, Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca bilo neophodno imenovati nove članove radne grupe, odnosno da radna grupa ponovo počne sa radom.[187] Međutim, i godinu dana nakon objavljivanja ponenutog izveštaja, u Izveštaju 3/2017 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 konstatovano je da ova aktivnost i dalje nije realizovana.[188]

4.3. Pretpostavka nevinosti i druge garancije optuženima za krivična dela

U pravu Srbije postoje tri vrste kažnjivih dela – krivična dela, prekršaji i privredni prestupi. 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 prevodioca 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 drugih relevantnih zakona u skladu su s međunarodnim standardima. Problemi i kršenja ovih procesnih garancija javljaju se u praksi.

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 tema našla se i u aktivnostima predviđenim Akcionim planom za Poglavlje 23, a za cilj imaju podizanje svesti da kritikovanje sudskih odluka, kao i kršenje pretpostavke nevinosti naročito od strane političara, predstavlja rizik po nezavisnost pravosuđa.

187 Izveštaj 4/2016 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 99.

188 Izveštaj 3/2017 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 203.

Zakon o javnom informisanju i medijima[189] (čl. 73) propisuje da se niko u mediju ne sme označiti učiniocem kažnjivog dela, odnosno oglasiti krivim ili odgovornim pre pravnosnažnosti odluke suda, a suprotno postupanje je prekršajno sankcionisano[190] tako što je propisano da će se odgovorni urednik medija kazniti novčanom kaznom u rasponu od 50.000 do 150.000 dinara. Kao jedna od aktivnosti predviđenih AP za Poglavlje 23 predviđeno je efikasnije procesuiranje prekršaja po zahtevu ministarstva zaduženog za medije i informisanje, kao i vođenje preciznih statistika o ovoj vrsti postupaka od strana Vrhovnog kasacionog suda.[191]

Prema podacima iz Izveštaja 3/2017 o sprovođenju AP za Poglavlje 23 zbog prekršaja iz člana 140 Zakona o javnom informisanju i medijima, od 1. januara 2017. godine do 1. septembra 2017. godine, pred prekršajnim sudovima Republike Srbije pokrenuto je ukupno 10 prekršajnih postupaka, dok su okončana četiri prekršajna postupka, od kojih je jedan započet u 2016. godini, dok se za ostala tri postupka taj podatak ne navodi. Svi navedeni postupci vode se pred Prekršajnim sudom u Beogradu, dok ostali prekršajni sudovi, kao i u prethodnom periodu, nemaju u radu predmete zbog izvršenja prekršaja iz člana 140 Zakona o javnom informisanju i medijima. Pred Prekršajnim apelacionim sudom u označenom periodu pokrenut je i okončan samo jedan drugostepeni postupak. U izveštaju se navodi da s obzirom na mali broj pokrenutih i vođenih postupaka, prekršajni sudovi nisu identifikovali posebne izazove u procesuiranju ovih prekršaja.[192]

Takođe, još jedna od aktivnosti koja je predviđena AP za Poglavlje 23 je donošenje Kodeksa ponašanja za narodne poslanike o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka. Iako je njegovo donošenje bilo planirano još za kraj 2015. godine, navedeni kodeks je usvojen tek 20. jula 2017. godine.[193] Ovim kodeksom je, između ostalog, propisano da poslanik u javnim nastupima i izjavama ne sme da, pre donošenja pravnosnažne odluke suda, za učinioca krivičnog dela označi lice protiv koga je pokrenut krivični postupak ili u odnosu na koje su preduzete radnje koje prethode krivičnom postupku, kao što su hapšenje, saslušanje uhapšenog i zadržavanje osumnjičenog. Takođe, poslanik u javnosti ne sme u toku trajanja krivičnog postupka, da iznosi ideje, informacije ili mišljenja kojima se predviđa tok ili ishod tog postupka ili kojima se ocenjuje procesna vrednost dokaza koji su izvedeni ili tek treba da budu izvedeni, na način na koji je moguće uticati na ishod krivičnog postupka.

U januaru 2016. godine Vlada Republike Srbije usvojila je zaključak o usvajanju Kodeksa ponašanja članova Vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka, što takođe predstavlja jednu od aktivnosti predviđenih AP za Poglavlje 23.[194] Međutim, iako se ovim kodeksima takvo postupanje za-

189 *Sl. glasnik RS,* 83/14, 58/15 i 12/16 – autentično zumačenje.

190 Član 140 Zakona o javnom informisanju.

191 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 47.

192 Izveštaj 3/2017 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 41.

193 *Sl. glasnik RS*, 71/17.

194 Vidi više *Izveštaj 2016*, I.4.9.

branjuje, javnost je i tokom 2017. godine bila svakodnevno preplavljena izjavama, radnjama i postupcima narodnih poslanika i članova Vlade kojima se povređuje pravo na pretpostavku nevinosti. Imajući u vidu da ni jednim ni drugim kodeksom nisu predviđene nikakve sankcije u slučaju nepoštovanja propisanih prava i dužnosti, brojna kršenja njihovih odredbi ostaju bez posledica. Ovim povodom u oktobru 2017. godine reagovao je i VSS koji u svom saopštenju između ostalog konstatuje da se svakodnevnim izjavama političara i državnih funkcionera krši pretpostavka nevinosti.[195]

Pored pretpostavke nevinosti, 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). Takođe, Ustav 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 počev od prvog kvartala 2017. godine 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. Počev od trećeg kvartala 2017. godine 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 osumnjičeni razume razlikuje od gore navedenih, obavezno je obezbeđivanje sudskog tumača za jezik koji okrivljeni razume.[196] Međutim, u Izveštaju 3/2017 o sprovođenju AP za Poglavlje 23 konstatovano je da je jedna od aktivnosti delimično realizovana, a da druga uopšte nije realizovana. Kao razlog za to navodi se činjenica da tokom 2017. godine nisu usvojene izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku, te nije bilo moguće početi sa sprovođenjem ovih aktivnosti.[197]

Ustav garantuje pravo na odbranu svakome ko je okrivljen za krivično delo, kao i 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). Takođe, okrivljeni koji ne može da snosi troškove branioca, ima pravo na besplatnog branioca, ako to zahteva interes pravičnosti, u skladu sa zakonom.[198] 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).

195 Vidi više u III.1.6.

196 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 228 i 298.

197 Izveštaj 3/2017 o sprovođenju AP za Poglavlje 23, str. 402 i 565.

198 Član 33, st. 3 Ustava Republike Srbije.

4.4. Javno beležništvo

Zakon o javnom beležništvu usvojen je 2011. godine, a njegova primena počela je 1. septembra 2014. godine. Od usvajanja do danas ovaj zakon je više puta menjan, a poslednje izmene i dopune stupile su na snagu 29. decembra 2015. godine.[199] Za razliku od prethodnih godina, kada su sporne odredbe Zakona o javnom beležništvu i drugih sa njim povezanih zakona dovele do blokade pravosudnog sistema usled višemesečnog štrajka advokata,[200] tokom 2017. godine u javnosti nije bilo većih polemika kada je reč o radu javnih beležnika.

Prema podacima iz Izveštaja 3/2017 o sprovođenju akcionog plana za Poglavlje 23, na dan 26. septembra 2017. godine na teritoriji Republike Srbije delatnost su obavljala 163 javna beležnika, dok je 37 javnobeležničkih pomoćnika upisano u Imenik javnobeležničkih pomoćnika. Spisak svih javnobeležničkih kancelarija dostupan je na sajtu Javnobeležničke komore Srbije.[201]

Najvažnija novina u 2017. godini kada je o radu javnih beležnika reč jeste to što su poslovi overe potpisa, rukopisa i prepisa od 1. marta 2017. godine prešli u isključivu nadležnost javnih beležnika.[202] S obzirom da do navedenog datuma nisu u svim gradovima i opštinama imenovani javni beležnici, ove poslove u njima nastavili su da obavljaju osnovni sudovi, sudske jedinice, prijemne kancelarije osnovnih sudova, kao i opštinske uprave, a do imenovanja javnih beležnika.[203]

4.5. 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 koriste tri različita sistema za elektronsko vođenje podataka: AVP – aplikacija koju koriste osnovni,

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

200 Vidi više *Izveštaj 2014*, III.5.4.3. i *Izveštaj 2015,* II.4.4.5.

201 Spisak svih javnobeležničkih kancelarija dostupan je na: http://beleznik.org/index.php/sr/pronadi-svog-javnog-beleznika/spisak-javnih-beleznika-i-kontakti.

202 Član 29 Zakona o overi potpisa, rukopisa i prepisa, *Sl. glasnik RS*, 93/14 i 22/15.

203 Vidi: https://www.mpravde.gov.rs/vest/15090/izmene-u-overi-potpisa-rukopisa-i-prepisa-od-1-marta-2017-godine.php.

viši i privredni sudovi, kao i Privredni apelacioni sud, SAPS – aplikacija koju koriste Vrhovni kasacioni sud, Upravni sud, apelacioni sudovi, Viši sud u Sremskoj Mitrovici, Osnovni sud u Sremskoj Mitrovici i aplikacija SIPRES – koju koriste Prekršajni apelacioni sud i prekršajni sudovi.[204]

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.

Podaci iz Izveštaja 3/2017 o sprovođenju AP za Poglavlje 23 ukazuju da pored činjenice da postoje različiti programi za vođenje predmeta, od kojih svaki ima svoja ograničenja, problem leži i u tome što su lica koja unose podatke u ove programe nedovoljno osposobljena za rad u njima.

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine[205] i Akcionim planom za Poglavlje 23, predviđeno je uspostavljanje jedinstvenog sistema 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.[206]

Program za ponderisanje predmeta koji obezbeđuje stepenovanje u uvođenju sistema ponderisanja, kao jednog od kriterijuma njihove raspodele nije donet ni u 2017. godini, zbog čega nije ispunjen niz drugih aktivnosti iz AP za Poglavlje 23.[207] Tako na primer, 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. Sudski poslovnik je u toku 2016. godine tri puta menjan,[208] međutim nijedna od pomenutih izmena nije bila izmena predviđena Akcionim planom.

204 Vidi više *Izveštaj 2016*, I.4.6.

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

206 Vidi više *Izveštaj 2016*, I.4.6.

207 Izveštaj 3/2017 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 62, 63 i 64.

208 *Sl. glasnik RS*, 39/16, 56/16 i 77/16.

5. Pravo na privatnost i tajnost prepiske

5.1. Normativni okvir

Evropska konvencija i PGP garantuju pravo na privatnost koje uključuje zaštitu porodičnog života, doma i prepiske. PGP garantuje i pravo na zaštitu časti i ugleda što nije izričito navedeno u EKLJP, ali je Evropski sud u svojim presudama tumačio pojam zaštite privatnosti tako da uključuje pravo na zaštitu časti i ugleda.[209] Prema praksi Evropskog suda, privatnost, između ostalog, obuhvata i fizički i moralni integritet, seksualnu opredeljenost,[210] odnose s drugim ljudima, uključujući i poslovne i profesionalne odnose.[211] Evropski sud prihvata široko tumačenje koncepta privatnosti i smatra da se sadržina ovog prava ne može unapred taksativno odrediti.[212]

Srbiju takođe obavezuje i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka,[213] prvi obavezujući međunarodni instrument u oblasti zaštite podataka o ličnosti, prema kojoj države moraju da preduzmu neophodne mere kako bi se obezbedila zakonska zaštita osnovnih ljudskih prava u vezi s automatskom obradom ličnih podataka. Protokol uz ovu konvenciju, koji je Srbija takođe ratifikovala,[214] nalaže državama da obrazuju nadzorne organe i bliže uređuje prekogranični protok ličnih podataka do primaoca koji nije u nadležnosti strane ugovornice Konvencije.

Ustav Srbije jemči nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta (čl. 25), nepovredivost stana (čl. 40) i tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja (čl. 41). Iako Ustav ne sadrži izričitu odredbu o poštovanju prava na privatni život, Ustavni sud Srbije smatra da ovo pravo predstavlja sastavni deo ustavnog prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti,[215] 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.

---

209 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).

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

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

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

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

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

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

Ustav sadrži načelnu odredbu kojom jemči zaštitu podataka o ličnosti, i propisuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom i izričito propisuje da je zabranjena i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. 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, 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).

Neophodnost prilagođavanja pravnog okvira, međunarodnog i nacionalnih, tehnološkom razvoju i promenjenim okolnostima koje utiču na sve aspekte društvenog života poslednjih godina je u punom jeku. Pravo na privatnost u „digitalnom dobu" suočeno je sa brojnim izazovima na koje se adekvatni odgovori traže u okviru univerzalnih (UN) i regionalnih mehanizama (Savet Evrope). U oktobru 2017. godine Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija predstavljen je Izveštaj Specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija za pravo na privatnost.[216] Jedan od osnovnih ciljeva mandata Specijalnog izvestioca je da Savetu za ljudska prava predloži osnove za raspravu i da doprinese da se pod okriljem Ujedinjenih nacija usvoje principi i odredbe koje bi kasnije mogle da budu integrisane u nacionalna zakonodavstva država članica UN. To podrazumeva i predlog mogućih mehanizama za njihovu primenu i nadzor nad poštovanjem načela privatnosti. Pred Specijalnim uzvestiocem je i zadatak da ponudi državama više mogućih rešenja za popunjavnje pravnih praznina u međunarodnom pravu koje reguliše privatnost i nadzor u *cyber space*. To je posebno važno kada se ima u vidu da Izveštaj Specijlanog izvestioca upozorava na činjenicu da, zbog pravnih praznina međunarodnog prava koje se odnosi na nadzor i privatnost u *cyber space*, postoje ozbiljne prepreke za uživanje prava na privatnost.

Specijalni izvestilac u svom izveštaju navodi da postoji nekoliko oblasti (kao što su otkrivanje, zaštita, istraga i krivično gonjenje za krivična dela, kao i pitanja vezana za nacionalnu sigurnost) u kojima se ne može insistirati na apsolutnosti prava na privatnost. Ipak, očuvanje demokratije zahteva mehanizme kontrole koji bi osigurali da je svaki nadzor preduzet u cilju zaštite slobodnog društva. Njegov je zaključak da prethodna dozvola za nadzor i naknadna kontrola tih aktivnosti moraju biti osnovna zaštitna mera neophodna u demokratskom društvu.

216 Izveštaj Specijalnog izvestioca za pravo na privatnost dostupan je na: https://iapp.org/media/pdf/resource_center/A-72–43103_EN.pdf.

5.2. Tajnost prepiske – normativni okvir

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[217] na član 8 EKLJP, kao i na praksu ESLJP uvodi ovaj standard u naš pravni sistem.

Rešenja sadržana u zakonima[218] kojima je regulisana oblast praćenja komunikacija, prethodnih godina bila su predmet brojnih polemika. Tokom poslednjih pet godina 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.[219] Pored toga, Narodna skupština je samoinicijativno uskladila odredbe Zakonika o krivičnom postupku sa Ustavom i ne čekajući da Ustavni sud donese sud o njihovoj ustavnosti.

Pitanjem zaštite prava na privatnost bavili su se i organi Evropske unije. Naime, posle serije terorističkih napada u Londonu i Madridu, Evropska unija je 2006. godine usvojila Direktivu o zadržanim podacima 2006/24/EC,[220] koja je između ostalog propisivala obavezu operatora da zadržavaju podatke o komunikaciji korisnika, što je državnim organima omogućavalo da u svakom trenutku pristupe podacima svih korisnika elektronskih komunikacija. U aprilu 2014. godine Evropski sud pravde je proglasio EU Direktivu 24/2006 nevažećom i stao na stanovište da zadržavanje podataka o komunikaciji po ovoj direktivi predstavlja nesrazmerno zadiranje u pravo na privatnost i tajnost komunikacije.[221]

5.3. Zadržavanje podataka korisnika i podataka o komunikaciji – pristup zadržanim podacima

Ni više od tri godine nakon donošenja ove odluke Evropskog suda pravde, Srbija nije uzela u obzir u njoj zauzete stavove kada je u pitanju problematika zadržanih podataka korisnika i ostvarivanje prava na privatnost i tajnost prepiske.

217 IUž 1245/10.

218 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).

219 Vidi *Izveštaj 2014,* II.6.4.

220 Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:EN:PDF.

221 Dostupno na: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014–04/cp140054en.pdf.

Zakon o elektronskim komunikacijama (ZEK)[222] uveo je obavezu operatora elektronskih komunikacija koji zadržavaju podatke o komunikaciji, kao i obavezu 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 za informacije od javnog značaja (Poverenik). 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.[223]

U kojoj meri i na koji način su operateri i državni organi ispunili obavezu dostavljanja evidencija o zadržanim podacima predstavljeno je u Analizi o zadržavanju podataka u Srbiji koju je objavila *Share* fondacija.[224] Izveštaj obuhvata period od početka 2014. do kraja 2016. godine. Kada su u pitanju operatori mobilne telefonije, sva tri operatora (Telekom Srbija, Telenor i VIP mobile) su dostavila Povereniku pomenute izveštaje. Međutim, izveštaji se kvalitativno u velikoj meri razlikuju. Telenor u svom izveštaju navodi tri vida pristupa zadržanim podacima: državni organi (MUP, BIA, VBA i sudovi) podnosili su zahteve elektronskom poštom, pisanim putem, ili su pristupali podacima direktno tj. posredstvom Monitoring centra. Za navedeni period od 3 godine evidentan je trend smanjenja zahteva koje su državni organi upućivali Telenoru za pristup zadržanim podacima. U 2014. godini Telenor je registrovao 4.611 zahtev, u 2015. 2.287 zahteva, dok je u 2016. godini registrovano svega 356 zahteva. Može se sa prilično sigurnošću zaključiti da ovaj trend smanjivanja broja zahteva nije posledica „manjeg interesovanja" državnih organa za zadržane podatke o ostvarenoj komunikaciji, već uspostavljanja Monitoring centra tj. implementacije novog informacionog sistema koji omogućava direktan pristup ovim podacima. Ovu tvrdnju potkrepljuje podatak da je samo u 2016. godini ostvareno 293.244 samostalnih pristupa od strane državnih organa. Treba napomenuti da je Telenor jedini operator koji je u svojim izveštajima izneo podatke o direktnim pristupima.

U izveštaju koji je dostavio VIP mobile takođe se navode brojevi zahteva za pristup zadržanim podacima. U 2014. godini registrovano je 109, u 2015. 146 zahteva, dok je u 2016. godini VIP mobile primio 114 zahteva. Najviše zahteva uputili su Ministarstvo unutrašnjih poslova i sudovi, a kao pravni osnov najčešće se navodilo „ovlašćenja policije prema članu 286 Zakonika o krivičnom postupku", mada u najvećem broju slučajeva upućivanja zahteva državni organi nisu navodili pravni osnov zahteva za pristup zadržanim podacima.

222 *Sl. glasnik RS*, 44/10, 60/13 – odluka US i 62/14.

223 Stavom 2, člana 128 Zakona o elektronskim 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.

224 Analiza dostupna na: https://labs.rs/sr/zadrzavanje-podataka-o-komunikaciji-u-srbiji/.

Kada je reč o Telekomu Srbija, koji prema podacima RATEL ima najveći udeo na tržištu u Srbiji, zabrinjava činjenica da su izveštaji koji su dostavljeni Povereniku oskudni, i da se u njima na jednoj strani navodi samo broj zahteva, i u koliko slučajeva je postupljeno po zahtevu. Ni VIP mobile ni Telekom Srbija u svojim izveštajima ne dostavljaju podatke o samostalnim pristupima nadležnih organa zadržanim podacima.

Prema Zakonu o elektronskim komunikacijama, operator ima obavezu da zadržane podatke čuva 12 meseci od dana kada je komunikacija obavljena. Nakon isteka ovog perioda, operator ima obavezu da zadržane podatke izbriše. Međutim, Zakonom je predviđeno da je operator u obavezi da trajno čuva one podatke za koje su određeni državni organi uputili zahtev za pristup. U pitanju su podaci koji su korišćeni ili tokom istrage ili tokom sudskog postupka, zbog čega je neophodno omogućiti pristup na osnovu odluke suda ovim podacima i nakon isteka roka od 12 meseci. Međutim, u nekim slučajevima, zahtevi za pristup zadržanim podacima obuhvataju mnogo širi krug podataka od onih koji su neophodni za npr. vođenje istrage. Tako na primer zahtevom za pristup zadržanim podacima mogu se zatražiti svi podaci koje je zabeležila jedna bazna stanica u određenom vremenskom periodu. Na taj način, pored podatka o ostvarenoj komunikaciji za konkretno lice ili lica koja su predmet istrage, bazna stanica je zadržala i podatke svih onih lica čiji su mobilni telefoni u datom periodu bili povezani sa tom baznom stanicom, odnosno ostaju zabeleženi i podaci o ostvarenoj komunikaciji onih lica koja nisu predmet istrage. Zakonom o elektronskim komunikacijama nije uređeno da se oni podaci koji su bili obuhvaćeni zahtevom, a za koje se ispostavi da nisu potrebni, izbrišu nakon isteka roka od 12 meseci.

Imajući u vidu da se nadležni organi najčešće odlučuju da zadržane podatke o ostvarenoj komunikaciji korisnika usluga tri mobilna operatera pribave direktnim putem, odnosno posredstvom monitoring centra neophodno je osvrnuti se na njegov pravni položaj. Prema članu 127 ZEK operateri su dužni da omoguće nadležnim organima zakonito presretanje elektronske komunikacije, kao i da o svom trošku obezbede neophodne tehničke i organizacione uslove (uređaje i programsku podršku) za zakonito presretanje komunikacije. Nadležni državni organ koji sprovodi poslove zakonitog presretanja dužan je da vodi evidenciju o presretnutim elektronskim komunikacijama, koja naročito sadrži određenje akta koji predstavlja pravni osnov za vršenje presretanja, datum i vreme vršenja presretanja, kao i da ovu evidenciju čuva kao tajnu, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

Zakon ovlašćuje Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija da bliže propisuje zahteve za uređaje i programsku podršku kao i tehničke zahteve za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka. Ministarstvo je 2015. godine donelo Pravilnik o tehničkim zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama.[225] Shodno članovima 3 i 4 Pravilnika neophodne tehničke i organizacione uslo-

225 *Sl. glasnik RS,* 88/15.

ve za presretanje komunikacije obezbedila su sva tri operatera mobilne telefonije. Monitoring centar se trenutno, do „obezbeđenja prostora koji je pod stalnim nadzorom nadležnih državnih organa“, nalazi u prostorijama Bezbednosno-informativne agencije. Prema Pravilniku, svim nadležnim državnim organima je omogućen samostalan i nesmetan pristup ovom centru. Operateri i nadležni organi prema odredbama Zakona i Pravilnika imaju obavezu da vode evidenciju podataka o pristupu, odnosno dostavljanju zadržanih podataka, koja naročito sadrži: određenje odluke suda koji predstavlja pravni osnov za pristup, odnosno dostavljanje zadržanih podataka, datum i vreme pristupanja, odnosno dostavljanja zadržanih podataka i ovu evidenciju čuvaju kao tajne podatke, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

Sprovođenje zakonitog presretanja elektronskih komunikacija mora se omogućiti bez prekida, za sve vreme trajanja odluke suda koja predstavlja pravni osnov za vršenje zakonitog presretanja elektronskih komunikacija. Imajući u vidu da Monitoring centar omogućava državnim organima da u svakom trenutku mogu pristupiti bazama podataka o zadržanim podacima kao i činjenicu da je samo Telenor u 2015. i 2016. godini zabeležio po 300.000 pristupa nadležnih državnih organa, opravdano je pitanje da li se radi o zakonitom presretanju elektronske komunikacije, odnosno da li postoji pravni osnov. Pored toga, ne postoji ni Zakonom ni Pravilnikom utvđen organ koji će biti nadležan za kontrolu korišćenja Monitoring centra. Sve ovo navodi na zaključak da su podaci o elektronskoj komunikaciji svih građana potpuno nezaštićeni i da mogu biti zloupotrebljeni. Budući da je Predlog novog zakona o elektronskim komunikacijama predvideo da će se pitanje zakonitog presretanja elektronske komunikacije i zadržavanja podataka urediti novim zakonom potrebno je otkloniti postojeće nedostatke i uspostaviti efikasan mehanizam kontrole pristupa zadržanim podacima.

Krajem oktobra 2017. godine Vlada je usvojila Predlog zakona o elektronskim komunikacijama. Međutim, iako Predlog u velikoj meri usklađuje rešenja sa komunitarnim pravom neophodno je osvrnuti se na određena pitanja koja su u direktnoj vezi s pravom na privatnost. Naime, Predlog zakona izostavlja uređivanje pitanja zadržavanja podataka i upućuje se na zakon koji će posebno urediti ovu oblast. Prvo, treba istaći da tekst Predloga sadrži veliki broj upućujućih odredaba kojima se eksplicitno navodi da će zadržavanje podataka biti uređeno posebnim zakonom. Takođe, u prelaznim i završnim odredbama ističe se da će odredbe važećeg Zakona o elektronskim komunikacijama kojima je uređeno presretanje komunikacije i zadržavanje podataka o ostvarenoj komunikaciji biti na snazi do donošenja zakona koji će ovu materiju posebno urediti.

Rok u kome je potrebno usvojiti ovaj zakon nije poznat što znači da će i nakon stupanja na snagu novog zakona o elektronskim kominikacijama važiti sporne odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama kao i Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim

komunikacijama. Takođe, imajući u vidu dosadašnju praksu i intencije predlagača zakona, postoji opravdana zabrinutost da će zakon koji bude uređivao presretanje elektronske komunikacije i zadržavanje podataka o ostvarenoj komunikaciji predvideti slična rešenja ili čak rešenja koja će i umanjiti postojeći nivo garantovanih prava i dati ovlašćenja državnim organima za još veće zadiranje u privatnost građana.

Još jedno rešenje predviđeno Predlogom zakona je naišlo na kritike stručne javnosti. Naime, članom 144 je predviđeno da je operator dužan da izvrši registraciju pretplatnika pre početka pružanja usluge preko javne mobilne komunikacione mreže. Ova registracija obuhvatala bi evidentiranje sledećih podataka o pretplatniku: ime i prezime, odnosno naziv pravnog lica; broj lične karte ili pasoša za fizička lica i matični broj za pravna lica; adresu pretplatnika i dodeljeni broj, odnosno dodeljenu identifikaciju pretplatnika. Način registracije pretplatnika bio bi uređen aktom Ministarstva u čiju nadležnost spadaju poslovi telekomunikacija na osnovu predloga koji bi pripremila Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge. S obzirom da se ne navodi o kojim pretplatnicima je reč može se zaključiti da će se registracija odnositi i na pripejd korisnike. Kako je jedan od najčešće navođenih razloga za uvođenje ovakvog rešenja borba protiv kriminala i lakše otkrivanje učinilaca krivičih dela treba istaći da ne postoje empirijski dokazi da uvođenje registracije pripejd korisnika utiče na smanjenje kriminaliteta,[226] zbog čega se postavlja pitanje opravdanosti i svrsishodnosti obrade ovih podataka. Poverenik je takođe komentarisao predlog novog zakona i skrenuo pažnju na neka pitanja u vezi sa registracijom pripejd korisnika. Ukazao je na činjenicu da nije jasno kada obaveza registracije stupa na snagu. Sporno je i rešenje iz prelaznih i završnih odredbi predloga zakona po kome je operator u obavezi da u roku od devet meseci sprovede preregistraciju i da pretplatnicima koji se u tom roku ne preregistruju oduzme broj.[227] Rok od devet meseci počinje da teče od stupanja na snagu pravilnika kojim će Ministarstvo bliže urediti tehničke uslove za registraciju, ali rok u kome Ministarstvo treba da donese taj pravilnik nije određen. S tim u vezi, naročito je sporan način na koji će se obaviti registracija već postojećih pripejd pretplatnika, te registracija novih pripejd pretplatnika, imajući u vidu da se pripejd kartice ne kupuju samo u ovlašćenim organizacionim jedinicama operatora već su dostupne na velikom broju prodajnih mesta koja nisu ni u kakvoj vezi sa operatorima. Time se otvara pitanje da li će i lica zaposlena u trafikama, prodavnicima i sl. imati pravo da legitimišu kupce pripejd kartica i da čuvaju i obrađuju njihove podatke. Takvo rešenje bi bilo nedopustivo, jer bi to značilo da se velikom broju ljudi koji nisu obučeni u oblasti zaštite podatka o ličnosti poveravaju poslovi koji uključuju obradu podataka.[228]

---

226 Pogledati izveštaj GSM asocijacije za 2016. godinu. Dostupno na: https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/04/GSMA2016_Report_MandatoryRegistration OfPrepaidSIMCards.pdf.

227 Broj korisnika pripejd kartice je oko 4,5 miliona, pa je teško očekivati da će ova promena biti izvedena bez velikih zastoja.

228 Vidi saopštenje Poverenika dostupno na: https://www.poverenik.rs/en/press-releases/2690-registration-of-prepaid-sim-card-users.html i „Ko registruje pripejd korisnike“, *Danas*, 30. oktobar.

5.4. Porodični život i porodica

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava porodični život se shvata u smislu faktičkog postojanja bliskih ličnih veza.[229] Ovo obuhvata niz odnosa, kao što su brak, deca, odnosi između roditelja i dece[230] i nevenčanih parova koji žive sa svojom decom.[231] Čak i sama mogućnost zasnivanja porodičnog života može biti dovoljna da privuče zaštitu odredbe člana 8.[232] Drugi odnosi za koje je utvrđeno da spadaju pod član 8 obuhvataju odnose sestara i braće, ujaka/tetke i sestričina/bratičina,[233] roditelja i usvojene dece i baba i deda sa svojim unucima.[234] 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.[235]

Ustav Srbije 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.[236] 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 pro-

---

Dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=360659&title=Poverenik%3A+Ko+registruje+pripejd+korisnike%3F.

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

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

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

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

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

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

235 *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.

236 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/2011.

pisi kojima se uređuju pojedina prava koja proističu iz bračnih odnosa još uvek nisu usklađeni sa ovom normom.

Odredbe Porodičnog zakona[237] 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).

Republika Srbija ni u 2017. godini nije izvršila presudu *Zorica Jovanović protiv Srbije* u delu koji se odnosi na formiranje mehanizma za utvrđivanje činjenica o položaju novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima u Republici Srbiji. Predlog Zakona o nestalim bebama ušao je u skupštinsku proceduru ali je, prema rečima Ministarstva pravde, povučen zbog izbora nove vlade.[238] U septembru 2017. godine Komitet ministara Saveta Evrope usvojio je privremenu rezoluciju u kojoj je izrazio veliku zabrinutost jer uprkos ponovljenim pozivima Srbiji da usvoji Zakon i garancijama koje su vlasti davale u više navrata. Zakon još uvek nije usvojen.[239] U dokumentu Komiteta ministara Saveta Evrope od 7. decembra 2017. godine ističe se da Srbija nije preduzela potrebne aktivnosti nakon usvajanja privremene rezolucije i da vlasti nisu obavestile Komitet ministara o preduzetim koracima kada je u pitanju usvajanje zakona. Komitet ministara ističe da izostanak bilo kakvog odgovora na ponovljene pozive da se usvoji zakon predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost, posebno imajući u vidu da je rok za preduzimanje mera koje je Evropski sud za ljudska prava predvideo u ovom slučaju istekao 9. septembra 2014. godine. Stoga je Komitet ministara ponovio zahtev da vlasti u Srbiji preduzmu hitne mere kako bi se Zakon usvojio bez daljeg odlaganja. Komitet takođe navodi da će uputiti jasnu i čvrstu poruku vlastima u Srbiji da je apsolutno neophodno da se osigura roditeljima nestalih beba da dobiju informacije o sudbini svoje dece i pravičnu naknadu.[240]

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

238 „Zakon o nestalim bebama – neispunjena obećanja 15 godina“, *N1,* 24. septembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a330272/Vesti/Vesti/Zakon-o-nestalim-bebama-Neispunjena-obecanja-15- godina.html.

239 Privremena rezolucija dostupna na: https://rm.coe.int/168074cb92.

240 Dokument Komiteta ministara Saveta Evrope. Dostupan na: https://rm.coe.int/compilation-decisions-2014–2018-en-/168077e33a.

6. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti

6.1. Normativni okvir

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).[241] Ovim zakonom uređuju se uslovi za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, prava lica i zaštita prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju, ograničenja zaštite podataka o ličnosti, postupak pred nadležnim organom za zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđenje podataka, evidencija, iznošenje podataka iz Srbije i nadzor nad izvršavanjem ovog zakona.[242]

Međutim, zabrinjava činjenica da, sa izuzetkom Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik),[243] država ne reaguje adekvatno na brojne povrede ovog prava i da ono često ostaje nezaštićeno. U godišnjem izveštaju za 2016. godinu[244] Poverenik konstatuje da je situacija u ovoj oblasti alarmantna. U Izveštaju je istaknuto da su neodgovarajući pravni okvir i brojna pitanja koja su ostala neuređena u praksi dovela do brojnih ekscesa i povreda prava na zaštitu podataka o ličnosti, od kojih su neke od izuzetno velikog značaja. Kao ključni razlog zašto se materija zaštite podataka o ličnosti u Srbiji ne uređuje sistemski Poverenik vidi u odsustvu odgovarajućih aktivnosti nadležnih državnih organa, pre svega Vlade Srbije, koja već punih osam godina iz nerazumljivih razloga, ali uporno, ne preduzima neophodne korake u pravcu uređivanja pravnog okvira zaštite podataka o ličnosti i time dalje generiše prateće negativne posledice.

6.2. Predlog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđena je izrada novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa Modelom zakona sačinjenog od strane Poverenika

241 *Sl. glasnik RS,* 97/08, 104/09, 68/12 – odluka US i 107/12.

242 O važećem zakonu vidi više *Izveštaj 2016*, II.6.1.

243 O radu Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti vidi više u III.4.2.

244 Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2016. godinu. Izveštaj dostupan na: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2016/latizvestaj2016.pdf.

za zaštitu informacija od javnog značaja i podataka o ličnosti i donošenje podzakonskih akata u vezi sa primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Predviđene su i aktivnosti na jačanju kadrovskih kapaciteta Poverenika u skladu sa postojećim pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta i sprovođenje analize potreba za jačanjem kadrovskih kapaciteta Poverenika u vezi sa novim nadležnostima.

Iako je Akcionim planom za Poglavlje 23 inicijalno bilo predviđeno da novi zakon o zaštiti podataka o ličnosti bude usvojen u četvrtom kvartalu 2015. godine ova aktivnost nije realizovana ni u 2017. godini. Radna grupa za izradu novog zakona je u 2015. godini predstavila javnosti nacrt zakona koji je suštinski odstupao od Modela zakona koji je Poverenik još 2014. godine dostavio Vladi iako je u Akcionom planu predviđeno da nacrt treba da bude u skladu sa Modelom. Nakon javne rasprave u kojoj su stručna javnost i Poverenik uputili brojne kritike na tekst nacrta on je povučen i o njemu se više nije raspravljalo. U međuvremenu, Evropski parlament je u aprilu 2016. godine usvojio Uredbu o zaštiti pojedinca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka,[245] koja stupa na snagu u maju 2018. godine i Direktivu o zaštiti pojedinaca u odnosu na obradu podataka o ličnosti od strane nadležnih tela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih dela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka.[246]

Usled novih okolnosti i Poverenik je pristupio izmeni Modela zakona i nakon javne rasprave u julu predstavio novi Model zakona koji je dostavio Vladi.[247] U javnoj raspravi koja je trajala dva meseca učestvovao je veliki broj organizacija i udruženja pa je podrška za Model zakona došla i od subjekata kao što su Savet stranih investitora, Američka privredna komora u Srbiji, Udruženje banaka Srbije, Društvo za informatiku Srbije, Društvo sudija Srbije i nevladinih organizacija.

Pripremljeni Model zakona je u potpunosti usklađen sa Opštom uredbom EU, a što je još važnije, sadrži rešenja koja predstavljaju adekvatan odgovor na pitanja koja su uprkos upozorenja Poverenika nadležni organi ignorisali, što je za posledicu imalo i ima ugrožavanje Ustavom i zakonom zajemčenih prava građana.

Model zakona predviđa da se zakonom uređuju načela obrade podataka o ličnosti, nadležnost organa za zaštitu podataka o ličnosti, posebni vidovi obrade, prava lica i zaštita prava lica povodom obrade, obaveze povodom obrade, iznošenje podataka iz zemlje i nadzor nad sprovođenjem zakona. Model takođe uređuje načelo transparentnosti, načelo zakonitosti i pravičnosti, načelo ograničenosti svrhe, načelo srazmernosti, načelo tačnosti i načelo bezbednosti podataka. Uređen je odnos prava na pristup informacijama od javnog značaja i prava na zaštitu podataka o ličnosti, kao i kada se pravo na zaštitu ličnih podataka može ograničiti. Novine koje treba

245 Uredba Evropskog parlamenta (EU) 2016/679 od 27. aprila 2016. godine.

246 Direktiva Evropskog parlamenta (EU) 2016/680 od 27. aprila 2016. godine.

247 Model zakona dostupan je na: http://www.poverenik.rs/yu/model-zakona-o-zatiti-podataka-olinosti.html.

istaći odnose se na pravni osnov za obradu podataka, posebne vidove obrade podataka i obaveze rukovalaca podacima.

Model predviđa da se podaci o ličnosti mogu obrađivati ako je obrada podataka predviđena zakonom ili ukoliko je lice na koje se odnosi podatak dalo pristanak za obradu. Pristanak za obradu se može dati usmeno, u pisanom obliku ili konkludentnom radnjom. Davanje pristanka konkludentnom radnjom je novina i podrazumeva jednu ili više radnji, odnosno odgovarajuće postupanje, koje je jasno i nedvosmisleno, na osnovu čega se sa sigurnošću može zaključiti da postoji pristanak lica, npr. ulazak u zonu video-nadzora po prethodnom informisanju, aktivna radnja davanja podataka putem informacionih i komunikacionih tehnologija-klikom na dugme, pokazivanjem uobičajenih znakova i slično.

Kada su u pitanju posebni vidovi obrade podataka Model uređuje obradu biometrijskih podataka, video nadzor, direktno oglašavanje, obradu podataka o ulasku i izlasku iz poslovnog prostora kao i obradu jedinstvenog matičnog broja i upotrebu ličnih identifikacionih dokumenata. U posebnom odeljku uređena je i obrada podataka o ličnosti u vezi sa radnim odnosima. Podaci o ličnosti zaposlenih smeju se obrađivati, ukoliko je takva obrada neophodna za donošenje odluke o zasnivanju radnog odnosa ili ostvarivanja prava u vezi sa radnim odnosom ili za vršenje ili izvršenje prava i obaveza organizacija koje zastupaju prava zaposlenih, koja proizlaze iz zakona, ugovora o radu ili kolektivnih ugovora. Model predviđa da se zaposlenima smatraju i osobe koje konkurišu za posao i osobe čiji je radni odnos prestao.

Posebno su razrađene odredbe kojima se uređuju obaveze rukovaoca ličnim podacima. Tako, podaci moraju da budu odgovarajuće zaštićeni od zloupotreba, uništenja, gubitka, neovlašćenih promena ili pristupa, a rukovalac je dužan da preduzme tehničke, kadrovske i organizacione mere kako bi se podaci zaštitili. Rukovalac koji je organ vlasti, rukovalac koji obrađuje osetljive podatke o ličnosti, kao i rukovalac koji obrađuje podatke o ličnosti za više od 250 lica, dužni su da donesu opšti akt kojim uređuju zaštitu podataka o ličnosti. Za obavljanje poslova zaštite podataka o ličnosti rukovalac je dužan da ima jednog ili više zaposlenih koji su položili stručni ispit ili može da angažuje pravno lice, odnosno preduzetnika koji ima licencu za obavljanje poslova zaštite podataka. Rukovalac osetljivih podataka o ličnosti, rukovalac koji je organ javne vlasti, kao i rukovalac koji obrađuje podatke za više od 250 lica, dužan je da vodi evidenciju o obradi podataka o ličnosti. Model zakona podrobno uređuje i postupak iznošenje podataka iz zemlje.

Usvajanje Uredbe i Direktive Evropskog parlamenta dovelo je takođe do toga da Radna grupa uskladi odredbe sa njima pa je to učinila i 1. decembra 2017. godine javnosti je predstavljen Nacrt zakona o zaštiti podataka. Generalni utisak je da Nacrt u najvećoj meri doslovno preuzima odredbe Uredbe i Direktive pri čemu Radna grupa nije vodila računa o specifičnostima našeg pravnog sistema i konteksta u kojem se ovakve odredbe imaju primenjivati. Takođe, zakonska materija je koncipirana i izložena na način koji je teško razumljiv i pravnicima, sa velikim brojem predugačkih i „nezgrapnih“ odredaba kojima se upućuje na druge odredbe Nacrta,

što je suprotno jednom od osnovnih načela vladavine prava, da pravna norma mora biti jasna i precizna u izrazu kako bi se moglo očekivati da adresati svoje ponašanje upodobe zakonskoj odredbi.

Poverenik je u opsežnom komentaru Nacrta zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji je uputio Ministarstvu pravde istakao brojne primedbe.[248] Pre svega, Nacrtom su predviđeni posebni slučajevi obrade podataka kao što su: obrada ličnih podataka u oblasti rada i zapošljavanja; obrada u svrhu arhiviranja u javnom interesu, interesu naučnog ili istorijskog istraživanja i u statističke svrhe; obrada od strane crkava i verskih zajednica; obrada u humanitarne svrhe; u vezi sa slobodom izražavanja i informisanja i obrada u vezi sa ostvarivanjem prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja; obrada jedinstvenog matičnog broja građana.

Odredbe kojima se uređuju ovi vidovi obrade su ili upućujuće ili nedorečene dok sa druge strane Nacrt izostavlja regulisanje direktnog marketinga i video nadzora. U drugom stavu člana 1 Nacrta predviđeno je da se ovim zakonom posebno uređuje i zaštita fizičkih lica u vezi sa obradom podataka o ličnosti koju vrše nadležni organi u cilju sprečavanja, istrage i otkrivanja krivičnih dela, gonjenja učinilaca krivičnih dela, izvršenja krivičnih sankcija, uključujući sprečavanje i zaštitu od pretnji javnoj i nacionalnoj bezbednosti. Nacrt u čak 59 članova kojima se uređuje opšti režim obrade ličnih podataka kao izuzetak navodi navedeni stav 2 člana 1, odnosno da se većina pravila ne odnosi na slučajeve kada „nadležni organi" obrađuju lične podatke u cilju sprečavanja, istrage i otkrivanja krivičnih dela, gonjenja učinilaca krivičnih dela, izvršenja krivičnih sankcija, uključujući sprečavanje i zaštitu od pretnji javnoj i nacionalnoj bezbednosti. Pri tome Nacrt ne definiše na koje se sve organe i u kojim postupcima ovo pravilo odnosi.

Takođe, sporne su i odredbe kojim su uređena pravna sredstva za zaštitu prava. Član 82 predviđa da lice na koje se podaci odnose ima pravo da podnese pritužbu Povereniku ako smatra da je obrada podataka o njegovoj ličnosti izvršena suprotno odredbama zakona. Nejasno je koja je pravna priroda pritužbe kao akta kojim se inicira postupak zaštite kao i koji postupak zaštite je u pitanju, da li je u pitanju akt kojim se inicira žalbeni postupak ili je u pitanju akt kojim se prijavljuje povreda prava na osnovu koje Poverenik može pokrenuti postupak nadzora. Član 83 uređuje pravo na sudsku zaštitu protiv odluka Poverenika i predviđa da lice na koje se podaci odnose, rukovalac, obrađivač, odnosno drugo fizičko ili pravno lice na koje se odnosi odluka Poverenika, doneta u skladu sa ovim zakonom, ima pravo da protiv ove odluke tužbom pokrene upravni spor u roku od 90 dana od dana prijema odluke. Prvo treba postaviti pitanje aktivne legitimacije. Ukoliko se odluka odnosi na rukovaoca ili obrađivača kao prvostepenog organa jasno je da je suprotno Zakonu o upravnim sporovima rešenje da oni mogu tužbom pokrenuti upravni spor. Nacrt predviđa rok od 90 dana za podnošenje tužbe kojom se pokreće upravni spor iako su Zakonom o upravnim sporovima predviđeni rokovi od 30 dana od dostavljanja upravnog akta stranci i 60 dana u slučaju „ćutanja uprave".

248 Komentar je dostupan na: https://www.poverenik.rs/sr/.

Obim ovlašćenja Poverenika Nacrtom su znatno proširena, a da pri tome nije izvršena procena da li su postojeći kapaciteti službe Poverenika adekvatni da odgovore novim obavezama. Sa druge strane Nacrtom se bez ikakvog obrazloženja ukida funkcija zamenika poverenika. Kada je u pitanju sama ličnost poverenika Nacrt predviđa rešenje koje je protivustavno. Naime, drugi stav člana 74 Nacrta predviđa da se Poverenik ne može baviti drugom delatnošću niti drugim poslom, uz naknadu ili bez naknade, niti može obavljati drugu javnu funkciju ili vršiti drugo javno ovlašćenje i ne može biti član udruženja, odnosno političke stranke, niti politički delovati. Ovo rešenje je direktno u suprotnosti sa članom 55 Ustava koji garantuje svim građanima slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja kao i pravo da se ostane izvan svakog udruženja.

Neophodno je pomenuti da ni u 2017 godini nije usvojen akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti. Imajući u vidu da je Strategija usvojena 2010. evidentno je da je ona ostala mrtvo slovo na papiru, da više ne odgovara stvarnim potrebama i da je potrebno usvojiti novu strategiju. Pri tome treba istaći da Akcioni plan za Poglavlje 23 ne predviđa kao aktivnost usvajanje nove strategije i akcionog plana za njeno sprovođenje, niti usvajanje akcionog plana za već postojeću strategiju.

6.3. Povrede prava na zaštitu podataka o ličnosti – praksa rukovalaca podacima

Pored nezadovoljavajućeg pravnog okvira, neophodno je skrenuti pažnju i na činjenicu da su povrede prava na zaštitu ličnih podataka veoma česte, da su postojeći mehanizmi zaštite neefikasni kao i da, po pravilu, izostaje adekvatan odgovor države.

Naime, od januara 2009. godine do juna 2017. godine Poverenik je pokrenuo 159 prekršajnih postupaka kako bi se utvrdilo kršenje odredaba Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Od 159 prekršajnih prijava čak 100 je podneto protiv državnih institucija, javnih preduzeća ili nosilaca državnih funkcija. Prema podacima kojima Poverenik raspolaže u ovom periodu okončano je 132 postupka od kojih 81 osuđujućom presudom, 4 oslobađajućom presudom dok je 6 postupaka obustavljeno, a jedna prijava odbačena. Ipak najviše zabrinjava podatak da je čak 40 postupaka zastarelo.[249]

Kada je u pitanju krivična odgovornost za krivično delo neovlašćeno prikupljanje podataka[250] praksa praktično i ne postoji. Prema podacima iz Izveštaja Poverenika za 2016. godinu, Poverenik je od 2010. do kraja 2016. godine podneo 30 krivičnih prijava na osnovu kojih je doneta samo jedna osuđujuća presuda dok

249 „Privatnost građana godinama na izvolite“, *CINS*, 28. jun. Dostupno na: https://www.cins.rs/srpski/news/article/privatnost-gradjana-godinama-na-izvolite.

250 Član 146 Krivičnog zakonika.

je čak 16 odbačeno zbog nastupanja zastarelosti gonjenja ili primene načela oportuniteta.

I u 2017. godini nastavljen je negativan trend kada su u pitanju konkretni slučajevi povrede ličnih podataka i izostanak njihove adekvatne zaštite od strane organa javne vlasti.

Najpre treba istaći da je jedan od najtežih slučajeva povrede ovog prava iz 2014. godine, kada je na sajtu Agencije za privatizaciju javnosti bila dostupna čak 10 meseci baza ličnih podataka preko pet miliona građana koji su upisali besplatne akcije pet javnih preduzeća, dobio svoj epilog u 2017. godini. Naime, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je u januaru 2015. godine podneo prekršajnu prijavu protiv Agencije i odgovornih osoba iz Agencije. Međutim Agencija je prestala da postoji u februaru 2016, a u januaru 2017. godine istekao je rok od dve godine u kome je prekršajni postupak trebao biti okončan pa je sud, usled apsolutne zastarelosti, doneo rešenje o obustavi postupka.[251]

U martu 2017. godine u javnost su dospele informacije da je nekoliko osoba koje su imale pristup bazi podataka Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) učinile dostupnim podatke o osobama koji su u evidenciji NSZ advokatima koji su im kasnije nudili usluge zastupanja u sporu protiv NSZ[252]. U pitanju su sporovi zbog pogrešno obračunatog i isplaćivanog iznosa građanima kojima NSZ isplaćuje novčanu naknadu u slučaju nezaposlenosti.[253] Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti uputio je Upozorenje Nacionalnoj službi za zapošljavanje zbog nepreduzimanja adekvatnih mera zaštite ličnih podataka sadržanih u elektronskom „Jedinstvenom informacionom sistemu evidencije nezaposlenih lica i korišćenja novčane naknade za slučaj nezaposlenosti“ (JIS) što za posledicu ima mogućnost da se podaci iz evidencije neovlašćeno stavljaju na raspolaganje trećim licima. U postupku nadzora, pored ostalog, utvrđeno je da pristup podacima iz JIS (lični podaci, podaci o korišćenju novčane naknade, rešenja, podaci o isplati) ima relativno veliki broj zaposlenih u NSZ, ali da kad je u pitanju praćenje neovlašćenog pristupa podacima o ličnosti korisnika, te snimanja podataka, štampanja izveštaja ili spiskova, ne postoje potrebni log file-ovi na osnovu kojih bi se moglo utvrditi ko stoji iza neovlašćenog pristupa JIS.

Utvrđeno je da pristup podacima o ličnosti korisnika ima još jedan krug lica, kao što su zaposleni u „Banci Poštanska štedionica“, koja po Ugovoru o pružanju bankarskih usluga vrši isplatu novčane naknade, a da ugovor ne sadrži odredbe o

251 „Zastareo postupak za curenje podataka iz Agencije“, *N1*, 12. januar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a220880/Vesti/Vesti/Curenje-podataka-iz-Agencije-za-privatizaciju-zastarelo.html.

252 „Nacionalna služba za zapošljavanje lične podatke delila advokatima“, *Portal 021,* 3. mart. Dostupno na: http://www.021.rs/story/Info/Srbija/157414/Nacionalna-sluzba-za-zaposljavanje-licne-podatke-delila-advokatima.html.

253 „Više od 600 Novosađana tužilo Nacionalnu službu za zapošljavanje“, *Portal 021*, 8. novembar 2016. godine. Dostupno na: http://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/148607/Vise-od-600-Novosadjana-tuzilo-Nacionalnu-sluzbu-za-zaposljavanje.html.

tehničkim, kadrovskim i organizacionim merama zaštite podataka o ličnosti korisnika. Poverenik je pored upozorenja, podneo i krivičnu prijavu protiv nepoznatih učinilaca za krivično delo neovlašćeno prikupljanje podataka.[254]

Neadekvatan način prikupljanja, rukovanja i čuvanja ličnih podataka često se dešava u praksi. O tome govori i slučaj koji se desio u Odžacima u septembru ove godine.[255] Naime, poverljiva medicinska dokumentacija o zdravstvenom stanju pacijenata pronađena je razbacana ispred Fabričke ambulante u Odžacima. Zakonom o pravima pacijenata izričito je propisano da su svi zdravstveni radnici i saradnici dužni da podatke o zdravstvenom stanju čuvaju, da ti podaci predstavljaju naročito osetljive podatke s kojima se mora postupati na način kojim se uvek obezbeđuje ostvarivanje prava na privatnost i prava na poverljivost podataka, kao i da su sve zdravstvene ustanove i druga pravna lica koja obrađuju takve podatke dužna da uspostave i održavaju odgovarajući sistem bezbednosti tih podataka. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je povodom slučaja pojavljivanja medicinske dokumentacije građana Odžaka na Internetu i u medijima sproveo postupak nadzora u Domu zdravlja Odžaci. U postupku je potvrđeno da je dokumentacija koja sadrži podatke o zdravstvenom stanju pacijenata čuvana na nebezbedan način i da je na taj način učinjena dostupnom neograničenom broju ljudi.

Poverenik je u oktobru pokrenuo postupak[256] povodom vesti objavljenoj u medijima, a i na veb sajtu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u kojoj se, između ostalog, navodi da su ministri Vlade dogovorili sa ambasadorom Kine u Srbiji i direktorom smederevske Železare uspostavljanje mehanizma kontrole bolovanja, kao i na koji način će se on sprovoditi. Poverenik je istakao da je uređivanje pravila o bolovanju zakonska materija i da su ta pravila sa različitih aspekata uređena sa više zakona (Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o pravima pacijenata, Zakon o radu, Zakon o zdravstvenom osiguranju...). Pravilima koja su utvrđena navedenim zakonima uspostavlja se jedinstven sistem koji ne sme i ne može biti menjan, niti se može zasnivati na bilo kakvim sporazumima sa stranim investitorima.

Gradska uprava Grada Beograda, kao rukovalac podataka, nije prijavila zbirku podataka koja sadrži podatke o korisnicima „Senior kartice“ iako je po Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti bila dužna da to učini.[257] Gradska uprava takođe nije, iako je i to njena zakonska obaveza, ni prethodno obavestila Poverenika o nameri uspostavljanja ovakve zbirke, što, i jedno i drugo, samo po sebi predstavlja kažnjive

254 Vidi Poverenikovo saopštenje na: https://www.poverenik.rs/en/press-releases/2552-upozorenje-poverenika-nsz-i-krivicna-prijava-zbog-neovlascene-obrade-licnih-podataka.html.

255 „Podaci građana Odžaka bili nebezbedno čuvani“, *B92*, 19. septembar. Dostupno na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=09&dd=19&nav_category=12&nav_id=1305196.

256 Vidi više na: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2660-obrada-podataka-o-licnosti-je-predmet-zakona-a-ne-dogovora-sa-stranim-investitorima.html.

257 Vidi više na: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2668-postupak-nadzora-nad-primenom-zakona-o-zastiti-podataka-o-licnosti-u-projektu-tzv-qsenior-karticeq.html.

prekršaje po Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. Poverenik je po službenoj dužnosti pokrenuo postupak nadzora nad sprovođenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti od strane Gradske uprave Grada Beograda.

7. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti

7.1. Normativni okvir

Sloboda misli, savesti i veroispovesti garantovana je članom 9 Evropske konvencije i članom 18 Pakta o građanskim i političkim pravima. Ustav Srbije uspostavlja načelo svetovnosti države i proglašava zabranu ustanovljavanja državne religije (čl. 11), reguliše pitanja individualnih verskih sloboda i slobode misli i jemči slobodu promene veroispovesti ili uverenja i pravo ispoljavanja veroispovesti kroz obrede, versku nastavu i versku službu, a garantuje se i pravo javnog ispoljavanja verskih uverenja (čl. 43).

Ustav Srbije garantuje ravnopravnost svih verskih zajednica, slobodu verskog udruživanja i kolektivnog ispoljavanja veroispovesti i autonomiju verskih zajednica (čl. 44). Zakon o zabrani diskriminacije takođe predviđa zabranu verske diskriminacije. Verska diskriminacija postoji ako se postupa protivno načelu slobodnog ispoljavanja vere ili uverenja, odnosno ako se licu ili grupi lica uskraćuje pravo na sticanje, održavanje, izražavanje i promenu vera ili uverenja, kao i pravo da privatno ili javno iznese ili postupi shodno svojim uverenjima (čl. 18).

Zakon o crkvama i verskim zajednicama[258] garantuje ravnopravnost svih verskih zajednica pred zakonom (čl. 6). Međutim, ovaj zakon pravi razliku između četiri kategorije crkava. Prvu kategoriju čine tradicionalne crkve i verske zajednice kojima je ovaj status priznat na osnovu različitih zakona donetih u vreme Kraljevine Srbije (SHS, Jugoslavije). To su: Srpska pravoslavna crkva, Rimokatolička crkva, Slovačka evangelistička crkva a. v., Hrišćanska reformatska crkva, Evangelička hrišćanska crkva a. v, Islamska verska zajednica i Jevrejska verska zajednica. Drugu grupu čine konfesionalne crkve i verske zajednice. To su sve one crkve i verske organizacije čiji je pravni status bio regulisan prijavom u skladu sa Osnovnim zakonom o pravnom položaju verskih zajednica[259] i Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica.[260] Treću grupu čine nove verske organizacije. Četvrtu grupu, koju Zakon ne pominje, ali je implicitno ustanovljava, čine sve one verske zajednice koje nisu registrovane. [261]

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

259 *Sl. list FNRJ*, 22/53 i *Sl. list SFRJ*, 10/65.

260 *Sl. glasnik SRS*, 44/77, 12/78, 12/80 i 45/85.

261 Za iscrpan pregled problematičnih rešenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama vidi *Izveštaj 2011*, I.4.

U Registar verskih zajednica upisano je pored tradicionalnih još 19 verskih organizacija. 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. U junu 2017. godine održan je skup verskih zajednica na kome su bili pripadnici Islamske zajednice, Adventističke crkve, Evanđelske crkve i Jehovinih svedoka na kome se razgovaralo o verskim slobodama u Srbiji i u svetu, koje su, prema njihovom mišljenju, ugrožene, dok se male verske zajednice suočavaju sa predrasudama i restrikcijama.[262] Iako je na skupu ocenjeno da se u Srbiji generalno poštuju verske slobode i da u poslednjih desetak godina male verske zajednice imaju manje neprijatnosti nego ranije, iznete su i tvrdnje da se manjinske verske zajednice suočavaju sa određenim ograničenjima. Glavni razlog za nepovoljan položaj nekih verskih zajednica je po mišljenju direktora Centra 9, koji je organizovao ovaj skup, to što još uvek nisu jasno definisani pojmovi crkve, verske zajednice i sekte.[263]

Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa sprovođenje detaljne uporedno pravne analize položaja crkava i verskih zajednica. Planirani fokus analize su države sa kojima se Republika Srbija graniči, a koje su ispunile kriterijume za članstvo u EU. Uporednopravna analiza propisa o pravnom položaju i postupku registracije crkava i verskih zajednica u državama članicama EU iz okruženja (Analiza)[264] izrađena je u 2016. godini. Iz teksta Analize može se zaključiti da nema mnogo razlike između zakonodavnih rešenja i prakse u Srbiji i državama koje su analizirane, već naprotiv, da su mnoga rešenja slična. Ovaj dokument sadrži niz preporuka u cilju unapređenja stanja u praksi i zakonodavstvu koje se odnose na položaj crkava i verskih zajednica. Iznet je i podatak da je u Srbiji registrovano 25 crkava verskih zajednica što je nešto manje od proseka u okruženju, ali je takođe konstatovano da je postupak registracije u Srbiji među najblažim i najjednostavnijim u regionu i da organ nadležan za vođenje registra nije odbacio veliki broj zahteva za upis u registar.[265]

---

262 Predstavnici Srpske pravoslavne crkve i Katoličke nadbiskupije su izostali, iako su bili pozvani, a glavni rabin u Srbiji Isak Asijel, kako su rekli organizatori, bio je opravdano odsutan.

263 Vidi više na: http://mondo.rs/a1014875/Info/Drustvo/Skup-verskih-zajednica-u-Beogradu-Nismo-sektasi.html.

264 Vidi na: http://www.vere.gov.rs/cir/Siteview.asp?ID=4.

265 *Ibid.*, str. 102. Prema Pravilniku o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica potrebno je 100 osnivača da bi se verska organizacija upisala u Registar. Sve verske organizacije osim tradicionalnih moraju podneti i statut ili drugi dokument verske organizacije koji sadrži: opis organizacione strukture, način upravljanja, prava i obaveze članova, način osnivanja i gašenja organizacione jedinice, spisak organizacionih jedinica sa svojstvom pravnog lica i druge podatke od značaja za versku organizaciju. Naročito je problematična obaveza podnošenja prikaza osnova verskog učenja, verskih obreda, verskih ciljeva i osnovnih aktivnosti verske organizacije, s obzirom da Zakon ostavlja upravnim organima mogućnost da ocenjuju kvalitet verskih učenja i ciljeva, što je apsolutno nedopušteno sa stanovišta slobode misli i veroispovesti.

7.2. Odnos države i Srpske pravoslavne crkve

Prema proceni broja stanovnika Statističkog zavoda u Srbiji živi 7.040.272 stanovnika.[266] Prema poslednjem popisu stanovništva iz 2011. godine utvrđeno je da većina stanovništva pripada pravoslavnoj veroispovesti (84,59%), zatim rimokatoličkoj (4,97%), islamskoj (3,10%) i protestantskoj (0,99%). Nije se izjasnilo o verskoj pripadnosti 3,07%, odnosno 220.735 građana, dok se 80.053, odnosno 1,11% izjasnilo da nisu vernici (ateisti).[267]

Budući da je izrazito većinsko stanovništvo Srbije pravoslavne veroispovesti i da su oni isto tako i većina u glasačkom telu Srbije, političke elite su tradicionalno veoma obazrive kada je u pitanju stav prema Srpskoj pravoslavnoj crkvi (SPC) i često traže podršku za ključne državne odluke. I pored toga što Ustav Srbije uspostavlja načelo svetovnosti države i proglašava zabranu ustanovljavanja državne religije (čl. 11), u delu javnosti u Srbiji već dosta dugo vlada uverenje da se Srpska pravoslavna crkva često izjašnjava o važnim državnim pitanjima koja nisu u vezi sa položajem crkve i religijom, bilo tako što se ona sama, ili neki njeni predstavnici oglašavaju po pitanjima koja ne spadaju u nadležnost crkve. S druge strane predstavnici vlasti u Srbiji nisu jasno određeni u svom stavu prema crkvi o čemu govori i činjenica da mnogi zvaničnici na vlasti često za ključne državne odluke traže podršku SPC, učestvuju na crkvenim proslavama i liturgijama.[268]

Poglavar Srpske pravoslavne crkve, patrijarh Irinej primio je u martu 2017. godine predsedničkog kandidata Vojislava Šešelja i nekadašnjeg ratnog predsednika Skupštine Republike Srpske Momčila Krajišnika, osuđenog u Hagu na 20 godina zatvora za ratni zločin.[269]

---

266 Podatak sa zvanične stranice Republičkog zavoda za statistiku od 1.januara 2017. godine. Vidi na: http://www.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2.

267 *Veroispovest, maternji jezik, nacionalna pripadnost*, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2013, str. 46–47.

268 U januaru 2017. patrijarh srpski Irinej služio je božićnu liturgiju u Sabornoj crkvi u Beogradu, na kojoj su, pored velikog broja vernika, prisustvovali i predsednik Srbije Tomislav Nikolić, načelnik Generalštaba Vojske Srbije general Ljubiša Diković, ministarka Nela Kuburović i bivši ministar inostranih poslova Srbije Vuk Jeremić. Vidi: http://www.politika.rs/sr/clanak/371589/Danas-je-Bozic. Mada se Aleksandar Vučić nije često sastajao sa predstavnicima SPC on je aprila 2017. godine, posle izbora za predsednika Srbije na kojima je pobedio, u svojstvu još uvek predsednika Vlade imao sastanak sa patrijarhom Irinejem i istakao da srpska crkva ima veliki značaj, posebno na očuvanju srpskog identiteta u republikama bivše SFRJ a obećao je brz završetak Hrama svetog Save. Više na: https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-obecao-patrijarhu-irineju-hram-svetog-save-ce-biti-zavrsen-za-vreme-mog-mandata/epzw9jt. I ministarka pravde Nela Kuburović je posetila patrijarha SPC u novembru 2017. godine. Vidi na: https://pouke.org/forum/index/. Ministar spoljnih poslova Srbije i predsednik SPS, Ivica Dačić takođe je prisustvovao uskršnjoj liturgiji u aprilu 2017. Više na: http://www.sps.org.rs/2017/04/17/guzva-u-kripti-hrama-svetog-save-na-liturgiji-prisustvovao-ivica-dacic/.

269 Politički analitičar Vladimir Goati ocenjuje da se tim potezom patrijarh implicitno umešao u predizbornu kampanju, iako nije javno izgovorio da podržava Šešelja ili pozvao birače da glasaju za njega, a istoričar Milivoj Bešlin upozorava da bi sastanak patrijarha sa osuđenim ratnim

S druge strane, crkveni velikodostojnici često se mešaju u društvene odnose a da se nikada o tome nisu izjasnili nadležni državni organi. Tako su, na primer, organizatori „Pihtijade“ u Rumenci aprila 2017. godine bili prinuđeni da otkažu tu manifestaciju zbog otvorenih „pretnji“ episkopa bačkog Irineja Bulovića da će „zvonjava mrtvačkih zvona“ pratiti tu „pagansku manifestaciju“ ako se organizuje usred posta. Većina analitičara, a i deo srpske javnosti osudio je izjavu Irineja Bulovića konstatujući da nema opravdanja za mešanje crkve u organizovanje ovakvih događaja i svesno i tendenciozno plaši građane jer je post lična stvar.[270] Zbog ovakvih izjava crkvenih zvaničnika Turistička organizacija Bača odložila je drugu vojvođansku kulenijadu koja se tradicionalno održava prvog vikenda u martu mesecu za kraj aprila, odnosno posle Uskrsa, jer je pala u vreme posta.[271]

Humanitirne aktivnosti Srpske pravoslavne crkve odvijaju se kroz delovanje Čovekoljublja, dobrotvornog fonda koji sprovodi aktivnosti koje se tiču brige o deci i brige i pomoći starima i bolesnima kroz mobilnu medicinsku kućnu službu. Sredstvima Delegacije Evropske unije u Srbiji ranijih godina je finansiran program pomoći osobama sa HIV virusom i terminalno obolelim licima.[272] Pod pokriljem SPC deluje i Versko dobrotvorno starateljstvo humanitarna, dobrotvorna organizacija koja ima savetovalište za porodicu, lekare specijaliste i organizuje časove stranih jezika.[273] Pod okriljem SPC deluju i: terapijska zajednica Zemlja živih koja se bavi psihosocijalnom rehabilitacijom narkomana, humanitarna organizacija Majka devet Jugovića osnovan s ciljem da pomogne srpskom narodu na prostoru Kosova i Metohije.[274]

I pored toga što postoji izvestan broj organizacija koje se bave humanitarnim radom a deluju pod okriljem SPC pojedini anlitičari smatraju da Srpska pravoslavna crkva nije dovoljno aktivna na ovom planu pa konstatuju da, iako SPC često ističe da je 85 odsto stanovnika Srbije pravoslavne vere, istovremeno ne mari za njihove socijalne probleme. Tako se SPC, za razliku od abortusa, veronauke ili homoseksualizma, temama koje su često pominjane u izjavama crkvenih velikodostojnika, javno nikada ne bavi socijalnim problemima građana, niti su oni deo patrijarhovih poslanica. Crkva, između ostalog, ne reaguje javno na štrajkove glađu i proteste uzrokovane teškim socijalnim problemima, smanjivanje socijalnih davanja, zatva-

zločincem, u svakom normalnom društvu bio skandal prvog reda. Više na: http://voice.org.rs/ekstremna-desnica-na-srcu-ruka-na-novcaniku/.

270 Vidi na: https://www.blic.rs/vesti/drustvo/jedete-pihtije-u-vreme-posta-prokletnici-strucnjaci-objasnjavaju-zasto-u-ovom-slucaju/xvd3l0l.

271 Vidi na: https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/srpska-pravoslavna-crkva-zabranila-kulenijadu-i-festival-hladetine-20170306.

272 Podaci na sajtu *Čovekoljublja* http://www.covekoljublje.org/ocove.html. Na ovom sajtu nema podataka o aktivnostima za 2017. godinu.

273 O radu ove organizacije vidi više na: http://starateljstvo.rs/raspored-aktivnosti-vds-a-za-2017–2018-godinu/.

274 Podaci sa sajta: http://www.pravoslavno-hriscanstvo.com/orthodoxy/churches/serbia/serborgs/3/.

ranje javnih kuhinja, izjave zvaničnika kojima se raspiruje mržnja, nemoral rijaliti programa i sl.[275]

7.3. Finansiranje verskih zajednica

Prema Zakonu o crkvama i verskim zajednicama propisano je da država Srbija može materijalno pomagati crkve i verske zajednice.[276] Država može davati direktnu materijalnu pomoć crkvama i verskim zajednicama iz državnog budžeta. Prema Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu,[277] predviđeno je nešto više od milijardu dinara za rad Uprave za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama. Od tog iznosa, predloženo je da 62 miliona dinara bude raspoređeno za podršku rada sveštenstva i verskih službenika, 260 miliona dinara za potrebe penzijsko-invalidskog i zdravstvenog osiguranja sveštenstva i verskih službenika. Za podršku sveštenstva i monaštva na Kosovu i Metohiji predviđeno je 63,5 milona dinara, a za zaštitu verskog, kulturnog i nacionalnog identiteta 186 miliona, dok je za podršku za izgradnju i obnovu verskih objekata predviđeno 211 miliona dinara.

Načelo neutralnosti ne zabranjuje ovakvu praksu, ukoliko se ona sprovodi makar približno proporcionalno veličini verske zajednice i broju vernika koji joj pripadaju. S obzirom da je velika većina građana Srbije, makar deklarativno, pravoslavne veroispovesti, jasno je da veliki iznos sredstava iz budžeta koji su predviđeni za materijlanu pomoć verskim zajednicama odlazi na Srpsku pravoslavnu crkvu. Naime, 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%.

Drugi način pomoći je kroz subvencionisanje penzijskog, socijalnog i zdravstvenog osiguranja sveštenika i verskih službenika.[278] Fond PIO je od početka 2012 godine počeo sa dotiranjem plaćanja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje sveštenicima i crkvenim službenicima u iznosu od 50%. Prema projekciji budžeta za 2018. godinu za doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje biće izdvojeno više od dva milona evra, a isti iznos je bio predviđen i u budžetu za 2017. godinu.

Zakon o crkvama takođe predviđa mogućnost da se crkve i verske zajednice oslobode od plaćanja poreza.[279] Zakonom o porezu na dodatu vrednost[280] propisano je poresko oslobođenje za promet usluga verskog karaktera od strane registrovanih crkava i verskih zajednica. Istovremeno crkve su oslobođene poreza za svoju osnovnu versku delatnost i uz to imaju pravo na povraćaj PDV za robu koja je u

275 Više o ovome vidi na: http://voice.org.rs/mocna-korporacija-srpska-pravoslavna-crkva/.

276 Član 28, st. 2.

277 *Sl. glasnik RS*, 113/17.

278 Član 29, st. 2 i 3 Zakona.

279 Član 30 Zakona.

280 *Sl. glasnik RS*, 84/04, 86/04-ispr., 61/05, 61/07, 93/12, 6/14, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 5/15, 5/16 i 108/16.

funkciji bogosluženja. Dok su plaćanja poreza na imovinu oslobođene i tradicionalne i ostale konfesionalne i registrovane crkve i verske zajednice,[281] poreza na dodatu vrednost oslobođene su samo tradicionalne crkve i verske zajednice.[282] One nisu u obavezi da objavljuju finansijske izveštaje.[283]

Ovakav položaj verskih zajednica bio je predmet kritika jednog dela javnosti, budući da su prihodi verskih zajednica prilično veliki.[284] Srpski patrijarh Irinej je početkom 2017. godine izjavio da će crkva plaćati porez onda kada država vrati crkvi njenu celokupnu imovinu. Zahvalio se državi što je crkvi vraćen deo imovine u naturi, ali je dodao da će crkva insistirati da se za imovinu koja je prodata izvrši pravedna kompenzacija, da se vrati ono što se može vratiti u prirodnom stanju, a ono što ne može da to država reši. Rekao je, takođe, da se sa institucijama razgovara o zamenskoj restituciji i da se u tom pravcu traži rešenje.[285]

Verifikovane verske obrazovne ustanove imaju prava na finansiranje iz budžeta srazmerno broju vernika.[286] Predviđene su i dotacije za kulturne i naučne ustanove crkava i verskih zajednica.[287] Versko obrazovanje u školama, kao izborni predmet uvedeno je 2001. godine a način njenog sprovođenja regulisan je Uredbom o organizovanju i ostvarivanju verske nastave i nastave alternativnog predmeta u osnovnoj i srednjoj školi.[288] Nastava se organizuje i izvodi za tradicionalne crkve i verske zajednice. Ustavnost ove odredbe razmatrao je Ustavni sud još 2003. godine i zauzeo stav da to što država finansira versku nastavu samo za tradicionalne crkve, ne stavlja druge crkve u neravnopravni položaj.[289] Međutim, po mišljenju jednog dela stručne javnosti privilegovani položaj tradicionalnih crkava i verskih zajednica se upravo ogleda u tome što država finansira samo njihovu nastavu.

Pored direktnog budžetskog finansiranja crkve i verske zajednice obezbeđuju sredstva kroz donacije, koje mogu biti oslobođene poreskih obaveza. Crkve i verske zajednice obezbeđuju sredstva i iz sopstvenih prihoda od crkvenih i verskih usluga.

Jedan od mogućih izvora prihoda crkava i verskih zajednica je i imovina koja im je vraćena u postupku restitucije. Restitucija je uređena Zakonom o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama[290] Predmet vraćanja su nepokretnosti koje su u momentu oduzimanja bile u vlasništvu crkava i verskih zajedni-

281 Član 12, st. 1, tač. 3 Zakona o porezima na imovinu.

282 Član 55 Zakona o PDV.

283 Vidi: http://www.kreativnisvetbalkana.net/srpska-pravoslavna-crkva-dobija-iz-budzeta-a-nece-da-placa-porez/.

284 Vidi više o ovome na: http://www.dnevne.rs/drustvo/ne-placa-ni-porez-na-imovinu-ni-pdv-crkva-godisnje-zaradi-140-miliona-evra.

285 Vidi više o ovome na: http://www.kurir.rs/vesti/drustvo/patrijarh-irinej-kad-nam-drzava-vrati-svu-imovinu-placacemo-porez-clanak-2624403.

286 Član 36, st. 2 Zakona.

287 Član 44 Zakona.

288 *Sl. glasnik RS*, 119/03.

289 Predmeti IU 177/01, IU 213/02, IU 214/02. Odluka od 4. novembra 2003.

290 *Sl. glasnik RS*, 46/06.

ca, kao i pokretne stvari od kulturnog, istorijskog ili umetničkog značaja. Pravo na vraćanje imovine pripada crkvama i verskim zajednicama, odnosno njihovim pravnim sledbenicima, u skladu sa važećim aktima crkava i verskih zajednica. Ukoliko se ova odredba tumači u skladu sa Zakonom o crkvama i verskim zajednicama, ovo pravo pripada samo registrovanim crkvama i verskim zajednicama, s obzirom da samo one imaju status pravnog lica.

Početkom 2017. godine Strahinja Sekulić, tada v. d. direktora Agencije za restituciju izjavio je da je crkvama i verskim zajednicama restitucijom, vraćeno ukupno 56.098 hektara zemljišta i 88.884 kvadratna metra kuća, stanova i poslovnih prostora. Tokom prošle godine Agencija je crkvama vratila pravo svojine (*in natura*) ili im je utvrdila naknadu na ukupno 4.800 hektara zemljišta. Najveći deo čini poljoprivredno zemljište (oko 3.000 hektara), a vraćeno je 885 hektara šuma i šumskog zemljišta, kao i dva hektara i 11 ari građevinskog zemljišta. Formirana je posebna jedinica za vraćanje imovine žrtvama holokausta a vraćene su nekretnine jevrejskim opštinama u Beogradu, Kikindi i Somboru.[291]

7.4. Pravo na prigovor savesti

Prigovor savesti nije direktno pomenut u međunarodnim instrumentima, ali proizlazi iz slobode misli, savesti i veroispovesti.[292] Pravo na prigovor savesti sadržano je i priznato u preporukama i rezolucijama Parlamentarne skupštine i Komiteta ministara Saveta Evrope.[293] Od 2011. godine ukinuta je vojna obaveza u Srbiji.

Međutim početkom 2017. godine pokrenuto je pitanje ponovnog uvođenja obaveznog vojnog roka. Tadašnji ministar odbrane izjavio je da je po uputu ekspozea predsednika Vlade Aleksandra Vučića, Ministarstvo oformilo Radnu grupu koju između ostalog čine MUP, BIA i Ministarstvo spoljnih poslova, sa zadatkom da do 1. septembra 2017. godine donese nova strateška dokumenta u sistemu odbrane zemlje. Tu, između ostalog, spada i razmatranje ponovnog uvođenja obaveznog vojnog roka u Srbiji što treba da bude zasnovano na proceni rizika i opasnosti po nacionalnu bezbednost. Predsednik Vlade Aleksandar Vučić izjavio je da za tako nešto nema dovoljno sredstava u budžetu, budući da bi uvođenje obaveznog služenja vojske državu koštalo oko 70 milijardi dinara.[294]

U januaru 2017. godine Ministarstvo odbrane je objavilo da uvodi u vojnu evidenciju za mladiće rođene 1999. godine koji tokom 2017. postaju punoletni, a za one koji ne ispune ovu obavezu predviđene su kazne do 50.000 dinara ili 60 dana

291 Srpska pravoslavna crkva dobila je nazad poslovne prostore u Bulevaru kralja Aleksandra 17, stanove i poslovne prostore u Bulevaru kralja Aleksandra 20, poslovne prostore na Terazijama 22, stanove u zgradi na Studentskom trgu, poslovnu zgradu u Zmaj Jovinoj ulici u Novom Sadu. Više na: http://www.politika.rs/sr/clanak/372331/Za-sest-godina-kraj-restitucije.

292 Član 18 PGP i član 9 EKPS.

293 Opširnije o pravu na prigovor savesti vidi *Izveštaj 2010*, II.4.8.5.

294 Vidi na: http://rs.n1info.com/a224954/Vesti/Vesti/Vucic-Vojni-rok-nece-biti-vracen.html.

zatvora. Pri upisu mladići se izjašnjavaju i da li su zainteresovani za dobrovoljno služenje vojnog roka koje traje šest meseci.

U junu je, formiranjem novog sastava Vlade, za ministra odbrane izabran Aleksandar Vulin, koji je ubrzo po stupanju na dužnost, u avgustu, izjavio da, iako Vlada još uvek ne razmatra vraćanje obaveznog služenja vojnog roka, jer oko toga nije postignut konsenzus, država mora da razmišlja o tome kako da pripremi generaciju koja stasava za potencijalne bezbednosne izazove, pa bi vojna obuka mogla da bude obavezna za civile, sve žene u Srbiji mlađe od 50 godina.[295]

8. Sloboda mirnog okupljanja

8.1. Međunarodni standardi i Ustav Srbije

Republika Srbija je obavezana međunarodnim dokumentima da štiti, poštuje i obezbedi ostvarivanje slobode okupljanja. Ova sloboda garantovana je Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima (čl. 20), Evropkom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 11) i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (čl. 21).

Takođe, Ustav Republike Srbije garantuje građanima slobodu mirnog okupljanja na otvorenom prostoru uz prethodnu prijavu nadležnom organu (čl. 54). Međutim, Ustav propisuje da je mirno okupljanje *građana* slobodno, odnosno ovo pravo ne garantuje eksplicitno strancima 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,[296] 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.

Zakon o javnom okupljanju ne predviđa ograničenja u pogledu državljanstva organizatora i učesnika javnog skupa već slobodu okupljanja garantuje svakom (čl. 1). Ipak, u praksi je prethodnih godina bilo slučajeva da su zabranjena okupljanja organizacije Falun Gong bez decidnog obrazloženja osnova i opravdanosti zabrane u konkretnim slučajevima,[297] što može da predstavlja arbitrarno i diskriminator-

295 Vidi na: https://insajder.net/sr/sajt/tema/6233/.

296 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.

297 Vidi *Izveštaj 2016*, II.9.1.

no postupanje nadležnog organa kada je u pitanju ostvarivanje slobode okupljanja stranaca. Povodom te zabrane nevladina organizacija, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), podnela je ustavnu žalbu Ustavnom sudu Srbije. Takođe, 2017. godine o ovom slučaju obaveštena je specijalna izvestiteljka Ujedinjenih nacija za slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, budući da Ustavni sud nije preduzeo nijednu procesnu radnju u roku od godinu dana od podnošenja ustavne žalbe.[298]

Ustavom je izričito predviđeno da ograničenje slobode okupljanja mora biti predviđeno zakonom i neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije (čl. 54). 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 i predstavljaju pravne standarde koji se tumače u svakom konkretnom slučaju.

8.2. Pojedina sporna zakonska rešenja i izazovi u praksi

Ostvarivanje slobode okupljanja podrobnije je uređeno Zakonom o javnom okupljanju[299] koji je usvojen u januaru 2016 godine, nakon što je Ustavni sud Republike Srbije prethodni zakon proglasio neustavnim u celosti.[300] Zakon o javnom okupljanju trebalo je da otkloni nedostatke u pogledu *in abstracto* zabrana mesta i vremena održavanja javnih skupova i da obezbedi efikasnost pravnih lekova. Ipak, taj zakon nije obezbedio efikasnost pravnog leka u smislu da se pravnosnažna odluka o zabrani skupa treba doneti pre datuma održavanja skupa. Zakon ne propisuje rok u kome Upravni sud, kao krajnja instanca u upravnom postupku, treba da donese odluku o tužbi protiv rešenja o zabrani skupa, niti je Upravni sud u praksi brzo odlučivao o tužbama koje se tiču ograničenja slobode okupljanja, što rezultira time da pravni lekovi i dalje imaju *post hoc* karakter. Tako je, primera radi, upravno-sudski postupak pokrenut povodom zabrane skupa Falun Dafe 2016. godine, trajao tri meseca i nije bio okončan pre datuma određenog za održavanje skupa.[301]

Komitet za ljudska prava je u svojim Zaključnim razmatranjima iz 2017. godine, izrazio zabrinutost u pogledu Zakona o javnom okupljanju koji, prema mišljenju Komiteta može više da ograniči nego da obezbedi ostvarivanje slobode okupljanja.[302] Posebno su problematični članovi 19 i 21 koji predviđaju mogućnost prekida skupa uz izdavanje naredbe protiv koje nije moguće uložiti pravni lek, kao i mogućnost izricanja veoma visokih novčanih kazni organizatoru ili vođi skupa u slučaju nepoštovanja zakonskih odredbi ili nepostupanja po naredbi Ministarstva

298 Informacija dobijena od nevladine organizacije YUCOM 29. novembra 2017. godine.

299 *Sl. glasnik RS,* 6/16. Detaljnije o analizi Zakona o okupljanju građana vidi *Izveštaj 2016,* II.9.2.

300 IUz 204/13 od 9. aprila 2015. godine.

301 Podatak dobijen od YUCOM.

302 Zaključna razmatranja o trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije, CCPR/C/SRB/CO/3, 10 april 2017, st. 38. Više u: I.1.1.2.

unutrašnjih poslova. Organizatoru može biti izrečena novčana kazna čak i u slučaju da odluči da ne održi skup koji je prethodno prijavljen, što je potpuno apsurdna kaznena odredba. Komitet za ljudska prava je preporučio Republici Srbiji da preispita primenu Zakona o javnom okupljanju.

Međutim, stav Evropskog suda za ljudska prava u pogledu Zakona o javnom okupljanju je nešto drugačiji. U predmetima povodom predstavki podnetih Evropskom sudu za ljudska prava zbog zabrane Parada ponosa 2009, 2011, 2012. i 2013. godine, Sud je doneo zaključak da ukloni predstavke sa liste predmeta iz razloga što je Ustavni sud Srbije Zakon o okupljanju građana (koji je reguisao zabrane napred navedenih skupova) u potpunosti proglasio neustavnim 2015. godine i na taj način otklonio strukturalne probleme vezane za ostvarivanje slobode okupljanja u Srbiji. Sud je bio mišljenja da je Zakon o javnom okupljanju iz 2016. godine otklonio sve nedostatke zakona iz 1992. godine i da je tako pitanje prethodnih zabrana Parada ponosa rešeno.[303]

Zakon o javnom okupljanju predviđa da svako ima pravo da organizuje okupljanje i da u njemu učestvuje, čime se sloboda okupljanja garantuje i učesnicima skupa, što bi sledstveno tome trebalo da im pruži aktivnu legitimaciju za zaštitu slobode okupljanja u slučaju kada su odlukom ili postupcima državnih organa sprečeni da učestvuju u javnim skupovima. Zakon u članu 3 definiše okupljanje kao skup više od 20 lica radi izražavanja, ostvarivanja i promovisanja državnih, političkih, socijalnih i nacionalnih uverenja i ciljeva, i drugih sloboda i prava u demokratskom društvu. Pod okupljanjima Zakon smatra i druge oblike skupova kojima se ostvaruju verski, kulturni, humanitarni, sportski, zabavni i drugi interesi. Ipak, sportski i zabavni skupovi nemaju političku dimenziju niti vrednost u demokratskom društvu i s toga ne bi trebalo da budu regulisani i zaštićeni Zakonom o javnom okupljanju.

U pogledu mesta okupljanja, Zakon predviđa da je to svaki prostor koji je bez uslova ili pod jednakim uslovima dostupan individualno neodređenom broju lica (čl. 4). Zakon, međutim, na apstraktan način ograničava slobodu okupljanja tako što propisuje da okupljanje nije dozvoljeno na mestu, na kojem, zbog karakteristika samog mesta ili njegove posebne namene, preti opasnost od nastupanja ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava i sloboda drugih (čl. 6, st. 1). Konkretizovanje tih mesta prepušteno je jedinicama lokalne samouprave koje su dužne da u roku od 60 dana od stupanja na snagu zakona donesu akt kojim se utvrđuje lista tih mesta, što može da rezultira nelegitimnim ograničenjem slobode udruživanja.

Zakon propisuje da je za održavanja javnog skupa na otvorenom prostoru neophodna njegova prijava nadležnoj organizacionoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova. Javno okupljanje u zatvorenom prostoru nije neophodno prijaviti ali organizator može to učiniti ukoliko je potrebno obezbediti održavanje skupa od strane policije. Iako Zakon poznaje sistem prijave a ne sistem dozvole javnih skupova, što

303 *Đorđević i drugi protiv Srbije*, App. No. 5591/10, odluka od 17. januara 2017. godine.

je dobro rešenje imajući u vidu da prijava upravo treba da osigura obezbeđenje skupa od strane policije (ukoliko je to neophodno), Zakon ipak nameće prevelike obaveze organizatoru jer prijava mora da sadrži brojne podatke i propratnu dokumentaciju koju možda organizator skupa ne poseduje, a podnošenje nepotpune prijave može da rezultira zabranom skupa. Organizatori Parade ponosa su redovno prethodnih godina morali da podnose mnogobrojnu dokumentaciju prilikom prijavljivanja skupa. Prema Smernicama OEBS i Venecijanske komisije, troškovi za obezbeđenje skupa i sigurnost građana (uključujući izmenu trase javnog saobraćaja i kontrolisanje mase ljudi) treba da budu u potpunosti pokriveni od strane javnih vlasti.

Takođe, Zakon uređuje i dozvoljava i organizovanje spontanih okupljanja (bez prethodne prijave) kao i skupa u pokretu. Međutim, zakonska definicija „spontanog okupljanja" je veoma nejasna. Zakon predviđa da je to okupljanje koje je bez organizatora, koje predstavlja neposrednu reakcija na određeni događaj, i koje se održavaja na otvorenom ili u zatvorenom prostoru, radi izražavanja mišljenja i stavova povodom nastalog događaja. Definisanje spontanih skupova, kao događaja na koje niko ne poziva i koje niko ne organizuje može u praksi da dovede to toga da zapravo nijedan skup ne bude ocenjen kao spontan od strane nadležnih organa jer je teško zamisliti da se neki skup održi bez poziva učesnika. Praksa održavanja spontanih okupljanja i tumačenje Zakona u pogledu kvalifikacije nekog skupa kao spontanog od strane Ministarstva unutrašnjih poslova ukazuje na to da još uvek postoji nedovoljno razumevanje ovog načina okupljanja. Ovo može da stvori probleme organizatorima budući da Zakon propisuje prekršajne kazne za organizatora ako ne prijavi skup (u slučaju da skup ne ispunjava uslove za spontano organizovanje).

8.2.1. Ograničenje slobode okupljanja i pravni lekovi

Zakon o javnom okupljanju propisuje da 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 suprotno odredbama tog zakona.

Zakon osim zabrane skupa ne poznaje nijednu manje restriktivnu meru koja se može izreći u slučaju kada se javno okupljanje ne organizuje i ne odvija u skladu sa Zakonom. Zakon ne predviđa da ograničenje slobode okupljanja treba da bude proporcionalno svrsi zbog koje se ova sloboda ograničava i da treba da bude neophodno u demokratskom društvu a što je pravni standard na koji je Ustavni sud ukazao u svojoj odluci kojom je prethodni zakon proglašen neustavnim i koji je propisan članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Proporcionalnost ne zahteva neposrednu ravnotežu između razloga ograničenja

i prava koje se ograničava već to da zadiranje u slobodu okupljanja treba da bude u ravnoteži sa prirodom i merom ograničenja nasuprot razlogu za ograničenje. Vlasti određene države treba da postave širok spektar ograničenja, umesto da predvide samo izbor između nezadiranja u slobodu okupljanja i zabrane skupa.[304]

Zakon o javnom okupljanju je trebalo da obezbedi efikasnost pravnih lekova protiv rešenja kojim se ograničava sloboda udruživanja, odnosno da propiše duži rok za podnošenje prijave i kraće rokove za odlučivanje o žalbi, kako bi pravnosnažna odluka mogla biti doneta pre vremena održavanja skupa. U praksi se prethodnih godina dešavalo da rešenja kojim se ne dozvoljava održavanje nekog skupa ne sadrže dovoljno obrazloženje već da se u obrazloženju samo citira član kojim su propisani osnovi zabrane okupljanja. Nevladine organizacije koje pružaju pravnu pomoć organizatorima i učesnicima javnih skupova primetile su da su obrazloženja tokom 2017. godine bila detaljnija.[305]

Žalba protiv tog rešenja se može izjaviti Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 24 časa od prijema rešenja. Takav rok za izjavljivanje žalbe je izuzetno kratak imajuću u vidu da je uz žalbu potrebno pribaviti i dostaviti određene dokaze. Takođe, Zakonom o javnom okupljanju je predviđeno da će Ministarstvo o žalbi odlučiti najkasnije u roku 24 časa (čl. 16) što je veoma kratak rok za pažljivo razmatranje svih žalbenih navoda. Protiv drugostepene odluke se može tužbom Upravnom sudu pokrenuti upravni spor. Zakon, međutim, ne predviđa rok u kome je sud obavezan da odluči o tužbi, što u praksi može dovesti ponovo do toga da pravni lekovi za zaštitu slobode okupljanja imaju *post hoc* karakter i da samim tim nisu delotvorni. Na taj način, Zakonom o javnom okupljanju iz 2016. godine nisu otklonjeni nedostaci prethodnog Zakona, a što je 2017. godine konstatovao i Komitet za ljudska prava.

Protiv pravnosnažne odluke, ili u slučaju nepostojanja efikasnog pravnog leka, može se uložiti ustavna žalba Ustavnom sudu Srbije kao vanredni pravni lek. U 2017. godini Ustavni sud nije doneo nijednu odluku po ustavnoj žalbi povodom ograničenja slobode okupljanja.[306]

Evropski sud za ljudska prava je u svojoj odluci *Đorđević i drugi protiv Srbije* odlučio da predstavku povodom zabrane Parada ponosa 2009, 2011, 2012. i 2013, ukloni sa liste predmeta iz razloga što smatra da je pravna zaštita Ustavnog suda Srbije u tim slučajevima bila adekvatna i dovoljna.[307] Navode podnosioca predstavke da su zabrane Parade ponosa bile diskriminatorske, ESLJP je odbacio kao očigledno neosnovane. Takođe, ESLJP je ukazao na proaktivnu ulogu Ustavnog suda kada je u pitanju ostvarivanje slobode okupljanja u Republici Srbiji i istakao je da je Ustavni sud *proprio motu* inicirao ocenu ustavnosti Zakona o okupljanju građana iz 1992, i

304 *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg 2010, st. 39.

305 Podatak dobijen od YUCOM 18. decembra 2017. godine.

306 Podatak dobijen uvidom u online bazu prakse Ustavnog suda.

307 *Đorđević i drugi protiv Srbije*, App. No. 5591/10, odluka od 17. januara 2017. godine, st. 58.

da je prepoznao suštinske nedostatke tog pravnog akta koji su bili u osnovi aplikacije. Takav postupak Ustavnog suda, usvajanje Zakona o javnom okupljanju 2016. godine, kao i činjenica da je Parada ponosa održana tri godine za redom bez ikakvih incidenata i uz zaštitu policije, predstavlja pozitivan pomak i promenu javnog mišljenja o spornim pitanjima. U tom smilsu, ESLJP je utvrdio da zbog takve proaktivne uloge Ustavnog suda razlozi za podnošenje predstavke više ne postoje.[308]

8.2.2. Odgovornost organizatora i kontrademonstracije

Zakon o javnom okupljanju predviđa veoma visoke novčane kazne za organizatora javnih skupova kao i vođu okupljanja ako ne ispune svoje obaveze predviđene zakonom, a što je takođe razlog zbog koga je Komitet za ljudska prava u svojim zaključnim razmatranjima iz 2017. godine predložio reviziju tog pravnog akta. Tako organizator pod pretnjom novčane kazne (od 70.000 do 120.000 dinara za organizatora koji je fizičko lice odnosno od 1.000.000 do 1.500.000 dinara za pravno lice) ima obavezu da održi okupljanje na mestu i u vremenu navedenom u prijavi, da obavesti javnost o zabrani skupa, da angažuje redarsku službu i obezbedi red tokom održavanja okupljanja, kao i prilikom dolaska i odlaska učesnika skupa sa mesta okupljanja, da vodi i nadzire okupljanje, da omogući nesmetan prolazak vozilima hitne pomoći, policije i vatrogasne službe, da postupi po naređenjima nadležnog organa (organizacione jedinice policije), da prekine okupljanje kad nastupi neposredna opasnost za bezbednost ljudi i imovine i o tome obavesti policiju (čl. 21). Pored organizatora javnog okupljanja, Zakon poznaje i druge kategorije lica odgovorne za bezbednost skupa, a to su vođa skupa, koga može odrediti organizator, i redari, čije uloge nisu detaljno definisane Zakonom.

Ovakvo kumulativno kažnjavanje različitih aktera jednog skupa veoma visokim novčanim kaznama predstavlja neproporcionalno zadiranje u slobodu okupljanja od strane države. Takođe, u praksi se podnošenje prekršajnih prijava često koristi kao dodatan pritisak na organizatore onih skupova koji imaju za cilj iznošenje kritike protiv vladajućih stranaka ili tematiziranje kontroverznih pitanja.[309]

Prema međunarodnim standardima, organizatori okupljanja, vođe i redari, imaju jedino obavezu da ulože razumne napore da se okupljanje odvija u skladu sa zakonom i da obezbede da su okupljanja mirna, ali ne treba da budu odgovorni ako u tome ne uspeju uprkos razumnim naporima koje su uložili. Takođe, organizator ne treba da bude odgovoran za individualne postupke pojedinih učesnika koji se ne ponašaju u skladu sa propisima i naredbama nadležnih organa, već svaki učesnik skupa i redar odgovara lično samo za svoje postupke.[310]

---

308 *Ibid.,* st. 57–58.

309 Vidi *Izveštaj 2016,* II.9.2.2.

310 *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg 2010, st. 197.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u 2015. godini podnelo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv direktorke NVO Inicijativa mladih za ljudska prava, Anite Mitić, zbog prekršaja iz prethodnog Zakona o okupljanju građana, odnosno zbog sazivanja neprijavljenog skupa u noći 10. jula 2015. godine – veče uoči obeležavanja godišnjice genocida u Srebrenici. Taj spontani skup je održan kao reakcija na zabranu skupa Sedam hiljada koji je bio uredno prijavljen nadležnim organima za 11. jul 2015. godine. Iako je Zakon o okupljanju građana proglašen neustavnim u aprilu 2015. godine, odlukom Ustavnog suda Srbije, koja je stupila na snagu u oktobru 2015. godine, prekršajni postupak protiv Anite Mitić, nastavio je da se vodi tokom 2016. godine, nezavisno od toga što novi Zakon dozvoljava spontana okupljanja i što je prekršajna prijava podneta na osnovu neustavnog Zakona o okupljanju građana.[311] Anita Mitić je oslobođena optužbi 2017. godine.[312]

Neposredno nakon održavanja predsedničkih izbora u Republici Srbiji 2017. godine, u gradovima širom Srbije organizovani su brojni spontani protesti studenata, pod nazivom „Protiv diktature", čiji su učesnici izražavali nezadovoljstvo povodom načina održavanja, rezultata izbora i represije medija. Protesti su uglavnom organizovani preko društvenih mreža bez prethodne prijave i zvaničnih organizatora.[313] Protiv dva studenta Fakulteta dramskih umetnosti koji su od strane policije identifikovane kao organizatori jednog od ovih skupova (iz razloga što su usmeravali trasu kretanja učesnika skupa) podneta je prekršajna prijava zbog neprijavljivanja skupa,[314] uprkos tome što Zakon o javnom okupljanju dozvoljava okupljanja bez prijave, koja su neposredna reakcija na određeni društveni događaj. U fokusu obrazloženja prekršajne prijave, međutim, nisu razlozi zbog kojih ovo spontano okupljanje ne bi trebalo da bude zakonito, odnosno ne bi trebalo da se kvalifikuje kao spontano okupljanje koje Zakon dozvoljava, već je sadržaj transparenata i poruka koje su organizatori skupa slali preko megafona a koji se odnose na kritiku režima Aleksandra Vučića i Srspke napredne stranke kao i vlasti u Beogradu. Stiče se utisak da je ovo prekršajno gonjenje imalo pre za cilj da ograniči slobodu izražavanja učesnika skupa. Ministar unutrašnjih poslova je par dana nakon održavanja prvih protesta javno izjavio da niko učesnike spontanih okupljanja neće sprečavati u tome da izraze svoje nezadovoljstvo sve dok su skupovi na kojima učestvuju mirni i da će Ministarstvo unutrašnjih poslova dati prednost slobodi građana koja je zajemčena Ustavom. Ministar je ocenio da su protesti „Protiv diktature" politički motivisani i javno je imenovao organizatore koji, međutim, nisu osobe protiv kojih je podneta prekršajna prijava, te je nejasno na osnovu kojih kriterijuma policija zapravo iden-

311 Informacija dobijena od NVO Inicijativa mladih za ljudska prava.

312 „Anita Mitić oslobođena po prijavi policije za sedam hiljada", *N1,* 10. jul. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a282587/Vesti/Vesti/Anita-Mitic-oslobodjena-po-prijavi-policije.html.

313 „Pobuna čista kao suza", *Vreme*, 13. april. Dostupno na: http://www.vreme.rs/cms/view.php? id =1490808.

314 Ministarstvo unutrašnjih poslova, PU za Stari grad, upisni br. 3–101-0559/17, prekršajna prijava Prekršajnom sudu u Beogradu. Informacija dobijena od nevladine organizacije YUCOM.

tifikuje organizatore skupa.[315] Studenti su tokom javne rasprave u prekršajnom postupku negirali da su oni organizatori skupa i istakli da su samo protestovali „protiv bezumlja koje se propagira u raznim režimskim medijima".[316]

Zakon ne uređuje pitanje kontrademonstracija i simultanih demostrancija. Stav Ministarstva unutrašnjih poslova, iznet na javnoj raspravi povodom usvajanja zakona je da kontrademonstracije ne treba dozvoliti, odnosno da treba omogućiti održavanje onog skupa koji je prvi prijavljen a da ostale skupove koji su naknadno prijavljeni na istom mestu i u isto vreme treba zabraniti. 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.

Tako je 2016. bilo zabranjeno istovremeno održavanje skupova Nacionalnog srpskog fronta i antifašista, kao i održavanje skupova desničarskih organizacije na dan održavanja Parade ponosa. U 2017. godini kontrademonstracije povodom organizovanja Parade ponosa nisu održane simultano već par dana pre Parade ponosa.[317] Ostaje, međutim, nejasno, da li su ovakve nesimultane kontrademonstracije organizovane voljom učesnika skupa ili uz sugestiju pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova. U pojedinim slučajevima policija je nalagala izmenu trase skupa u pokretu zbog postojanja kontrademonstracija. Ovo se posebno često dešava kada Žene u crnom organizuju skupove, iako su njhovi skupovi i kontrademonstracije prethodno prijavljeni.[318]

8.3. Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2017. godini

Tokom 2017. godine održano je nekoliko skupova u Beogradu čiji je cilj promocija LBGTQI prava.[319]

Tokom 2016. godine održano je više skupova Inicijative građana „Ne davimo Beograd" protiv gradske vlasti u Beogradu i kontroverznog projekta „Beograd na vodi". Ovi skupovu su bili organizovani i tokom 2017. godine i na njima su bili isticani zahtevi da gradonačelnik Beograda da ostavku kao i da se sprovede efikasna istraga i pronađu i kazne počinioci nezakonitkog rušenja u Savamali 2016.

315 „Ministar: Protesti protiv izbornog rezultata su politički", *Novosti online*, 5. april. Dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:658804-Ministar-Protesti-protiv-izbornog-rezultata-su-politicki.

316 „Studenti FDU saslušani, odbrana tražila svedoke", *N1*, 17. oktobar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a335515/Vesti/Vesti/Studenti-FDU-na-saslusanju-gradjani-se-okupili-ispred-suda.html.

317 „Protest protiv Parade ponosa u centru Beograda", *B92 online*, 17. septembar. Dostupno na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=09&dd=17&nav_category=12&nav_id=1304581.

318 Informacija dobijena od nevladine organizacije YUCOM.

319 O ovome vidi više u IV.2.3.

godine.[320] Policija je u martu 2017. godine sprečila učesnike skupa „Ne davimo Beograd“ da dočekaju gradonačenika ispred Gradske skupštine, tako što je postavila kordon ispred ulaza u zgradu Gradske skupštine.[321] Nakon ovog događaja podneta je prekršajna prijava protiv organizatora zbog neodržavanja skupa na prijavljenom mestu.[322]

Za svako javno okupljanje u prethodne tri godine protiv organizatora i učesnika ovih skupova podneta je prekršajna prijava, bilo zbog neprijavljivanja skupa ili zbog drugih dela koje određeni zakoni kvalifikuju kao prekršaj (npr. Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima,[323] Zakon o javnom redu i miru,[324] Odluka Grada Beograda o održavanju čistoće i o oglašavanju itd). Policija je protiv organizatora i učesnika skupova „Ne davimo Beograd“ podnela ukupno 21 prekršajnu prijavu. Tokom 2017. godine okončana su dva prekršajna postupka. U jednom je odbačena prekršajna prijava zbog zastarelosti a u drugom postupku je doneta oslobađajuća presuda jer se prekršajno gonjenje baziralo na starom (neustavnom) zakonu. Iste godine pokrenuta su tri prekršajna postupka: jedan zbog neprijavljivanja skupa, drugi zbog neodržavanja skupa na prijavljenom mestu (na osnovu Zakona o javnom okupljanju) i treći zbog nepoštovanja propisa jedinice lokalne samouprave o održavanju čistoće. Jednom od organizatora skupova „Ne davimo Beograd“ izrečena je kazna zatvora u trajanju od 10 dana na osnovu Odluke o održavanju čistoće. U ovom slučaju neobično je to što je organizator kažnjen kao učesnik drugog skupa iz razloga što su pripadnici policije uočili da on nosi plakat „Beograd nije mali“ koji se često ističe na skupovima „Ne davimo Beograd“. Protiv odluke o kažnjavanju je uložen prigovor. U 2017. godini odbačena je i jedna krivična prijava koja je 2016. godine bila podneta protiv učesnika skupa „Ne davimo Beograd“ zbog sumnje da je izvršio krivično delo nasilničko ponašanje.[325] Očigledno je da prekršajno i krivično gonjenje u ovim predmetima treba da zastraši i odvrati organizatore i učesnike skupa od javnog izražavanja mišljenja o projektu „Beograd na vodi“ i samim tim predstavlja grubo kršenje slobode okupljanja.

Generalno gledano, izveštavanje o slobodi okupljanja je dozvoljeno građanima i novinarima. Takođe, ne postoje ograničenja za branioce ljudskih prava u pogledu monitoringa javnih skupova.[326] Ipak, u 2107. godini posebno je bilo pro-

320 O nelegalnom i nasilničkom rušenju u Savamali, u Hercegovačkoj ulici vidi *Izveštaj 2016*, II.12.4.

321 „Policija sprečila Ne(da)vimo Beograd da dočeka Malog“, *N1,* 7. mart. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a233019/Vesti/Vesti/Policija-sprecila-Ne-da-vi-mo-Beograd-da-docekaju-Malog.html.

322 Podatak dobijen od Inicijative građana „Ne davimo Beograd“ 20. decembra 2017. godine.

323 *Sl. glasnik RS,* 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon i 9/16 – odluka US.

324 *Sl. glasnik RS,* 6/16.

325 Podaci dobijeni od Inicijative građana „Ne davimo Beograd“ 20. decembra 2017. godine.

326 Podatak dobijen od nevladine organizacije YUCOM 18. decembra 2017. godine koja pruža besplatnu pravnu pomoć žrtvama kršenja slobode okupljanja.

blematično medijsko (ne)izveštavanje o skupovima na kojima se kritikuje vladajuća stranka (protesti „Protiv diktature“ i „Ne davimo Beograd“), dok su skupovi koji idu u prilog zvaničnoj politici imali dobri medijsku pokrivenost (npr. Parada ponosa) kao i skupovi na kojima je promovisan predsednički kandidat Aleksandar Vučić. Skupovi podrške drugim predsedničkim kandidatima gotovo da nisu dobili nikakvu medijsku pažnju a dešavalo se i da novinari koji nisu angažovani od strane prorežimskih medija budu napadnuti prilikom praćenja skupova. Na taj način se učesnicima skupa ograničava mogućnost da prenesu svoju poruku široj javnosti čime se i obesmišljava sloboda okupljanja, odnosno dovodi se u pitanje postojanje pluralizma mišljenja u Republici Srbiji.

Tokom inauguracije predsednika Aleksandra Vučića, 31. maja 2017. godine, dva novinara koja nisu bliska vladajućoj stranci, napadnuta su ispred zgrade Narodne skupštine. Taj napad je snimljen kamerom i objavljen na veb stranici *N1*. Udruženja novinara i brojne nevladine organizacije zahtevale su hitnu reakciju pravosudnih organa kao i sprovođenje efikasne istrage. Prvo osnovno javno tužilaštvo odbacilo je krivičnu prijavu uprkos postojanju video snimka koji svedoči o nasilju nad novinarima. Tužilaštvo je zaključilo da ne postoje osnovi sumnje za izvršenje krivičnog dela „nasilničko ponašanje“ ili „ugrožavanje sigurnosti“, niti za bilo koje drugo krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti. Ova odluka Tužilaštva je veoma neobična ako se ima u vidu da je nakon sprovedene istrage Ministarstvo unutrašnjih poslova Tužilaštvu dostavilo dva izveštaja u kojima se, navodi da je utvrđen identitet lica koja su učestvovala u opisanim događajima, da su uzete izjave od svih lica koja su smatrala da su oštećena, kao i od svedoka, te da o opisanim događajima postoji fotodokumentacija.[327]

8.4. Uloga policije

Zakon o javnom okupljanju ništa ne govori o obavezi policije da zaštiti učesnike skupa i da obezbedi njegovo nesmetano održavanje. U praksi, međutim, policija ispunjava svoju obavezu, naročito kada su u pitanju skupovi koji izazivaju burne reakcije i rasprave kao što je Parada ponosa.

Policija administrira i obezbeđuje sve politički neutralne skupove, nezavisno od toga da li su prethodno prijavljeni ili ne, kao i proteste koji blokiraju puteve i javni saobraćaj. Policija veoma retko primenjuje silu prilikom obezbeđivanja skupova i to samo kao reakciju na nasilje učesnika. Po pravilu, svaka osoba koja je povređena tokom javnog okupljanja dobija medicinsku pomoć na licu mesta ili u lokalnoj zdravstvenoj instituciji.

Skupovi visokog rizika kao i skupovi na kojima učestvuju visoki državni zvaničnici obezbeđeni su od strane policije u civilu. Posebno pitanje je ovlašćenje

327 „Odbačene prijave novinara za napad tokom inauguracije Vučića“, *N1,* 17. oktobar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a342755/Vesti/Vesti/Odbacene-prijave-novinara-za-napad-tokom-inauguracije-Vucica.html.

policije da snima učesnike skupova, što ona čini na veoma proizvoljan način. To je bio slučaj tokom javne inaguruacije predsednika Vučića u maju 2017. godine. Učesnici skupova su izveštavali o tome da ih policija u civilu snima GoPro kamerama a materijal snimljen javnim kamerama korišćen je u slučajevima kada se dogode incidenti.[328] Zakon o zaštiti podataka o ličnosti[329] propisuje taksativno razloge kada vlasti mogu da obrađuju lične podatke bez pristanka osobe čiji se podaci obrađuju ako je to neophodno za obavljanje njihovih dužnosti a u cilju zaštite interesa nacionalne bezbednosti, sprečavanja kriminala, otkrivanja počinioca krivičnog dela, istrage i krivičnog gonjenja, itd.

Organizatori skupova „Ne davimo Beograd" podneli su preko 30 krivičnih prijava zbog pretnji koje su im upućene preko društvenih mreža, ali nijedan krivični postupak nije pokrenut.[330] Oni su takođe podneli pritužbu Zaštitniku građana zbog toga što se na njihovim skupovima pojavljuju lažni pripadnici policije (od kojih je jedan u 2016. godini pokušao da na nasilan način legitimiše učesnicu skupa) koje štiti i kontroliše zvanična policija. Povodom postupanja lažnih pripadnika policije (ugrožavanje sigurnosti) učesnici skupa su se prvobitno obratili službenicima policije koji su obezbeđivali skup i koji nisu preduzeli nikave mere u cilju zaštite učesnika skupa. Takođe, učesnici su podneli krivičnu prijavu Prvom osnovnom javnom tužilaštvu kao i pritužbu Zaštitniku građana na postupanje službenika policije. Ministarstvo unutrašnjih poslova je u martu 2017. godine obavestilo Zaštitnika građana da nisu utvrđene nikakve nepravilnosti u postupanju policijskih službenika koji su obezbeđivali skup i kojima je prijavljeno ugrožavanje sigurnosti učesnika. Zaštitnik građana je izrazio zabrinutost povodom toga da se određena lica predstavljaju kao pripadnici policije i provociraju službenike policije a da pritom ne snose nikakvu pravnu odgovornost za to[331] i konstatovao da je policijski službenik dobio telefonsku naredbu od svog nadređenog da ne preduzima nikakve mere protiv lica koje je pokušalo da nasilno legitimiše učesnicu skupa kao i da iskazi policijskih službenika koji su bili na dužnosti nisu konzistentni. Ipak, iako je mišljenja da nepostupanje Ministarstva unutrašnjih poslova tokom postupka pokrenutog po pritužbi Zaštitniku građana nije u skladu sa načelima dobre uprave nije utvrdio nezakonito postupanje pripadnika policije u ovom slučaju.

Kao što je napred navedeno, Zakon o javnom okupljanju ostavlja široka diskreciona ovlašćenja policiji jer predviđa brojne *in abstracto* osnove za zabranu skupa (u pogledu mesta i vremena njegovog održavanja) i ne propisuje da ograničenja slobode okupljanja moraju biti proporcionalna cilju i opravdana u demokratskom društvu. Pored toga, policijski službenici su ovlašćeni da spreče ili prekinu okupljanje ukoliko uoči okupljanja ili u toku njegovog trajanja nastupe okolnosti na osnovu kojih se skup može zabraniti (čl. 17 Zakona o javnom okupljanju). Zakon ne

328 *Ibid.*

329 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 104/09 – dr. zakon, 68/12 – odluka US i 107/12.

330 Podatak dobijen od Inicijative građana „Ne davimo Beograd" 20. decembra 2017. godine.

331 Zaštitnik građana, dopis podnositeljki pritužbe 13–43–1397/17 od 29. novembra 2017. godine.

predviđa da prekid skupa treba da se primeni kao poslednja mera i ne predviđa to da pre rasturanja skupa, policija treba da primeni sve razumne mere kako bi osigurala bezbednost skupa (kao na primer odvođenje ljudi koji prete nasiljem) ukoliko postoji neposredna pretnja nasiljem.

9. Sloboda udruživanja

9.1. Normativni okvir

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija 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 da svojim zakonima posebno ograniče pravo na udruživanje članova oružanih snaga i policije dok Evropska konvencija predviđa i mogućnost ograničenja ovog prava kada su u pitanju i pripadnici državne uprave.

Ustav Republike Srbije jemči slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog oblika udruživanja kao i slobodu da se ostane van svakog udruženja (čl. 55). Ustav propisuje da se udruženja osnivaju bez prethodne dozvole, upisom u odgovarajući registar, u skladu sa zakonom. Ustav, takođe, predviđa da sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioci, Zaštitnik građana i pripadnici policije i vojske ne mogu biti članovi političkih stranaka ali mogu biti članovi strukovnih 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.

Zakoni kojima se bliže uređuje ostvarivanje slobode udruživanja su Zakon o udruženjima[332] i Zakon o političim strankama.[333] 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).

332 *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11 – dr. zakoni.

333 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – odluka US.

9.2. Udruženja građana (nevladine organizacije)

Zakon o udruženjima 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.).

Udruženje građana mogu osnovati najmanje tri fizička ili pravna lica, s tim što bar jedan osnivač mora imati prebivalište na teritoriji Republike Srbije. Udruženje je slobodno i samostalno u ostvarivanju svojih ciljeva i ima pravni subjektivitet od momenta upisa u Registar. Postupak upisa u registar udruženja detaljno je uređen Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre.[334] 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.[335]

Zakonom o udruženjima podrobno su regulisani organi udruženja i njihov rad i propisuje da obaveznu sadržinu statuta čini i način odlučivanja u skupštini udruženja (čl. 12 u vezi čl. 22). Zakon o udruženjima predviđa da su pitanja načina učlanjivanja i prestanka članstva obavezni deo statuta udruženja, odnosno da su dispozitivne prirode (čl. 12).

Udruženja mogu obavljati i privrednu delatnost, ali nemaju pravo da ostvarenu dobit raspodeljuju svojim članovima i osnivačima.[336] 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.

Zakon o udruženjima predviđa da se u budžetu Republike Srbije obezbeđuju sredstva za podsticanje programa ili nedostajući deo sredstava za finansiranje programa koji realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa.[337] Ova sredstva se dodeljuju na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave takođe mogu udruženjima dodeliti sredstva iz svojih budžeta.

334 *Sl. glasnik RS*, 99/11 i 83/14.

335 O detaljima koji se odnose na postupak u slučajevima kada se udruženje žali na odluku vidi *Izveštaj 2016*, II.10.2.

336 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).

337 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.

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).

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[338] 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).[339] Poreski zakoni generalno gledano izuzimaju organizacije civilnog društva od plaćanja poreza na grantove, donacije, članarine i druge neprivredne izvore prihoda.

9.3. Ograničenje i zabrana rada udruženja

Pored ustavnih ograničenja kada je u pitanju sloboda udruživanja 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".[340] 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".

Odluka o zabrani udruženja može se 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,

338 *Sl. glasnik RS*, 25/01, 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 91/15 – autentično tumačenje i 112/15.

339 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.

340 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.

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.

Tako su se u julu 2017. godine, u vreme obeležavanja godišnjice genocida u Srebrenici, okupili članovi pokreta Obraz čije je delovanje zabranjeno odlukom Ustavnog suda Srbije suprotstavljajući se akciji Inicijative mladih za ljudska prava. Inicijativa je organizovala akciju paljenja sveća čime bi se odala počast žrtvama u Srebrenici. Na tvrdnje da je ovaj pokret zabranjen članovi pokreta su dali objašnjenje da je tačno da je tadašnje udruženje Otačestveni pokret Obraz u skladu sa odlukom Ustavnog suda brisano iz registra, ali su članovi tog udruženja osnovali novo udruženje Srbski Obraz koje se od 2017. godine zove Otadžbinski pokret Obraz i dodali da se na čelu ovog udruženja nalazi Mladen Obradović koji je odlukom Apelacionog suda u Beogradu oslobođen svih optužbi.[341]

9.3.1. Zabrana manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija

Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja[342] 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).[343] 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.

Donošenjem i primenom ovog zakona Republika Srbija 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. Postupak za zabranu rada

341 Vidi više na: http://rs.n1info.com/a282891/Vesti/Vesti/Obraz-zvanicno-zabranjen-a-okuplja-se-u-centru-Beograda.html.

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

343 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 ovakva zakonska sankcija je gotovo apsurdna.

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.

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.

9.4. Sporne odredbe o udruženjima u Nacrtu građanskog zakonika

Komisija za izradu Građanskog zakonika, koja broji 13 članova, obrazovana je novembra 2006, sa zadatkom da kodifikuje građansko pravo i izradi tekst Građanskog zakonika. Odlukom je predviđeno da je komisija dužna da Ministarstvu pravde dostavi tekst Građanskog zakonika u roku od godinu dana.[344]

Zaključkom Odbora Vlade za pravni sistem i državne organe od 25. juna 2015. godine, određeno je sprovođenje javne rasprave o Nacrtu građanskog zakonika.[345] Zaključkom je utvrđen i Program javne rasprave. Više od 200 udruženja (247 organizacija civilnog društva iz 57 gradova) uputilo je predlog izmena odredbi koje se odnose na udruženja.[346]

Najveće zamerke na tekst Nacrta građanskog zakonika se odnose na definiciju udruženja. Nacrt 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 status i delovanje političkih organizacija, sindikata, crkava i verskih zajednica, poslovnih udruženja i drugih poslovnih organizacija uređen posebnim propisima. Organizacije civilnog društva su imale zamerke na ovakvu definiciju udruženja, smatrajući, pre svega, da ona nije u saglasnosti sa Zakonom o udruženjima, i da dozvoljeni ciljevi udurženja koje predviđa Nacrt zakonika „društvene ili zajedničke neprivredne svrhe“ implicira da zajednička svrha nije društvena, dok organizacije civilnog društva smatraju da je *per definitionem* svaka svrha udruženja društvena. Takođe, Nacrt građanskog zakonika sadrži u

344 Međutim, dan nakon obrazovanja Komisije izbrisana je rečenica koja se odnosi na rok za izradu nacrta i nije predviđen bilo kakav rok završetka. Budući da je nacrt još uvek na javnoj raspravi članovi Komisije i dalje primaju mesečne naknade a da nisu zadatak priveli kraju. Sastav Komisije menjao se tokom svih ovih godina. U prvi mah činili su je univerzitetski profesori prava, jedan tadašnji ministar i nekoliko advokata. Trenutno, predlozi su sistematizovani u 2.838 članova i više od 450 alternativnih rešenja, o kojima će se Komisija izjasniti pre utvrđivanja Nacrta građanskoj zakonika. Više o ovome vidi na: https://www.blic.rs/vesti/drustvo/10-pitanja-koja-su-podelila-srbiju-istrazujemo-zasto-gradanski-zakonik-nije-donet-vec/qqhsxej.

345 Tekst nacrta zakona dostupan je na: https://www.mpravde.gov.rs/files/NACRT.pdf.

346 Vidi više na: http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Razno/2016/Komentari-nacrt-Gra%C4%91anskog-zakonika.pdf.

definiciji termin neprivredni koji nije u potpunosti analogan sa terminom nedobitni koji predviđa Zakon o udruženjima, jer Zakon o udruženjima i dozvoljava da udruženja, pod određenim uslovima, obavljaju privrednu delatnost.

Nacrt 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). I ova odredba je kritikovana od strane organizacija civilnog društva jer nije u saglasnosti sa Zakonom o udruženjima i ostaje potpuno nejasno zbog čega se zakonopisac opredelio za restriktivnije rešenje koje bi potencijalno moglo samo da ugrozi pravnu sigurnost i ograniči mogućnost da se udurženja koriste kao statusna forma za razvijanje prekogranične i regionalne saradnje građana.

Pored toga, Nacrt građanskog zakonika u članu 57 predviđa da je skupština članova udruženja najviši organ, da se održava najmanje jednom u dve godine, da je saziva upravni odbor udruženja, i da ako statutom nije drugačije predviđeno, skupštinu može sazvati najmanje petina ukupnog broja članova. Zakon o udruženjima, međutim, predviđa da se redovna skupština održava najmanje jednom godišnje, pri čemu se statutom udruženja može predvideti i kraći rok, a da se vanredna skupština mora sazvati na zahtev jedne trećine članova udruženja, s tim da se statutom može utvrditi i manji cenzus (čl. 22). Ovakvo rešenje je logična posledica zakonske odredbe prema kojoj skupština usvaja godišnji finansijski izveštaj. Pored toga, Zakon o udruženjima ne predviđa da je upravni odbor obavezni organ udruženja, dok Nacrt građanskog zakonika to propisuje (čl. 62). Imajući u vidu ovoliki nesklad između Zakona o udruženjima i Nacrta građanskog zakonika, osnovano se može postaviti pitanje da li je zakonopisac uopšte konsultovao odredbe drugih zakona prilikom izrade Nacrta.

Pitanje članstva u udruženju onako kako je regulisano Nacrtom građanskog zakonika, takođe nije u skladu sa članom 55 Ustava i negativnom obavezom države u pogledu ostvarivanja slobode udruživanja. Nacrt građanskog zakonika predviđa u članu 63 da su članovi osnivači i lica koja naknadno pristupe udruženju u skladu sa pravilima statuta. Član ima pravo da u svako vreme istupi iz udruženja, izuzev ako bi time naneo udruženju imovinsku ili neimovinsku štetu. Ovakvo rešenje, može da dovede do toga da član ne može da istupi iz udruženja, budući da su imovinska i neimovinska šteta pitanja građansko pravne prirode koja se utvrđuju u posebnom postupku, te ovakva neodređena zakonska formulacija nije u skladu ni sa članom 55 Ustava Republike Srbije koji garantuje da svako ima pravo da ne bude član određenog udruženja, bez dodatnih uslova. Nacrt takođe ne predviđa mogućnost da udruženja mogu obavljati i privrednu delatnost. Civilno društvo je uputilo kritike i na član 65 Nacrta prema kome je predviđena mogućnost isključenja člana u slučaju njegovog postupanja protivno zakonu i moralu kao i mogućnost isključenja bez označavanja razloga za to i smatra da ovakvo rešenje može otvoriti put brojnim zloupotrebama i neosnovanom ograničenju prava članova.

Dodatno, prestanak članstva *ipso iure* zato što je članstvo „suprotno moralu" ne ispunjava zahtev iz Evropske konvencije da svako ograničenje slobode udruživanja mora biti propisano zakonom – što zahteva i određenu predvidivost i preciznost propisa i usklađenost sa ograničenjima slobode udruživanja koje predviđa Evropska konvencija.[347] Organizacije civilnog društva su stava da *a priori* odricanjem od prava na sudsku zaštitu protiv odluke o isključenju otvara se pravni prostor za potencijalnu neopravdanu diskriminaciju većine nad manjinom, čime udruženje gubi svoj demokratski karakter. Nacrt ne precizira koji su to osnovani razlozi za isključenje člana odlukom skupštine dok Zakon o udruženjima predviđa da su to samo razlozi predviđeni statutom, te je u tom smislu potrebno uskladiti Nacrt građanskog zakonika sa Zakonom o udruženjima.

9.5. Delovanje civilnog sektora i njegov položaj u društvu

Pored komentara koje je veliki broj udruženja građana uputio o Nacrtu građanskog zakonika civilni sektor je u toku 2017. godine učestvovao u nizu aktivnosti koje se odnose na sprovođenje zakonodavnih reformi u Srbiji ne zaboravljajući da je partnerstvo sa državom takođe bitno za delovanje udruženja. Nažalost, saradnja nije bila uvek na zadovoljavajućem nivou. Jedan takav primer je uključivanje profesionalnih udruženja i nevladinih organizacija u reformu ustavnih odredbi koje se odnose na pravosuđe jer je, posle nesaglasnosti o načinu organizovanja debata i odnosu vlasti prema predlozima civinog sektora i prema predstavnicima pravosuđa.[348]

Druga akcija na koju je izvršna vlast pozitivno reagovala bio je zahtev Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i predstavnika naučne zajednice i udruženja građana[349] da se povuče iz procedure Predlog uredbe o oblastima naučnih i drugih istraživanja značajnih za odbranu zemlje te o postupku i uslovima za izdavanje odobrenja za vršenje tih istraživanja zajedno sa stranim licima ili za potrebe stranih lica, s obrazloženjem da odredbe u Predlogu uredbe onemogućavaju slobodu istraživanja i međunarodnu naučnu i istraživačku saradnju. Nakon sastanka sa ministrom odbrane, zaustavljen je proces usvajanja pomenute uredbe.

U septembru 2017. godine Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, uputilo je poziv organizacijama civilnog društva da učestvuju u onlajn konsultativnom procesu teksta Nacrta o izmenama i dopunama važeće Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja

347 Naime, odredba: „suprotno moralu", zbog svog nepreciznog sadržaja, naprosto daje prevelika ovlašćenja organu vlasti u stvarima u kojima taj organ zapravo ne bi trebao da ima nikakva ovlašćenja. Takođe, rešenje koje Nacrt predviđa da se statutom može predvideti isključenje člana iz udruženja bez navođenja konkretnog razloga i bez mogućnosti vođenja spora povodom toga može ozbiljno da ugrozi pravo na članstvo u udruženju.

348 Više o ovome u III.1.1.

349 Više na: http://eukonvent.org/saopstenje-povodom-inicijative-nkeu-za-povlacenje-predloga-uredbe-za-ogranicenje-istrazivanja-u-oblasti-odbrane/.

realizuju udruženja.[350] Jedan broj organizacija dostavilo je svoje primedbe, ali do kraja godine nova uredba nije doneta.

S druge strane, negativna medijska kampanja protiv nevladinih organizacija i označavanje kao „stranih plaćenika" i dalje je prisutna**.** Žene u crnom tužile su glavnog i odgovornog urednika *Informera* zbog teksta „Žene u crnom najveći strani plaćenici"[351] koji je objavljen 2016. godine. Navele su da su u tom tekstu namerno izneti netačni podaci o visini i načinu finansiranja te organizacije sa ciljem da se izvređa, uruši ugled i označi kao državni i nacionalni neprijatelj organizacija koja je poznata po antiratnom, antifašističkom, antimilitarističkom i feminističkom aktivizmu. Sudski postupak je u toku. Savet za štampu izrekao je javnu opomenu tabloidu *Informer* za tekst „Svinjarija: Stranci joj dali čak 1.004.237 evra da pravi haos širom Srbije!", objavljenim 31.januara 2017. godine, zbog povrede istinitosti izveštavanja u pogledu aktivnosti Inicijative mladih za ljudska prava".[352]

Organizacije koje se zalažu za procesuiranje i priznavanje ratnih zločina i dalje trpe velike pritiske. Sredinom januara 2017. godine, aktivisti Inicijative mladih za ljudska prava su na tribini vladajuće Srpske napredne stranke na kojoj je govorio haški osuđenik Veselin Šljivančanin razvili transparent „Ratni zločinci da zaćute da bi se progovorilo o žrtvama". Tribina je prekinuta a aktivisti Inicijative fizički napadnuti.[353] Nekoliko dana kasnije grupa ljudi izlepila je vrata kancelarije Inicijative mladih za ljudska prava porukama izdajnici i Soroševi plaćenici.

Pretnje povremeno trpe organizacije koje se bave ljudskim pravima. Tako je, recimo, Komitet pravnika za ljudska prava povodom javnog poziva na proslavu 20 godina rada, oktobra 2017. godine dobio pretnje putem telefona od strane N. N. lica i tviter naloga zabranjene organizacije Obraz zbog čega je podneta krivična prijava za ugrožavanje sigurnosti i proganjanje organizacija ili pojedinaca zbog njihovog zalaganja za ravnopravnost ljudi.

Napadi na organizacije civilnog društva uglavnom dolaze od ekstemnih desničarskih krugova. Tako su sredinom 2017. godine desničarske organizacije nekoliko puta prekidale događaje za koje su smatrali da su „štetni za državu", Krajem maja su Zavetnici ušli u Dom omladine u Beogradu i ometali otvaranja festivala „Merdita – Dobar dan", a pojavili su se i ispred Centra za kulturnu dekontaminaciju gde se odvijao isti festival.[354]

Na ove i slične incidente državni organi nisu reagovali, a nije zabeležena nijedna reakcija kojom se osuđuju napadači na aktiviste. Višegodišnje nereagovanje

350 *Sl. glasnik RS*, 8/12, 94/13 i 93/15.

351 Vidi: http://informer.rs/vesti/politika/299170/zene-u-crnom-najveci-strani-placenici-zapad-imdao-1587596-evra-da-optuzuju-srbiju-za-ratne-zlocine.

352 Vidi: http://www.savetzastampu.rs/latinica/odluke/84/2017/03/02/1402/inicijativa-mladih-zaljudska-prava-protiv-lista-informer.html.

353 Vidi više o ovome u III.7.

354 O delovanju, organizaciji i registraciji desničarskih organizacija vidi više na: https://insajder.net/sr/sajt/tema/5476/.

tužilaštva na krivične prijave Centra za evroatlantske studije (CEAS) i direktorke Jelene Milić koje uključuju nasilničko ponašanje, ugrožavanje, rasnu i drugu diskriminaciju poznatih lica, kao i napad na internet stranicu CEAS, ukazuju da u Srbiji nema efikasne zaštite aktivista.[355]

U julu 2017. Apelacioni sud u Beogradu je potvrdio prvostepenu odluku kojom je Radomir Počuča oslobođen optužbi za ugrožavanje sigurnosti aktivistkinja i aktivista Žene u crnom. Počuča, u to vreme portparol Protivterorističke jedinice MUP Srbije, objavio je status na svom Facebook profilu povodom najave akcije Žena u crnom kojom se obeležavalo 15 godina od zločina nad civilima na Kosovu u kome je pozivao na linč članica ove organizacije. Sud je prihvatio odbranu okrivljenog Radomira Počuče uz obrazloženje da je okrivljeni jasno i detaljno izneo glavne i jedine motive za iznošenje ove poruke, koji su bili više patriotske prirode, nego prirode koja bi ukazivala na motiv da bilo ko bude ugrožen u pogledu sigurnosti":[356]

U 2017. godini nisu izostale i kritike nevladinih organizacija od strane nekih državnih organa. Tako je posle protesta organizacije CRTA zbog izostajanja rasprave o budžetu u Narodnoj skupštini u decembru 2017. godine, u vidu zatamnjenja web portala Otvoreni parlament koji je 5 godina svakodnevno prenosio i analizirao rad narodnih poslanika, raskinut Memorandum o saradnji sa Narodnom skupštinom koji je potpisan 2013. godine.[357]

Na sajtu MUP je 26. decembra 2017. godine objavljeno saopštenje[358] u kojem se Beogradski centar za bezbednosnu politiku optužuje da „konstantno potencira negativnu kampanju protiv Ministarstva unutrašnjih poslova", kao i da objavljuje „komentare kojima su stvarali nemir u javnosti", a navode se i ocene o „zlonamernosti i tendenciznosti", kao i „neistinitim navodima na razne teme". Saopštenje je usledilo neposredno nakon predstavljanja istraživanja BCBP o svrsishodnosti javnih nabavki za policiju i stavovima pripadnika MUP o poslovima koji su nespojivi sa policijskom profesijom.[359]

Iako postoji veliki broj projekata nevladinih organizacija koji direktno ili indirektno uanpređuju položaj građana čini se da je dugogodišnja kampanja koja se

355 Vidi: https://www.ceas-serbia.org/sr/aktuelno/saopstenja/6776-ceas-saopstenje-slucaj-centra-za-evroatlantske-studije-i-direktorke-jelene-milic-potvrduje-da-srbija-nije-pravna-drzava.

356 Vidi: http://www.politika.rs/sr/clanak/382516/Hronika/Pocuca-pravosnazno-osloboden-optuzbi-za-Zene-u-crnom.

357 Vidi: http://otvoreniparlament.rs/ i odgovor Narodne skupštine na: http://www.parlament.gov.rs/National_Assembly_Speaker_and_Deputy_Speakers_on_Open_Parliament_Blackout.33025.537.html.

358 Dunja Reljić, *Neistinite tvrdnje Beogradskog centra za bezbednosnu politiku,* MUP, br. 1051/17 od 26. decembar 2017. godine. Dostupno na: http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/saopstenja.

359 Istraživanje i studija dostupni na: http://www.bezbednost.org/BCSP-News/6674/Secret-Procurement-of-Police-Vehicles--Example.shtml i http://www.bezbednost.org/BCSP-News/6671/Urgent-regulation-of-jobs-incompatible-with-the.shtml.

vodi u jednom delu medija i javnosti protiv organizacija civilnog društva uticala na to da mali broj građana prepoznaje delovanje ovih organizacija kao pozitivno i društveno korisno. Prema istraživanju koje je sprovela organizacija CRTA poverenje javnosti u organizacije civilnog društva u Srbiji proteklih godina opada, a samo trećina građana razume u potpunosti šta je zadatak i uloga NVO sektora. Direktorka ove organizacije, Vuka Crnjanski, izjavila je da postoji trend da se organizacije civilnog društva i njihovi lideri i liderke predstavljaju na negativan način, i to pre svega u tabloidima i dodala da se vratila retorika devedesetih godina, kada su NVO organizacije karakterisane kao izdajnici. Građani veoma malo znaju o radu civilnog sektora. Druga trećina ih karakteriše kao međunarodne organizacije, a treća trećina kao antivladine organizacije.

S druge strane trend organizovanja građana u udruženja raste, u Srbiji postoji više od 30.000 organizacija civilnog društva, a najveći deo njih, u interesu građana pruža usluge i podršku državi tamo gde je ona slaba. U javnosti se najnegativnije predstavljaju organizacije koje se bave praćenjem demokratskih procesa u društvu i ljudskim pravima iako to i jeste njihov zadatak u procesima evropskih integracija Srbije.[360]

9.6. Udruživanje stranaca, javnih službenika i bezbednosnih snaga

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. 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.

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

360 Vidi više na: https://www.glasamerike.net/a/opada-poverenje-gradjana-u-nvo-sektor-u-srbiji/3923614.html.

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.

10. Sloboda izražavanja[361]

10.1. Normativni okvir

Sloboda izražavanja garantovana je članom 19 PGP i članom 10 Evropske konvencije. Pod uslovom da su ograničenja predviđena zakonom i da su neophodna u demokratskom društvu ova sloboda se može ograničiti.

Ustav Srbije garantuje slobodu javnog izražavanja mišljenja (čl. 46) i takođe predviđa mogućnost zakonskog ograničenja slobode izražavanja ako je to 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 prepu-

361 O stanju u srpskim medijima i medijskim slobodama u 2017. godini vidi više u III.5.

šteno zakonu. Uvreda je inkriminisana u Krivičnom zakoniku Srbije i predviđena je samo novčana kazna za ovo krivično delo (čl. 170).

Medijski prostor je u Srbiji regulisan setom medijskih zakona usvojenim 2014. godine. To su Zakon o javnom informisanju i medijima,[362] Zakon o elektronskim medijima[363] i Zakon o javnim medijskim servisima.[364] Još u vreme usvajanja ovih zakona pojedini stručnjaci i medijski radnici su izražavali bojazan kako će se pojedine nedovoljno precizne odredbe zakona tumačiti i još više kako će se zakoni primenjivati.[365]

Zakon o javnom informisanju i medijima predviđa da javno vlasništvo ostaje u javnim medijskim servisima, ustanovama koje će se baviti informisanjem na jezicima nacionalnih manjina i ustanovi koja će se baviti informisanjem građana na teritoriji Kosova i Metohije. Pored toga, uspostavlja se projektno finansiranje medija koji proizvode programe od javnog interesa. Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave se stara o ostvarivanju javnog interesa podstičući raznovrsnost medijskih sadržaja, slobodu izražavanja ideja i mišljenja, slobodan razvoj nezavisnih i profesionalnih medija, što doprinosi zadovoljavanju potreba građana za informacijama i sadržajima iz svih oblasti života, bez diskriminacije (čl. 15).

Zakon previđa da će svi ostali mediji da se privatizuju a na javna sredstva mogu da računaju samo putem projektnog sufinansiranja. Iako ovo zakonsko rešenje ne isključuje u potpunosti neprimeren uticaj na uređivačku politiku medija, ako bi se dosledno primenjivao mogao bi taj uticaj da se smanji i dovede na prihvatljivu meru. Radi ostvarivanja pune slobode medija, država mora da se uzdržava od neprimerenog uticaja na uređivačku politiku. Upravo zato je zakonom zabranjeno neposredno i posredno finansiranje medija kako ne bi došlo do toga da država finansijskim pritiskom utiče na način izveštavanja medija.

Osnovna zamerka sistemu uspostavljenom u zakonu leži u samoj prirodi odlučivanja o sredstvima koja se dodeljuju medijima, budući da poslednju reč ima nadležno ministarstvo i organi pokrajine i jedinica lokalne samouprave, dakle politički organi. Osnovno je pitanje na koji način se odlučuje o sredstvima predviđenim za projektno sufinansiranje tako da je ceo sistem doveden u pitanje specijalno od kada je veliki broj lokalnih samouprava smanjio sredstva koja su namenjena medijima, čime se praktično obesmišljava koncept projektnog sufinansiranja.

Sistem finansiranja javnih medijskih servisa je u Zakonu o javnim medijskim servisima dobro zamišljen, ali je već u startu potkopan, jer je rok za primenu odredbi o finansiranju pomeren već prilikom njegovog usvajanja, da bi se vremenom taj rok stalno pomerao, tako da je u decembru 2016. godine primena ove odredbe

362 *Sl. glasnik RS*, 83/14.

363 *Ibid.*

364 *Ibid.*

365 Detaljna analiza medijskih zakona može se naći u *Izveštaj 2014*, II.9.2.-9.5.

odložena za još dve godine usvajanjem izmena Zakona o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis.[366]

Osnovno pitanje koje se postavlja povodom ovih odredaba je da li su one uspele da eliminišu mogućnost političkog uticaja prilikom imenovanja i razrešenja članova Upravnog odbora javnog servisa. Programski savet je još jedan organ javnog servisa preuzet iz prethodne regulative, a čije funkcije i uloga u organizaciji javnih servisa nije do kraja rasvetljena.[367] Javni servis mora istinski da bude odvojen od centara političke i ekonomske moći, a sa druge strane mora da bude odgovoran građanima. Ipak, ovaj cilj nije ostvaren u praksi i zaključak je skoro svih analiza rada javnog servisa da on još uvek nije postao istinsko glasilo građana Srbije, a ne političkih elita.

Zakonom o elektronskim medijima uvedeni su brojni novi instituti koji Srbiju približavaju pravilima koja važe na unutrašnjem tržištu EU u ovoj oblasti. Najbitniji delovi zakona vezani za razvoj slobode izražavanja odnose se na način organizacije nezavisnog regulatora, Regulatornog tela za elektronske medije (REM), sistem izdavanja dozvola i ograničavanje ovlašćenja operatora (vlasnika infrastrukture).[368]

Od nezavisnosti regulacije u oblasti elektronskih medija zavisi stepen ostvarenosti medijskih sloboda, pa je regulisanje položaja Regulatornog tela za elektronske medije od izuzetne važnosti. Odredbe koje negativno utiču na rad ovog tela nalaze se u Zakonu o državnoj upravi. Naime, regulatorno telo nema inspekcijska ovlašćenja u okviru poslova koje obavlja, a nadležno ministarstvo vrši ocenu ustavnosti i zakonitosti njegovih akata i može da mu preuzme ova ovlašćenja.

10.2. Privatnost javnih ličnosti i nosilaca javnih funkcija

Prema odredbama Zakona o javnom informisanju i medijima informacija iz privatnog života, odnosno lični zapis (pismo, dnevnik, zabeleška, digitalni zapis i sl.), zapis lika (fotografski, crtani, filmski, video, digitalni i sl.) i zapis glasa (magnetofonski, gramofonski, digitalni i sl.), ne može se objaviti bez pristanka lica čijeg se privatnog života informacija tiče, odnosno lica čije reči, lik odnosno glas sadrži, ako se pri objavljivanju može zaključiti koje je to lice (čl. 80). Informacija iz privatnog života, odnosno lični zapis može se izuzetno objaviti bez pristanka lica ako u konkretnom slučaju interes javnosti da se upozna sa informacijom, odnosno zapisom preteže u odnosu na interes da se spreči objavljivanje (čl. 82, st. 1).

Zakon predviđa da se smatra da interes javnosti preteže u odnosu na interes da se spreči objavljivanje informacije iz privatnog života, odnosno ličnog zapisa lica, između ostalog: ako se informacija, odnosno zapis, odnosi na ličnost, pojavu ili događaj od interesa za javnost, posebno ako se odnosi na nosioca javne ili političke

366 *Sl. glasnik RS*, 108/16.

367 Analiza odredbi Zakona o sastavu Programskog saveta i izboru članova može se naći u *Izveštaj 2014*, II.9.4.3.

368 Više o ovom zakonu vidi *Izveštaj 2014*, II.9.5.

funkcije, a objavljivanje informacije je u interesu nacionalne bezbednosti, javne sigurnosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih (čl. 82, st. 2).

Ovaj izuzetak je od naročitog značaja jer je znatno restriktivniji u odnosu na prethodni Zakon o javnom informisanju. Prethodni zakon je predviđao izuzetak ako se informacija, odnosno zapis, odnosi na ličnost, pojavu ili događaj od interesa za javnost, naročito ako se odnosi na nosioca državne ili političke funkcije, a objavljivanje je važno s obzirom na činjenicu da lice obavlja tu funkciju. Dakle, stari zakon je predvideo samo dva uslova: da se informacija odnosi na nosioca državne ili političke funkcije, i da je važna zbog obavljanja te funkcije. Novi zakon, potpuno nejasno uvodi i dodatni treći uslov: da je objavljivanje informacije u interesu nacionalne bezbednosti, javne sigurnosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih. Dosledno primenjena, ova odredba bi dovela do toga da će saglasnost nosilaca političkih i državnih funkcija gotovo uvek biti potrebna, što će značajno otežati položaj novinara i ugušiti kritičko novinarstvo.

11. Pravo na mirno uživanje imovine

11.1. Normativni okvir

Pravo na mirno uživanje imovine zaštićeno je članom 1 Protokola br. 1 uz EKPS. Pored definisanja načela mirnog uživanja imovine ovaj član predviđa uslove koji se moraju ispuniti u slučajevima oduzimanja imovine i priznaje pravo države da saglasno opštem interesu kontroliše korišćenje imovine. Praksa Evropskog suda dala je odgovor na slučajeve kada se država meša u pravo na mirno uživanje imovine i uspostavljen je standard po kome je neophodno da se u tim slučajevima uspostavi ravnoteža između javnog interesa, s jedne strane, i prava pojedinaca, s druge.

Članom 58 Ustava Srbije jemči se pravo na imovinu. Ustav uglavnom prati međunarodne standarde, naročito u pogledu oduzimanja imovine gde se izričito propisuje da je oduzimanje moguće isključivo u javnom interesu i uz pravičnu naknadu. Međutim, odredba kojom se propisuje mogućnost ograničenja uživanja prava na imovinu ne sadrži odredbu o proporcionalnosti takvog ograničenja, što nije u skladu s međunarodnim obavezama koje je Srbija preuzela. Ustav propisuje i da je oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni dozvoljeno samo u skladu sa zakonom.

Pored Ustava, više propisa na neposredan ili posredan način uređuje uživanje imovine. Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa (ZOSPO)[369] uređuje sadržinu, sticanje i prestanak prava svojine ali i drugih važnih imovinskih prava, mada

369 *Sl. list SFRJ,* 6/80; 36/90, *Sl. list SRJ,* 29/96 i *Sl. glasnik RS,* 115/05 – dr. zakon.

je stručna javnost upozorila da on pati od nekih pravnih praznina. Neke odredbe o ovim pravima nalaze i u Zakonu o vanparničnom postupku.[370]

Zakon o eksproprijaciji (ZoE),[371] reguliše ograničenja i oduzimanje prava svojine na nepokretnostima. Prema ovom zakonu, postojanje javnog interesa utvrđuje Vlada Srbije svojom odlukom. Protiv ovih akata Vlade može da se vodi upravni spor.

Subjekti koji mogu biti korisnici eksproprijacije pored Republike, autonomne pokrajine, grada, opštine, društvenih i državnih fondova i javnih preduzeća, mogu biti i privredna društva koja su osnovala javna preduzeća, kao i privredna društva s većinskim državnim kapitalom osnovana od strane Republike Srbije, autonomne pokrajine, grada, grada Beograda, ili opštine.

Zakon ne predviđa obavezu Vlade da prilikom utvrđivanja postojanja opšteg interesa za eksproprijaciju uzme u obzir i interes vlasnika nepokretnosti, niti da ispita da li njegov interes da zadrži nepokretnost i bavi se dotadašnjom delatnošću možda preteže nad opštim interesom (čl. 20 ZoE).

Postupak po predlogu za eksproprijaciju sprovodi i rešenje donosi služba opštinske uprave za imovinskopravne poslove na čijoj teritoriji se nalazi nepokretnost predložena za eksproprijaciju (čl. 29, st. 1). Po žalbi protiv prvostepenog rešenja donetog po predlogu za eksproprijaciju rešava Ministarstvo finansija (čl. 29, st. 6).

ZoE predviđa mogućnost da korisnik eksproprijacije stupi u posed nepokretnosti i pre dana pravnosnažnosti rešenja o naknadi, odnosno pre zaključenja sporazuma o naknadi, ako Ministarstvo finansija proceni da bi to bilo neophodno zbog hitnosti izgradnje određenog objekta ili izvođenja radova (čl. 35, st. 1). Zbog nedovoljne određenosti formulacije „hitnost izgradnje određenog objekta ili izvođenja radova“, ova odredba pruža široka ovlašćenja Ministarstvu finansija i nije dovoljno precizna da bi ispunila uslov zakonitosti u skladu s evropskim standardima. Naime, prema praksi EKPS, da bi se zadovoljio uslov zakonitosti, zakon mora, između ostalog, da pruža zaštitu od samovolje u odlučivanju državnih organa.[372]

ZoE ne predviđa rok u kome raniji sopstvenik eksproprisane nepokretnosti može da podnese zahtev za poništaj pravnosnažnog rešenja o eksproprijaciji.

U pogledu drugog uslova – obezbeđivanje pravične naknade, zakon predviđa da pravična naknada ne može biti niža od tržišne vrednosti nepokretnosti. U slučaju da se strane ne sporazumeju, o naknadi odlučuje sud. U praksi se zbog dužine trajanja postupka često dogodi da se ne realizuje naknada po tržišnoj vrednosti, jer se ona određuje putem veštaka, koji svojim nalazima ne mogu uvek da isprate povećanje cena.

370 *Sl. glasnik SRS,* 25/82 i 48/88 i *Sl. glasnik RS*, 46/95 – dr. zakon, 18/05 – dr. zakon, 45/13 – dr. zakon, 55/14, 6/15 i 106/15 – dr. zakon. Vidi članove 155–163 ovog zakona.

371 *Sl. glasnik RS*, 53/95; *Sl. list SRJ,* 20/09 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS*, 20/09, 55/13-odluka US i 106/16-autentično tumačenje.

372 *Kokkiniakis protiv Grčke*, ECtHR, App. No. 14307/88 (1993) i *Tolstoy Miloslavsky protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECtHR, App. No. 28945/95 (2001).

11.2. Projekat „Beograd na vodi" i imovinska prava – konfiskacija ili eksproprijacija

Zakon o eksproprijaciji precizno određuje u kojim slučajevima se može utvrditi javni interes za eksproprijaciju (čl. 20, st. 1 i 2). U te slučajeve ne spadaju poslovni i stambeni objekti namenjeni prodaji, kao ni objekti koji služe turizmu i ugostiteljstvu, ali su Zakonom o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima ekproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi" (Zakon o Beogradu na vodi)[373] koji je usvojen aprila 2015. godine praktično derogirane odredbe Zakona o eksproprijaciji budući da projekat „Beograd na vodi" podrazumeva izgradnju baš takvih objekata.[374]

Dakle eksproprijacija u svrhu izgradnje Beograda na vodi bi po Zakonu o eksproprijaciji bila nelegalna, kako i sama Vlada priznaje.[375] Zato je Vlada odlučila da donese poseban zakon kojim bi izgradnju Beograda na vodi proglasila javnim interesom. Ovakvo postupanje vlasti predstavlja problem zato što otvara mogućnost da se putem *lex specialis* i zahvaljujući poslušnoj parlamentarnoj većini koncept javnog interesa potpuno zapostavi i omogući eksproprijacija privatnog vlasništva zbog privatnog interesa koji je posebnim zakonom proglašen za javni. Takva praksa svakako ugrožava mirno uživanje imovine zato što otvara mogućnost za neograničeno širenje slučajeva u kojima se imovina može oduzeti.

Ni to nije bilo dovoljno pa je, na jednoj od svojih poslednjih sednica 27. decembra 2016. godine, Narodna skupština usvojila autentično tumačenje Zakona o eksproprijaciji[376] kojim se praktično legalizuje rušenje u Hercegovačkoj ulici.[377] Naime, odredba člana 1 Zakona o eksproprijaciji predviđa da se nepokretnosti mogu eksproprisati ili se svojina na njima može ograničiti samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne. Autentično tumačenje koje je automatski i sastavni deo zakonodavstva Srbije govori da ovaj član „treba razumeti tako da se navedena zakonska odredba odnosi i primenjuje samo na nepokretnosti koje su eksproprisane ili je svojina na njima ograničena u postupku i na način koji je propisan Zakonom o eksproprijaciji, a u slučajevima kada je oduzimanje ili ograničenja prava na nepokretnosti izvršeno bez sprovedenog postupka eksproprijacije na iste se ne primenjuju odredbe Zakona o eksproprijaciji." Tako je sužena primena Zakona o eksproprijaciji i stvorena mogućnost da država može bez sprovedene procedure da uzurpira privatnu imovinu a da oštećeni vlasnici nemaju mogućnost da zaštite svoja imovinska prava.[378]

373 *Sl. glasnik RS*, 34/15 i 103/15.

374 Vidi: https://www.export.gov/article?id=Serbia-Expropriation-and-Compensation.

375 Vidi: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7412-poseban-zakon-za-eksproprijaciju-za-beograd-na-vodi.

376 Vidi na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2016/RS76–16%20lat.pdf.

377 O slučaju Savamala i rušenju u Hercegovačkoj ulici vidi *Izveštaj 2016*, II.12.3. i II.12.4.

378 Više o ovome na: http://www.danas.rs/licni_stavovi/licni_stavovi.1148.html?news_id=348481&title=Vu%C4%8Di%C4%87+legalizovao+ru%C5%A1enje+u+Savamali.

Juna 2017. godine srušeni su objekti u Travničkoj ulici br. 3 na površini od 1.800m2 koji su imali funkciju skladišnog prostora a u vlasništvu kompanije Nelt Co iz Beograda. Kompanija tvrdi da je rešenje o eksproprijaciji doneto posle 21. avgusta 2015. godine, u vreme kada Republika Srbija kao osnivač nije bila vlasnik 100%, niti većinski vlasnik preduzeća za realizaciju projekta „Beograd na vodi", već je bila manjinski vlasnik sa 32% udela. Od tog datuma radi se isključivo o privatnom interesu firme BWCI iz Ujedinjenih Arapskih Emirata, kao većinskom vlasniku preduzeća Beograd na vodi d.o.o. Na ove tvrdnje oštećene kompanije ministarka građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Zorana Mihajlović, izjavila je da se u ovom slučaju radi o eksproprijaciji koja je sprovedena po zakonu.[379]

11.3. Povraćaj bespravno oduzete imovine i obeštećenje ranijih vlasnika

Restitucija imovine oduzete od vlasnika pre stupanja na snagu Evropske konvencije nije međunarodna obaveza Srbije i država ima potpunu slobodu da odluči da li će, pod kojim uslovima i kome vratiti oduzetu imovinu, kao i u kojoj meri, na koji način i u kom vremenskom periodu.[380] Restituciju imovine oduzete bez naknade tržišne vrednosti nakon Drugog svetskog rata treba posmatrati prevashodno u kontekstu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji. Naime, uvođenje potpune izvesnosti u svojinske odnose u Srbiji uslov je za učestvovanje srbijanskog kapitala na otvorenom tržištu Unije. Naravno, jednom donet Zakon o restituciji stvara imovinska prava kod građana Srbije i njegovo sprovođenje moraće da bude u skladu sa Evropskom konvencijom.[381]

Iako država ni u kom pogledu nije ograničena Evropskom konvencijom da uredi pitanje restitucije na način na koji joj to odgovara, ona to ne može učiniti protivno odredbama svog Ustava koji garantuje jednakost građana pred ustavom i zakonom (čl. 21, st. 1 Ustava) i pravo na jednaku zakonsku zaštitu (čl. 21, st. 2 Ustava).

U poslednjem kvartalu 2011. godine usvojen je Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (Zakon o restituciji).[382] Pravo na restituciju imaju, pre svega, domaća fizička lica, odnosno državljani Republike Srbije koji su bili vlasnici

379 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/saopstenje-kompanije-nelt-o-objektu-u-travnickoj-ulici/pj2qqxl.

380 Vidi slučajeve: *Malhous protiv Češke,* ECtHR, App. No. 31443/96 (2004); *Kopecki protiv Slovačke,* ECtHR App. No. 44912/98 (2004); *Jantner protiv Slovačke,* ECtHR, No. 39050/97 (2003); *Bugarski i von Vučetić protiv Slovenije,* ECtHR, App. No. 44142/98 (2001); *Nadbiskupija Zagrebačka protiv Slovenije,* ECtHR, App. No. 60376/00 (2004) i *Gavela protiv Hrvatske,* ECtHR, App. No. 33244/02 (2006).

381 Vidi na primer *Broniovski protiv Poljske,* ECtHR, App. No. 31443/96 (2004) i *Kopečki protiv Slovačke,* ECtHR, App. No. 44912/98 (2004).

382 *Sl. glasnik RS*, 72/11, 108/13, 142/14 i 88/15 – odluka US.

oduzete imovine i njihovi zakonski naslednici. Pravna lica, osim zadužbina,[383] ne spadaju u krug lica koja imaju prava na restituciju prema ovom zakonu. Strani državljani imaju pravo na restituciju pod uslovom reciprociteta.

Pravo na restituciju nemaju ni ona fizička lica koja su bila pripadnici okupacionih snaga koje su delovale na teritoriji Republike Srbije za vreme Drugog svetskog rata, kao ni njihovi naslednici. Zakon izričito isključuje restituciju imovine žrtvama holokausta bez pravnih naslednika.

Zakon propisuje da je restitucija u naturalnom obliku prioritetna, a da će se obeštećenje nuditi samo u slučajevima u kojima povraćaj imovine u naturalnom obliku nije moguć.

Predmet restitucije prema Zakonu su nepokretne i pokretne stvari u javnoj svojini Republike Srbije, autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave, u državnoj, društvenoj i zadružnoj svojini, osim stvari u svojini zadrugara i društvenoj i zadružnoj svojini koje je imalac stekao uz naknadu. Predmet vraćanja su podržavljene nepokretnosti.

Zakon propisuje da niz nepokretnih i pokretnih stvari ne može biti predmet vraćanja, uključujući i državna preduzeća. Bivšim vlasnicima takvih preduzeća pripada pravo na obeštećenje. Obeštećenje se vrši u vidu državnih obveznica Republike Srbije i u novcu za isplatu akontacije obeštećenja. Zakonom je propisan posebni upravni postupak za povraćaj imovine odnosno obeštećenje koji se vodi pred Agencijom za restituciju.[384]

Rok za ispunjavanje obaveza po ovom zakonu nekoliko puta je pomeran. U Agenciji za restituciju smatraju da će u 2018. biti okončano 95 odsto naturalne restitucije, osim poljoprivrednog zemljišta. Poslednji podaci pokazuju da je do sada crkvama i verskim zajednicama vraćeno nešto više od 58.549 hektara poljoprivrednog, šumskog i građevinskog zemljišta, kao i 90.269 kvadratnih metara stambenih i poslovnih objekata. Građanima je vraćena 101 zgrada, 436 objekata, 104 stana, 231 poslovni prostor, oko 41 hektar neizgrađenog zemljišta, 895 hektara šuma i oko 10.309 hektara oranica. Jevrejskoj zajednici vraćeno je po Zakonu o otklanjanju posledica oduzimanja imovine žrtvama Holokausta koje nemaju živih zakonskih naslednika[385] 53 objekta i oko 540 hektara zemlje.

U 2017. godini vraćeno je ranijim vlasnicima 11.000 hektara oranica i po mišljenju Strahinje Sekulovića, direktora Agencije, čak i ako se ne promeni zakon ili podzakonski akti koji bi olakšali povraćaj njiva, ceo posao bi mogao da bude završen za pet godina, pošto po procenama Agencije svake godine može da se vrati 11.000–12.000 hektara.[386]

383 Član 5, st. 1, tač. 2 Zakona.

384 Detaljno o odredbama ovog zakona vidi u *Izveštaj 2011*, II.4.12.3.

385 *Sl. glasnik RS*, 13/16.

386 Jedan od razloga sporog vraćanja plodnih površina je i praksa Uprave za poljoprivredno zemljište pri nadležnom ministarstvu ulaganja žalbi na rešenja o svakom vraćenom hektaru što

Izmenama Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, predviđeno je da se rok za emisiju obveznica po osnovu izmene propisa produži do 15. decembra 2017. godine, a početak isplate do 15. decembra 2018. Isplata obveznica za restituciju trajaće 12 godina, umesto 15 kako je sada predviđeno. Budžetom za 2018. godinu planirane su 2 milijarde dinara za prva obeštećenja oduzete imovine koja ne može biti vraćena u naturi.[387] Rok dospeća za obveznice isplaćene osobama starijim od 65 godina je 10 godina, a za vlasnike oduzete imovine starije od 70 godina pet. Predloženo je da ukupno obeštećenje po vlasniku oduzete imovine može biti najviše pola miliona evra.[388]

Tokom 2017. godine Agencija je, zajedno sa Poreskom upravom, izvršila procenu celokupne imovine koja ne može biti vraćena i procenila je na 13,6 milijardi evra,[389] ali je direktor Agencije rekao da je ovaj iznos veoma veliki i da budžet Srbije taj iznos ne može da pokrije jer je za restituciju iz budžeta predviđeno maksimalno 2 milijarde evra. Država će bespovratnu akontaciju starim vlasnicima isplaćivati na osnovu pravosnažnog rešenja o utvrđivanju obeštećenja u iznosu od 10 odsto od utvrđenog iznosa. Za iznos isplaćene akontacije biće umanjena vrednost obveznica koje pripadaju tom vlasniku. Procene su da će obeštećenje dobiti od 25 do 30 odsto građana kojima su uvaženi zahtevi za povraćaj imovine. Agenciji za restituciju do sada je podneto ukupno 76.000 zahteva za povraćaj ili obeštećenje.[390]

Zakon se takođe primenjuje na imovinu oduzetu u okviru Holokausta počinjenog na teritoriji Republike Srbije. Budući da se Srbija, kao prva zemlja u Evropi, obavezala na restituciju imovine žrtvama Holokausta usvajanjem Zakona o otklanjanju posledica oduzimanja imovine žrtvama Holokausta koje nemaju živih zakonskih naslednika u 2017. godinu isplaćena su sredstva pojedinim jevrejskim opštinama, jer se po odredbama obeštećenja mogu isplatiti samo jevrejskim opštinama koje onda moraju vraćenu imovinu da isplate naslednicima ako se oni naknadno pojave. Jevrejske opštine su prema ovom zakonu bile ovlašćene da podnesu zahtev za restituciju u periodu od tri godine od stupanja zakona na snagu. Agencija za restituciju obavezna je da reši ove zahteve u roku od šest meseci ili, ako je slučaj komlikovan, u periodu od jedne godine. Zakon određuje da se novac koji se vraća jevrejskim opštinama treba upotrebiti, između ostalog, za istraživanje i dokumentovanje Holokausta, obeležavanje godišnjica, komemoracije i finansijsku podršku žrtvama nacizma.[391] Budući da je godišnji iznos za povraćj ustanovljen na 950.000

produžava vreme za donošenje pravosnažne odluke. Više o ovome vidi na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:704410-Princu--novac-za-tri-vile-u-Beogradu.

387 Direktor Agencije za restituciju rekao je da je oko 1.000 rešenja spremno i čeka se da Vlada Srbije utvrdi koeficijent i dodao da ima preko 75.000 predmeta a da će u roku od pet godina, prema tempu rada Agencije, biti doneta sva rešenja.

388 Vidi: http://bif.rs/2018/01/novac-umesto-imovine-za-restituciju/.

389 U vreme donošenja zakona 2011. godine procena je bila da bi zbir osnovica obeštećenja trebao da bude 4,5 milijarde evra.

390 Vidi: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:684451-Restitucija-Nasledicima-prva-rata-do-kraja-godine.

391 Vidi: http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/020317/020317-vest11.html.

evra neophodno je po mišljenju direktora Agencije za restituciju da se formira nadzorni odbor koji bi kontrolisao šta se dešava sa ovim novcem.[392]

11.4. Kršenje načela srazmernosti u izvršnom postupku

Sudeći po izveštajima u medijima[393] već nekoliko godina unazad postoji problem kada je u pitanju prinudno izvršenje na nepokretnostima izvršnog dužnika. Naime, dešava se da se nepokretna imovina izvršnog dužnika prodaje radi namirenja dugovanja koje je daleko manje od vrednosti nepokretnosti koja je predmet izvršenja. Imajući u vidu da Zakon o izvršenju i obezbeđenju,[394] propisuje u članu 56 da je javni izvršitelj dužan da prilikom izbora sredstva i predmeta izvršenja radi namirenja novčanog potraživanja vodi računa o srazmeri između visine obaveze izvršnog dužnika i sredstva i vrednosti predmeta izvršenja. Budući da se u toku 2017. godine u medijima izveštavalo o priličnom broju slučajeva u kojima su porodice iseljavane iz svojih stanova koje su izvršitelji prodali radi namirenja duga izvršnog dužnika koji je daleko niži od tržišne cene nepokretnosti postavlja se pitanje da li prodaja nepokretnosti izvršnog dužnika radi namirenja potraživanja daleko manje vrednosti, predstavlja povredu prava na mirno uživanje imovine.[395]

Ovakav stav zauzeo je i Evropski sud za ljudska prava. Sud je u slučaju *Vaskrsić protiv Slovenije*,[396] našao da je prodaja kuće izvršnog dužnika radi namirenja dugovanja daleko manje vrednosti od vrednosti dužnikove kuće predstavljala povredu prava na mirno uživanje imovine. Iako priznaje da je efikasan postupak izvršenja od javnog značaja, Sud smatra da se mora voditi računa o tome koja će se mera upotrebiti radi postizanja tog cilja, tačnije da vlasti moraju voditi računa o tome da li se isti cilj može postići merom koja je manje štetna po dužnika, naročito kad postoji disproporcija između visine potraživanja i vrednosti predmeta izvršenja i posebno kada se radi o domu dužnika, čak i kada ih zakon ne obavezuje da po službenoj dužnosti razmatraju da li postoji bolje sredstvo izvršenja ili da odbiju predlog poverioca u pogledu sredstva izvršenja. Istina, u Sloveniji je u datom slu-

392 Vidi više na: http://rs.n1info.com/a354688/Vesti/Vesti/Sekulic-Karadjordjevicima-nece-biti-vraceno-skoro-nista.html.

393 Vidi npr.: http://www.medio.rs/vesti/srbija/drustvo/kuca-troclane-porodice-u-nisu-prodata-za-7.000-evra-zbog-duga-za-struju_116210.html i http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/1694756/ostali-bez-stana-zbog-neplacenog-grejanja.html.

394 Član 56 Zakona o izvršenju i obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, 106/15 i 106/16 – autentično tumačenje.

395 To se, recimo, dogodilo porodici Havatami koja je ostala bez stana u Dubrovačkoj ulici u Beogradu zbog duga od 6.500 evra iako je cena stana koji je bio predmet izvršenja neuporedivo veća. Naime kada se ima u vidu da se stan nalazio u prvoj zoni grada Beograda, da je imao oko 60 kvadratnih metara, kao i da je prema odluci grada Beograda prosečna cena kvadrata radi utvrđivanja poreza na imovinu u ovoj gradskoj zoni 178.220 dinara (oko 1.480 evra), jasno je da vrednost stana višestruko prevazilazi vrednost dugovanja. Vidi više o ovom slučaju na: https://insajder.net/sr/sajt/tema/5198/.

396 *Vaskrsić protiv Slovenije,* ECtHR, App. No. 31371/12.

ju izvršenje sprovodio sud, ali budući da je javnim izvršiteljima u Srbiji članom 468 Zakona o izvršenju i obezbeđenju povereno vršenje javnih ovlašćenja ovakva obaveza koju Evropski sud za ljudska prava nameće morala bi i za njih da važi. Dakle, prema praksi Suda u Strazburu onaj koji sprovodi izvršenje dužan je da vodi računa o srazmernosti predloženog sredstva izvršenja i visine potraživanja radi čije naplate je postupak izvršenja pokrenut i da, kada se traži izvršenje na domu izvršnog dužnika, takav predlog odbije ako postoji po dužnika povoljnije sredstvo izvršenja, a bez obzira da li zakon države potpisnice obavezuje izvršitelje da o tome vode računa ili da li ih ovlašćuje da na sopstvenu inicijativu odbiju predlog izvršnog poverioca u pogledu sredstva izvršenja.

11.5. Slučaj porodice Đurkić

Drugi slučaj koji privlači pažnju kada se radi o pravu na mirno uživanje imovine u 2017. godini jeste slučaj porodice Đurkić. Kako je dnevni list *Politika* objavio radi se o siromašnoj sedmočlanoj porodici koja će morati da se iseli iz barake koju su sami izgradili pre oko deset godina na placu koji je pripadao Vojsci Srbije koja je svojinu na tom placu u međuvremenu prenela gradu Novom Sadu koji je to zemljište prodao privatnom investitoru koji na tom zemljištu želi da gradi.[397] Zbog toga su, kako se navodi u *Politici*, dolazili predstavnici gradskih vlasti da obaveste porodicu Đurkić da će morati da se isele.

Ovaj slučaj bi mogao da predstavlja kršenje prava na mirno uživanje imovine imajući u vidu praksu Suda u Strazburu. Naime, u slučaju *Öneryıldız protiv Turske* Sud je utvrdio da podnosilac predstavke, koji je nelegalno izgradio kuću na zemljištu u javnoj svojini, a šta su vlasti tolerisale oko pet godina, ima imovinski interes koji je obuhvaćen pojmom imovine u smislu člana 1 Protokola br. 1. Dakle, čak i da su Đurkići svoju kuću izgradili nelegalno, što se iz članka koji je objavljen u *Politici* može samo pretpostaviti, javne vlasti su to tolerisale i ostale pasivne oko 10 godina, a kako se radi o njihovom domu, to se svakako ova kuća može smatrati njhovom imovinom na koju oni imaju pravo u smislu člana 1 Protokola br. 1. Stoga, deluje, da bi prosto iseljenje ove porodice iz njihovog doma bez ikakve nadoknade predstavljalo kršenje njihovog prava na mirno uživanje imovine.[398]

11.6. Stara devizna štednja državljana bivših jugoslovenskih republika

Evropski sud za ljudska prava je još jula 2014. objavio pilot presudu (koja se odnosi na sve slične slučajeve) Velikog veća u slučaju *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Bivše Jugoslovenske Republike*

397 Vidi: http://www.politika.rs/sr/clanak/379218/Durkici-sa-petoro-dece-ostaju-bez-krova-nad-glavom.

398 *Öneryıldız protiv Turske*, ECtHR, App. No. 48939/99, st. 105–106 i 124–129.

Makedonije,[399] koji se odnosi na nemogućnost podnosilaca predstavki da povrate „staru" deviznu štednju – posle raspada SFRJ – deponovanu kod dve banke (filijala Investbanke u Tuzli i filijala Ljubljanske banke u Sarajevu) u BiH. Sud je ustanovio da su Slovenija i Srbija odgovorne za povrede prava na mirno uživanje imovine (čl. 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju) i povredu prava na delotvoran pravni lek (čl. 13 Konvencije). Zato je Sud naložio tuženim državama da preduzmu sve potrebne korake, uključujući i zakonske izmene, kako bi se omogućilo da sva lica koja su u istom položaju povrate staru deviznu štednju pod istim uslovima kao građani Srbije koji su takve štedne uloge imali u domaćim filijalama srpskih (odnosno slovenačkih banaka), sve u roku od jedne godine i pod nadzorom Komiteta ministara Saveta Evrope.

Srbija je sa zakašnjenjem usvojila zakon kojim se reguliše isplata stare devizne štednje državljanima iz bivših jugoslovenskih republika,[400] a Savet Evrope i dalje nadzire sprovođenje naloženih mera. U tom smislu relevantna je odluka Komiteta ministara Saveta Evrope u kojoj je konstatovano da je Srbija donela zakon i podzakonska akta kojima se uspostavlja mehanizam za vraćanje stare devizne štednje građanima iz bivših jugoslovenskih republika, da je adekvatno oglašen poziv tim građanima da podnesu zahteve za isplatu novca, kao i da je Sud stao na stanovište da je uspostavljeni pravni okvir u skladu sa kriterijumima koji su dati u pilot presudi u slučaju *Ališić i drugi*. Sa druge strane naglašeno je da se pristup Suda može promeniti ako se pokaže da se zahtevi građana odbijaju iz čisto formalističkih razloga ili ako procedura verifikacije potraživanja građana bude preduga ili domaća sudska praksa ne odgovori standardima koji su uspostavljeni Konvencijom, pa se pozivaju vlasti da nastave sa naporima da se otplata stare devizne štednje uspešno obavi i naglašava da je obaveza države da redovno izveštava Komitet o primeni i napretku u ovom poduhvatu.

12. Izborno pravo i politička participacija

12.1. Normativni okvir

Osim prava da bira, PGP i EKPS priznaju i pravo građana da budu birani.[401] PGP priznaje i pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da budu primljeni, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje. Ova prava mogu se ograničiti. PGP zahteva da ograničenja ne mogu biti neosnovana, a

399 *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*, ECtHR, App. No. 60642/08.

400 Vidi više *Izveštaj 2016*, II.12.7.

401 Smatra se da je ovo pravo implicitno priznato članom 3, Protokola br. 1. *Blackstone's Human Rights Digest,* London 2001, str. 336.

prema praksi Evropskog suda pravo građana da budu birani može biti podvrgnuto kvalifikacionim zahtevima, ako oni nisu diskriminatorni.[402]

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). Izbori su slobodni i neposredni a glasanje je tajno i lično (čl. 52). Ustav takođe 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.

12.2. Izborna prava – normativni okvir

Izborni postupak je bliže regulisan Zakonom o izboru narodnih poslanika (ZINP),[403] Zakonom o lokalnim izborima (ZLI),[404] Zakonom o izboru predsednika Republike[405] i Odlukom o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine (OIPV).[406]

Dodatno, izborne komisije, koje se staraju o zakonitom sprovođenju izbora, jedinstvenoj primeni izbornog zakona i izboru članova biračkih odbora (tela koja neposredno sprovode izbore), donose uputstva za rad ostalih izbornih komisija (ako ih ima) i biračkih odbora.[407] RIK u prvom stepenu odlučuje o prigovoru protiv odluke, radnje ili propusta biračkih odbora (čl. 95, st. 2 ZINP).

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.

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.[408]

---

402 *Gitonas protiv Grčke*, ECtHR, App. Nos. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95, 27755/95 (1997); *Fryske Nasjonale Partij protiv Holandije*, ECmHR, App. No. 11100/84 (1985) i *Tanase protiv Moldavije*, ECtHR, App. No. 7/08 (2010).

403 *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.

404 *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 i 54/11.

405 *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09 – dr. zakon.

406 *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.

407 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. (čl. 5 Zakona o izboru predsednika Republike).

408 Izborni cenzus od 5 odsto ne primenjuje se na političke stranke nacionalnih manjina.

U Vojvodini se polovina poslanika bira po proporcionalnom, a polovina po većinskom sistemu (čl. 5, st. 3 OIPV).

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.[409] 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). 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 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.

12.2.1. Jedinstveni birački spisak

Faktička mogućnost da se glasa i bude biran zavisi od upisa u birački spisak. Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku[410] stvorena je jedinstvena evidencija državljana Republike Srbije sa biračkim pravom. Jedinstveni birački spisak je prema zakonu javna isprava 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.

409 Na izborni postupak u predsedničkim izborima shodno se primenjuju odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika (čl. 1 Zakona o izboru predsednika Republike).

410 *Sl. glasnik RS,* 104/09 i 99/11.

Prema obrazloženju uz Predlog zakona o jedinstvenom biračkom spisku u junu 2009. godine, kada je zakon donet,[411] ovaj zakon je trebao da omogući uspostavljanje tačne, ažurne i jedinstvene evidencije svih birača u Srbiji. Uspostavljanje jedinstvenog biračkog spiska omogućilo bi da svaki birač može da glasa bilo gde u zemlji, ali se to do kraja 2017. godine nije desilo.

Primedbe na ažurnost biračkog spiska su česte pre skoro svakog izbornog ciklusa u Srbiji. Tako, na primer, u vreme vanrednih parlamentarnih izbora 2016. godine i predsedničkih izbora 2017. godine, uprkos ranijim preporukama OEBS/ODIHR, birački spiskovi nisu izlagani na uvid javnosti. Iako zakon garantuje javnost biračkog spiska na opštinskom nivou, nadležno ministarstvo je 2016. godine donelo uputstvo kojim se dozvoljava samo pojedinačna provera evidencije uz korišćenje jedinstvenog matičnog broja. Ovo nepostojanje mogućnosti javnog uvida u birački spisak je ograničilo transparentnost registracije birača i dodatno podstakla zabrinutost u vezi sa tačnošću biračkog spiska.

12.3. Političke stranke

Zakon o političkim strankama[412] 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). 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.

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), odnosno njih 1.000 ukoliko se osniva politička stranka nacionalne manjine (čl. 9). 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.

Članstvo u političkoj stranci je slobodno i dobrovoljno za punoletne i poslovno sposobne državljane Srbije, 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).

411 Ovaj zakon je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja, ali je predviđeno da njegova primena počinje tek po isteku dve godine od dana stupanja, odnosno decembra 2011. godine, ali do kraja 2011. godine jedinstveni birački spisak nije bio završen.

412 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – odluka US.

Postupak za zabranu rada političke stranke pokreće se na predlog Vlade, republičkog javnog tužioca i ministarstva nadležnog za poslove uprave, a o njemu odlučuje Ustavni sud (čl. 37 i 38).

12.3.1. Finansiranje političkih stranaka

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti[413] 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). Zabranjeno je vršenje bilo kog oblika pritiska na pravna i fizička lica prilikom prikupljanja sredstava za političkog subjekta, davanje priloga preko trećeg lica, prikrivanje identiteta davaoca priloga ili iznosa priloga, kao i davanje obećanja ili stavljanje u izgled bilo kakve privilegije ili lične koristi davaocu priloga političkom subjektu (čl. 13).

Iz javnih izvora za finansiranje političkih subjekata koji imaju svoje predstavnike u predstavničkim telima određena su sredstva u iznosu od 0,105 odsto rashoda budžeta Srbije, AP i jedinice lokalne samouprave za redovan rad stranke. Iznos koji uplaćuje jedno fizičko lice može da bude najviše 20 prosečnih mesečnih zarada ili 200 zarada kada je u pitanju pravno lice. 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, st. 4).

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.[414] Zakon propisuje da se za finansiranje troškova izborne kampanje iz javnih izvora u godini u kojoj se održavaju izbori, određuje 0,07 odsto rashoda budžeta.

Zakon predviđa obavezu polaganja izbornog jemstva političkih subjekata koji nameravaju da koriste sredstva iz javnih izvora za finansiranje izborne kampanje i njegovo vraćanje u budžet ako politički subjekt na izborima ne osvoji jedan odsto važećih glasova, odnosno 0,2 ukoliko predstavlja stranku manjine. 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.

413 *Sl. glasnik RS,* 43/11 i 123/14.

414 Direktorka Agencije za borbu protiv korupcije, donela je septembra 2011. godine Pravilnik o evidencijama priloga i imovine, godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkog subjekta (*Sl. glasnik RS,* 72/11).

Zakon reguliše aktivnosti i drugih političkih subjekata – koalicija i grupa građana. Tako oni stiču pravo na prikupljanje sredstava, ali i sve obaveze u odnosu na poštovanje zakonskih rešenja, uključujući i evidenciju i kontrolu prihoda i rashoda.

Pored ovoga, Zakon predviđa izricanja posebnih mera koje podrazumevaju gubitak prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora za finansiranje političkog subjekta. 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.[415]

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.

Jedna od kaznenih mera je i gubitak prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora (čl. 42) koja je predviđena 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.

12.4. Učešće građana u upravljanju javnim poslovima

Ustav Republike Srbije prepoznaje narodnu inicijativu kao instrument za ostvarivanje člana 2, st. 2 Ustava, odnosno suverenosti naroda. Prema Ustavu Narodna skupština raspisuje referendum na zahtev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača. Na referendum ne mogu biti izneta pitanja koja se tiču obaveza iz međunarodnih ugovora, zakona koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreskih i drugih finansijskih zakona, budžeta i završnog računa, uvođenja vanrednog stanja, amnestije i pitanja iz izbornih nadležnosti Narodne skupštine (čl. 108).

Način neposrednog izjašnjavanja, odnosno odlučivanja građana referendumom i način ostvarivanja narodne inicijative bliže je uređen restriktivnim Zakonom

415 Glava VII (Kaznene odredbe) Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

o referendumu i narodnoj inicijativi[416] koji ne pominje sve vrste referenduma koje poznaje Ustav Srbije. Iako je ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava propisano usklađivanje ovog zakona sa Ustavom do kraja 2017. godine ovaj zakon nije usvojen. Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi izrađen je 2009. godine, pribavljeno je mišljenje Venecijanske komisije ali on nikada nije ušao u skupštinsku proceduru.[417] Važeći zakon predviđa rok od sedam dana za prikupljanje 30 hiljada potpisa potrebnih za podnošenje narodne inicijative, i ne nudi čvrste garantije da će o toj inicijativi Skupština raspravljati.[418]

Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava,[419] trebalo je da uvede ograničenja u obavljanju javnih funkcija. Zakon je donet još 2003. godine sa važenjem od deset godina. Cilj zakona bio je da se lica koja su u prethodnim nedemokratskim režimima svesno kršila ljudska prava privremeno spreče da obavljaju zakonom određene javne funkcije. Provera kršenja prava trebala je da bude obavljena tako što bi komisija izvršila uvid u dosijea BIA, dokumenta policije, pravosuđa i druge zvanične spise.

Međutim, usled političkih sporenja, lustraciona komisija koja bi bila nadležna za vođenje lustracionog postupka nikad nije počela sa radom, gotovo svi članovi komisije dali su ostavke 2004. godine koje nisu nikada razmatrane u parlamentu. Budući da je ovaj zakon prestao da važi juna 2013. godine, grupa od 85 narodnih poslanika podnela je 31. decembra 2013. godine Predlog zakona o odgovornosti za kršenje ljudskih prava, ali on nikada nije ušao u skupštinsku proceduru.

13. Pravo na rad

13.1. Zakonski okviri za ostvarivanje prava na rad

Srbija je ratifikovala Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Revidiranu evropsku socijalnu povelju, a takođe je i članica Međunarodne organizacije rada i ratifikovala je veliki broj konvencija usvojenih pod okriljem ove organizacije.[420]

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

416 *Sl. glasnik RS*, 48/94 i 11/98.

417 Mišljenje Venecijanske komisije može se videti na: *Opinion on the Draft Law on Referendum and Civil Initiative of Serbia,* Mišljenje br. 551/2009, CDL-AD(2010)006, 15. mart 2010.

418 Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi je usvojen daleke 1994. godine i samo jednom je dopunjen 1998. godine

419 *Sl. glasnik RS*, 58/03 i 61/03.

420 Do sada je usvojeno 77 Konvencija MOR.

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.[421]

Oblast radnog prava regulisana je prvenstveno Zakonom o radu (ZoR)[422] i Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.[423]

Izmene i dopune Zakona o radu iz 2005. godine usvojene su jula 2014. godine u hitnom postupku.[424] Kao 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.[425]

Odmah po usvajanju izmena i dopuna u stručnoj javnosti i među predstavnicima nekih sindikata čule su se ocene da izmenjene odredbe ZoR ostavljaju prostora za zloupotrebe od strane poslodavaca i da neke od njih ugrožavaju prava zaposlenih. 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.[426]

Ustavni sud Srbije je osporio ustavnost člana 179, st. 3, tač. 5 Zakona o radu koji je predviđao da poslodavac samostalno utvrđuje postojanje bića krivičnog dela u ponašanju zaposlenog, kao uslov za otkaz ugovora o radu, što je u suprotnosti sa članom 34 Ustava Republike Srbije, koji predviđa da se svako smatra nevinim za krivično delo dok se njegova krivica ne utvrdi pravnosnažnom odlukom suda.[427]

U toku 2017. godine najavljeno je donošenje novog Zakona o radu do kraja 2018. godine. Još uvek nije dostupna informacija da li će se sa Zakonom o radu ići na kodifikaciju radnog zakonodavstva, ili će biti prihvaćeno drugačije rešenje. Pored toga u javnosti je prisutna i bojazan da veliki uticaj na oblast radnog prava i tržište rada imaju strani investitori, posebno kada se ima u vidu dosadašnja praksa odsustva tripartitnog pregovaranja kada se pripremaju zakonska rešenja koja uređuju

421 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.

422 *Sl. glasnik RS,* 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

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

424 Više o promenama u *Izveštaj 2014*, III.13.2.

425 Vidi: http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/480492/Obrazlozenje-Izmene-Zakona-o-radu-doprince-smanjenju-rada-na-crno.

426 *Sl. glasnik RS,* 79/05, 101/07 i 95/10.

427 Vidi: predmet IUz-424/2014.

pravo na rad. Predstavnici radnika izrazili su zabrinutost zbog činjenice da je Savet stranih investitora (*Foreign Investors Council*), koji izdaje tzv. Belu knjigu u kojoj ocenjuje poslovnu klimu u Srbiji i daje preporuke za njeno unapređenje, izneo stav da bi trebalo smanjiti prekršajne kazne za poslodavce, uvesti mogućnost da trudnice budu „tehnološki višak" i produžiti trajanje ugovora na određeno. Preporuka je, takođe, da se proširi mogućnost uvođenja prekovremenog rada, produži otkazni rok u slučaju da zaposleni da otkaz, produži rok za trajanje mere udaljenja sa rada, itd.[428] Premijer u prethodnoj Vladi, a sadašnji predsednik Republike je u januaru 2017. godine doneo odluku da se formira radna grupa za sprovođenje preporuka iz ovog dokumenta, na čijem čelu se nalazio i on sam uz ostale predstavnike izvršne vlasti i stranih kompanija, dok je prisustvo predstavnika sindikata isključeno.[429]

Ostaje da se vidi u kom pravcu će ići nova zakonska rešenja i u kojoj meri će u rad na njihovoj izradi biti uključeni predstavnici radnika.

13.2. Evropski i međunarodni standardi u oblasti radnog prava i obaveze Srbije

Posebno značajan dokument za oblast rada i zapošljavanja predstavlja Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU (ESRP),[430] 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. Primena ESRP predviđena je kao strateški proces, strukturiran po modelu Strategije „Evropa 2020" koju primenjuju države članice i koji će pratiti proces evropskih integracija kao glavni mehanizam za dijalog o prioritetima Republike Srbije u oblasti socijalne politike i zapošljavanja u procesu pristupanja EU.

Proces izrade ESRP u Republici Srbiji zvanično je započet u septembru 2013. godine i usvojen je od strane Vlade Republike Srbije u maju 2016. godine. Ceo proces izrade bio je otvoren i svi nacionalni partneri su u više navrata bili konsultovani i pozvani da se aktivno uključe u izradu ovog dokumenta, kako bi se osigurali njegov kvalitet i reprezentativnost i podrška svih društvenih aktera i socijalnih partnera. Evropska komisija prati proces primene ovog programa na godišnjem nivou kroz godišnje izveštaje o napretku i kroz tematske sastanke i konferencije.

Program obuhvata pre svega tržište rada i zapošljavanje, ljudski kapital i veštine, kao i socijalno uključivanje i socijalnu zaštitu, kao i izazove u sistemu penzija

428 Vidi: http://www.rsjp.gov.rs/malodrvo/FIC_-_bela_knjiga_2016.pdf.

429 Vidi: http://radnik.rs/2017/03/radna-prava-po-meri-stranih-investitora/ i http://rs.n1info.com/a168796/Biznis/Efekti-zakona-o-radu.html; http://pescanik.net/paralelni-svetovi-zakona-o-radu/. Vidi i: M. Reljanović, B. Ružić, A. Petrović, *Analiza efekata primene dopuna i izmena Zakona o radu*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2016. Dostupno na: http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-analiza-efekata-primene-izmena-i-dopuna-zakona-o-radu.pdf.

430 Vidi: 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.

i zdravstvene zaštite. Posebno težište stavljeno je na zapošljavanju mladih, zbog izuzetno visoke stope nezaposlenosti ove populacije.

Evropski komitet za socijalna prava usvojio je u decembru 2016. godine peti periodični izveštaj o primeni Revidirane evropske socijalne povelje za period od 2011–2014. godine.[431] Izveštaj se odnosi na primenu odredaba o pravu na rad (čl. 1), pravu na stručno usmeravanje (čl. 9), pravu na stručno usavršavanje (čl. 10), pravu osoba sa invaliditetom na nezavisnost, socijalnu integraciju i učešće u zajednici (čl. 15), pravu na unosan posao na teritoriji druge strane ugovornice (čl. 18), pravu na jednake mogućnosti i jednak tretman u pitanjima zapošljavanja i rada bez diskriminacije na osnovu pola (čl. 20), pravu na zaštitu u slučaju prestanka radnog odnosa (čl. 24) i pravu radnika na zaštitu potraživanja u slučaju nesolventnosti poslodavca (čl. 25). Od ukupno 19 obaveza, čiju je ispunjenost Komitet za ovaj period razmatrao, u pogledu deset obaveza Komitet je utvrdio da ih je Srbija prekršila. Za tri obaveze Komitet je zahtevao dodatna pojašnjenja, i odložio donošenje zaključka zbog nepotpunih informacija, a za šest obaveza je konstatovao da ih je država ispunila.

U pogledu obaveze države da obezbedi efektivno ostvarivanje prava na rad, Komitet navodi da Srbija nije ispunila obavezu da obezbedi i očuva što je moguće viši i stabilniji nivo zapošljavanja u cilju postizanja pune zaposlenosti.[432]

Kada je reč o pravu na slobodan izbor radnog mesta, kao delu prava na rad, Komitet je istakao da Srbija nije dostavila dovoljno informacija o broju postupaka povodom diskriminacije pred sudom, kao i u koliko je slučajeva ona na radu utvrđena i koliki su iznosi naknade štete dosuđeni. Ista informacija je zahtevana i 2012. godine, i ako u narednom periodu ne bude dostavljena, smatraće se da ne postoje podaci koji ukazuju na činjenicu da Srbija poštuje svoju obavezu u ovom domenu. Isto važi i sa aspekta zabrane prinudnog rada kada je reč o radu zatvorenika, radu u kući, minimalnom periodu služenja u vojsci, obavezu prihvatanja posla ili obuke za lica koja se vode kao nezaposlena. U svim ovim aspektima prava na rad nedostaju informacije, i prema tome, Komitet odlaže donošenje zaključka.[433] U pogledu dela prava na rad, koje se tiče prava na stručno usmeravanje, treninge i rehabilitaciju (čl. 1, st. 4) Komitet je utvrdio da Srbija ne postupa u skladu sa preduzetim obavezama, s obzirom da nije utvrđeno da postoji garantovano pravo na stručno usmeravanje tokom obrazovanja, kao ni pravo zaposlenog na odsustvo povodom individualnih obuka. Takođe utvrđeno je da se osobama sa invaliditetom ne garantuje efikasno obrazovanje i stručno usavršavanje.[434]

U 2017. godini Međunarodna organizacija rada (MOR) je ukazala na potrebu uređivanja oblasti dečijeg rada u Srbiji. Posebno ugrožene kategorije su devojči-

431 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{„ESCDcType“:[„FOND“,“Conclusion“,“Ob“],“ESCStateParty“:[„SRB“]}.

432 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{„ESCDcIdentifier“:[„2016/def/SRB/1/1/EN“]}.

433 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{„ESCDcIdentifier“:[„2016/def/SRB/1/2/EN“]}.

434 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{„ESCDcIdentifier“:[„2016/def/SRB/1/4/EN“]}.

ce iz najsiromašnijih porodica, romske nacionalnosti uključujući decu iz romskih naselja, decu koja žive i rade na ulici, decu sa teškoćama u razvoju, u sukobu sa zakonom, deca migranti (uključujući i decu iz porodica povratnika po readmisiji) i deca u ruralnim područjima uključena u rad u poljoprivredi. Na osnovu prikupljenih podataka može se zaključiti da je na uzorku seoske dece uzrasta 5–17 godina stopa ukupne ekonomske aktivnosti dece 52,4%, a ekonomske aktivnosti u poljoprivredi 51,2%, što znači da se najveći deo ekonomske aktivnosti seoske dece odvija u poljoprivredi. Jedna polovina te aktivnosti se na osnovu korišćenih definicija MOR može okvalifikovati kao zloupotreba dečjeg rada, što na nivou celog uzorka daje stopu zloupotrebe dečjeg rada u poljoprivredi od 24,5%. Pri tom, opasne poslove češće obavljaju deca starijeg uzrasta nego deca srednjeg i mlađeg uzrasta, mada su registrovani i kod ove dve poslednje kategorije. Na ovaj način je među žrtve zloupotrebe dečjeg rada svrstano još 13,3% dece iz uzorka. Dečaci više rade, više su ekonomski angažovani u poljoprivredi i više su izloženi zloupotrebi dečjeg rada, dok devojčice više rade kućne poslove i manje su ekonomski aktivne na gazdinstvu.[435]

Još jedan važan dokument u pogledu usklađivanja sa tekovinama EU je Akcioni plan za Poglavlje 19 Socijalna politika i zapošljavanje, čije se usvajanje takođe očekuje početkom 2018. godine. Akcioni plan za Poglavlje 19 je od izuzetne važnosti, s obzirom na obaveze Republike Srbije prema Rezultatima skrininga za Poglavlje 19,[436] u kojima se navodi „da se Republika Srbija ne može smatrati dovoljno spremnom za pregovore o ovom poglavlju i da bi ovo poglavlje moglo da bude otvoreno onda kada EU utvrdi da je sledeće merilo ispunjeno: Srbija treba da podnese Komisiji akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina (gde je neophodno) i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina u svim oblastima koje obuhvata poglavlje Socijalna politika i zapošljavanje. Plan treba da uključuje: a) vremenski raspored; b) identifikaciju ljudskih resursa koji su određeni za svaki zadatak; v) identifikaciju institucija koje su uključene, njihovu nadležnost i ulogu u pristupnim pregovorima; i g) identifikaciju pratećih aktivnosti podrške u pretpristupnom kontekstu (jačanje administrativnih kapaciteta).“[437]

435 Vidi: Brza procena zloupotrebe dečjeg rada u poljoprivredi u Srbiji – Osnovni nalazi i preporuke, SeConS grupa za razvojnu inicijativu, Beograd, 2017. Dostupno na: http://www.se cons.net/project.php?p=165.

436 Vidi: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/screening-reports/screening_report_ch_19_serbia.pdf.

437 Vidi: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/rezultati_skrininga/merilo_pg_19.pdf.

13.3. Zaposlenost u Srbiji

Prema Anketi o radnoj snazi (ARS) Republičkog zavoda za statistiku za treći kvartalni period 2017. godine[438] stopa zaposlenosti populacije starosti 15 i više godina iznosi 48,2% a stopa neaktivnosti 44,7%. Najveća stopa zaposlenosti je u regionu Šumadije i zapadne Srbije (49,7%), a najnižu vrednost ima u regionu južne i istočne Srbije (45,9%). Procenat građana koji rade bez pravnog osnova ili „na crno" na nivou svih delatnosti iznosi 21,8%, pri čemu je gotovo dve trećine ovako angažovano u poljoprivrednim delatnostima. Stopa nezaposlenosti stanovništva starosti 15 i više godina iznosi 12,9%, i to 12,0% za muško i 14,0% za žensko stanovništvo, a nezaposlenost je najveća u regionu južne i istočne Srbije (14,1%). U odnosu na isti kvartal prošle godine, broj zaposlenih lica starosti 15 i više godina veći je za 67.900, a broj nezaposlenih lica tog uzrasta manji je za 21.900. Nezaposlenost je prvenstveno smanjena kod populacije starosti od 25 do 34 godine, dok je kod populacije starije od 55 godina povećana. Stopa dugoročne nezaposlenosti je smanjena i sada iznosi 7,7%. Za razliku od neformalne zaposlenosti koja je smanjena za 49.000, broj formalno zaposlenih lica starosti 15 i više godina povećan je za 117.000, najviše u prerađivačkoj industriji i stručnim, naučnim i tehničkim delatnostima.

Prema evidenciji Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO), neformalna zaposlenost,[439] u odnosu na isti period prošle godine je smanjena za 49.000, pa je stopa neformalne zaposlenosti 21,8%. Pored 628.400 neformalno zaposlenih, još 207.000 (formalno) zaposlenih lica ne ostvaruje niti pravo na zdravstveno osiguranje niti pravo na penzijsko osiguranje. Ukoliko bi se i ta lica smatrala neformalno zaposlenim, u skladu sa generalnim preporukama Međunarodne organizacije rada (budući da ne postoji zvanična definicija neformalne zaposlenosti), broj neformalno zaposlenih bio bi 835.400, a stopa neformalne zaposlenosti 29%.[440]

Podaci o zaposlenima po sektorima delatnosti upućuju na visoko učešće poljoprivredne zaposlenosti na slabo plaćenim ili neplaćenim kao i niskoproduktivnim poslovima. Poljoprivreda predstavlja jedini izvor prihoda za više od pola miliona zaposlenih i to je najvećim delom proizvodnja za sopstvene potrebe. Stopa neformalne zaposlenosti u poljoprivredi je 56%. Međutim, kreatori Programa za suzbijanje sive ekonomije,[441] neformalnu zaposlenost u poljoprivredi, bez obzira na njenu raširenost, ne identifikuju kao problem koji bi zahtevao intervenciju, pa tako u pratećem Akcionom planu ni jedna mera niti aktivnost se ne odnosi na rešavanje ovog problema. Četvrtina zaposlenih radi u sektoru industrije, i to najvećim delom

438 Vidi: http://www.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/69/68/StatisticalRelease_LFS_2017Q3_322.pdf.

439 U Anketi se u radnu snagu koja je neformalno zaposlena računaju samozaposlena lica u neregistrovanim poslovnim subjektima, zaposleni radnici bez pismenog ugovora o radu i pomažući članovi u porodičnom poslu.

440 Vidi: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/37/71/zp22122016.pdf.

441 Vidi: http://www.mfin.gov.rs/pages/articlephp?&id=12059&change_lang=ls.

u prerađivačkoj industriji, dok je 57% zaposlenih u sektoru usluga, gde je najveći udeo zaposlenih u oblasti trgovine. U sektoru usluga, u odnosu na prethodnu godinu udvostručio se broj zaposlenih u delatnosti domaćinstava (za 75.000).[442]

Republički zavod za statistiku (RZS) prikuplja i podatke o registrovanoj zaposlenosti, pa bi se moglo očekivati da se podaci ARS o formalnoj zaposlenosti koliko toliko poklapaju sa podacima o registrovanoj zaposlenosti, u šta uveravaju i predstavnici ove institucije.[443] Međutim, to nije tako ni kada se radi o podacima o broju zaposlenih, niti o statusu u zaposlenosti, niti sa sektorskom strukturom zaposlenosti. Broj formalno zaposlenih u ARS veći je za oko 110.000 od broja registrovanih zaposlenih u evidenciji Centralnog registra obaveznog osiguranja, a razlika je najveća u broju samozaposlenih.

Dva indikatora tržišta rada, koji se najčešće koriste kao osnovni, ukazuju na njihovo nominalno poboljšanje (povećanje stope zaposlenosti i stope aktivnosti te smanjenje stope nezaposlenosti i stope neaktivnosti). I pored toga, treba ukazati da mereno ovim indikatorima Srbija znatno zaostaje za većinom evropskih zemalja.

Iako se u predgovoru ARS navodi da su informacije koje se dobijaju Anketom metodološki i sadržinski uporedive sa istovrsnim podacima drugih zemalja i da se dostavljaju Eurostatu, na stranici Eurostata[444] nisu dostupni podaci za Srbiju, niti je moguće na osnovu podataka iz ARS pratiti neke indikatore koje prati Eurostat (npr. tranzicija na tržištu rada, podzaposlenost, kvalitet zaposlenja).[445]

S druge strane Kvartalni monitor ekonomskih trendova u Srbiji, objavljen od strane Fondacije za razvoj ekonomske nauke (FREN)[446] ukazuje na značajno drugačije stanje na tržištu rada. Ukrštajući parametre date u ARS i druge parametre koji pokazuju privredni rast, javlja se nedoslednost jer bi privredni rast trebao da bude mnogo veći da je došlo do znatnog povećanja zaposlenosti, kako se to navodi u ARS. Ovim nesrazmerama doprinosi i podatak da je po pomenutoj metodologiji nezaposleno lice ono koje je radno sposobno (između 15 i 65 godina starosti) i aktivno traži zaposlenje. Naime, statistika ne evidentira nezaposlenog samo po osnovu činjenice da je to bilo koje lice bez posla i primanja, već samo one koji aktivno traže posao. „Aktivno“ znači da je lice prijavljeno na evidenciju NSZ i da se savetniku NSZ javlja u tačno određenim intervalima (ni ranije ni kasnije od predviđenog datuma) a u suprotnom se brišu sa evidencije NSZ i gube status nezaposlenog lica. Moguće je da jedan broj ne ispuni ovaj zahtev NSZ pa se automatski skidaju sa evidencije pa samim tim opada broj nezaposlenih lica.

442 Sarita Bradaš, *Statistika i dostojanstven rad – Kritička analiza političkog tumačenja stattistike rada*, Fondacija Centar za demokratiju. Dostupno na: http://www.centaronline.org.

443 Direktor RZS kaže u intervjuu za *Deutsche Welle* da se podaci iz ARS „poklapaju sa registrom socijalnih osiguranika maltene u hiljadu“. Vidi: http://www.dw.com/sr/srbija-statisti%C4%8Dki-balkanski-tigar/a-37324473.

444 Vidi: http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database.

445 Sarita Bradaš, *op. cit*.

446 Dostupno na: https://www.fren.org.rs/sites/default/files/qm/T3_31.pdf.

13.4. Mere za smanjenje nezaposlenosti

Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti[447] uređuje se rad Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ). Dugoročan okvir za kreiranje politike zapošljavanja predstavlja Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020.[448] koja se na godišnjem nivou operacionalizuje donošenjem i sprovođenjem Nacionalnog akcionog plana.

Posebne mere predviđene su i Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja za 2017. godinu (NAPZ).[449] 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.

Prema NAPZ za 2017. godinu teže zapošljiva lica koja imaju prioritet uključivanja u mere aktivne politike su nezaposleni mladi do 30 godina starosti – bez kvalifikacija/sa niskim kvalifikacijama ili mladi koji posao traže duže od 12 meseci; stariji od 50 godina; viškovi zaposlenih; Romi; osobe sa invaliditetom; radno sposobni korisnici novčane socijalne pomoći; mladi do 30 godina starosti sa statusom dece palih boraca; mladi do 30 godina starosti koji su imali/imaju status deteta bez roditeljskog staranja; žrtve trgovine ljudima i žrtve porodičnog nasilja. Takođe, u programe i mere aktivne politike zapošljavanja potrebno je uključivati i ostala teže zapošljiva lica iz posebno osetljivih kategorija nezaposlenih kao što su: žene, ruralno stanovništvo, izbegla i raseljena lica, povratnici prema sporazumu o readmisiji, samohrani roditelji, supružnici iz porodice u kojoj su oba supružnika nezaposlena, roditelji dece sa smetnjama u razvoju i sl. na način kojim se omogućava njihova integracija na tržište rada i poboljšanje kvaliteta života.

Program ekonomskih reformi za period od 2017. do 2019. godine[450] usmeren je ka unapređenju metoda i tehnika savetodavnog rada sa nezaposlenim licima, koji je od ključnog značaja za procenu zapošljivosti svakog pojedinačnog lica, u skladu sa njegovim karakteristikama (stepen obrazovanja, radno iskustvo, dodatna znanja i veštine, pol i dr.), kao i karakteristikama tržišta rada, radi uključivanja u mere aktivne politike zapošljavanja.

Programi i mere aktivne politike zapošljavanja za 2017. godinu bili su: posredovanje u zapošljavanju lica koja traže zaposlenje; profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere; subvencije za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih; podrška samozapošljavanju; dodatno obrazovanje i obuka; podsticaji za zapošljavanje korisnika novčane naknade; javni radovi; mere

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

448 *Sl. glasnik RS*, br. 37/11.

449 NAPZ se može naći na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/.

450 Vidi na: http://www.mfin.gov.rs/.

aktivne politike zapošljavanja za osobe sa invaliditetom; sufinansiranje programa ili mera aktivne politike zapošljavanja predviđenih lokalnim akcionim planovima zapošljavanja sredstvima iz republičkog budžeta, paketi usluga za nezaposlena lica koja imaju prioritet za uključivanje u mere aktivne politike zapošljavanja; učešće u realizaciji projekata koji se odnose na povećanje zapošljavanja i zapošljivosti.

Nacionalna služba za zapošljavanje imala je u 2017. godini u programu za zapošljavanje 2,8 milijardi dinara na raspologanju. Za programe zapošljavanja osoba sa invaliditetom izdvojeno je oko 550 miliona dinara. Predviđeno je da lokalne samouprave u Srbiji izdvoje oko 700 miliona dinara za programe zapošljavanja. Planirano je 200.000 dinara za samozapošljavanje radnika koji su proglašeni viškovima, a kojih u Srbiji ima oko 53.000. Za ostale kategorije nezaposlenih predviđeno je po 180.000 dinara za otpočinjanje sopstvenog posla.

Jedna od mera koje Vlada Srbije sprovodi već godinama je i subvencionisanje stranih investitora u cilju povećanja broja zaposlenih, pa je i tokom 2017. godine nastavljeno sa ovom praksom iako je u javnosti bilo primedbi da se na taj način favorizuju strani investitori na uštrb domaće privrede. Prema dostupnim podacima Komisije za dodelu državne pomoći, 21 strana kompanija je dobila direktne subvencije, počev od 2015. godine do danas, i to: NCR doo Beograd; Mei Ta; Džonson Elektrik; Lear Corporation; Delphi Packard doo Novi Sad; Aunde; Leoni Wiring Systems Southeast doo Prokuplje; Kontitek fluid Srbija Subotica; Yura Rača; Yura Niš; Yura Leskovac; Technic develpoment doo (Geox) Vranje; Tibet moda; Tigar Tyres; Falke Srbija; SR Technics Services; Streit Nova; Teklas Automotive; Truck Lite Europe; PKC Wiiring System; Mitros.

U ovom periodu država je na ime subvencija dala 860 miliona evra, i to je samo novac koji je registrovala Komisija za kontrolu državne pomoći, a ta sredstva su data uz nedovoljnu kontrolu javnosti. Generalni zaključci su da je transparentnost dodatno umanjena izuzetno spornom odlukom Komisije za kontrolu državne pomoći da nema potrebe da se izjašnjava o subvencijama koje se daju u skladu sa Uredbom o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija, čak ni kada je reč o subvencijama koje se daju bez javnog poziva. Postoji značajan broj slučajeva dodeljivanja državne pomoći koji nisu prijavljivani Komisiji za kontrolu državne pomoći (KKDP). Ima slučajeva u kojima je dodeljena državna pomoć u iznosu koji prevazilazi propisima dozvoljen limit. Za ovo niko nije odgovarao (niti propisi predviđaju mogućnost da za to odgovara neko od državnih zvaničnika), a Komisija nije donosila rešenja o povraćaju sredstava.

Poseban problem je taj što je pravni položaj Komisije nedefinisan i predstavlja čudan hibrid između radnog tela Vlade i nezavisnog organa. Nije usvojen podzakonski dokument (čije je usvajanje najavljeno još 2013. godine) kojim bi se regulisala procedura utvrđivanja svrsishodnosti državne pomoći. Pored toga od februara 2017. godine KKDP se ne izjašnjava o dozvoljenosti subvencija investitorima a izvodi iz ugovora više se ne mogu pronaći na sajtu KKDP (gde su ranije bili citirani u okviru odluka o dozvoljenosti).

Zabrinjava i to što ne postoje mehanizmi kontrole dostizanja ciljeva dodele državne pomoći za one slučajeve koji nisu obuhvaćeni propisima o direktnim ulaganjima. Vlada, odnosno Ministarstvo privrede, zajedno sa Savetom za ekonomski razvoj i Razvojnom agencijom, biraju kome će bez konkursa dodeliti subvenciju, odnosno državnu pomoć, a potom će sami kontrolisati da li je ugovor koji zaključuju u skladu sa pravilima o kontroli državne pomoći.[451] Uprkos političkim poenima koji se skupljaju iz godine u godinu na osnovu dovođenja stranih investitora, do danas nije napravljen registar svih otvorenih radnih mesta, niti je takav korak najavljen u budućnosti.

13.4.1. Nezaposlenost mladih

Nezaposlenost mladih je poseban problem u Srbiji. Prema *Trading Economics list* u odnosu na prošlu godinu, kada je Srbija po nezaposlenosti mladih bila na šestom mestu, sada se nalazi na dvanaestom, pa je prema ovom izvoru nezaposlenost mladih u junu 2017. godine iznosila 28,9%.[452] Prema Anketi o radnoj snazi Republičkog zavoda za statistiku, podaci za treći kvartalni period pokazuju stopu zaposlenosti mladih (15–24 god.) od 23,7%. U poređenju sa istim kvartalom prošle godine došlo je do smanjenja neaktivnog, odnosno ukupnog stanovništva tog uzrasta usled negativnih demografskih trendova, što je dovelo do povećanja stopa zaposlenosti i nezaposlenosti mladih za 1,3%. Stopa zaposlenosti mladih sada iznosi 23,7%. U ukupnoj populaciji uzrasta od 15 do 24 godine, udeo mladih koji niti rade niti su u sistemu obrazovanja, tzv. NEET stopa, smanjen je, i sada iznosi 17,1%.[453]

Istraživanje o potrebama mladih u 2017. godini nije bilo dostupno u vreme izrade ovog izveštaja,[454] ali su dostupni podaci o evaluaciji mera aktivnih politika zapošljavanja (APZ) namenjenih mladima koja je sprovedena u 2017. godini. Prema rezultatima evaluacije može se doći do zaključka da mere nisu postigle velike rezultate. Naime, ostvaren je negativan trend po pitanju uključivanja mladih u mere APZ jer je učešće mladih u ukupnom broju lica koja su obuhvaćena ovim merama opalo sa 51%, pre uvođenja paketa, na 41% u 2015. godini, što je svakako suprotno planiranom rezultatu. Slična je situacija kada je reč o učešću mladih u programima obuka i dodatnog obrazovanja gde se beleži pad sa 26,5% u 2011. na 9% u 2015. godini. Intenzitet saradnje sa mladima, mereno prema devet dostupnih indikatora, ne samo da se nije povećao, već se u odnosu na intenzitet saradnje sa ostalim licima relativno smanjio. U pogledu rada savetnika NSZ i izrade individualnog plana zapošljavanja (IPZ), među mladima preovlađuje stav da mali broj savetnika NSZ vodi individualni razgovor na način koji obezbeđuje prikupljanje svih relevantnih informacija nužnih

451 „Subvencije investitorima – svrsishodna državna pomoć ili promocija“, Transparentnost Srbija, Beograd, 2017. Dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Svrsishodnost-drzavne-pomoci-Transparentnost-Srbija-maj-2017.pdf.

452 Vidi: https://tradingeconomics.com/country-list/youth-unemployment-rate.

453 Vidi: http://www.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=4473 http://webrzs.stat.gov.rs/.

454 O rezultatima istraživanja o potrebama mladih u 2016. godini vidi *Izveštaj 2016*, II.13.3.1.

za realnu procenu zapošljivosti. Pored ovoga mali je broj onih koji su uz pomoć NSZ uspeli da pronađu posao. Svi posmatrani indikatori kao i izjave savetnika i nalazi dobijeni tokom posmatranja individualnog razgovora i izrade IPZ ukazuju na to da ne postoji unapređenje tretmana i usluga pruženih nezaposlenim mladima u odnosu na one pružene odraslim nezaposlenima od 2013. godine do danas.[455]

Ovakvo stanje dovelo je do toga da veliki broj mladih i visokoobrazovanih odlaze iz Srbije, a oni kao glavni razlog za donošenje takve odluke navode nemogućnost da pronađu posao. Prema podacima Svetskog ekonomskog foruma, Srbija je po odlivu mozgova na 139. od 142 mesta. Kako je već konstatovano u Izveštaju iz 2016. godine prema Globalnom izveštaju o konkurentnosti za 2016/17 Svetskog ekonomskog foruma Srbija je od 1990. godine do danas izgubila oko 12 milijardi evra zahvaljujući odlasku školovanih kadrova, posebno naučnika i inženjera.[456]

13.4.2. Službe za zapošljavanje

Pored NSZ poslove zapošljavanja obavljaju i privatne agencije za zapošljavanje u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. Položaj zaposlenih kod „lizing agencija" još jedna je od nedorečenih odredbi ZoR. Mada je obrazovana radna grupa za rad na tekstu zakona kojim bi se regulisalo ustupanje zaposlenih od strane agencija, do danas nije usvojen Zakon o radu agencija za zapošljavanje, iako je u planu rada Vlade Srbije za 2017. godinu, predviđeno da Vlada donese Predlog zakona o radu preko agencija za zapošljavanje do septembra 2017. godine.[457]

Važeći Zakon o radu ne uređuje zapošljavanje u svrhu ustupanja zaposlenih poslodavcima korisnicima tako da se ove agencije registruju u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i upisuju se u Registar privrednih subjekata. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izdaje im dozvolu za rad tako da prema podacima tog ministarstva u Srbiji postoji 106 registrovanih agencija za posredovanje u zapošljavanju. Ove agencije dobijaju dozvolu za obavljanje sledećih poslova: 1) obaveštavanje o mogućnostima zapošljavanja; 2) posredovanje u zapošljavanju; 3) profesionalna orijentacije i savetovanja; i 4) sprovođenje pojedinih mera aktivne politike zapošljavanja. Dakle ove agencije nisu dobile dozvolu za obavljanje delatnosti ustupanja zaposlenih.[458]

---

455 Vidi: „Evaluacije paketa usluga za mlade i relevantnih programa i mera finansiranih iz budžeta Vlade Republike Srbije koji su usmereni ka mladima", FREN, Beograd, 2017. Dostupno na: https://www.fren.org.rs/sites/default/files/Izve%C5%A1taj.pdf.

456 Vidi: https://www.yahoo.com/news/balkan-youngsters-emigrate-en-masse-better-prospects-062328437.html.

457 Plan rada Vlade za 2017. godinu, str. 659. Dostupan na: http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2017.pdf.

458 Dodatno u mišljenju Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike broj 011-00–536/2013–24 iz 2013. godine koje je upućeno Savezu samostalnih sindikata Srbije je iznet stav da ove „agencije ne mogu da vrše privremeno upućivanje na rad kod drugog poslodavca, s obzirom da to nije dozvoljeno Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti,

Ipak čini se da ovo nije imalo gotovo nikakvog uticaja na praksu u ovoj oblasti pa tako ove agencije ali i druga privredna društva obavljaju delatnost ustupanja radnika. S obzirom da delatnost ustupanja radnika nije regulisana, pa samim tim nije izričito zabranjena, niti je za obavljanje ove delatnosti propisano izdavanje dozvole, agencije i privredna društva koja obavljaju ovu delatnost se oslanjaju na propise iz oblasti privrednog prava koje dozvoljavaju slobodno obavljanje delatnosti koje nisu zakonom zabranjene. Kada je reč o zaštiti prava radnika ključni problem je činjenica da agencije koje obavljaju poslove privremenog zapošljavanja u svrhu ustupanja radnika poslodavcu korisniku, kao i drugim poslovima ustupanja ljudskih resursa, to čine bez prethodno regulisane odgovornosti prema licima radno angažovanim na taj način. U praksi, zaposleni preko agencije za posredovanje u zapošljavanju su u svojevrsnom diskriminisanom položaju u odnosu na svoje kolege sa kojima dele prostor i radne zadatke.[459] U javnosti su brojni primeri radnika koji sa umanjenim pravima rade preko agencija za zapošljavanje.[460]

Na nivou EU je usvojena Direktiva 2008/104/EC o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje[461] 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. Postojanje ove Direktive je razlog više da Republika Srbija u svoje nacionalno zakonodavstvo unese efikasno pravno regulisanje rada pomenutih agencija.

13.5. Mobilnost radne snage

Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo[462] je omogućio da svaka firma u Srbiji može da raspisuje oglase za posao i upućuje radnike na rad u inostranstvo bez obzira na to što nema dozvolu Ministarstva za rad da se bavi zapošljavanjem radnika. Međutim, firme koje se oglašavaju nudeći posao u inostranstvu uglavnom nemaju dozvolu da to čine ali Ministarstvu za rad predstavljaju da već imaju radnike u Srbiji koje samo privremeno šalju u inostranstvo zbog izvođenja radova, obuke ili stručnog usavršavanja. Firme koriste odredbu Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostran-

te da u slučaju da agencija obavlja poslove u suprotnosti za Zakonom ministarstvo oduzima dozvolu za rad."

459 *Regulacija „lizinga radne snage" u Republici Srbiji*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2017. Vidi: http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-trag-izvestaj-regulacija-lizinga-radne-snage-u-republici-srbiji.pd.

460 Vidi: http://radnik.rs/2017/08/prekovremeni-rad-ali-se-ne-placa/; http://radnik.rs/2017/08/posao-u-klinickom-centru-srbije-samo-za-omladince/; http://radnik.rs/2017/07/iznajmljivanje-radnika-za-otvaranje-ikea-robne-kuce/; i http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-profil-radnika.pdf.

461 Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX: 32008L0104.

462 *Sl. glasnik RS,* 91/15.

stvo i njihovoj zaštiti po kojoj imaju pravo da šalju svoje zaposlene u inostranstvo a da ne ispunjavaju nikakve posebne uslove.[463] Zapravo ova zakonska odredba omogućava da bilo ko registruje firmu sa veoma malim početnim kapitalom i fiktivno zaposli radnike u Srbiji koji zapravo ne rade u Srbiji, već ih ta firma iznajmljuje drugim kompanijama u inostranstvu i zarađuje od njihovog rada iako za to nije dobila dozvolu. Zakon formalno zabranjuje ovakav lizing radnika jer je izričito navedeno da „poslodavac ne može ugovorom zaključenim sa stranim licem predvideti ustupanje zaposlenih tom ili nekom drugom stranom licu". To znači da poslodavci ne smeju da napišu u ugovoru da iznajmljuju radnike, ali faktički to mogu da čine. U toku 2017. godine bilo je dosta izveštaja o iskorišćavanju ovih nejasnih odredbi i lošim uslovima rada naših radnika u inostrantvu.[464]

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.[465]

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.

13.6. Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih

U slučaju da zaposleni smatra da mu je neko pravo na osnovu radnog odnosa uskraćeno ili povređeno, može se obratiti inspekciji rada koja vrši nadzor nad primenom ZoR (čl. 268–272), pokrenuti spor pred nadležnim sudom (čl. 195) ili može, zajedno sa poslodavcem, da iznese sporna pitanja pred arbitražu (čl. 194). Na rešavanje individualnih i kolektivnih radnih sporova primenjuju se i odredbe Zakona o mirnom rešavanju sporova.[466]

---

463 Ovaj zakon je pre svega namenjen poslodavcima koji imaju poslove u inostranstvu, pa privremeno šalju svoje radnike da izvedu radove van zemlje ili da se obuče.

464 Vidi više na: http://www.021.rs/story/Info/Srbija/175898/Kako-se-radnici-iz-Srbije-salju-u-Slovacku-na-rad-uz-pomoc-rupe-u-zakonu.html i http://www.alo.rs/agencije-bez-licence-i-garancija-salju-radnike-u-inostranstvo/97161.

465 Više je bilo 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.

466 *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.

Prema Zakonu o radu (čl. 187 i 188) poslodavac ne može da otkaže ugovor o radu zaposlenom za vreme trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta. Takođe, poslodavac ne može da otkaže ugovor o radu, niti na drugi način da stavi u nepovoljan položaj zaposlenog zbog njegovog statusa ili aktivnosti u svojstvu predstavnika zaposlenih, članstva u sindikatu ili učešća u sindikalnim aktivnostima. U slučaju spora, teret dokazivanja da zaštićeno svojstvo nije bilo uzrok otkazivanja ugovora o radu je na poslodavcu.[467]

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.[468] 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.

Kada je reč o zakonskim odredbama o zaštiti prava zaposlenih ocena je data u Analizi efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu gde se konstatuje da su usvojena rešenja izuzetno loša i da obeshrabruju zaposlene da zatraže zaštitu pred sudom.

Zakonom je predviđena mogućnost uspostavljanja arbitraže u slučaju otkaza ugovora o radu, što se može učiniti isključivo podnošenjem pisanog zahteva u roku od jednog dana od dana prijema rešenja o otkazu. Predviđena je arbitraža u slučaju kolektivnog spora, nastalog prilikom kolektivnog pregovaranja ili primene kolektivnog ugovora (čl. 254, 255 i 265).

Ova oblast je daleko detaljnije regulisana Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova. Ovaj zakon je međutim u praksi dao relativno slabe rezultate i najavljena je njegova izmena u narednom ciklusu noveliranja radnog zakonodavstva. Osnovna pitanja koja su sporna jesu primena načela dobrovoljnosti koja nije izvedena do kraja, nepostojanje dvostepenosti postupka što je sasvim neprihvatljivo sa stanovišta prava na pravni lek i pristupa pravdi, pogrešan odabir postupka arbitraže umesto medijacije – posredovanja za rešavanje individualnih sporova, kao i nerešeno pitanje izvršnosti odluke koju arbitar donosi. Po ovom zakonu postupak mirnog

467 Vidi: M. Reljanović, B. Ružić, A. Petrović, *Analiza efekata primene dopuna i izmena Zakona o radu*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd 2016.

468 Dokument programa Dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju, dostupan na: http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/rad/program-dostojanstvenog-rada, str. 17.

rešavanja spora ne može se pokrenuti u svakoj situaciji, već samo ukoliko je spor pokrenut povodom diskriminacije i zlostavljanja na radu, otkaza ugovora o radu i ugovaranja i isplate minimalne zarade i povodom zaštite pojedinačnih prava utvrđenih kolektivnim ugovorom, drugim opštim aktom ili ugovorom o radu (čl. 3, st. 1 i 2). Pored ovog zakona i Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu i Zakon o zabrani diskriminacije predviđaju mogućnost mirnog rešavanja sporova.

Za pokretanje radnog spora postoji prekluzivni rok od 60 dana – to znači da po proteku roka, bez obzira koliko je nezakonito bilo ponašanje poslodavca, zaposleni gubi pravo na zaštitu u parnici (može eventualno podneti krivičnu prijavu ako smatra da u postupcima poslodavca postoje elementi krivičnog dela, što se naravno neće desiti u većem broju slučajeva i što zaposlenom ne može doneti adekvatnu satisfakciju kada je reč o njegovom radnopravnom statusu i pravima iz radnog odnosa).

U situaciji kada mnogi zaposleni ne znaju svoja prava, nemaju organizovan sindikat kod poslodavca ili nisu članovi sindikata, kada ne postoji zakon kojim bi se regulisalo pružanje besplatne pravne pomoći, a službi besplatne pravne pomoći ima malo i to uglavnom u većim gradovima – zaposleni je prepušten sam sebi i rok od 60 dana može biti izuzetno kratak. Ovim se otvara veoma ozbiljno pitanje prava na pristup pravdi i sudskoj zaštiti prava zaposlenih. Recimo, kada zaposleni želi da tuži poslodavca zbog neisplaćenih zarada, naročito kada je reč o dužem periodu u kojem poslodavac nije izvršio svoje obaveze, vrednost spora će značajno narasti a s time i sudska taksa za podnošenje tužbe. To znači da će neko ko nema nikakva primanja u dužem vremenskom periodu, zbog čega se i obraća sudu za zaštitu, biti ograničen u pristupu sudu pošto mora da izdvoji značajna novčana sredstva za pokretanje radnog spora, koja najčešće nema.

Konačno, može se zaključiti da je jačanja kapaciteta Inspektorata za rad mera koja zahteva hitnu primenu, posebno kada se ima u vidu da je to prepoznato i od Evropske unije i od Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija.[469]

14. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada

14.1. Pravična zarada i minimalna cena rada

Srbija je potpisnica konvencija MOR o minimalnim platama i jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage, ali još uvek nije ratifikovala Konvenciju

469 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. Zaključne primedbe o drugom periodičnom izveštaju Srbije, dok. UN, E/C.12/SRB/CO/2.

MOR br. 26 o mehanizmima za utvrđivanje minimalne zarade i Konvenciju MOR br. 99 o mehanizmima za utvrđivanje minimalne zarade u poljoprivredi.

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. 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[470] osnovanog za teritoriju Srbije (čl. 112 ZoR) za kalendarsku godinu, najkasnije do 15. septembra tekuće godine, a primenjuje se od 1. januara naredne godine. Socijalno-ekonomski savet utvrđuje minimalnu cenu rada, izraženu po radnom času, prema kojoj se dalje utvrđuje minimalna zarada (minimalna cena rada pomnožena sa brojem radnih časova u tekućem mesecu). Pri utvrđivanju minimalne cene rada polazi se 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, kretanja produktivnosti i kretanja prosečne zarade u Republici. Međutim, u praksi je iznos minimalne cene rada uglavnom rezultat pregovora između poslodavaca i sindikata, a onda se tako dobijen iznos uklapa u navedene parametre.[471] Ukoliko se u Socijalno-ekonomskom savetu ne postigne saglasnost Vlada donosi konačnu odluku.

Socijalno-ekonomski savet je u septembru 2017. godine postigao dogovor da minimalna cena rada za 2018. godinu iznosi 143 dinara, odnosno na mesečnom nivou oko 25.168 dinara. Ovo znači povećanje minimalne zarade, njenog neoporezivog dela za 10 odsto u odnosu na 2017. godinu, pri čemu je poslodavcima obećano da se neće povećati trošak na osnovu poreza. Poslodavci su pristali na povećanje minimalne cene rada pod uslovom da on ne utiče na rast bruto plata. Drugim rečima, povećanje plata značiće i proporcionalno smanjenje poreza i doprinosa, odnosno, bruto zarada ostaje ista. Razliku će na sebe preuzeti država, što se procenjuje kao trošak od 30 do 40 miliona evra.[472]

U javnosti se povećanje minimalne cene rada za 15 dinara u poslednjih 5 godina predstavlja kao značajan napredak u pogledu primanja velikog dela stanov-

470 Socijalno-ekonomski savet sastoji se od po šest predstavnika reprezentativnih sindikata, reprezentativnih udruženja poslodavaca i Vlade Republike Srbije.

471 Tekst preuzet sa sajta: www.pescanik.net, Mario Reljanović, ,,Minimalna cena dostojanstva". Ceo tekst dostupan na: http://pescanik.net/minimalna-cena-dostojanstva/.

472 Iako je predviđen kao izuzetak, koji se isplaćuje u periodu do šest meseci u situacijama u kojima preduzeće radi u smanjenom kapacitetu, „minimalac" sve više postaje pravilo. Zbog velike nezaposlenosti, ljudi masovno pristaju na bilo kakav posao, pa čak i na onaj koji je plaćen minimalnom zaradom. Vidi: http://www.masina.rs/?p=5315.

ništva koji primaju minimalnu zaradu. Međutim, Srbija je, kako ističu predstavnici sindikata, među poslednjim po visini minimalca u Evropi.[473] Minimalnu zaradu od 22.880 dinara (koliko je ona iznosila u 2017. godini) u Srbiji prima oko 350.000 radnika, odnosno 130 dinara po satu u 176-časovnom radnom mesecu, što je na nivou od 63 odsto minimalne potrošačke korpe koja iznosi 36.090 dinara. Ovo predstavlja smanjenje standarda u odnosu na 2012. godinu kada je minimalna zarada iznosila 65 odsto minimalne potrošačke korpe.[474] Pretpostavlja se da su podaci o broju građana koji primaju minimalnu zaradu dobijeni iz centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, dok ne postoji podatak koliko građana zaposlenih na crno prima minimalnu zaradu ili nižu zaradu od minimalne.

Prema ZoR minimalna zarada ne može biti ugovorena zarada, ali se ova odredba obesmišljava u praksi pošto poslodavci, gotovo po pravilu, za mnoge poslove ugovaraju zaradu koja je minimalno veća od zakonskog minimuma.

Prema istraživanju koje je rađeno na nivou Evrope, Srbija je među 10 država sa najnižim platama radnika, i samim tim i među 10 najsiromašnijih zemalja, zajedno sa Ukrajinom, Makedonijom, Belorusijom i Albanijom.[475]

Prosečna neto zarada u septembru 2017. godine iznosila je 48.212 dinara, a bruto zarada 66.438 dinara. Naspram toga, prosečna potrošačka korpa za isti mesec iznosila je 69.722 dinara, i za nju je potrebno izdvojiti 1,5 prosečnu platu u Srbiji. Prosečna penzija u istom periodu iznosila je 25.513 dinara, a za poljoprivrednike 10.663 dinara. Ovo znači da prosečnom penzijom ne može da se pokrije ni minimalna potrošačka korpa u iznosu od 36.090 dinara, a posebno ne prosečna potrošačka korpa, za koju je potrebno izdvojiti 2,5 prosečne penzije na mesečnom nivou.[476] Ovo je poražavajuća činjenica ako se uzmu u obzir neka istraživanja koja pokazuju da je za dostojanstven život u Srbiji (uključujući prosečne potrebštine u okviru domaćinstva, vožnju automobila i jedan godišnji odmor, odlazak u bioskop, pozorište ili restoran dva puta mesečno, i dodatno ratu za prosečan kredit u iznosu oko 250 evra) potrebno izdvojiti oko 99.000 dinara. Tako za pristojan život u Srbiji zarađuje tek 177.000 ljudi ili 2,3 odsto populacije.[477]

Krajem 2017. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje,[478] prema kojima će neoporezivi deo zarade radnika umesto dosadašnjih 11.790 dinara od 1. januara 2018. godine biti povećan za više od 3.000 dinara, odnosno na 15.000 dinara.[479] Veliki fiskalni nameti za poslo-

473 Vidi: http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/300817/300817-vest13.html.

474 Vidi: http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/130917/130917-vest2.html.

475 Vidi: http://rs.n1info.com/a348429/Biznis/Srbija-medju-zemljama-sa-najnizim-platama-u-Evropi.html.

476 Vidi: http://www.croso.gov.rs/cir/Statistika/Prosecna_zarada_penzija/.

477 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/istrazujemo-za-pristojan-zivot-plata-99000-dinara/bbgt51w.

478 *Sl. glasnik RS*, 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12, 8/13, 47/13, 108/13, 6/14, 5/15, 112/15, 5/16, 7/17 i 113/17.

479 Vidi više na: https://www.blic.rs/vesti/ekonomija/neoporezivi-deo-zarade-povecan-za-vise-od-3000-dinara-po-zaposlenom/wwkqm6g.

vanje su jedan od ključnih razloga zbog kojih poslovni sektor procenjuje da čak 29% preduzeća i preduzetnika odlučuju da posluju u sivoj zoni. Prema istraživanju NALED skoro dve trećine ispitanika i 43% privrednika navodi visoke poreze i doprinose zarada kao najčešći razlog odlaska u sivu ekonomiju. Analiza fiskalnih i parafiskalnih nameta, prema analizi NALED i Fakulteta političkih nauka, pokazuje da preduzetnik koji uredno vodi poslovanje i sebi odredi minimalnu platu mora da izdvoji čak 44,22% ukupnih prihoda za poreze i doprinose u Srbiji.[480]

Prema mišljenju Vlade Srbije ova poreska olakšica uvešće progresivnost u oporezivanju i rasteretiti privredu za oko 11,6 milijardi dinara, čime se stvara prostor za novo zapošljavanje u privatnom sektoru. Uvođenje podsticaja za početnike u poslovanju ključna je novina i jedna od najvažnijih mera Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije.[481] Usvajanjem izmena Zakona o porezu na dohodak građana[482] i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje oni koji započinju sa obavljanjem sopstvene delatnosti dobiće dodatni podsticaj, biće oslobođeni plaćanja poreza na zarade i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje u godini osnivanja preduzeća i u narednoj godini. Prema rešenju koje je izradila radna grupa Ministarstva finansija, Poreske uprave i Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED), ta novina odnosi se na zaradu osnivača preduzetničke radnje i zarade do devet novozaposlenih osoba, koje takođe moraju da budu tek svršeni srednjoškolci, studenti ili osobe sa evidencije NSZ. Primena mere počinje u oktobru 2018. i važiće za preduzetnike u režimu isplate lične zarade. Analiza poreskog i neporeskog opterećenja početnika u poslovanju, koju je realizovao NALED,[483] pokazuje da uštede koje će po ovom osnovu ostvariti preduzetnici idu i do 250.000 dinara godišnje po osobi kod isplate minimalne zarade. Olakšice za zapošljavanje novih radnika ostaće na snazi do kraja 2019. godine, što znači da će preduzetnici imati pravo na povraćaj plaćenog poreza i doprinosa od 65 do 75 odsto.[484] S druge strane treba imati na umu da će ovako zakonsko rešenje značiti veće obaveze i finansijske izdatke za državu.

480 Ovaj procenat u Hrvatskoj je 25%, 25 do 35% u Mađarskoj, dok je u Nemačkoj taj iznos samo 21,13%.

481 Ovo se odnosi na osobe koje su u prethodnih godinu dana završile srednju školu, fakultet ili su, kao nezaposleni, duže od šest meseci na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje.

482 *Sl. glasnik RS*, 24/01, 80/02 – dr. zakon, 135/04, 62/06, 65/06 – ispr., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 – odluka US, 7/12, 93/12, 114/12 – odluka US, 8/13, 47/13, 48/13, 108/13, 6/14, 57/14, 68/14 – dr. zakon, 5/15, 112/15, 5/16, 7/17 i 113/17.

483 Analiza dostupna na: http://naled.rs/images/preuzmite/ANALIZA-PORESKOG-I-NEPORESKOG-OPTERECENJA.pdf.

484 Vidi: http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=365217&title=Smanjen+porez+na+zaradu.

14.2. Isplata zarada, penzija i naknade za prekovremeni rad

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).[485] Jedna od novina koje su uvedene 2014. godine jeste i davanje svojstva izvršne isprave obračunu zarade i naknade zarade koje je poslodavac dužan da dostavi zaposlenom prilikom svake isplate. Međutim, početna iskustva njegove primene ukazuju na to da poslodavci najčešće to ne čine ili da izdaju obračunske listiće bez svih potrebnih elemenata tako da bi trebalo raditi na suzbijanju ovakvih zloupotreba, tim pre što je sasvim izvesno da je ovaj mehanizam dosta efikasno sredstvo ostvarivanja ovog prava u situacijama kada zaposleni dobije obračun zarade, ali ne dobije zaradu.

Kada je reč o obustavi zarade na osnovu pravosnažne odluke suda član 123 ZoR je u koliziji sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju. Naime prema ZoR na osnovu pravnosnažne odluke suda i u slučajevima utvrđenim zakonom, poslodavac može zaposlenom da obustavi od zarade najviše do jedne trećine zarade, odnosno naknade zarade, ako zakonom nije drukčije određeno a Zakonom o izvršenju i obezbeđenju predviđena je mogućnost izvršenja do dve trećine ili jedne polovine zarade, pa je tako ovaj način „zaštite“ zarade i naknade zarade u Zakonu o radu potpuno obesmišljen.[486]

Odredbe o potraživanjima zaposlenih u slučaju stečajnog postupka nisu suštinski promenjene, tako da je i dalje aktuelno rešenje Fonda solidarnosti. Izvršeno je terminološko usklađivanje sa Zakonom o stečaju,[487] kao i usaglašavanje s drugim izmenjenim odredbama Zakona o radu. Novina koja zavređuje pažnju jeste produženje roka za podnošenje zahteva za ostvarivanje prava, sa 15 na 45 dana. Budući da je rok od 15 dana bio izuzetno kratak i stvarao probleme zaposlenima koji su želeli da prijave svoja potraživanja, ovo je dobro rešenje koje će svakako omogućiti lakše ostvarivanje prava.

Prema podacima sindikata, u Srbiji je prijavljeno 82.486 radnika kojima su preduzeća ostala dužna milionske iznose. Radi se o desetinama firmi koje su nakon neuspešnih privatizacija i restrukturiranja otišle u stečaj. Među njima su i bivši zaposleni iz EI Niš, „Građevinara“, „Progresa“, IMT, „Niteksa“ i drugih preduzeća iz Niša, Beograda, Aranđelovca, Zrenjanina, Kraljeva, Kruševca, Jagodine, Svrljiga, Užica, Apatina, Pirota, i drugih gradova. Među njima je i oko 3.000 radnika bivših društvenih preduzeća u Pirotu, koji na osnovu izvršnih sudskih presuda očekuju

485 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.

486 M. Reljanović, B. Ružić, A. Petrović, *Analiza efekata primene dopuna i izmena Zakona o radu*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd 2016.

487 *Sl. glasnik RS*, 104/09, 99/11 – dr. zakon, 71/12 – odluka US, 83/14 i 113/17.

od Ministarstva finansija i Vlade Republike Srbije da im isplate zarade koje su im ostali dužni. Reč je o preduzećima: „Nišavska dolina“, „Dragoš“, „Polet“, „Kartaljević“, „Angropromet“, „Termomont“, „Pobeda“, „Piroteks“, „Galanteks“, „Krznara“, „Progres“. Poslednji podatak je da se od države na ime neisplaćenih zarada potražuje oko 350 miliona evra.[488]

Ustavni sud Srbije je doneo desetak odluka povodom ustavnih žalbi oko 9.000 bivših radnika preduzeća „Srbijatrans“, u kojima nalaže Vladi Srbije da u roku od četiri meseca iz budžeta isplati naknadu štete u iznosu njihovih zaostalih zarada i pripadajućih kamata, a koja se, u zavisnosti od slučaja, kreće od 500.000 do 2.000.000 dinara, što iznosi oko 4,5 milijardi dinara. U ovim odlukama Ustavni sud ocenjuje da je tim radnicima povređeno pravo na imovinu, kao i pravo na suđenje u razumnom roku, pošto su njihove izvršne presude o isplati zaostalih zarada čekale na izvršenje i po deset godina. Posle ovakvih odluka Ustavnog suda, svi bivši radnici društvenih firmi koje su u stečaju, a koji imaju pravosnažne i izvršne presude o isplati zaostalih zarada, kao i bivši radnici tih preduzeća koji uopšte nisu pokrenuli sudske postupke, ali imaju zaključke stečajnog suda da su u stečajnom postupku prijavili svoja potraživanja, imaju ista prava kao bivši radnici „Srbijatransa“. Predsednik Vlade obećao je da će bivšim radnicima propalih društvenih preduzeća iz Niša do kraja 2016. godine biti isplaćene zaostale zarade, za šta u budžetu postoje sredstva a da će nešto kasnije to biti učinjeno i u ostalim gradovima. Od tada isplata nije počela, a većina bivših radnika dobila je samo jednokratnu socijalnu pomoć u visini minimalca. Vučić je već u februaru 2017. godine izjavio da nema para za isplatu zaostalih primanja a da će isplata onoga što su davno zaradili ići „u skladu sa mogućnostima“.[489] Predstavnici Vlade su krajem 2017. godine izjavili da država nema ni evidenciju bivših radnika propalih društvenih preduzeća kojima se duguju zaostale zarade, iako su od 2014. formirane četiri državne komisije sa tim zadatkom, a u javnosti plasirane informacije da one uveliko rade.[490]

Krajem 2014. godine usvojena su dva zakona[491] 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.[492] Donošenje ovakve odluke Vlada je obrazložila potrebom da

488 Vidi: http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/180917/180917-vest13.html.

489 Vidi: http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=355345&title=Dr%C5%BEavi+sti%C5%BEe+novih+4%2C5+milijardi+dinara+da+plati+po+presudama.

490 Za razvoj događaja povodom propalih društvenih preduzeća u stečaju i prethodnih rešenja najavljivanih za namirenje duga prema radnicima vidi *Izveštaj 2015,* III.14.1.3 i *Izveštaj 2016,* III.14.2.

491 Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava i Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija, *Sl. glasnik RS*, 116/14.

492 Penzije veće od 25.000 dinara umanjene su po stopi od 22 procenata, dok su plate u javnom sektoru linerano umanjene po stopi od 10 procenata. Zakon je počeo da se primenjuje od novembra 2014. godine, a zaključno sa decembrom 2017. godine. Zaposleni čija je osnovna neto

se obezbedi stabilnost javnih finansija, pre svega kroz sistem održivog finansiranja deficita i duga, a time i makroekonomska stabilnost.[493] Penzije su kao i plate u javnom sektoru umanjene od novembra 2014. godine i povećane su od januara 2016. za 1,25 odsto, a od januara 2017. za 1,5 odsto. Njihovo učešće u BDP trebalo bi da padne sa 13 odsto, koliko je iznosilo u 2014. godini, na 11 odsto u 2019. godini. Rashodi budžeta zbog isplate uvećanih penzija biće veći za 25 milijardi dinara, što iznosi 0,5 odsto BDP.[494] Međutim, kada se saberu smanjenja i uvećanja, nije do kraja jasno da li je reč o vraćanju oduzetih iznosa plata i penzija, jer se stvara utisak da se ovakvi obračuni kroz poslednje tri godine, uključujući i povećanje cena, koje je evidentno, neće odraziti na bolje uslove života u Srbiji.

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.[495] 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.

Povodom ovakvog zakonskog rešenja Ustavnom sudu Republike Srbije je podneta inicijativa za ocenu ustavnosti zakona kojim su smanjene penzije. Ustavni sud je stao na stanovište 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.[496]

Zabrana zapošljavanja u javnom sektoru produžava se prema izmenama Zakonu o budžetskom sistemu[497] do kraja 2018. godine, jer je, prema stavu Vlade, ta

---

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.

493 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: tekst Sofije Mandić, 23. septembar 2014. Dostupan na: http://pescanik.net/nema-mira-za-gradane-srbije/.

494 Vidi: http://rs.n1info.com/a346174/Biznis/Zabrana-zaposljavanja-u-javnom-sektoru-produzena.html; http://rs.n1info.com/a333544/Biznis/Sto-vlast-kaze-povecanje-a-misli-na-vracanje-plata-i-penzija.html; i http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=363918&title=Dr%C5%BEava+u+2018.+vi%C5%A1e+daje+za+plate+i+investicije.

495 O povredi prava na imovinu vidi u II.11.

496 Odluka Ustavnog suda objavljena na 21. sednici 23. septembra 2015. godine povodom predloga za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa međunarodnim ugovorima Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija br. ИУз-531/2014.

497 *Sl. glasnik RS*, 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – ispravka, 108/13, 142/14, 68/15 – dr. zakon, 103/15, 99/16 i 113/17.

mera dala izuzetne rezultate u smanjenju rashoda za plate u budžetima svih nivoa vlasti, odnosno u celom javnom sektoru. Istim zakonom predviđen je rast u troškovima za plate kao posledica povećanja plata u javnom sektoru do 10 odsto u zavisnosti od oblasti. U izmenama Zakona o budžetskom sistemu predviđeno je povećanje penzija od pet odsto, a biće obračunato na decembarska primanja. Procenjeno je da je ta povišica fiskalno održiva, a da će 86,6 odsto penzionera (svi penzioneri sa penzijama do 37.000 dinara) imati penziju veću od one koju su primali pre sprovođenja programa konsolidacije.

Kada je reč o naknadama za prekovremeni rad prema odredbama 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, zaposleni ne može da radi duže od 12 časova dnevno, uključujući i prekovremeni rad (st. 2 i 3). Poslodavac je 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 600.000 do 1.500.000 dinara. Izmenama ZoR koje su usvojene krajem 2017. godine[498] predviđa se uvođenje obavezne evidencije prekovremenog rada kod poslodavca (čl. 55, st. 6), kao i novčana kazna za poslodavca koji ne poseduje dnevnu evidenciju prekovremenog rada, u rasponu od 150.000 do 300.000 dinara ako ima svojstvo pravnog lica, odnosno od 50.000 do 150.000 dinara, ako je preduzetnik. Međutim, pitanje je da li će ove izmene promeniti praksu pošto bez efikasnih kontrolnih mehanizama, ovim poslodavcima neće biti teško da jednostavno falsifikuju evidencije, ili da ucenjuju zaposlene (kao i do sada) da prekovremeni rad ne prijavljuju, po cenu ostanka na poslu.[499]

14.3. 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 zaposleni 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. Određeni problemi u praksi ipak mogu nastati kada se pristupi tumačenju odredaba ZoR koje regulišu institut godišnjeg od-

498 *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17-US i 113/17.

499 Tekst preuzet sa sajta: www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, „(Re)kapitulacija“. Ceo tekst dostupan na http://pescanik.net/re-kapitulacija-2017/.

mora i promenu poslodavca, kao i kod utvrđivanja momenta od kada se stiče pravo na godišnji odmor.[500]

Prema evropskim standardima, zaposleni takođe imaju pravo na plaćeno odsustvo tokom državnih praznika (čl. 2.2 ESP) kao i na najmanje duplo veću zaradu u slučaju obavljanja rada tokom državnog praznika.[501] Prema ZoR, zarada u slučaju rada na državni praznik mora biti uvećana za najmanje 110% od osnovice (čl. 108).

14.4. Zaštita bezbednosti i zdravlja na radu

Srbija je ratifikovala dve konvencije MOR: Konvencija MOR br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu[502] i Konvencija MOR br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu.[503] ESP u članu 3 posebno jemči pravo na bezbedne i zdrave radne uslove.[504]

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.[505] Akcioni plan za sprovođenje strategije donet je u julu 2014. godine.[506]

U novembru 2015. godine usvojene su obimnije izmene Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.[507] Tokom 2017. godine najavljivano je donošenje novog Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu i Strategije za bezbednost i zdravlje na radu, s obzirom da radne grupe na izradi ovih akata rade skoro dve godine, međutim, njihov rad do kraja 2017. godine nije dovršen. Prema nepotvrđenim podacima, radne grupe za pisanje ovih akata su raspuštene i ne zna se kada će nove biti obrazovane.[508]

U oktobru 2017. godine Vlada je reagovala na zahtev poslodavaca Hesteel Serbia (Železara Smederevo) da pooštri kontrolu bolovanja u toj kompaniji. Kineski investitor se žalio na zloupotrebu bolovanja od strane zaposlenih, a ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i ministar zdravlja su povodom toga najavili jaču kontrolu bolovanja u ovoj fabrici, kao i „pilot projekat" kontrole bolo-

500 Vidi *Izveštaj 2015*, II.13.2.

501 *Zaključci XVIII–1, Hrvatska*, str. 116.

502 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

503 *Ibid.*

504 Vidi *Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights*, str. 35–43.

505 Više u *Izveštaj 2013*, I.15.3.

506 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.

507 *Sl. glasnik RS*, 91/15. Više o izmenama vidi *Izveštaj 2016,* II.14.4.

508 M. Reljanović, *Radno pravo u Srbiji 2017. godine,* Fondacija Centar za demokratiju, Beograd 2017. Vidi: http://www.centaronline.org/userfiles/files/preuzimanje/FCD-Mario-Reljanovic-Radno-pravo-u-Srbiji-u-2017-godini.pdf.

vanja iako u ZoR već postoje odredbe za zaštitu poslodavca u slučaju zloupotrebe bolovanja i predviđa mehanizme za njeno otkrivanje. Budući da kontrola bolovanja zaposlenih nije u nadležnosti Vlade Republike Srbije i da je država time stala na stranu poslodavca, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljub Šabić je pokrenuo postupak nadzora.[509]

U okviru pregovora o pridruživanju EU i Poglavlju 19 oblast bezbednosti i zdravlja na radu je proteklih godina najmanje kritikovana budući da je pravno regulisanje ove oblasti najviše u skladu sa pravnim tekovinama EU. Tokom eksplanatornog skrininga[510] za ovo poglavlje istaknuto je od strane predstavnika Vlade Republike Srbije da je sprovođenje procene rizika najveći izazov za poslodavce a i predstavnici sindikata su istog mišljenja. Sindikati ističu da se procena vrši bez objektivnog sagledavanja rizika i konkretne metodologije od strane privatnih agencija kojih ima sve više na tržištu, a sadržaj akta najčešće diktira poslodavac. Iako je Zakonom predviđena mogućnost da najmanje tri predstavnika zaposlenih može da obrazuje odbor za bezbednost i zdravlje na radu, ovakvi odbori u praksi postoje samo u velikim multinacionalnim kompanijama.

Evidencija povreda na radu i profesionalnih oboljenja i dalje ne postoji. Za potrebe Ministarstva zdravlja je, 2013. godine, izrađen softver za evidentiranje povreda na radu, a bile su organizovane i obuke za njegovo korišćenje koje su prošli lekari medicine rada. Međutim, iz nepoznatog razloga ovaj softver se retko koristi u praksi. Posebno zabrinjava činjenica da sve vodi ka gašenju službi medicine rada, jer specijalizaciju medicine rada nije dobio ni jedan lekar već 7 godina, uprkos činjenici da postoji nedostatak stručnjaka u ovoj oblasti. Neprijavljivanje povreda na radu, prema rečima sindikata i dalje je prisutno u velikoj meri, a država i dalje nastavlja da subvencioniše nesavesne poslodavce.[511]

U trenutku pisanja izveštaja dostupni su samo podaci Inspekcije rada za 2016. godinu, koji su objavljeni u proleće 2017. godine. Prema Izveštaju o radu Inspektorat za rad je u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu izvršio 14.156 inspekcijskih nadzora, kojima je bilo obuhvaćeno 178.919 zaposlenih. U 2016. godini su inspektori rada doneli 478 rešenja o zabrani rada na mestu rada, zbog opasnih pojava koje su mogle da ugroze bezbednost i zdravlje zaposlenih i doneli su 5.331 rešenje o otklanjanju nedostataka iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu. Takođe, izvršeno je 900 inspekcijskih nadzora povodom prijavljenih povreda na radu (29 nadzora povodom smrtnih povreda na radu, 13 nadzora povodom teških povreda na radu sa smrtnim ishodom, 20 nadzora povodom kolektivnih povreda na radu, 774 nadzora povodom teških povreda na radu i 64 nadzora povodom lakih povreda na radu). Ako se uzme u obzir cilj koji je predviđen strategijom 2013–2017. da se smanji broj povreda na radu za 5% može se zaključiti da do kraja 2016. godine ovaj

509 Vidi: http://rs.n1info.com/a333025/Vesti/Vesti/SabicPostupak-nadzora-zbog-kontrole-bolovanja-u-Zelezari.html.

510 Vidi: http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/08/izvestaj_skrining_pg_19.pdf.

511 *Ibid*.

cilj nije ostvaren u potpunosti, jer je broj smrtnih povreda bio veći u odnosu na prethodne tri godine za blizu 18%.

14.5. 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,[512] Konvencije MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja[513] i Konvencije MOR br. 135 o radničkim predstavnicima. Revidirana evropska socijalna povelja[514] koju je Srbija ratifikovala 2009. godine, u članu 5 ističe pravo na organizovanje radnika i poslodavaca koje podrazumeva pravo da stvaraju lokalne, nacionalne i međunarodne organizacije za zaštitu svojih ekonomskih i socijalnih interesa.

Članom 55 Ustava garantovana je sloboda sindikalnog udruživanja. Sindikati se osnivaju bez prethodnog odobrenja uz upis u registar kod nadležnog državnog organa u skladu sa zakonom, dok je Ustavni sud jedini koji može zabraniti rad bilo kog udruženja, pa i sindikata, i to u slučajevima izričito sadržanim u stavu 4 člana 55. Način ostvarivanja slobode sindikalnog organizovanja detaljnije je uređen Zakonom o radu, zakonima koji regulišu materiju udruživanja građana i podzakonskim aktima. Zakon o radu definiše sindikat kao samostalnu, demokratsku i nezavisnu organizaciju zaposlenih u koju se oni dobrovoljno udružuju radi zastupanja, predstavljanja, unapređenja i zaštite svojih profesionalnih, radnih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih pojedinačnih i kolektivnih interesa (čl. 6). Član 206 istog zakona garantuje zaposlenima slobodu sindikalnog organizovanja. Sindikati se osnivaju bez odobrenja uz upis u registar. Registar vodi ministarstvo nadležno za poslove rada. Postupak registracije sindikata uređen je Pravilnikom o upisu sindikata u registar.[515] 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).[516]

512 *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 44–XVI/30.

513 *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 11/58.

514 *Sl. glasnik RS*, 42/09.

515 *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.

516 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.

Odluku o zabrani rada bilo koje vrste udruženja prema Zakonu o udruženjima može doneti isključivo Ustavni sud (čl. 50, st. 1).[517]

Prema rezultatima istraživanja o sindikatima, objavljenim u martu 2017. godine, delimično poverenje u sindikate ima oko 21 odsto radnika, dok im ne veruje duplo više, a nešto više od trećine preostalih nemaju do kraja definisan stav. Predstavnici sindikata ocenjuju da ovi rezultati zapravo pokazuju da je poverenje radnika u sindikate u Srbiji dvostruko manje u odnosu na evropski prosek koji iznosi oko 39 odsto. Istraživanje je pokazalo da visoko poverenje u sindikat ima tek dva odsto ispitanika, odnosno između 100.000 i 120.000 radnika, što je praktično aktuelno sindikalno jezgro. Da sindikati ne štite zaposlene i da rade za svoje interese smatra 11 odsto radnika, da ničemu ne služe ocenjuje osam odsto, da su korumpirani i pod uticajem drugih smatra sedam odsto, a da u njih posledično nema poverenje ocenjuje trećina ispitanih. Radnici žele da vide više saradnje i akcionog jedinstva među sindikatima. Pored toga, čak trećina radnika i u ovom istraživanju smatra da su sindikati bliski sa političarima i poslodavcima i da često koriste položaj sindikalnog predstavnika radi očuvanja svojih interesa i da im nije stalo do interesa samih zaposlenih.[518]

14.6. 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[519] 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).[520]

Kada se ima u vidu činjenica da je Zakon o štrajku usvojen pre dve decenije i da je u međuvremenu pretrpeo veoma male izmene jasno je da je neophodno u što kraćem roku urediti ovu oblast u skladu sa savremenim standardima. Od 2011. godine najavljuje se donošenje novog zakona o štrajku, osnovano je i nekoliko radnih grupa sa zadatkom da izrade nacrt novog zakona. Nacrt ovog zakona bio je objav-

517 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.

518 Vidi: https://nezavisnost.org/sta-su-poruke-martovskog-istrazivanja-o-sindikatima/.

519 *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon i 103/12 – odluka US.

520 Detaljnije o pravu na štrajk vidi *Izveštaj 2011*, I.4.17.4.3.

ljen u 2016. godini ali finalni tekst nikada nije publikovan niti dostavljen Vladi do kraja 2017. godine.

Različiti zaključci se mogu izvesti kada je reč o štrajkovima u 2017. godini. S jedne strane radnici su izrazili svoje nezadovoljstvo, ali način na koji su se oni organizovali, vodili i završavali i kako su se ponašale strane u toku štrajkova (zaposleni, sindikati, poslodavci i država), ukazuje na sistemske nedostatke i potrebu za korenite promene u načinu vođenja socijalnog dijaloga.[521]

U toku leta 2017. godine u štrajkovima širom Srbije učestvovalo je skoro 3.000 radnika u raznim fabrikama.[522] Jula 2017. godine započeo je štrajk u Fiatu u kome su radnici tražili povećanje zarada i drugačiju organizaciju smenskog rada i pojedina prava iz radnog odnosa. Štrajk su organizovali sami zaposleni. U početku ovaj štajk nije bio medijski praćen niti je vlast reagovala na zahteve radnika. Rukovodstvo Fiata je tvrdilo da ne može da pregovara jer mu unutrašnji propisi kompanije to zabranjuju, iako se takav stav kosio sa važećim zakonodavstvom Republike Srbije i aktuelnim kolektivnim ugovorom u toj kompaniji. Na početku štrajka država je podržala poslodavca, čime je poslala izuzetno negativnu poruku štrajkačima i svim zaposlenim građanima u državi. U kasnijoj fazi štrajk su preuzeli sindikati i počeli pregovore i tada je štrajk praktično izgubio svaku energiju i dobio administrativno-politički tok. Kada su pregovori otpočeli iz njih je izuzet jedan od dva reprezentativna sindikata, UGS Nezavisnost. Savez samostalnih sindikata Srbije dogovorio je sporazum o prekidu štrajka koji je u najvećoj meri bio ispod minimuma štrajkačkih zahteva. Kao poseban znak lošeg zaključenja pregovora, u sporazum je ubačena i klauzula kojom se sindikat u ime zaposlenih obavezuje da će se nadalje uzdržavati od štrajka. Iako je reč o klauzuli koja ne može imati pravnu valjanost (jer je suprotna Ustavu i zakonu) i koja se obično nalazi u sporazumima kao znak dobre volje i zadovoljstva postignutim kompromisom, ovde je sasvim izvesno ona ubačena kao znak dobre volje države da će poslodavcu biti sve dozvoljeno bez obzira na zakone.[523] Štrajk je završen sporazumom koji je doneo zaposlenima samo delimično ispunjenje zahteva, među kojima je najvažniji onaj za povećanjem zarade. Štrajkači su sve vreme bili izloženi izuzetnom pritisku političara na vlasti.[524]

Štrajk u kompaniji Gorenje koincidirao je sa štrajkom u Fiatu ali je imao potpuno drugačiji razvoj. Medijski slabo ispraćen, štrajk je odmah bio impuls za inicriranje pregovora između zaposlenih i poslodavca. Kao rezultat pregovora proistekao

521 Vidi više u: M. Reljanović, *Radno pravo u Srbiji 2017. godine.*

522 „Štrajkovi se šire Srbijom, a rešenja problema nisu na vidiku“, *N1*, 16. jul. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a283856/Biznis/Strajkovi-uSrbiji.html.

523 Vidi više u M. Reljanović, *Radno pravo u Srbiji 2017. godine.* Vidi i: http://pescanik.net/united-we-stand/.

524 Vidi: http://rs.n1info.com/a284428/Biznis/Prekinut-strajk-u-Fijatu.html; i http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=351050&title=Nezavisnost%3A+Menad%C5%BEment+Fijata+pokazao+aroganciju; i http://rs.n1info.com/a282857/Biznis/Vucic-Ocekujem-skori-prekid-strajka-u-Fijatu.html.

je dogovor o povećanju zarada i poboljšanju uslova rada. Nije došlo – niti je bilo ko od aktera to tražio – do intervencije države, posredovanja, pretnji i kršenja zakona. Zapravo, štrajk u Gorenju sproveden je po svim pravilima ponašanja i kulture socijalnog dijaloga. Iako je sigurno da zaposlenima prvobitni zahtevi nisu ispunjeni u potpunosti, čini se da su obe strane bile zadovoljne ishodom a ceo postupak je dokaz da je vrlo lako uspostaviti dijalog u okolnostima u kojima poslodavac prava zaposlenih tretira u zadatim zakonskim okvirima.[525]

Štrajk-protest radnika Goše otpočeo je nekoliko meseci pre pomenutih štrajkova. Slovački vlasnik je kompletnu zaradu firme, uključujući i novac predviđen za zarade i doprinose zaposlenima, kao i plaćanje poreza na zarade državi, izneo iz zemlje i ostavio je u veoma teškom finansijskom stanju, uz ogromna dugovanja zaposlenima. Gošu je preuzela kiparska firma, za koju radnici sumnjaju da je u pitanju isti vlasnik iz Slovačke. Protiv bivšeg vlasnika, kao i drugih odgovornih lica, podnete su krivične prijave. Radnici Goše su odbili da im sindikati organizuju protest, usled čega nisu dobili njihovu podršku prilikom protesta u Beogradu ispred zgrade Vlade Republike Srbije. Njihov protest bio je, poput štrajka zaposlenih u Fiatu, praćen političkim pritiskom.[526] Protest je završen obećanjem da će se proizvodnja u Goši nastaviti. U novembru su poverioci Goše zatražili otvaranje stečajnog postupka u toj fabrici.[527] Do kraja 2017. godine, nisu procesuirane krivične prijave protiv odgovornih lica, niti je poznato ko je novi vlasnik fabrike i da li je u pitanju isto fizičko lice iz Slovačke.

Pred početak školske godine kao i tokom septembra štrajkovali su zaposleni u prosveti,[528] dok je u toku jeseni organizovan štrajk zaposlenih u Pošti Srbije.[529]

Pojedini stručnjaci ocenjuju da sindikati često iznevere zaposlene što potvrđuje tezu da sa ovakvim normativnim okvirom ne mogu predstavljati snagu koja će se boriti za promenu zvaničnih državnih politika rada i zapošljavanja na republičkom nivou, odnosno za jasno definisane interese radnika na nižim nivoima, uključujući i pojedinačne poslodavce. Nužnost reforme koncepta sindikalizma je otuda jedan od neminovnih zaključaka štrajkova 2017. godine.[530]

---

525 *Ibid*.

526 Vidi više na: www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, „Goša je i dalje Srbija“. Ceo tekst dostupan na: http://pescanik.net/gosa-je-i-dalje-srbija/.

527 Vidi: „Goša ponovo ‘na ivici’ zbog zahteva za pokretanjem stečaja“. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a339212/Biznis/Predlozenouvodjenje-stecaja-u-Gosu-zaposleni-protiv-toga-kaze-Milan-Vujicic.html.

528 Vidi: „U štrajku 30.000 prosvetara skraćeni časovi 1. septembra u 750 škola“. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/u-strajku30000-prosvetara-skraceni-casovi-1-septembra-u-750-skola/32dhgb5; „Štrajk prosvetnih radnika“, https://www.vesti.rs/%C5%A0trajk-prosvetara/.

529 „U ‘Pošti Srbije’ vlada totalni haos, a direktorka pokušava da ga zaustavi na najgori mogući način“. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/u-posti-srbije-vlada-totalni-haos-a-direktorka-pokusava-da-ga-zaustavi-nanajgori/p1f5k7j.

530 M. Reljanović, *Radno pravo u Srbiji 2017. godine.*

15. Pravo na socijalno obezbeđenje

15.1. Normativni okvir

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.[531]

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.

Socijalno osiguranje za slučaj starosti i invalidnosti regulisano je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju[532] i Zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima.[533] 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 2024. godine.[534] Pomeranje uslova predviđeno je sukcesivno do 2024. godine, kada će uslovi za žene i muškarce biti izjednačeni – 40 godina staža za koji su plaćeni doprinosi i najmanje 60 godina života.[535] Prema važećim zakonskim rešenjima predviđeno je da se u slučaju odlaska u penziju po ispunjenju uslova po godinama radnog staža a pre is-

531 Vidi: Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007) 004, st. 41.

532 *Sl. glasnik RS*, 64/04, 84/04, 85/05, 5/09, 107/09, 34/03 i 101/10.

533 *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.

534 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.

535 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/uskoro-ukidanje-penala-na-penziju-zakon-o-penzijskom-osiguranju-bice-zavrsen-do-kraja/8npgqnn.

punjenja uslova za starosnu penziju, penzija umanjuje za 0,34 odsto za svaki mesec pre ispunjenja starosne granice, a najviše do 20,4 odsto.[536] Ovo umanjenje je bilo predviđeno kao trajno ali je u maju 2017. godine tadašnji resorni ministar najavio da će se postupiti po uputstvima MMF i da bi izmenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju trebalo da se ovo umanjenje penzija ne obračunava do kraja života već samo do ispunjenja uslova za starosnu penziju, odnosno do 65. godine života ili u slučaju beneficiranog radnog staža do 59. godine, nakon čega bi penzioneri trebalo da primaju pun iznos penzije. Ove izmene su najavljene do kraja leta, međutim, do kraja 2017. godine njima se nije pristupilo.

Iako je u 2016. godini u Izveštaju EK istaknuta potreba za izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti i Porodičnog zakona, do kraja 2017. godine pristupilo se samo donošenju novog Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji će stupiti na snagu 1. januara 2018. godine, a početi sa primenom 1. jula 2018. godine.[537]

15.2. Siromaštvo u Srbiji

UN Agendom za održivi razvoj do 2030. godine[538] smanjenje siromaštva je istaknuto kao prvi cilj održivog razvoja, što ukazuje na veliki značaj koji se pridaje ovom aspektu razvoja. Vlada Republike Srbije je 2015. godine uspostavila Međuresornu radnu grupu za sprovođenje Agende Ujedinjenih nacija o održivom razvoju do 2030. godine. Ova grupa ima zadatak da usvoji viziju održivog razvoja i utiče na definisanje sektorskih politika usmerenih na ostvarivanje ciljeva održivog razvoja. Obaveza je ove grupe i da definiše metodologiju za praćenje napretka u ostvarivanju ciljeva, kao i da podnosi periodične izveštaje o napretku. Međutim, ni do kraja 2017. godine, Vlada Republike Srbije nije usvojila nikakav dokument kojim bi se definisali nacionalno specifični prioriteti.

Isto tako, ekstremno siromaštvo se u Srbiji ne izračunava redovno i na način koji to predviđa metodologija UN Međuagencijske stručne grupe (potrošnja ispod 1.25 dolara na dan), već je ekstremno siromaštvo definisano kao potrošnja na nivou 80% i 90% ispod linije apsolutnog siromaštva.[539] U periodu 2006–2016. godine,

536 Ovakvim rešenjem se praktično kažnjavaju oni koji su počeli ranije da rade, odnosno umanjuje im se penzija iako su uplaćivali penzijski staž do ispunjenja uslova za penziju i u bolji položaj se stavljaju lica koja su uplaćivala doprinose za penziju manji broj godina, ali su ispunili uslove za starosnu penziju i dobijaju pun iznos penzije za godine koje su radili.

537 Vidi: https://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/ministar-djordjevic-o-zakonu-o-finansijskoj-podrsci-porodici-sa-decom-i-zakonu-o-radu.html. Vidi takođe i na: http://srbijaupokretu.org/bravo-za-mame-mame-u-srbiji-naterale-drzavu-da-promeni-zakon/; http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2017/3743–17%20lat.pdf; i http://srbijaupokretu.org/bravo-za-mame-mame-u-srbiji-naterale-drzavu-da-promeni-zakon/.

538 Vidi: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

539 M. Babović, S. Cvejić, S. Stefanović, *Oprez, siromaštvo! – Praćenje siromaštva u okviru razvojne agende UN do 2030. godine,* Evropska mreža protiv siromaštva – Srbija, 2017. Vidi: http://www.secons.net/files/publications/79-publication.pdf.

ekstremno siromaštvo je prepolovljeno. Ovaj proces nije tekao linearno, njega je ometala ekonomska kriza, ali je tokom poslednje tri godine trend smanjenja ekstremnog siromaštva postojan. Trend apsolutnog siromaštva u Srbiji pokazuje značajan pad u periodu pre izbijanja ekonomske krize 2008. godine, zatim izvesno kolebanje, da bi se nivo apsolutnog siromaštva stabilizovao tokom poslednje četiri godine.

Ovo postojano održavanje nivoa apsolutnog siromaštva na blizu 7.5% stanovništva, ukazuje da u Srbiji postoji relativno „čvrsto" jezgro siromašnih, koje nije izloženo dejstvu efektivnih politika i mera smanjenja siromaštva. Podaci o profilu apsolutnog siromaštva ukazuju da je siromaštvo dvostruko češće u vangradskim područjima, regionalno je najrasprostranjenije u regionu južne i istočne Srbije. Prema pokazateljima apsolutnog siromaštva, najugroženije grupe predstavljaju deca (0–18), osobe koje žive u velikim domaćinstvima i osobe koje žive u domaćinstvima čiji nosioci imaju nisko obrazovanje i nisu zaposleni.[540]

S druge strane, kada se uzmu u obzir dostupni podaci Srbija ima najveću stopu rizika od siromaštva i rizika od socijalne isključenosti od svih zemalja u Evropi u kojima se ovi indikatori mere. Osim toga i stopa apsolutnog siromaštva je prilično visoka i već nekoliko godina se održava na iznad 7%. Takođe, stope rizika od siromaštva među porodicama samohranih roditelja i među decom generalno su više od nacionalnog proseka. Siromaštvo, rizik od siromaštva i socijalna isključenost su izrazito rasprostranjeni među romskom populacijom, pogotovo u neformalnim romskim naseljima, pa ovi građani Srbije znatno ređe učestvuju u obrazovanju, teže pristupaju socijalnim uslugama, njihova deca su slabije uhranjena od ostale dece u Srbiji i sporije se razvijaju. Rizik od siromaštva među zaposlenim stanovništvom postepeno raste, posebno je uočljiva visoka stopa rizika od siromaštva među samozaposlenima, a ovome se dodaje i porast učešća prekarnog rada u zaposlenosti u Srbiji.

Prema analizi siromaštva u Srbiji od 2006–2016. godine, siromaštvo ostaje značajno u celokupnom posmatranom periodu i ne beleži se trend značajnog smanjivanja. Linija siromaštva u 2016. godini iznosi 11.694 dinara mesečno po potrošačkoj jedinici, a potrošnju nižu od tog iznosa imalo je 7,3% stanovnika Republike Srbije. Oko pola miliona stanovnika nije u stanju da zadovolji minimalne egzistencijalne potrebe. Iako u apsolutnom izrazu dolazi do blagog smanjivanja broja lica koja su siromašna, ovakvo kretanje primarno je posledica smanjivanja broja stanovnika Srbije, a manjim delom smanjivanja učestalosti siromaštva. U odnosu na dosadašnja istraživanja, najnovije metodološke promene nisu značajnije uticale na profil siromašnih, te ono ostaje primarno koncentrisano van gradskih područja, posebno u regionu južne i istočne Srbije, među licima koja žive u domaćinstvima čiji je nosilac bez obrazovanja i sa niskim nivoom obrazovanja, nezaposlen ili neaktivan.[541]

540 Vidi: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/09/Siromastvo_u_Republici_Srbiji_2006–2016._godine_revidirani_i_novi_podaci.pdf, 2017.

541 *Ibid.*

Postoji realna pretnja od stabilizacije mehanizma samoreprodukcije siromaštva jer je uočljivo da deca iz najsiromašnijih porodica nešto ređe upisuju osnovnu školu, znatno ređe je završavaju, a i kada je završe veoma retko nastavljaju školovanje. Ovaj trend je još drastičniji među romskim stanovništvom, što za ishod ima činjenicu da svega 2% romske dece stigne do univerzitetskog obrazovanja.[542]

Trećina dece u Srbiji je u riziku od siromaštva, a najviše su pogođene porodice sa dvoje i više dece gde je najčešće nosilac porodice nezaposlen. Svako osmo dete u Srbiji živi ispod apsolutne linije siromaštva, što znači da mesečno preživljava sa oko 8.000 dinara. Dečiji dodatak prima oko 28% dece, skoro svako treće dete. U Srbiji samo 9% najsiromašnije dece i 6% dece iz romskih naselja pohađa vrtiće, i to u poređenju sa 82% dece iz bogatijih domaćinstava. S obzirom na dugoročne nepovoljne učinke odrastanja u uslovima uskraćenosti, važno je uvesti mere koje mogu ublažiti negativne posledice siromaštva na dete.[543]

15.3. Socijalna zaštita

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[544] i Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom.[545] Zakon o socijalnoj zaštiti uređuje prava na novčana davanja 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).

Prema Izveštaju Zaštitnika građana za 2016. godinu donošenjem Uredbe o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti uspostavljen je sistem direktne podrške jedinicama lokalne samouprave radi smanjenja siromaštva, kroz obezbeđivanje

542 M. Babović, S. Cvejić, S. Stefanović, *op. cit*.

543 Vidi Saopštenje Mreže organizacija za decu Srbije povodom Svetskog dana deteta. Dostupno na: http://zadecu.org/svetski-dan-deteta-potrebno-vece-ulaganje-u-decu/.

544 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

545 *Sl. glasnik RS,* 16/02, 115/05 i 107/09. Izmene Zakona stupaju na snagu 1. januara 2018. godine, a počeće da se primenjuju od 1. jula.

kvalitetnije zaštite ranjivih grupa dece, osoba sa invaliditetom i starijih osoba, kao i marginalizovanih grupa građana. Međutim, mere štednje i zakonsko ograničenje zapošljavanja u javnom sektoru onemogućavaju da se usluge socijalne zaštite pružaju pravovremeno i efikasno, a nedovoljan broj zaposlenih u socijalnoj zaštiti preti da značajnije ugrozi kvalitet usluga socijalne zaštite, pa i samo njihovo pružanje.[546]

Novim Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom, pored direktne isplate naknade za porodilje iz budžeta, predviđeno je i povećanje roditeljskog dodatka za prvo dete.[547] Osnovica za isplatu naknade zarade i drugih primanja za vreme porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta zavisiće od uplaćenih doprinosa na osnovu neke vrste prihoda koja su ta lica imala u poslednjih 18 meseci. Ovo pravo stiču i žene koje u momentu rođenja deteta nisu ostvarile pravo na novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti; po osnovu samostalnog obavljanja delatnosti; kao nosilac porodičnog poljoprivrednog gazdinstva koje ima status lica koje samostalno obavlja delatnost prema zakonu kojim se uređuje porez na dohodak građana; po osnovu ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova; po osnovu ugovora o delu; po osnovu autorskog ugovora, ali i žena koja je usvojitelj, hranitelj ili staratelj deteta. Pravo na roditeljski dodatak imaće i strani državljani ako su stalno nastanjeni u Srbiji, ako je dete rođeno na teritoriji Srbije.

Umesto povraćaja PDV, koje je bilo predviđeno do početka 2017. godine, zakonskim izmenama je predviđena jednokratna naknada svakom novorođenčetu u iznosu od 5.000 dinara, da bi se izbegla neujednačena situacija da su neki građani prikupljali račune i ostvarivali pravo na povraćaj PDV, dok drugi nisu za to imali vremena.[548]

Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći,[549] koja je doneta 2014. godine i bila oštro kritikovana u javnosti i dalje je na snazi.[550] Uredbom je predviđeno da centri za socijalni rad zaključuju 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“. Kritikovane su i odredbe Uredbe koje se tiču obaveza korisnika socijalne pomoći budući da su veoma neprecizno određene. Preciznije definisanje obaveza koje se tiču obrazovanja, zapošljavanja i odlaska na

546 Vidi: http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202016.%20godinu%20LATINICA.pdf.

547 Sa sadašnjih 39.345,83 na 100.000 dinara. Uz to, predviđa se i povećanje pomoći za drugo, treće i svako naredno dete, ali u značajno manjem procentu nego za prvo. Trenutno se za drugo dete isplaćuje 154.000, za treće oko 277.000, a za četvrto 369.000 dinara.

548 Vidi: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:683233-NOVI-ZAKON-O-FINANSIJSKOJ-PODRSCI-PORODICAMA-Prvom-detetu-100000-dinara-novac-porodiljama-sa-seoskih-imanja.

549 *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.

550 Više o ovome vidi *Izveštaj 2014*, III.15; *Izveštaj, 2015,* III.15. i *Izveštaj 2016,* III.15.2.

lečenje, prepuštene su obrazovnim institucijama, NSZ i domovima zdravlja. Jedina 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, međutim, ne postoje jasni podaci koji pokazuju efekte ovakvih mera, kao ni koliko je građana njima obuhvaćeno.

Kada je 2014. Uredba stupila na snagu, tadašnji ministar rada Vulin kazao je da ona predstavlja vid radne aktivacije koji će pomoći korisnicima socijalne pomoći da nađu posao. U Ministarstvu rada nemaju podatke o tome koliko je ljudi radilo na osnovu uredbe, u kojim opštinama i koliki broj njih je pronašao posao na ovaj način. Međutim, izjednačavanje rada i socijalne pomoći je mešanje dve nespojive stvari, jer ako se primaoci socijalne pomoći budu evidentirali kao zaposleni, može se doći do još niže stope nezaposlenosti što je već i sada daleko od realnosti.[551]

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. Ustavni sud ni tokom 2017. godine nije odgovorio na predlog za ocenu ustavnosti Uredbe.

15.4. Pravo na zaštitu porodice

Pored PESK, Srbija je potpisnica Konvencije o pravima deteta, Fakultativnog protokola uz nju o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji, Konvencije MOR br. 3 o zapošljavanju žena pre i posle porođaja, Konvencije MOR br. 16 o obaveznom lekarskom pregledu dece i mladića pre zaposlenja na brodovima, Konvencije MOR br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija, revidirane Konvencije MOR br. 89 o noćnom radu žena u industriji, revidirane Konvencije MOR br. 90 o noćnom radu dece u industriji, revidirane Konvencije MOR br. 103 o zaštiti materinstva, Konvencije MOR br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, Konvencije MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama) i Konvencije MOR br. 182 o najgorim oblicima dečijeg rada, 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 omogućila zaštita dece i omladine od zlostavljanja i nasilja i neometano obrazovanje, kao

551 Vidi: http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=343060&title=Moraju+da+rade+za+socijalnu+pomo%C4%87+-+efekti+mere+nepoznati.

i pomoć mladima bez porodične podrške (čl. 17), Srbija se obavezala na ispunjenje i ovih obaveza.

Ustav Srbije u članu 66 garantuje posebnu zaštitu porodice, majki, samohranih roditelja i deteta. Naročito se garantuje zaštita trudnica pre i posle porođaja, kao i posebna zaštita dece bez roditeljskog staranja i dece koja imaju fizički invaliditet ili mentalne smetnje. Ustav zabranjuje i dečiji rad u odnosu na sve maloletnike mlađe od 15 godina, dok starijim maloletnicima zabranjuje rad na poslovima koji mogu negativno uticati na njihovo zdravlje ili moral. Članom 64 Ustava posebno se uređuju prava deteta.

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).

Donošenje novog Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji je usvojen krajem 2017. godine, uz čitav set budžetskih, poreskih i drugih zakona (26 zakona i izmena zakona je usvojeno istog dana), nije u javnosti prošlo toliko opaženo. Zbog toga je potrebno skrenuti pažnju da se ovim zakonom krši Konvencija br. 183 o zaštiti materinstva Međunarodne organizacije rada, koja garantuje pravo na naknadu za vreme porodiljskog odsustva svim radno angažovanim ženama. Do kršenja pomenute konvencije dolazi jer se novim zakonom predviđa da se za osnovicu za naknadu uzima mesečni prosek zarade koji je roditelj ostvario u prethodnih 18 meseci.[552]

Prema novom zakonu pravo na roditeljski i dečiji dodatak se ograničava na prva četiri deteta, a ukoliko je u pitanju rođenje svakog sledećeg deteta, o isplaćivanju ovih podsticajnih mera posebno rešenje donosi nadležno ministarstvo za socijalna pitanja. Međutim, nisu bliže predviđeni uslovi na osnovu kojih nadležno ministarstvo donosi ovo rešenje. Kada je reč o pravu na dečiji dodatak, ono se

552 Ovo znači da će lica koja su radila npr. 6 meseci i primala prosečnu zaradu na nivou Republike (otprilike 40.000 dinara) za vreme porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta primati tri puta manje nego što bi primala prema sada važećem zakonskom rešenju, odnosno dva puta manje nego što je predviđeno Konvencijom br. 183 kao minimum garantovanih primanja. Naknada bi praktično bila dvostruko niža od utvrđene minimalne zarade jer, da bi neko lice primalo naknadu u iznosu koji se poklapa sa zaradom moralo bi da radi bez prestanka 18 meseci.

ostvaruje samo ukoliko deca „žive, školuju se i redovno pohađaju nastavu na teritoriji Republike Srbije“, što je suprotno samoj svrsi dečijeg dodatka, a kada se ima u vidu činjenica da veliki deo romske populacije ima više od četvoro dece to se može negativno odraziti na ovu kategoriju građana Srbije.[553]

Ovim zakonom se proširila kategorija jednoroditeljskih porodica na samohrane roditelje koji se sami staraju o detetu a drugi roditelj je živ i nije lišen roditeljskog prava, ali iz nekog razloga ne obavlja roditeljske dužnosti – ne daje alimentaciju ili ne ostvaruje kontakt sa detetom.[554]. Ova grupa je ujedno i najbrojnija i čini oko 80 posto od ukupnog broja samohranih roditelja, koji premašuje 300.000, i među njima je najviše majki. Država takođe nema evidenciju o broju samohranih roditelja, na osnovu koje bi kreirala programe pomoći, što vodi zaključku da ova grupa u sistemu socijalne zaštite do sada uopšte nije prepoznata kao posebno ugrožena kategorija.[555]

Ministarstvu za socijalna pitanja je još 2013. godine upućena Inicijativa o potrebi zakonskog definisanja samohranosti u nekom od krovnih zakona. Inicijativa, u kojoj se sumiraju problemi ove ranjive grupe i daju preporuke za unapređenje pravnog okvira, prihvaćena je i nalazi se u radnoj verziji Zakona o izmenama i dopunama Porodičnog zakona, međutim, usvajanje ovih izmena i pored svih najava nije usledilo u 2017. godini.

U istraživanju koje je objavljeno u 2017. godini udruženja samohranih roditelja su prepoznala niz problema, među kojima su neplaćanje alimentacije, nerešeno stambeno pitanje, nezaposlenost, nedostatak novca, odsustvo podrške. Posebno su ugrožene samohrane majke u odnosu na samohrane očeve. Tako recimo, 50 posto očeva koji su sami s decom su u prednosti jer poseduju sopstvene nekretnine za razliku od 27,2 posto samohranih majki. Istraživanje je pokazalo da nema ni adekvatnih zakonskih rešenja a i kada ih ima da se ne primenjuju u potpunosti.[556]

16. Pravo na obrazovanje

16.1. Opšte karakteristike obrazovnog sistema Srbije

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 viso-

553 Tekst je preuzet sa internet sajta www.pescanik.net, autor Mario Reljanović. Ceo tekst je objavljen na: http://pescanik.net/depopulaciona-politika/.

554 Po važećem zakonu samohranim roditeljem je smatran samo roditelj koji se sam stara o detetu zato što je drugi roditelj preminuo, ili je nepoznat, ili je lišen roditeljskog prava.

555 Vidi: http://www.danas.rs/drustvo/rodna_ravnopravnost.1186.html?news_id=353245&title=Gde+su+samohrani+roditelji+u+sistemu+socijalne+za%C5%A1tite.

556 *Ibid.*

koškolskom 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.[557] Jedna od primedbi na Strategiju je to što se u njoj ne spominje obrazovanje o ljudskim pravima i pravima deteta, iako je ona nastala posle 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.[558]

Tokom 2017. godine intenziviran je rad na reformi obrazovanja, što je podstakla i EU izdvajanjem 27,4 miliona evra bespovratnih sredstava za podršku reformi obrazovnog sistema u Srbiji. Dobijena sredstva bi trebalo da budu namenjena usklađivanju obrazovnog sistema sa potrebama tržišta rada, unapređenju stručnosti nastavnog osoblja i pomoći obrazovanju najranjivijih manjinskih zajednica u zemlji. Prema rečima Evropskog komesara za pregovore o proširenju, oko 40.000 nastavnika u Srbiji će biti trenirano u skladu sa novim modernim programima, što će učenicima obezbediti visokokvalitetna predavanja. Istovremeno, 4.000 nastavnika koji predaju na jezicima manjina bi trebalo da bude obuhvaćeno specijalizovanim treninzima, uz štampanje posebnih udžbenika na manjinskim jezicima. Posebna pažnja je usmerena na potrebe i podršku u obrazovanju romske dece, naime oko 7.000 romske dece bi trebalo da dobije školarine.[559]

Međutim, u stručnoj javnosti preovlađuje stav da se pomenute reforme sprovode veoma brzo, bez adekvatne analize očekivanih rezultata i bez usklađivanja preuzetih modela sa realnim stanjem srpskog obrazovnog sistema, što dokazuje i usvajanje sistemskih zakona iz oblasti obrazovanja po hitnom postupku. Želja da se nedostatak praktičnih znanja i veština nadomesti dualnim obrazovanjem može rezultirati masovnim uključivanjem privatnog sektora u rad obrazovnih institucija, što predstavlja ozbiljnu pretnju autonomiji univerziteta i akademske zajednice. Uprkos zamerkama sistemu dualnog obrazovanja kakav se inicirao od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Privredne komore Srbije, od septembra 2017. godine je dualno obrazovanje kroz pilot programe uvedeno u 127 škola u Srbiji.[560]

Tokom 2015. godine završena je izrada dokumenta Nacionalni okvir kvalifikacija u Srbiji, koji obuhvata sistem nacionalnih kvalifikacija od prvog do petog

557 *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 marginovalizovanih grupa.

558 Vidi *Izveštaj 2014*, III.16.1.

559 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/za-reformu-obrazovanja-u-srbiji-eu-izdvaja-274-miliona-evra/94d3z7p.

560 Vidi: http://www.telegraf.rs/vesti/2827410-od-1-septembra-uvodi-se-dualno-obrazovanje-u-127-skola-u-srbiji.

nivoa. Ovaj dokument koji se odnosi na osnovno i srednje obrazovanje, odobren je od strane Zavoda za unapređenje obrazovanja i vaspitanja. Iako je poslednje dve godine najavljivano u više navrata usvajanje Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija, to se do kraja 2017. godine nije dogodilo. Umesto toga, tokom 2017. godine na inicijativu Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja obrazovana je nova Međuministarska radna grupa za uspostavljanje i implementaciju Nacionalnog okvira kvalifikacija u Srbiji (NOKS).[561]

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.[562] Prema Indikatorima obrazovanja, koji su izrađeni od strane Tima sa socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, najveći izazov je odsustvo adekvatne statistike iz oblasti obrazovanja koje bi nalagalo spajanje i usklađivanje podataka Republičkog zavoda za statistiku i Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Nepostojanje podataka o osetljivim grupama, o deci sa smetnjama u razvoju, o Romima i deci iz porodica sa niskim socio-ekonomskim statusom otežava adekvatno praćenje položaja dece iz osetljivih kategorija, kao i adekvatan razvoj obrazovnih politika koje imaju za cilj poboljšanje njihovog položaja.

U narednom periodu veoma je važno povećati baze podataka o najosetljivijim kategorijama dece kako bi se na pravi način doprinelo smanjenju nejednakosti u obrazovnom sistemu. Bilo bi veoma korisno nastaviti sa redovnom primenom MICS istraživanja, koje treba da bude deo redovnih istraživanja koje sprovodi Republički zavod za statistiku. Iako je kreiran „Okvir za praćenje inkluzivnog obrazovanja u Srbiji“, koji uključuje indikatore za praćenje i instrumente na nacionalnom, lokalnom i školskom nivou, njegova primena nije sistematična. Takođe, postoje izvesne manjkavosti i u obuhvatu univerzitetskog obrazovanja, prikupljanju podataka koji se odnose na učenike koji napuštaju srednje obrazovanje i izazovi u (ne)merenju indikatora obrazovanja odraslih (funkcionalna pismenost odraslih i celoživotno učenje odraslih).[563]

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja ni ove godine nije donelo podzakonske akte koji bliže uređuju uslove i način ostvarivanja nastave za učenike na dužem kućnom i bolničkom lečenju i nastave od kuće i na daljinu, što onemogućava razvijanje novih oblika podrške u obrazovanju učenicima sa zdravstvenim problemima, smetnjama u razvoju i invaliditetom.

Deset godina nakon donošenja Opšteg i posebnih protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, funkcionalan i efikasan sistem zaštite dece od na-

561 Vidi: http://www.mpn.gov.rs/nacionalni-okvir-kvalifikacija-u-srbiji/. Ova radna grupa uključuje 21 instituciju, odnosno 46 članova kompetentnih za tu oblast.

562 Afirmativne mere postoje za učenike i studente romske nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom.

563 Jelena Marković, *Praćenje socijalne uključenosti u Republici Srbiji: Indikatori obrazovanja*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Beograd 2017. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/10/Pracenje_socijalne_ukljucenosti_u_Republici_Srbiji_trece_dopunjeno_izdanje_Indikatori_obrazovanja.pdf.

silja nije uspostavljen. Postupanje škola u slučajevima nasilja često nije u skladu sa pravilima i standardima propisanim za slučaj sumnje/saznanja o nasilju, a prosvetne inspekcije nedovoljno prate pravilnost rada škola u tim slučajevima.

Tokom 2017. godine eksperti Saveta Evrope[564] izradili su nacrt Izveštaja o akademskom integritetu i sputavanju korupcije u visokom obrazovanju u Srbiji.[565] Jedna od ključnih preporuka je da Vlada Srbije i resorno ministarstvo ulože napore da se postigne socijalna jednakost kod prijema studenata na fakultet, da se obezbedi maksimalna nezavisnost Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje i da se obezbedi srazmerna zastupljenost univerziteta u KONUS.

16.2. Normativni okvir i praksa sprovođenja zakona iz oblasti obrazovanja

Tokom jeseni 2017. godine usvojeno je po hitnoj proceduri nekoliko sistemskih zakona koji se odnose na obrazovanje: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,[566] Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju,[567] Zakon o dualnom obrazovanju[568] i Zakon o visokom obrazovanju.[569]

Ključne novine uvedene Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja odnose se pre svega na mogućnost kaznenog premeštaja učenika u izuzetnim slučajevima i uvođenje drugih kaznenih mera, pa se tako predviđa da se premeštaj učenika od petog do osmog razreda može izvršiti u drugu ustanovu, usled povrede zabrane na osnovu odluke nastavničkog veća, uz saglasnost škole u koju prelazi, o čemu se roditelj, odnosno zakonski zastupnik samo obaveštava, bez obaveze pribavljanja njegove saglasnosti. Uvodi se mogućnost društveno-korisnog i humanitarnog rada koju ustanova određuje učeniku uz izrečenu vaspitnu, odnosno vaspitno-disciplinsku meru. Ove novine uvedene su bez izmena Zakona o maloletnim učiniocioma krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnika,[570] a ovlašćenja izricanja posebne obaveze društveno korisnog i humanitarnog rada uz vaspitnu meru daju školskoj ustanovi, iako je predviđeno da takve obaveze izriče sud. Upitno je sa sta-

564 Profesori *Ijan Smit* i *Tom Hamilton*.

565 Vidi: http://helix.chem.bg.ac.rs/support/Baseline_Assessment_of_Integrity_in_Higher_Education_in_Serbia--Final_Report.pdf. Prema njihovom mišljenju, nadležni organi bi trebalo da se obavežu na što hitniju zamenu različitih specifičnih prijemnih ispita na fakultetima, sveobuhvatnim državnim maturskim ispitom. Nadležni organi trebalo bi da obezbede da novi Nacrt zakona o visokom obrazovanju bude što jasniji i transparentniji u pogledu vrsta akademskih pozicija, kriterijuma podobnosti za te pozicije i načina imenovanja na te pozicije, kao i da privatni univerziteti u Srbiji podležu istim pravnim zahtevima u pogledu planova o integritetu kao i državni univerziteti.

566 *Sl. glasnik RS*, 88/17.

567 *Sl. glasnik RS*, 55/13 i 101/17.

568 *Sl. glasnik RS*, 101/17.

569 *Sl. glasnik RS*, 88/17.

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

novišta najboljeg interesa deteta i diskreciono odlučivanje o premeštaju učenika u drugu školu bez saglasnosti roditelja, odnosno zakonskog zastupnika.

Novim zakonom predviđa se i uvođenje jedinstvenog obrazovnog broja kao individualne i neponovljive oznake koja se sastoji od 16 karaktera i dodeljuje detetu/učeniku/odraslom i prati svog nosioca kroz sve nivoe obrazovanja, a u cilju sprečavanja osipanja učenika iz obrazovnog sistema, i njihovog lakšeg praćenja.[571]

Odredbe zakona po kojima ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja imenuje i razrešava direktore vaspitno-obrazovanih ustanova i imenuje članove Nacionalnog prosvetnog saveta trpelo je najveće kritike stručne javnosti i opozicionih stranaka. Prema ranijem zakonskom rešenju ministar je mogao da smeni direktora vaspitno-obrazovne ustanove samo ukoliko se na osnovu inspekcijskog nadzora od strane prosvetne inspekcije utvrdi da su uočene nepravilnosti i propusti u radu direktora. Ovo širenje nadležnosti ministra, odnosno izvršne vlasti centralizuje izbor upravljačke strukture u prosveti i stvara mogućnost za veće političko zapošljavanje. O direktnom uticaju izvršne vlasti govori i primer smene direktora zemunske osnovne škole „Svetozar Miletić“, protiv koje su bili roditelji, deca koja pohađaju školu, i celokupan školski kolektiv.[572]

Kada je reč o imenovanju članova Nacionalnog prosvetnog saveta situacija je takođe promenjena jer je za razliku od ranijeg rešenja, po kome je članove ovog tela imenovala Narodna skupština, sada je to u nadležnosti ministra prosvete, čime se umanjuje transparentnost u procesu njihovog izbora pa se tako Nacionalni prosvetni savet stavlja u veću zavisnost od izvršne vlasti. Pored toga je i sastav ovog tela promenjen pa, za razliku od prethodnog po kome je veliki deo članova dolazio iz akademske zajednice i sa univerziteta, sada ima samo tri člana predstavnika SANU i univerziteta, dok je povećan broj predstavnika Privredne komore i sindikata.[573]

Još jedna novina koja je sporna odnosi se na budžetska izdvajanja lokalne samouprave za predškolsko obrazovanje. Za razliku od prethodnog zakonskog rešenja kojim je bila predviđena obaveza da se u budžetu jedinice lokalne samouprave obezbeđuju sredstva za ostvarivanje delatnosti predškolskog vaspitanja i obrazovanja u visini koja iznosi 80% od ekonomske cene po detetu, novim zakonom predviđeno je da se ta sredstva obezbeđuju u visini *do* 80% od ekonomske cene po detetu, što znači da se može obezbediti i u manjem iznosu. Ovakvo rešenje omogućava

571 Član 176 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

572 Vidi: http://rs.n1info.com/a330483/Vesti/Vesti/Inspekcija-ponovo-trese-skolu-u-Zemunu.html i http://rs.n1info.com/a331230/Vesti/Vesti/Roditelji-djaka-OS-Svetozar-Miletic-nezadovoljni-kompromisom.html.

573 Vidi: http://rs.n1info.com/a329346/Vesti/Vesti/Dusan-Teodorovic-o-zakonima-o-obrazovanju.html; https://www.slobodnaevropa.org/a/28760731.html; https://www.slobodnaevropa.org/a/intervju-dusan-teodorovic/28765868.html. Dijalog u centru: Strateški ciljevi i problemi našeg obrazovanja. Dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=D9X9BlZM-v0; i Dejan Ilić, „Maloumna Srbija“. Dostupno na: http://pescanik.net/maloumna-srbija/ i http://rs.n1info.com/a335521/Vesti/Vesti/Srbijanka-Turajlic-i-Milan-Suvakov-gosti-Pressinga.html.

manje učešće lokalne samouprave u ceni vrtića i može povećati učešće roditelja u plaćanju cene vrtića.

16.2.1. Zakon o dualnom obrazovanju

Zakon o dualnom obrazovanju usvojen je krajem 2017. godine, a u toku skupštinske rasprave bilo je dosta kritike na predložena zakonska rešenja. Mada su predlagači zakona tvrdili da se dualno obrazovanje uspešno odvija u mnogim evropskim zemljama kritike na predloženo rešenje uglavnom su se odnosile na to da u tim zemljama đaci veći deo školovanja rade. Oni su zapravo radnici u kompaniji sa svim beneficijima, poslodavac je obavezan da plati doprinose za obavezno socijalno osiguranje, a njihov osnov rada je sličan ugovoru o radu, uz manje modifikacije. Prema Zakonu o dualnom obrazovanju Srbije učenici će dobijati naknadu u neto visini od najmanje 70% minimalne cene rada u skladu sa zakonom (čl. 34), a rad kod poslodavca se ne smatra radom, već učenjem kroz rad. U zemljama iz kojih je ovakav model preuzet, učenici se smatraju zaposlenima u kompaniji, a ne samo učenicima. Nasuprot tome, postavka dualnog obrazovanja u Srbiji prema predloženom zakonskom tekstu je takva da se isključuje primena Zakona o radu. To praktično znači da dok rade deca neće biti zaštićena nizom zakonskih odredbi kojom bi morali da budu zaštićeni kao maloletnici koji su radno angažovani. Uz to, ovakvim zakonskim rešenjem stvara se situacija da učenici predstavljaju nelojalnu konkurenciju zaposlenima budući da rade za nižu naknadu od najniže garantovane zarade.[574]

16.2.2. Zakon o visokom obrazovanju

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 koji je usvojen po hitnom postupku septembra 2017. godine. Ciljevi donošenja novog Zakona prema rečima zakonodavca su: 1) unapređivanje i kontinuirano usaglašavanje sa evropskim standardima u oblasti sistema kontrole i obezbeđivanja kvaliteta u visokom obrazovanju; 2) povećanje relevantnosti visokog obrazovanja za privredu i za društvo u celini; 3) sticanje funkcionalnih znanja i kompetencija i povećanje zapošljivosti svršenih studenata u zemlji i u inostranstvu; 4) unapređenje informacionog sistema u oblasti visokog obrazovanja; i 5) potreba da se izvrši usaglašavanje predloga zakona sa Strategijom razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine i drugim propisima u oblasti obrazovanja, zaštite podataka o ličnosti i finansiranja javnog sektora.[575] Imajući u vidu broj izmenjenih i dopunjenih članova u

574 Vidi: https://www.slobodnaevropa.org/a/dualno-obrazovanje-srbija/28786194.html.

575 Vidi: http://otvoreniparlament.rs/akt/3397.

odnosu na prethodni Zakon o visokom obrazovanju, predlagač zakona je isticao da je celishodnije doneti novi zakon nego vršiti nove izmene i dopune važećeg zakona. Međutim, broj članova koji su uneti ne opravdava svrhu donošenja novog zakona, a uz to se ne vidi opravdan razlog usvajanja ovog zakona po hitnom postupku bez skupštinske rasprave o većini amandmana, imajući u vidu razloge za hitnost usvajanja nekog zakona. Pored ovoga Nacionalni savet za visoko obrazovanje nije imao uvid u konačnu verziju Predloga zakona pre ulaska u skupštinsku proceduru, a sa prethodnom dostupnom verzijom nije bio saglasan iako je to pripisano kao obaveza pre skupštinske rasprave.

Neke od ključnih novina u pomenutom zakonu odnose se na način finansiranja fakulteta. Naime, predviđa se finansiranje fakulteta na osnovu modela koji se zasniva na performansama, a ne na osnovu dosadašnjeg modela koji se zasniva na broju studenata. Zakonodavac je naglasio da je deo zakona koji se odnosi na finansiranje sačinjen tako da ide u susret novom zakonu o finansiranju visokoškolskih ustanova. Zakon propisuje da u slučajevima ukidanja studijskog programa, visokoškolska ustanova ima obavezu da zatečenim studentima omogući završetak studija po započetom studijskom programu i pravilima studija. Privatna visokoškolska ustanova mora dostaviti dokaz o osnivačkom kapitalu ili bankarskoj garanciji kako bi bilo omogućeno svim studentima da završe započete studije ili programe, a predviđa se i uvođenje menadžera na svim fakultetima/univerzitetima.

Zakon predviđa uspostavljanje Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje (Savet). Njegova uloga je ostala ista – da obezbedi razvoj obrazovanja i unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja, ali sastav Saveta je promenjen. Prema novom zakonu Savet ima 17 članova, koje imenuje Vlada (čl. 11).[576] Šest članova Saveta biraju se iz reda redovnih profesora, vrhunskih stručnjaka u zvanju naučnog savetnika, odnosno umetnika sa međunarodno priznatim radovima ili osvedočenim doprinosom nacionalnoj kulturi na predlog Konferencije univerziteta, dva člana iz reda profesora strukovnih studija na predlog Konferencije akademija strukovnih studija i visokih škola, sedam iz reda vrhunskih stručnjaka, odnosno umetnika sa međunarodno priznatim radovima ili osvedočenim doprinosom nacionalnoj kulturi, vodeći računa o zastupljenosti obrazovno-naučnih, odnosno obrazovno-umetničkih polja, na predlog ministarstva nadležnog za poslove visokog obrazovanja i dva člana na predlog Privredne komore Srbije. Ovo rešenje je kritikovano zbog toga što jača uticaj izvršne vlasti na sastav Saveta jer je po ranijem zakonu članove ovog tela imenovala Narodna skupština, a većinu je predlagao KONUS, dok je neznatan broj članova predlagala Vlada. Prema novom rešenju, imenovanje svih članova Saveta je stavljeno u nadležnost Vlade, a većinu članova predlaže ministar i Privredna komora Srbije (ukupno 9) dok akademska zajednica predlaže mani broj (samo osam).[577]

576 Po ranijem zakonu Savet je imao 21 člana.

577 Vidi: http://rs.n1info.com/a335521/Vesti/Vesti/Srbijanka-Turajlic-i-Milan-Suvakov-gosti-Pressinga.html; Dijalog u centru: Strateški ciljevi i problemi našeg obrazovanja. Dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=D9X9BlZM-v0; i Dejan Ilić, „Maloumna Srbija“. Dostupno na: http://pescanik.net/maloumna-srbija/.

Mandat članova Saveta traje četiri godine sa mogućnošću još jednog izbora. Ono što je novina jeste da Savet ima obavezu da najmanje dva puta godišnje održava sastanak sa Privrednom komorom Srbije, odnosno jedanput godišnje sa Nacionalnim prosvetnim savetom. Zakonom o visokom obrazovanju formira se i Nacionalno akreditaciono telo radi obavljanja poslova akreditacije, provere kvaliteta visokoškolskih ustanova, vrednovanja studijskih programa i obezbeđivanja kvaliteta u visokom obrazovanju. Nacionalno akreditaciono telo ima obavezu da Vladi podnosi izveštaj o radu najmanje jedanput godišnje. Organi upravljanja Nacionalnog akreditacionog tela su Upravni odbor koji broji sedam članova a imenuje ih Vlada i direktor koga bira i razrešava Upravni odbor. Direktor se bira na period od pet godina na osnovu javnog konkursa.

Stručni organ Nacionalnog akreditacionog tela je Komisija za akreditaciju koja sprovodi postupak akreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa i postupak spoljašnje provere kvaliteta visokoškolskih ustanova. Komisija za akreditaciju ima 17 članova koje bira Upravni odbor Nacionalnog akreditacionog tela. Zakonom se uvodi još jedan stepen predavača – viši predavač, dok se predviđaju strožiji uslovi za imenovanje profesora emeritusa, a krug saradnika je proširen zvanjem asistenta sa doktoratom.

Ovim zakonom predviđa se i uvođenje nove kategorije studiranja – studiranje uz rad i uvođenje jedinstvenog obrazovnog broja za sve studente. Takođe, predviđeno je da visokoškolska ustanova upisuje kandidate uz priznavanje opšte, odnosno stručne mature za upis na akademske, odnosno strukovne studije. Visokoškolska ustanova sama utvrđuje kriterijume na osnovu kojih se obavlja klasifikacija i izbor kandidata za upis na studije, sačinjava rang listu prijavljenih kandidata za upis na studije prvog stepena na osnovu opšteg uspeha postignutog u srednjem obrazovanju u četvorogodišnjem trajanju, uspeha na maturi, rezultata ispita za proveru znanja, odnosno sklonosti i sposobnosti i po potrebi na osnovu uspeha na nacionalnim i internacionalnim takmičenjima.

Pojedine odredbe Zakona o visokom obrazovanju bile su predmet ozbiljne kritike stručne javnosti i akademske zajednice. Postavlja se pitanje zbog čega se osniva novo telo i ukida prethodna Komisija za akreditaciju, koja je ispunila sve uslove u pogledu legitimiteta svog rada kao i propisane standarde, time što je upisana u registar Evropske komisije za akreditaciju za šta predlagač zakona nije dao adekvatno obrazloženje. Stručna javnost i akademska zajednica nisu se slagali ni sa odredbom člana 144 ovog zakona po kome se u period vršenja funkcije organa upravljanja (rektora univerziteta i dekana) ne uračunavaju svi izbori izvršeni po prethodnom zakonskom rešenju iako je u članu 64 zakona predviđeno da se ovi organi biraju na period od tri godine sa mogućnošću jednog uzastopnog izbora.

Takođe, zakonom je uvedena mogućnost obrazovanja saveta poslodavaca pri svakoj visokoškolskoj ustanovi, kao i mogućnost uvođenja industrijskih predavača, koji ne potiču iz akademske struke, pa se postavlja pitanje na koji način će biti vršen njihov izbor i praćen njihov rad. Problematičan je i član 57 Zakona kojim se

propisuje mogućnost da Vlada menja status visokoškolske ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, pa se od strane akademske zajednice ističe zabrinutost i navodi primer Elektrotehničkog fakulteta i izdvajanja smera računarske tehnike u cilju stvaranja javno-privatnog partnerstva, što može predstavljati opasnost za urušavanje jednog od najuspešnijih fakulteta Univerziteta u Beogradu.[578]

Predmet novog Zakona o visokom obrazovanju nije bilo uvođenje sistemskog rešenja i funkcionalnog mehanizma kažnjivosti plagijata doktorata i pored toga što je i Evropski parlament komentarisao pojave plagijata u Srbiji. Naime, 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. Međutim, novi Zakon o visokom obrazovanju i pored pomenutih preporuka ne sadrži odredbe koje će unaprediti akademski integritet.

578 Vidi: http://rs.n1info.com/a335521/Vesti/Vesti/Srbijanka-Turajlic-i-Milan-Suvakov-gosti-Pressinga.html; Dijalog u centru: Strateški ciljevi i problemi našeg obrazovanja. Dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=D9X9BlZM-v0; i Dejan Ilić, „Maloumna Srbija“. Dostupno na: http://pescanik.net/maloumna-srbija/.

III.
LJUDSKA PRAVA U PRIMENI – ODABRANE TEME

1. Pravosuđe – reforma bez kraja

1.1. Ustavni položaj pravosuđa i ustavna reforma

Vladavina prava u Republici Srbiji se prema slovu Ustava ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu.[1] Prema članu 4 Ustava uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a odnos tri grane vlasti se zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Ustav istovremeno proklamuje i nezavisnost sudske vlasti.

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 se ni do kraja 2017. godine nije dogodilo.[2] Postizanje nezavisnosti pravosuđa i eliminisanje političkog uticaja na njegov rad jedan je od ključnih zadataka koji su pred državnim orgaima Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za perod 2013–2018. godine i Akcionim planom za njeno sprovođenje predviđene su pripremne aktivnosti za izmenu ustavnog okvira u pravcu isključenja Narodne skupštine iz procesa izbora predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca, kao i članova pravosudnih saveta. Predviđene su i promene sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u pravcu isključenja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim telima. Akcionim planom predviđa se i ukidanje pohađanja Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izbor nosilaca pravosudnih funk-

1 Član 3.

2 Prva reforma sprovedena je 2009. godine, kada je izvršen opšti izbor sudija. 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/.

cija. U cilju ispunjenja ovih zadataka Komisija za sprovođenje Strategije formirala je radnu grupu za izradu analize ustavnog okvira, koja je još 2014. godine sačinila nacrt pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji.[3]

Venecijanska komisija je u svom Mišljenju o Ustavu Srbije iz 2007. godine,[4] ukazala na problematična rešenja važećeg Ustava kada je reč o mogućnosti političkog uticaja na pravosuđe, a preporuke iz izveštaja Venecijanske komisije u potpunosti su integrisane u aktivnosti AP za Poglavlje 23. Upravo zbog toga se Srbija u postupku pridruživanja Evropskoj uniji i obavezala na promenu Ustava i obezbeđivanje nezavisnosti pravosuđa od političkih uticaja.

Akcionim planom za Poglavlje 23 propisan je niz aktivnosti koje je potrebno preduzeti u cilju promene Ustava. Tako je predviđeno da predlog za promenu Ustava bude usvojen u Narodnoj skupštini u trećem kvartalu 2016. godine, zatim da izrada radnog teksta Ustava i javna rasprava budu sprovedene do kraja 2016. godine, da predlog Ustava bude upućen Venecijanskoj komisiji na mišljenje početkom 2017. godine, a da novi Ustav bude usvojen do kraja 2017. godine.[5] Međutim, do kraja 2017. godine ni jedna od navedenih aktivnosti nije sprovedena. U Izveštaju 3/2017 o sprovođenju AP za Poglavlje 23 navedeno je da predlog za promenu Ustava, koji je trebalo da bude usvojen u trećem kvartalu 2016. godine, još uvek ne postoji.[6]

Ministarstvo pravde u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije uputilo je u maju 2017. godine poziv organizacijama civilnog društva da dostave svoje predloge za promenu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe.[7]

Prvi sastanak u postupku „javnih konsultacija" o promenama Ustava koje se odnose na pravosuđe u organizaciji Ministarstva pravde i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, održan je 21. jula 2017. godine u Beogradu. Pravo da dobiju reč na ovom sastanku imala su samo udruženja koja su dostavila pisane predloge. Predstavnici tih udruženja su imali po pet minuta da predstave svoje predloge, ali je onemogućena debata o predloženim rešenjima. Ministarstvo pravde nikada nije javnosti predstavilo svoja rešenja za promenu Ustava.

U odsustvu radnog teksta Ustava i očekivane široke javne debate, konsultativni proces je tokom septembra, oktobra i novembra 2017. godine nastavio da se odvija tako što je Ministarstvo pravde, na nekoliko okruglih stolova,[8] određenom broju strukovnih i nevladinih udruženja pružio mogućnost da predstave, bez ikakve

3 Tekst nacrta dostupan je na: http://www.mpravde.gov.rs/files/analiza%20Ustava%20(2).doc.

4 Vidi Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD (2007) 004, st. 15–17. Dostupno na: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=405.

5 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 30 i 31.

6 Izveštaj 3/2017 o sprovođenju AP za Poglavlje 23, str. 6.

7 Dostupno na: http://www.civilnodrustvo.gov.rs/.

8 Drugi okrugli sto održan je u Beogradu 7. septembra 2017. godine, treći okrugli sto održan je u Kragujevcu 26. septembra 2017. godine, četvrti okrugli sto održan je u Nišu 13. oktobra 2017.

razmene argumenata, svoje stavove i to o temama po izboru Ministarstva pravde. Neke od tema koje su bile na dnevnom redu ovih sastanaka niti su ustavna materija, niti jačaju nezavisnost pravosuđa, već naprotiv, obezbeđuju mehanizme za jačanje političkog uticaja na pravosuđe.

Na navedenim okruglim stolovima pokazalo se da predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti ne razumeju načelo podele vlasti i vladavine prava budući da su se mogle čuti izjave narodnih poslanika da skupština i vlada ne vrše nikakve pritiske na pravosuđe i da su oni, zapravo, garant njegove nezavisnosti,[9] kao i izjave Čedomira Backovića, pomoćnika ministra pravde, čiji je zadatak da upravlja procesom evropskih integracija u oblasti pravosuđa i državne uprave i Zorana Balinovca, savetnika ministra pravde da bi druga krajnost osamostaljivanja sudstva bila njegova samodovoljnost i samoprotežiranje, da sudije i tužioci žele pravosuđe poput zanatske radnje, te da je sama nezavisnost fetišizirana, da je u pitanju ideološki mit, kao i da sudije i tužioci žele da preuzmu vlast.[10]

Tokom trajanja konsultativnog procesa, udruženja građana i strukovna udruženja su u više navrata upozoravali da ovakav pristup Ministarstva pravde ukazuje na to da će odluke o predlogu za promenu Ustava biti donete u uskom krugu zvaničnika Vlade, kao i da postoji namera da održane i planirane konsultacije budu predstavljene kao javna rasprava, što one nisu ni po obimu, ni po sadržaju. Udruženja su pozivala Ministarstvo pravde da predstavi javnosti predlog za promenu Ustava, kao i da konsultacije vrati u okvir koji je primeren ozbiljnosti i važnosti teme – donošenju najvišeg pravnog akta u državi.[11]

Strukovna udruženja sudija i javnih tužilaca su u toku konsultativnog procesa objavila i polazne osnove za ustavnu reformu pravosuđa, obraćajući se građanima Republike Srbije i ukazujući im na važnost nezavisnog pravosuđa za vladavinu prava i izgradnju demokratskog društva. Takođe, oni su pozvali izvršnu i zakonodavnu vlast da o izmenama Ustava otvoreno debatuju, stručnu i širu javnost da se uključe u debatu o ustavnim promenama, a medije da posebnu pažnju posvete objektivnom izveštavanju o procesu izmena Ustava.[12]

Međutim, Ministarstvo pravde nije reagovalo na apele civilnog društva za transparentnošću procesa promene Ustava, pa su zato 30. oktobra 2017. godine Društvo sudija Srbije, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, Centar za pravosudna istraživanja, Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika, Komitet

---

godine, peti okrugli sto održan je 30. oktobra 2017. godine u Novom Sadu i šesti okrugli sto održan je u Beogradu 15. novembra 2017. godine.

9 Izjava predsednika poslaničke grupe SNS, najjače partije u vladajućoj koaliciji, Aleksandra Martinovića.

10 Vidi više na: *Peščanik,* dostupno na: http://pescanik.net/bez-napretka-sa-nadom/.

11 Saopštenje je dostupno na: http://www.yucom.org.rs/saopstenje-za-javnost-povodom-javne-rasprave-o-izmenama-ustava-u-delu-koji-se-odnosi-na-pravosude/.

12 Dokument je dostupan na: http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/2017–09–25–10–54–45/269–2017–10–11–12–05–08.html.

pravnika za ljudska prava i Beogradski centar za ljudska prava, obavestili javnost i Ministarstvo pravde da napuštaju konsultativni proces. Tom prilikom udruženja su još jednom pozivala Ministarstvo pravde da blagovremeno, pre nego što nacrt ustavnih rešenja uputi Venecijanskoj komisiji, učini ono što su svi ostali učesnici u konsultacijama već uradili – da predstavi javnosti svoj predlog izmene Ustava Republike Srbije i omogući sveobuhvatnu i suštinsku debatu državnih organa i društva, pribavljajući na taj način neophodan legitimitet ustavotvornom procesu.[13]

Predstavnik Ministarstva pravde izjavio je da će nakon što ministarstvo bude završilo izradu konačnog predloga izmena Ustava, taj tekst poslati Venecijanskoj komisiji na mišljenje, a da će o njemu biti otvorena i javna rasprava.[14] Ovakavo postupanje ne bi bilo u skladu sa redosledom aktivnosti iz AP za Poglavlje 23, kojim je predviđeno da se najpre sačini radni tekst Ustava, o njemu sprovede javna rasprava, pa tek onda da se taj predlog uputi Venecijanskoj komisiji na mišljenje. Posebno zabrinjava izjava predsednice Vlade Srbije data krajem decembra da očekuje da će se prvi predlog reforme Ustava poslati Venecijanskoj komisiji januara 2018. godine budući da je nemoguće da se obavi ozbiljna javna rasprava o tako važnom pravnom aktu kakav je ustav u izuzetno kratkom roku ako se ima u vidu da predlog novog Ustava do kraja 2017. godine nije predstavljen javnosti.[15]

1.2. Ispunjavanje Akcionog plana za Poglavlje 23 koji se odnosi na pravosuđe

Akcioni plan za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava usvojen je na sednici Vlade Srbije 27. aprila 2016. godine,[16] sedam meseci pošto je Evropska komisija potvrdila Akcioni plan. Pregovaračkom grupom za Poglavlje 23 predsedava Ministarstvo pravde, a na njenom čelu je Čedomir Backović, pomoćnik ministra u tom ministarstvu.

Aktivnosti koje su predviđene AP za oblast pravosuđa grupisane su u četiri velike celine: nezavisnost, nepristrasnost 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.

13 Saopštenje je dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/strukovna-udruzenja-napustila-konsultacije-o-izmenama-ustava/.

14 Vidi saopštenje Ministarstva pravde na: https://www.mpravde.gov.rs/vest/17316/ministarka-kuburovic-sa-ekspertom-venecijanske-komisije-o-promenama-ustava-srbije-.php.

15 Vidi na: https://www.srbijadanas.com/vesti/info/premijerka-brnabic-potvrdila-prvi-predlog-reforme-ustava-srbije-salje-se-venecijanskoj-komisiji-u-2017–12–20.

16 Tada je to bila tehnička Vlada budući da su 24. aprila 2016. godine održani vanredni parlamentarni izbori i da nova vlada još uvek nije bila formirana.

Vlada RS osnovala je u decembru 2015. godine Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, radno telo za pružanje stručne podrške pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23. Savet je formiran da bi pratio sprovođenje aktivnosti sadržanih u Akcionom planu na dnevnom nivou i pokretao mehanizam ranog uzbunjivanja u slučaju zastoja ili nekih problema u realizaciji Akcionog plana i koordinirao procese izveštavanja. U praksi on prikuplja informacije od više od pedeset državnih institucija koje rade na sprovođenju AP za poglavlje 23. Tokom 2017. godine Savet je izradio tri izveštaja o sprovođenju AP za Poglavlje 23.[17]

Međutim, Savet nema kapacitet da procenjuje verodostojnost dostavljenih podataka koji ulaze u kvartalne izveštaje o sprovođenju mera koji se nalaze na sajtu Ministarstva pravde. Organizacije civilnog društva okupljene u radnoj grupi za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa za EU (NKEU) ukazale su na manji broj mera za koje se u izveštaju Saveta navodi da su sprovedene, a gde nema dovoljno dostupnih podataka koji bi to potvrdili ili su zamerali da mere nisu sprovedene u punom obimu, kao i da ocena stanja nije adekvatna onome što se uočava u praksi rada pojednih organa.[18]

Pored toga, kašnjenje države u ispunjavanju aktivnosti u rokovima predviđenim AP za Poglavlje 23 je više nego očigledno, pa se u 2018. godini očekuje izmena AP. Ministarka pravde je izjavila da je država u nekim planovima možda bila ambiciozna i optimistična, te da će se raditi revizija AP, ali samo u delu koji se tiče ispunjavanja rokova.[19] S druge strane Radna grupa NKEU ima suprotan stav, i mišljenja je da pored kašnjenja u sprovođenju značajnog broja aktivnosti koje su planirane, Akcioni plan ima i određene manjkavosti kada je u pitanju njegova sadržina i proklamovani ciljevi, pa smatra da treba pristupiti detaljnoj analizi i razmotriti mogućnost da se u nastupajućem periodu izvrši sveobuhvatna revizija Akcionog plana, preciznije odrede ciljevi i merila njihovog ispunjavanja a ne da se samo pomere rokovi za ispunjavanje aktivnosti.

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 Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, ali je prenošenje ovih nadležnosti ponovo odloženo.[20] Naime, Narodna skupština je tri puta u poslednje dve go-

17 Izveštaji Saveta dostupni su na: https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php.

18 Vidi više *Izveštaj 2016,* I.5.2.1.

19 Izjava ministarke pravde je dostupna na: https://beta.rs/vesti/politika-vesti-srbija/78968-kuborovic-nema-dokumenta-u-kojem-se-srbija-kritikuje-zbog-kasnjenja-u-ispunjenju-akcionog-plana.

20 Krajem decembra 2016. godine Narodna skupština je usvojila amandmane na Zakon o uređenju sudova i odložila primenu za 1. januar 2018. godine. Reč je o nadležnostima Ministarstva pravde koje preuzima VSS. Kao razlog za izmenu zakona navodi se promena u poimanju pravosudne uprave i nadležnosti za njeno vršenje. Kao pravni osnov ovih promena uzima se odluka Ustavnog suda Srbije IUz-92/2014 na osnovu koje su obesnaženi član 41, st. 2 Zakona o sudijama i član 16 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama i IUz-80/2014 od 21.

dine donosila zakone o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova. Svaki od ovih zakona imao je samo po jedan član kojim se prolongira prenošenje budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na pravosudne savete. Najpre je u februaru 2016. godine ovaj rok pomeren sa 1. juna 2016. godine na 1. januar 2017. godine,[21] u decembru 2016. godine sa 1. januara 2017. godine na 1. januar 2018. godine,[22] da bi u decembru 2017. godine rok ponovo bio pomeren, ovoga puta na 1. januar 2019. godine.[23]

Tokom 2017. godine Ustavni sud još uvek nije odlučio o inicijativi koju je 2016. godine podneo narodni poslanik i predsednik poslaničke grupe SNS, najjače političke partije u vladajućoj koaliciji, Aleksandar Martinović, o saglasnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova, kao i pojedinih odredaba Zakona o uređenju sudova sa Ustavom. Podnosilac inicijative tražio je da se utvrdi da li su poslovi pravosudne uprave poslovi u delokrugu ovlašćenja i nadležnosti Visokog saveta sudstva ili ne, te ukoliko nisu, podnosilac tvrdi da bi prenošenje nadležnosti pravosudne uprave sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva bilo neustavno.[24]

1.3. Organizacija sudova i izbor na sudijsku funkciju

Sudska vlast u Republici Srbiji je jedinstvena i pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti. Od 1. januara 2014. godine[25] mrežu sudova u Republici Srbiji čine Vrhovni kasacioni sud, 4 apelaciona suda, 25 viših sudova i 66 osnovnih sudova – kao sudovi opšte nadležnosti, kao i Privredni apelacioni sud, Upravni sud, Prekršajni apelacioni sud, 16 privrednih sudova i 44 prekršajna suda – kao sudovi posebne nadležnosti.

Sudski postupci za krivična dela organizovanog kriminala i ratne zločine, vode se pred posebnim odeljenjima Višeg suda u Beogradu, dok je u žalbenom postupku nadležan Apelacioni sud u Beogradu.

Analizom mreže sudova bavio se Savet za borbu protiv korupcije i konstatovao da nadležni državni organi nisu u procesu reforme utvrdili jasne i objektivne kriterijume za određivanje broja sudova tako da se obezbedi ravnomerna teritorijalna dostupnost pravde za sve građane. Budući da broj nosilaca pravosudnih funkcija bitno utiče na dostupnost pravdi Savet zaključuje da postoji nesrazmera između broja predmeta i broja nosilaca pravosudnih funkcija što ukazuje na zaključak da nije na osnovu objektivnih merila utvrđen broj nosilaca pravosudnih funkcija. Zbog

aprila 2016. godine kojim su van snage stavljene odredbe člana 73, stavovi 2, 5, i 6 Zakona o javnom tužilaštvu.

21 *Sl. glasnik* RS, 13/16.

22 *Sl. glasnik RS,* 108/16.

23 *Sl. glasnik RS*, 113/17.

24 Vidi više *Izveštaj 2016,* I.5.2.1.

25 Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštva, *Sl. glasnik RS*, 101/13, primenjuje se od 1. januara 2014. godine.

ovoga se u javnosti često čuju izjave predstavnika pravosuđa da nedostaju sudije, javni tužioci i javnotužilački zamenici što je razlog za neažurnost u postupanju po predmetima.[26]

Izbor sudija u Republici Srbiji, prema važećem Ustavu, u nadležnosti je Narodne skupštine i Visokog saveta sudstva. Iako proklamuje princip stalnosti sudijske funkcije, Ustav istovremeno propisuje da mandat licu koje se prvi put bira za sudiju traje tri godine, nakon čega se vrši ponovni izbor, ovaj put za trajno obavljanje sudijske funkcije. Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira sudije prvi put, dok Visoki savet sudstva bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije.[27]

Najveći problem važećeg ustavnog rešenja predstavlja to što procedura izbora i napredovanja sudija ne garantuje njihovu 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. Ovu ocenu dala je i Venecijanska komisija navodeći da je „ovo recept za politizaciju sudstva".[28] Politički uticaj Narodne skupštine na pravosuđe proizlazi već iz sastava VSS.

Prema Ustavu VSS broji 11 članova, od čega 8 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. Osim za članove po položaju, mandat članova VSS traje pet godina.[29] 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.

U 2017. godini izabrana su dva nova člana VSS. Do promene u sastavu ovog pravosudnog saveta došlo je zbog toga što je jednom članu istekao mandat,[30] dok je izborni član VSS, iz reda profesora Pravnog fakulteta izabran za sudiju Ustavnog

26 Analiza je objavljena 2016. godine. Izveštaj je dostupan na: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Pravosudje%20konacno%20!.pdf. Vidi više u *Izveštaj 2016,* I.5.2.2.

27 Članovi 146 i 147 Ustava Republike Srbije. Izveštaj o skriningu navodi da se ova odredba mora preispitati i da je ovo predugački probni period za kandidate za sudije.

28 Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007)004, st. 70.

29 Član 153 Ustava Republike Srbije.

30 Dostupno na: https://vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/novi-izborni-%C4%8Dlan-visokog-saveta-sudstva-iz-reda-sudija-stupio-na-funkciju-u-savet.

suda, pa je Narodna skupština izabrala novog člana iz redova profesure.[31] Advokatura i dalje nema svog predstavnika u VSS, tako da je i u 2017. godini sastav VSS činilo samo 10 članova.

Tokom 2017. godine više puta je raspisan konkurs kako bi se popunila upražnjena sudijska mesta, kao i konkursi za predsednike sudova. VSS je u 2017. godini izabrao 48 sudija,[32] dok je Narodna skupština izabrala 3 sudije koje se prvi put biraju na sudijsku funkciju[33] i donela odluku o izboru 5 predsednika sudova.[34]

Po hitnoj proceduri, u maju 2017. godine, usvojen je i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama.[35] Ovim zakonom izmenjene su odredbe Zakona o sudijama koje se odnose na trajanje funkcije predsednika suda i sudijske funkcije. Odredba člana 72 Zakona o sudijama kojom je bilo predviđeno da se predsednik suda bira na period od pet godina i da ne može biti ponovo izabran izmenjena je i novim rešenjem je propisano da se predsednik suda bira na četiri godine i može biti još jednom izabran za predsednika istog suda. Samostalnim članom zakona propisano je i da predsednik suda koji je izabran na mandat od pet godina, u skladu sa do tada važećem Zakonu o sudijama,[36] nastavlja sa radom do isteka mandata i može biti izabran za predsednika istog suda još jednom na mandat od četiri godine.[37] Takođe, promenjena je i odredba člana 74, tako da prema tekstu nove odredbe predsedniku suda, koji u toku mandata ispunio uslove za odlazak u penziju tada ne prestaje sudijska funkcija, već mu sudijska funkcija prestaje kada i funkcija predsednika suda – istekom mandata predsednika suda.[38]

Prema natpisima pojedinih medija, kao i u skupštinskoj raspravi o navedenom zakonu, izmene zakona učinjene su zbog nekoliko konkretnih sudija, kako bi im se produžio mandat predsednika suda, odnosno omogućilo da ostanu na svojim funkcijama i nakon što navrše radni vek.[39] Pored toga, stručna javnost konstantno upozorava da su upravo predsednici sudova u značajnom broju slučajeva ti preko

31 Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2017/RS9–17.pdf.

32 Dostupno na: https://vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/odluke-o-izboru-sudija-donete-na-sednici-visokog-saveta-sudstva-odr%C5%BEanoj-17102017-godine i https://vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/odluka-o-izboru-sudija-doneta-na-sednici-visokog-saveta-sudstva-od-24–10–2017-godine.

33 Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2017/RS11–17.pdf.

34 Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2017/RS10–17.pdf.

35 *Sl. glasnik RS*, 47/17.

36 *Sl. glasnik RS*, 116/08, 58/09 – US, 104/09, 101/10, 8/12 – US, 121/12, 124/12 – US, 101/13, 108/13 – dr. zakon, 111/14 – US, 117/14, 40/15, 63/15 – US, 106/15 i 63/16 – US.

37 Samostalni član 3[s7] Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, *Sl. glasnik RS*, 47/17.

38 Član 2 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama.

39 Tekst dostupan na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/menjali_zakon_samo_zbog_troje_sudija_.1118.html?news_id=302166.

kojih je moguće ostvariti neželjeni uticaj izvršne vlasti na sud, te da se usvajanjem ovakvih izmena Zakona o sudijama, a pogotovo po hitnoj proceduri, pravosuđe čini još zavisnijim od izvršne vlasti.[40] Ono što posebno zabrinjava je činjenica da je ovaj zakon usvojen po hitnoj proceduri, a iz obrazloženja predloga zakona, koji je podneo narodni poslanik Aleksandar Martinović, ne vide se razlozi za hitnost donošenja.[41]

Problemi koji su se javili prilikom opšteg izbora sudija, koji je omogućen Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava,[42] 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.[43] 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.[44]

U julu 2017. godine Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika podnelo je Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o sudijama[45] i Zakona o javnom tužilaštvu.[46] Osporenim odredbama propisano je da kandidat za sudiju koji se prvi put bira na sudijsku funkciju u osnovnom ili prekršajnom sudu, odnosno zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira na funkciju u osnovnom javnom tužilaštvu, i koji je završio početnu obuku na Pravosudnoj akademiji nije dužan da polaže ispit koji organizuje Visoki savet sudstva, odnosno Državno veće tužilaca. Ovim kandidatima se kao merilo stručnosti i osposobljenosti uzima završna ocena na početnoj obuci na Pravosudnoj akademiji. Pored toga, propisano je i da VSS, odnosno DVT propisuje program i način polaganja ispita na kome se ocenjuje stručnost i osposobljenost kandidata za sudiju.

U inicijativi se, između ostalog, navodi da se osporenim odredbama ograničava Ustavom utvrđena nadležnost VSS i DVT, koji kao samostalni i nezavisni državni organi samostalno utvrđuju predlog kandidata za prvi izbor sudija i zamenika javnih tužilaca. Pored toga, na ovaj način se narušava i ostvarivanje ustavne funkcije VSS i DVT da obezbede i garantuju nezavisnost i samostalnost sudija i samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamenika time što Ustavom ustanovljene nezavisne organe obavezuje ocena kojom je određen uspeh kandidata na početnoj obuci, a koju daje Pravosudna akademija.[47] Ustavni sud se još uvek nije izjasnio o ovoj inicijativi.

---

40 Tekst dostupan na: http://rs.n1info.com/a248871/Vesti/Vesti/Majic-o-novom-zakonu-o-sudijama.html.

41 Tekst dostupan na: http://www.blic.rs/vesti/politika/drustvo-sudija-negoduje-zbog-izmena-zakona-o-sudijama/k09ytef.

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

43 Vidi *Izveštaj 2012*, II.5.3.1.

44 Vidi *Izveštaj 2016*, I.5.2.4.

45 Član 45a Zakona o sudijama.

46 Član 77a Zakona o javnom tužilaštvu.

47 Dostupno na: http://www.ustp.rs/saopstenja-za-javnost.html.

Međutim, Ustavni sud je tokom 2017. godine pokrenuo dva postupka za utvrđivanje zakonitosti akata, postupajući po inicijativama koje je podneo Alumni klub Pravosudne akademije i Udruženje za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Naime, ovim inicijativama osporena je zakonitost Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira[48] i Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira.[49] Do donošenja konačnih odluka o podnetim inicijativama Ustavni sud je obustavio izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se preduzimaju na osnovu spornih pravilnika, što se u dosadašnjoj praksi Ustavnog suda nije često dešavalo. Odluka o obustavi izvršenja pojedinačnih akata i radnji koja se odnosi na Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira, stopirala je na nekoliko meseci rad DVT.[50]

Odluka Ustavnog suda da obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji preduzetih na osnovu Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira, doneta je 21. decembra 2017. godine, dok je Odbor za pravosuđe Narodne skupštine na sednici održanoj 22. decembra usvojio odluku VSS o izboru kandidata za sudije koji se prvi put biraju, kao i odluku o izboru predsednika šest sudova. Međutim, nekoliko dana nakon ove odluke predsednik skupštinskog odbora za pravosuđe rekao je da je siguran da skupština neće uzeti u razmatranje predlog odluke VSS, s obzirom na to da je u međuvremenu doneta privremena mera USS. Istom prilikom, on je postavio pitanje kao predsednik odbora, kao poslanik i kao čovek koji se bavi pravnim pitanjima, zašto je Ustavni sud čekao da se završi čitava procedura posle raspisivanja konkursa za izbor sudija, pa da tek onda donese odluku o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika, kao i privremenu meru. Da li to znači da nisu prošli neki kandidati Alumni kluba ili neki drugi za koje su mesta bila rezervisana?[51] Predsednik VSS izjavio je da VSS već radi na izradi novog pravilnika i da bi on trebao da bude usvojen posle praznika, nakon čega će se odblokirati postupak izbora sudija u Srbiji i rad pravosuđa.[52]

U Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika navode da je brzina kojom Ustavni sud odlučuje za svaku pohvalu, te izražavaju nadu da će ispoljena hitnost u postupanju Ustavnog suda, biti bez izuzetka, zbog čega očekuju da će nastaviti na isti način i povodom drugih inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti akata kojima se uređuje postupak prvog izbora na pravosudnu funkciju. Ključni uzrok problema koji su uočeni vezano za prvi izbor sudija i zamenika javnih tužilaca na

48 Vidi više u III.1.4.

49 Dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156–102438/informacija.

50 Vidi više u III.1.4.

51 Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/395345/Izbor-sudija-ipak-blokiran.

52 Dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/milojevic-pada-blokada-izbora-sudija_882049.html.

funkciju nisu pravilnik VSS, odnosno DVT, koji su doneti na osnovu Zakona o sudijama, odnosno Zakona o javnom tužilaštvu, već upravo odredbe samih zakona, koje direktno diskriminišu građane Republike Srbije koji konkurišu za pravosudnu funkciju i koja obavezuje VSS, odnosno DVT da pravilnik donese, te je neophodno da se što pre ispita ustavnost osporenih odredaba i omogući VSS, odnosno DVT da nesmetano sprovodi svoja ovlašćenja u postupku predlaganja zamenika javnih tužilaca i sudija za prvi izbor.[53] O inicijativi koju je podnelo ovo udruženje, a kojom se ukazuje na neustavnost odredaba Zakona o sudijama i Zakona o javnim tužiocima, na osnovu kojih su doneti sporni pravilnici, Ustavni sud nije još doneo odluku.

U oktobru 2017. godine na snagu je stupio i Pravilnik o postupku prijema sudijskih pripravnika[54] i Pravilnik o postupku prijema tužilačkih pripravnika.[55] Odredbe ovih pravilnika propisuju da se uspeh kandidata vrednuje na osnovu uspeha na osnovnim akademskim studijama prava i rezultata prijemnog ispita. Prijemni ispit sprovodi Pravosudna akademija, a isti nosi više bodova nego uspeh na osnovnim studijama. Kandidati mogu podneti prigovor na utvrđeni broj poena, a o prigovoru odlučuje direktor Pravosudne akademije, čija je odluka konačna. Na ovaj način se povređuje pravo kandidata na pravni lek i pravo na pravično suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim tribunalom ustanovljenim na osnovu zakona. O sudijskim pripravnicima koji ulaze u sud odlučivaće Pravosudna akademija, dok ni VSS, ni DVT, ni sudovi, ni javna tužilaštva neće imati udela u biranju pravosudnog osoblja.

Društvo sudija Srbije je reagovalo na donošenje ovog pravilnika i uputilo dopis VSS[56] pozivajući ga da se založi da uređenje statusa sudskog osoblja bude povereno Savetu, kako je i predviđeno u planovima za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa. Istim povodom reagovalo je i Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika navodeći, između ostalog, da predsednik suda, kao i javni tužilac ima formalno-protokolarnu ulogu u postupku prijema sudijskih, odnosno tužilačkih pripravnika, kao važnih kadrovskih kategorija. Ta uloga se sastoji u imenovanju Komisije za prijem i donošenju rešenja o prijemu u radni odnos pripravnika. Spornim pravilnikom vođenje postupka prijemnog ispita delegirano je sa suda, odnosno javnog tužilaštva na Pravosudnu akademiju, kao ustanovu izvršne vlasti.[57]

Jedinstveni stav strukovnih udruženja i udruženja građana, koji je zauzet u konsultativnom procesu o izmenama Ustava, jeste da Pravosudna akademija služi edukaciji kadrova u pravosuđu u cilju postizanja održavanja ili unapređenja nivoa stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija. Imajući u vidu da je Pravosudna akademija isključivo edukativna ustanova, ona kao takva treba da bude pomoćni organ pravosudnih saveta, a ni u kom slučaju organ koji bi svojom delatnošću uslovljavao odluke pravosudnih saveta u pogledu izbora nosilaca pravosudnih funkcija.

---

53 Dostupno na: http://www.ustp.rs/saopstenja-za-javnost.html.

54 *Sl. glasnik RS,* 92/17.

55 *Ibid*.

56 Dostupno na: http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/saopstenja-za-javnost/292–2017–11-01–15–37–19.html.

57 Dostupno na: http://www.ustp.rs/saopstenja-za-javnost.html.

1.4. Javno tužilaštvo – organizacija i izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Javno tužilaštvo je prema slovu Ustava samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti.[58] U Republici Srbiji javnotužilačku organizaciju čine Republičko javno tužilaštvo, 4 apelaciona javna tužilaštva, 25 viših javnih tužilaštava i 58 osnovnih javnih tužilaštava. Postoje i javna tužilaštva posebne nadležnosti – Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine koja su osnovana za teritoriju Republike Srbije, dok pri Višem javnom tužilaštvu u Beogradu postoji i Odeljenje za visoko-tehnološki kriminal, koje takođe postupa na čitavoj teritoriji Republike Srbije u predmetima iz svoje nadležnosti. Samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, obezbeđuje i garantuje Državno veće tužilaca, kao samostalan Ustavom ustanovljen organ.[59]

Budući da je u stručnoj javnosti mnogo puta ukazivano na slabost ustavnih odredbi koje regulišu položaj javnih tužilaca u sistemu vlasti i nužnost izmene ovih odredbi u postupku revizije Ustava Srbije izrađena je analiza ustavnog položaja javnog tužilaštva u Republici Srbiji sa preporukama za njegovo unapređenje.[60] Uloga tužilaštva je veoma specifična, i neophodno je obezbediti samostalnost u radu ovog veoma važnog pravosudnog organa, ali je takođe jasno da je način izbora na tužilačku funkciju taj koji bi trebao obezbeđuje samostalnost garantovanu Ustavom.

Ustav propisuje da javnog tužioca na predlog Vlade bira Narodna skupština, a da mandat javnog tužioca traje šest godina i da može biti ponovo biran. Javnog tužioca pri vršenju tužilačke funkcije zamenjuje zamenik javnog tužioca koji je dužan da postupa po njegovim uputstvima. Narodna skupština, na predlog Državnog veća tužilaca, bira za zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju i njegov mandat traje tri godine. Nakon isteka trogodišnjeg mandata, Državno veće tužilaca u skadu sa zakonom, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije, u istom ili drugom javnom tužilaštvu.[61]

Izbor tužilaca regulisan je i Zakonom o javnom tužilaštvu.[62] Javnog tužioca na predlog Vlade bira Narodna skupština. Vlada predlaže Narodnoj skupštini jed-

58 Članovi 156–165.

59 Član 164 Ustava Republike Srbije.

60 Analiza je nastala kao rezultat aktivnosti Beogradskog centra za ljudska prava koje je podržala Misija OEBS-a u Srbiji, a čiji su autori sudija Ustavnog suda Srbije, dr Bosa Nenadić, sudija Apelacionog suda u Beogradu, dr Miodrag Majić i zamenik Republičkog javnog tužioca, dr Goran Ilić. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2016/12/Analiza-ustavnog-polozaja-book.pdf.

61 Član 159 Ustava Republike Srbije.

62 *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.

nog 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 DVT.

Narodna skupština je u maju 2017. godine konačno izabrala Tužioca za ratne zločine, kao i javne tužioce 18 osnovnih i viših javnih tužilaštva. Prethodnom Tužiocu za ratne zločine, Vladimiru Vukčeviću mandat je istekao 31. decembra 2015. godine, a od 1. januara 2016. godine Tužilaštvom za ratne zločine rukovodio je zamenik javnog tužioca za ratne zločine Milan Petrović.

Nakon što nijedan od kandidata i kandidatkinja nije dobio potrebnu većinu narodnih poslanika prilikom glasanja u decembru 2015. godine, u 2016. godini Narodna skupština nije ni birala kandidata. U junu 2016. kandidati za izbor Tužioca za ratne zločine predstavili su svoje programe posebnoj Komisiji Državnog veća tužilaca,[63] nakon čega je Komisija ocenila programe kandidata. Stručna javnost je izrazila zabrinutost povodom rezultata ocenjivanja kandidata.[64]

Državno veće tužilaca je još u septembru 2016. godine uputilo Vladi predlog sa imenima kandidata za javne tužioce u 30 osnovnih i viših javnih tužilaštava, među kojima su i tri kandidata za Tužioca za ratne zločine koji su imali najbolje rezultate prilikom ocenjivanja.[65] Međutim, Vlada je tek u aprilu 2017. godine, skoro osam meseci nakon dostavljenog predloga DVT, uputila svoj predlog kandidata Narodnoj skupštini.[66]

---

63 Komisiji za sastavljanje i vrednovanje pisanog testa i vrednovanje programa organizacije i unapređenja rada javnog tužilaštva Državnog veća tužilaca.

64 Naime, programom kandidatkinje Stanojković predviđena je šira primena instituta suđenja u odsustvu. Iako je ovaj krivično-pravni institut propisan važećim Zakonikom o krivičnom postupku, široka primena ovog instituta bila bi protivna Rezoluciji Komiteta ministara Saveta Evrope (75)11 o kriterijumima za postupke koji se vode u odsustvu optuženog kojom se državama članicama preporučuje da se optuženom, ukoliko je moguće, ne sme suditi u odsustvu već da mu se sudi u drugoj državi. S druge strane, u važećoj Nacionalnoj strategiji za procesuiranje ratnih zločina u RS za period od 2016. do 2020. godine, usvojenoj februara 2016. u tački 1 posebnog dela Strategije koja se odnosi na povećanje efikasnosti postupaka za ratne zločine pred organima RS, navedeno je da Vlada RS pruža punu podršku praksi izbegavanja suđenja u odsustvu, a jedan od kriterijuma za određivanje prioritetnih predmeta za procesuiranje jeste i dostupnost dokaza, dostupnost osumnjičenog/osumnjičenih, svedoka i žrtava pri čemu se napominje da bi tužilac trebalo da ima u vidu potrebu očuvanja dobrosusedskih odnosa sa drugim državama i regionalnu stabilnost u celini, a na osnovu saznanja o tome da li se protiv istog lica za iste ili slične radnje već vodi krivični postupak u regionu ili je isto lice već osuđeno. S obzirom, da se primena navedenog instituta odnosi na procesuiranje pre svega državljana Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine, uvođenje ove prakse otežalo bi saradnju tužilačkih organa, a dugoročno i negativno uticalo na odnose ovih zemalja što bi moglo usporiti, ako ne i zaustaviti proces pristupanja Srbije članstvu u EU.

65 Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/vladi-srbije-dostavljen-predlog-sa-tri-kandidata-za-tuzioca-za-ratne-zlocine/r2stmd0.

66 Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/4343/.

Narodna skupština je 16. maja 2017. godine izabrala Tužioca za ratne zločine[67] i samo 18 javnih tužilaca, tako da je 11 osnovnih i viših tužilaštava ostalo bez javnih tužilaca. Za njih poslanici jednostavno nisu glasali – ni za, ni protiv, što je presedan u srpskom parlamentarizmu, kako se u javnosti navodi.[68]

S tim u vezi, poverenik za samostalnost javnih tužilaca, koji je uspostavljen Pravilnikom o radu Državnog veća tužilaca izjavio je da Skupština neke od kandidata sa liste DVT nije podržala bez ikakvih objašnjenja i pravog razloga, što je loša poruka i ukazuje na to da, bez obzira na sva gromoglasna najavljivanja da će politika odustati od uticaja na tužilaštvo, za tako nešto ne postoji spremnost.[69]

Kada je u pitanju izbor javnih tužilaca i njihovih zamenika, tokom 2017. godine polemika je vođena i oko Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira.[70] Naime, Državno veće tužilaca je u septembru 2016. godine usvojilo ovaj pravilnik, s ciljem da se u proces izbora zamenika tužioca uvedu jasni kriterijumi. Pravilnikom su propisani uslovi koje kandidati moraju da ispune da bi od strane Državnog veća tužilaca bili predloženi za zamenika tužioca, ali i testovi na osnovu kojih će se rangirati kandidati. Smatrajući da pravilnik ostavlja isuviše diskrecionog ovlašćenja članovima Državnog veća tužilaca u postupku rangiranja kandidata i protivreči Zakonu o javnim tužiocima, članovi Alumni kluba Pravosudne akademije i Udruženja za zaštitu ustavnosti i zakonitosti[71] su krajem 2016. godine podneli Ustavnom sudu zahtev za ocenu zakonitosti. Ustavni sud je 19. jula 2017. godine doneo odluku da pokrene postupak za ocenu zakonitosti ovog pravilnika, kao i privremenu meru da se do donošenja konačne odluke ovaj pravilnik stavi van snage.

Između podnošenja zahteva za ocenu zakonitosti i donošenja privremene mere, DVT je raspisao tri konkursa za izbor ukupno 27 zamenika javnih tužilaca. Iz Alumni kluba Pravosudne akademije tvrde da Državno veće tužilaca, iako je upoznato sa odlukom Ustavnog suda u proseku jednom mesečno raspisuje konkurse za javnotužilačke funkcionere, ne bi li, pre odluke suda, u sumnjivom postupku na

67 Kako se navodi u odeljku III.7.4. Tužilaštvo za ratne zločine u periodu od odlaska Vukčevića nije imalo izabranog tužioca do 31. maja kada je Snežana Stanojković stupila na tu funkciju.

68 Dostupno na: http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1296:presedan-u-skupstini-srbije-bez-sefa-i-dalje-11-tuzilastava-jer-poslanici-nisu-glasali-ni-za-ni-protiv&catid=56:vesti&Itemid=483.

69 Dostupno na: http://rs.n1info.com/a249140/Vesti/Vesti/Goran-Ilic-Supstina-pokazala-da-tuzioce-bira-politika.html.

70 *Sl. glasnik*, 80/16.

71 Ova dva udruženja osnovana su 2016. i 2017. godine i veoma aktivno učestvuju u diskusiji o reformi pravosuđa zastupajući stavove da jedino oni koji završe Pravosudnu akademiju mogu da budu kandidati za izbor na pravosudne funkcije, da Pravosudna akademija postane ustavna kategorija i da izabrane sudije polažu zakletvu pred predsednikom države, čemu su se oštro suprotstavila sva strukova i profesionalna udruženja.

važna mesta predložio odabrane kandidate.[72] Sa druge strane, u Udruženju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca navode da se odluka Ustavnog suda da do konačne odluke o ustavnosti Pravilnika, blokira konkurse za izbor novih zamenika tužilaca, može odnositi samo na buduće konkurse, ali ne i na postojeće koji se ne sprovode na osnovu spornog Pravilnika. Takođe, u istom saopštenju navedeno je i da svemu čudi ovako brzo postupanje Ustavnog suda i usvajanje privremene mere, iako u mnogim slučajevima, kada je to javnost očekivala, Ustavni sud nije donosio privremene mere. Kao najilustrativniji primer za to navedena je tzv. 'reforma pravosuđa', kada je uprkos očekivanjima stručne javnosti, takvo postupanje izostalo.[73]

U septembru 2017. godine Državno veće tužilaca donelo je novi Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita na kome se proverava stručnost i osposobljenost kandidata koji se prvi put bira na funkciju zamenika javnog tužioca,[74] i na taj način je odblokiran izbor zamenika javnih tužilaca. Iako iz Alumni kluba Pravosudne akademije navode da je DVT trebalo da sačeka konačnu odluku Ustavnog suda o prethodnom pravilniku koji je osporen,[75] iz Udruženja tužilaca navode da se odluke Ustavnog suda čekaju i po nekoliko godina, te da DVT ne može za to vreme da ne vrši svoju osnovnu ulogu, odnosno da ne sprovodi postupak izbora zamenika javnih tužilaca, te da je to bio razlog za donošenje novog pravilnika.[76]

Državno veće tužilaca 14. decembra 2017. godine donelo je odluku o predlogu kandidata za izbor 52 zamenika javnih tužilaca koji se prvi put biraju na tu funkciju i predlog je uputilo Narodnoj skupštini.[77] Alumni klub Pravosudne akademije je nakon objavljivanja odluke saopštio da je spisak sa imenima kandidata njima bio dostavljen tri dana pre održavanja sednice DVT na kojoj je usvojen, te da je odluka o imenima zamenika doneta van institucija. Sa druge strane članovi DVT i predstavnici strukovnih udruženja navode da su saglasni da treba da se ispita na koji način je spisak dospeo u javnost, ali da je to deo radnog materijala za sednicu DVT.[78]

1.5. Prestanak sudijske funkcije i disciplinski postupak

Ustav propisuje da sudiji funkcija prestaje na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova, razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i ako

72 Dostupno na: http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=346567&title=Alumni+klub+Pravosudne+akademije%3a+Stopirati+izbor+tužilaca.

73 Dostupno na: http://www.uts.org.rs/aktivnosti/vesti/1314-udruzenje-tuzilaca-ustavni-sud-nemoze-da-blokira-konkurs.

74 *Sl. glasnik,* 82/17.

75 Dostupno na: http://www.alumni-pars.rs/novi-pravilnik-o-izboru-tuzilaca-donet-preko-noci/.

76 Dostupno na: http://www.uts.org.rs/aktivnosti/vesti/1332-drzavno-vece-tuzilastva-donelo-novi-pravilnik-za-izbor-tuzilaca.

77 Dostupno na: http://www.dvt.jt.rs/.

78 Dostupno na: http://rs.n1info.com/Comment/StandardComment/625742/1.

ne bude izabran na stalnu funkciju a odluku donosi Visoki savet sudstva.[79] Ustav ne predviđa razloge za razrešenje, već ostavlja da oni budu određeni zakonom, čime se umanjuje ustavna zaštita sudija.[80]

Razlozi za razrešenje sudija, kao i njihova disciplinska odgovornost regulisani su Zakonom o sudijama.[81] Kada utvrdi da je sudija učinio težak disciplinski prekršaj Disciplinska komisija pokreće postupak za razrešenje sudije. Protiv odluke Disciplinske komisije disciplinski tužilac i sudija protiv koga se vodi disciplinski postupak mogu izjaviti žalbu Visokom savetu sudstva. Ukoliko je sudiji povređeno pravo za koje ovim zakonom nije predviđen poseban postupak zaštite, sudija može Visokom savetu sudstva izjaviti pritužbu[82] a ako je pritužba osnovana**,** Visoki savet sudstva preduzima mere radi zaštite prava sudije.

Prema podacima iz Godišnjeg izveštaja o radu Visokog saveta sudstva za 2016.[83] koji je objavljen u martu 2017. godine, VSS je u 2016. godini odlučivao u 12 predmeta po žalbama koje su izjavljene na odluke Disciplinske komisije. U 7 slučajeva, VSS je usvojio žalbu u celosti i preinačio rešenje Disciplinske komisije, u 3 slučaja je usvojio žalbu sudije u delu koji se odnosi na visinu izrečene sankcije, a u 2 predmeta je usvojio žalbe Disciplinskog tužioca. U jednom predmetu je utvrđena odgovornost sudije za izvršenje teškog disciplinskog prekršaja i pokrenut je postupak za razrešenje, dok je u ostalim slučajevima izrečena disciplinska sankcija umanjenja plate.

1.6. Pritisci na pravosuđe

Integritet, nezavisnost i samostalnost u postupanju nosilaca pravosudnih funkcija često se dovode u pitanje nepromišljenim, ponekad i nezakonitim postupcima predstavnika državnih funkcionera i političara. Najave hapšenja, ishoda suđenja i 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.

Kada je reč o političkim pritiscima na rad javnog tužilaštva, aktivnostima iz Akcionog plana za Poglavlje 23 predviđeno je propisivanje jasne procedure javnog reagovanja Državnog veća tužilaca u slučajevima političkog uticaja na rad javnog tužilaštva. Iako je sprovođenje ove aktivnosti bilo planirano za treći kvartal 2016. godine, do usvajanja novog Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca došlo je tek

79 Član 148 Ustava Republike Srbije.

80 Vidi više *Izveštaj 2016*, I.5.2.5.

81 *Sl. glasnik,* 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, 106/15, 63/16 – odluka US i 47/17.

82 Član 29 Zakona o sudijama.

83 Godišnji izveštaj o radu Visokog saveta sudstva dostupan je na: https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/.

u martu 2017. godine.[84] Poslovnikom je, između ostalog, predviđeno, da DVT jednom godišnje obaveštava javnost o postojanju političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva, a po potrebi to može uraditi i vanredno. Takođe, propisano je da zamenik predsednika DVT obaveštava DVT o postojanju političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva i da on u tom slučaju postupa kao poverenik za samostalnost.

Poverenik za samostalnost postupa na osnovu inicijative nosioca javnotužilačke funkcije u slučajevima ukazivanja na postupke kojima se ugrožava samostalnost i integritet unutar javnog tužilaštva, dok u slučajevima koji potiču izvan javnog tužilaštva može postupiti i bez inicijative. U vršenju svojih ovlašćenja on može vršiti uvid u predmete javnog tužilaštva, samo uz saglasnost Republičkog javnog tužioca. Poverenik je, između ostalog, ovlašćen da preduzima radnje na jačanju svesti o sadržini i značaju samostalnosti i institucionalnog i profesionalnog integriteta, zatim da ukazuje na postupke kojima se ugrožava samostalnost i integritet i da predlaže DVT preventivne mere u cilju jačanja samostalnosti i integriteta, kao i da obaveštava DVT i javnost o postojanju političkog i drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva.[85]

U svom dosadašnjem radu Poverenik za samostalnost je u nekoliko slučajeva utvrdio postojanje političkog pritiska na rad javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Izveštaji i preporuke Poverenika za samostalnost, kao i druga akta od značaja za njegov rad, dostupni su javnosti.[86]

Skoro osam od deset od 20% zamenika javnog tužioca, koji su se usudili da učestvuju u anonimnoj anketi koju su sproveli Udruženje tužilaca i zamenika javnog tužioca Srbije i OSF rekli su da smatraju da je njihov rad pod političkim pritiskom. Izvori uticaja su različiti, ali najčešće dolaze od nadređenog, što kaže 34% ispitanih a 44% njih navodi da se taj uticaj vrši preko medija.[87] Čak 44% ispitanih smatra da iza medijskog pritisaka stoje političari ili neka interesna grupa.[88]

Statistike pokazuju da postoje pritisci i kada je reč o radu sudija. Prema rezultatima istraživanja koje je sprovelo Društvo sudija Srbije,[89] a u kome je učestvovalo 1.585 sudija čak 44% sudija je izjavilo da je doživelo pritisak da donese određenu odluku. Predsednik Vrhovnog kasacionog suda je, izjašnjavajući se o rezultatima ovog istraživanja, rekao da sudije koje trpe pritisak treba to da urade javno, a ne kroz anonimne ankete i istakao da se njemu nikada niko nije žalio na politički pritisak.[90]

---

84 *Sl. glasnik RS*, 29/17 i 46/17.

85 Odluka Državnog veća tužilaca dostupna je na: http://www.dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2017/09/Odluka-DVT-A-br.-39317-od-7.4.2017.pdf.

86 Dostupno na: http://www.dvt.jt.rs/poverenik-za-samostalnost/.

87 Vidi više *Danas* report. Dostupno na: www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=359632&title=Policija+slu%C5%A1a+ministra%2C+a+ne+tu%C5%BEioca.

88 Dostupno na: http://www.uts.org.rs/aktivnosti/vesti/1398-pritisci-na-tuzioce-uvredljivi-statistika-porazavajuca.

89 Vidi više *Izveštaj 2016*, I.5.2.9.

90 Dostupno na: http://rs.n1info.com/a235010/Vesti/Vesti/Milojevic-Sudije-javno-pricajte-o-politickim-pritiscima.html.

U skladu sa aktivnostima predviđenim AP za Poglavlje 23 Visoki savet sudstva je doneo Odluku o dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva[91] u oktobru 2016. godine, kojom je propisana procedura javnog reagovanja VSS u slučajevima političkog uticaja na rad sudstva.[92] U oktobru 2017. godine VSS je izrazio zabrinutost zbog neprimernih izjava političara i državnih funkcionera datih u vreme kada se u društvu vodi diskusija o izmenama Ustava u delu koji uređuje pravosudni sistem. U saopštenju je navedeno i da smo, i pored obaveza predviđenih odredbama Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova, kao i Kodeksa ponašanja članova Vlade i Kondeksa ponašanja Narodnih poslanika o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka, svedoci gotovo svakodnevnih izjava političara i državnih funkcionara kojima se komentarišu sudske odluke ili sudski postupci i time se podriva samostalnost i nezavisnost sudova i sudija, kao i poverenje građana u sudstvo, a pored toga krši se i prezumpcija nevinosti.[93]

Na uticaj politike na pravosuđe godinama upozoravaju i strukovna udruženja, udruženja građana i mediji. Iako se uspostavljaju mehanizmi koji bi trebalo da stanu na put pritiscima na pravosuđe, i ove, kao i tokom prethodnih godina, bili smo svedoci toga da oni i dalje postoje. I pored veoma čestih izjava pojedinaca na vlasti da ne žele da se mešaju u rad pravosudnih organa i 2017. godine bilo je mnogo slučajeva kada su predstavnici vlasti na raznim nivoima, na posredan, a često i direktan način, komentarisali pojedine događaje na način koji se može tumačiti kao pritisak na rad suda i tužilaštva.

Krajem 2017. godine bili smo svedoci do sada nezapamćenog napada na nezavisnost sudstva. Naime, gradonačelnik Novog Sada i potpredsednik vladajuće Srpske napredne stranke, Miloš Vučević je krajem decembra 2017. godine, povodom prvostepene oslobađajuće presude koje je sudsko veće posebnog odeljenja Višeg suda u Beogradu donelo u tzv. predmetu „Luka Beograd" u kome je jedan od okrivljenih bivši ministar Predrag Bubalo, izjavio: „Gospodo sudije, kome vi služite, narodu ili dokazanim lopovima? Kome se zaklinjete, gospodo sudije – državi, Ustavu i pravnom poretku Srbije, ili onima koji vam pune džepove dok u vaše ime sebi po ko zna koji put pišu oslobađajuće presude? Koliko košta vaša pravda, gospodo sudije? Koliko košta vaš obraz i vaša čast da nas sve ubeđujete da lopovi nisu lopovi?"[94]

Na izjavu su prvi reagovali predsednica Društva sudija Srbije i predsednik Vrhovnog kasacionog suda navodeći da se do sada desio ovakav napad na pravosuđe, da je poseban problem što je to izgovorio političar, koji je uz to i pravnik i da nikada do sada niko nije na takav način komentarisao rad suda.[95] Međutim,

91 *Sl. glasnik RS,* 91/16.

92 Vidi više *Izveštaj 2016*, I.5.2.9.

93 Dostupno na: https://vss.sud.rs/sr/.

94 Dostupno na: http://rs.n1info.com/a352497/Vesti/Vesti/Izjava-Vucevica-o-sudijama-reakcije.html.

95 Dostupno na: https://www.glasamerike.net/a/nezapamceni-napad-na-sudstvo-u-srbiji/4183297.html.

nekoliko dana nakon davanja ove izjave, Miloš Vučević je medijima rekao da nema apsolutno ništa novo da doda, da ostaje pri tome što je rekao, da je rekao ono što većina građana misli i dodao: „A to da mi neko priča da su nezavisni? Pa od koga ste nezavisni? Pa vi budite nezavisni od spoljnih centara moći i od tajkuna, nemojte da budete nezavisni od naroda“.[96]

Na izjavu je svoj komentar dala i predsednica Vlade Ana Brnabić navodeći da potpuno razume frustriranost Miloša Vučinića i da je to još jedan dokaz da nam svakako trebaju reforme u pravosuđu.[97] Predsednik Republike Srbije, Aleksandar Vučić se takođe osvrnuo na izjavu potpredsednika stranke na čijem je čelu i izjavo da je on rekao istinu, da jedan deo sudske vlasti jeste zavisan od nekadašnje vlasti lopovsko-tajkunske koalicije, i da nas sada ubeđuju da niko nije kriv zbog toga što se neki tajkun obogatio na narodnoj grbači, da je to bogougodno, a onaj ko kaže nešto protiv toga je kriv.[98]

Izjavu gradonačelnika Novog Sada i potpredsednika vladajuće Srpske napredne stranke osudio je Vrhovni kasacioni sud, navodeći u saopštenju da je takva izjava data u toku sudskog postupka, u vezi nepravnosnažne presude neprimerena, uvredljiva, opasna i štetna, predstavlja do sada najgrublji oblik mešanja u rad suda, uznemirava javnost, vodi zastrašivanju sudija i urušava osnovne principe demokratskog društva, a posebno princip podele vlasti. U saopštenju je istaknuta zakonska obaveza svih državnih organa i funkcionera da svojim postupanjem održavaju poverenje u nezavisnost i nepristrasnost sudija i sudova, te s tim u vezi ukazano da izjave najviših predstavnika vlasti, kojima ne osuđuju izjavu Miloša Vučevića, već iskazuju razumevanje, dodatno urušavaju ugled sudstva u celini.[99] Osudama ovog postupka pridružili su se i Visoki savet sudstva,[100] Društvo sudija Srbije, Advokatska komora Srbije,[101] kao i Advokatska komora Beograda.[102]

Položaj pravosuđa komentarisao je i predsednik Srbije Aleksandar Vučić. On je u jednom od svojih obraćanja javnosti izjavio da je pravosuđe u Srbiji neefikasno i izloženo političkim uticajima, ali to je nasleđeno od prethodne vlasti, a kao dokaz za brutalan politički uticaj naveo je činjenicu da je „Miškovićev privatni sudija“ postao zvanično potpredsednik ili visoki funkcioner jedne opozicione političke stranke.[103]

---

96 Dostupno na: http://rs.n1info.com/a352497/Vesti/Vesti/Izjava-Vucevica-o-sudijama-reakcije.html.

97 Dostupno na: http://rs.n1info.com/a352497/Vesti/Vesti/Izjava-Vucevica-o-sudijama-reakcije.html.

98 Dostupno na: http://rs.n1info.com/a352689/Vesti/Vesti/Vucic-Vucevic-rekao-istinu-o-stanju-u-pravosudju.html.

99 Dostupno na: http://www.vk.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenje-op%C5%A1te-sednice-vrhovnog-kasacionog-suda.

100 Dostupno na: https://vss.sud.rs/sr/.

101 Dostupno na: https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2017/12/Saop%C5%A1tenje-AKS-27.12.2017....pdf.

102 Dostupno na: https://akb.org.rs/vesti/saopstenje/.

103 Izjava dostupna na: https://beta.rs/vesti/politika-vesti-srbija/79678-vucic-ne-znam-na-koji-model-srbija-treba-da-se-ugleda. Reč je o sudiji Vladimiru Vučiniću koji je predsedavao većem

Međutim, slučaj bivšeg sudije Vladimira Vučinića više od godinu dana je bio sinonim za političke pritiske na sudsku vlast, ali ne od strane prethodne vlasti, već upravo od strane vlasti na čijem je čelu Vlade bio sadašnji predsednik Aleksandar Vučić, o čemu je detaljnije pisano u prethodnim izveštajima.[104] U februaru 2016. godine Vladimir Vučinić je napustio sudstvo zbog pritisaka koji su na njega vršeni[105] i od tada radi kao advokat. U maju 2017. godine odlukom Upravnog suda Srbije poništena je odluka VSS o disciplinskom kažnjavanju sudije Vučinića, a predmet je vraćen na ponovno odlučivanje. Tim povodom oglasilo se i Društvo sudija Srbije i istaklo da je Vladimir Vučinić, iako je napustio sudstvo, zalaganjem za sopstvenu slobodu izražavanja dokazao da sudija, uz uslov da je nepristrasan i da ne izaziva utisak pristrasnosti, kao i svaki građanin, ima pravo na slobodu misli, savesti i izražavanja, i da je ne samo pravo sudije, već i njegova dužnost da, sa isključivo stručnog aspekta, izrazi svoj stav o pravosudnim merama i aktivnostima u vezi sa obavljanjem sudske funkcije, jer je to pitanje od javnog interesa.[106]

2. Funkcionisanje političkih institucija

2.1. Narodna skupština – demokratija bez dijaloga

Poslanici skupštine Srbije u sastavu u kojem su radili 2017. godine izabrani su na vanrednim parlametarnim izborima marta 2016. godine. Skupštinsku većinu predstavlja koalicija okupljena oko Srpske napredne stranke (SNS), dok je opozicija raznolika. Nekoliko opozicionih stranaka se zalaže za evropske integracije, ali je drugi deo opozicionog bloka desničarski orijentisan i oštro se protivi evrointegracijama. Iako desničarske stranke nemaju veliki broj poslanika u parlamentu one su bile veoma glasne u svojim nastupima u parlamentu tokom 2017. godine. U parlamentu postoji 14 poslaničkih grupa, dva kluba samostalnih poslanika i osam poslanika koji nisu članovi nijedne poslaničke grupe. Od ukupno 250 poslanika u Narodnoj skupštini 91 su žene (36,4%).

Redovno zasedanje Skupštine Srbije prema odredbama zakona počinje prvog radnog dana meseca marta, pa je i 2017. godine predsednica parlamenta, Maja

---

u krivičnom postupku protiv Milorada Miškovića čije je hapšenje i suđenje u izbornoj kampanji 2012. godine najavljivao Aleksandar Vučić što se i dogodilo. Sudija Vukčević je u toku postupka odobrio Miroslavu Miškoviću da otputuje poslovno u inostranstvo što je negativno komentarisao tadašnji predsednik Vlade Aleksandar Vučić iako je ova mogućnost predviđena zakonom a stvar je diskrecionog prava sudije da o tome odlučuje. Vladimir Vučinić je, kao advokat, postao član Narodne stranke koja je jedna od opozicionih stranaka u Srbiji.

104 Vidi više *Izveštaj 2015*, III.2.8.

105 Dostupno na: https://www.krik.rs/vladimir-vucinic-zbog-pritisaka-sam-napustio-sudstvo/.

106 Dostupno na: http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/saopstenja-za-javnost/235-2017-07-21-08-11-47.html.

Gojković, sazvala prvu sednicu redovnog prolećnog zasedanja za 1. mart. Međutim, sednica je trajala svega pola sata, za to vreme utvrđivao se dnevni red, da bi predsednica Skupštine odmah po usvajanju dnevnog reda odredila pauzu na zahtev vladajućih stranaka, otišla na konsultacije u Vladu Srbije i po povratku sa konsultacija obavestila javnost da će sednica biti nastavljena posle predsedničkih izbora, mada za takvu odluku nije bilo opravdanih razloga.[107] Ova odluka izazvala je veliko negodovanje opozicionih stranaka i javnosti jer je njome praktično suspendovan rad parlamenta na više od mesec dana pošto je predsednica Skupštine raspisala predsedničke izbore za 2. april 2017. Ovakva praksa nije postojala nikada u srpskom parlamentu. Ova sednica parlamenta nastavljena je tek posle 48 dana pauze, 19. aprila, tako da je rad parlamenta praktično bio zaustavljen više od mesec dana.

Statistika na zvaničnoj stranici sajta Narodne skupštine pokazuje da je usvojeno 90 zakona, i održano deset redovnih, devet posebnih i dve vanredne sednice parlamenta.[108] Funkcionisanje Narodne skupštine Srbije direktno utiče na demokratske procese u društvu, donošenje i sadržinu zakona i zaštitu ljudskih prava. Međutim, glavni utisak o radu Narodne skupštine Srbije u ovoj godini je da se u Skupštini ne vode ozbiljne rasprave o zakonima koji se usvajaju i amandmanima na zakone, već da se sati predviđeni za sednice parlamenta troše na rasprave o temama koje nisu u vezi sa zakonodavnim aktivnostima najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tela u zemlji i na nepristojna vređanja političkih protivnika i politički marketing, a demokratski parlamentarni dijalog zamenili su oštri i nepristojni ispadi pojedinih poslanika.

Bezbroj incidentnih i neprijatnih situacija bilo je u toku godine u skupštinskim klupama. Jedan takav incident dogodio se već u martu kada je u zvaničnoj poseti Srbiji boravila Federika Mogerini (*Federica Mogherini*), visoka predstavnica EU za spoljnu i bezbednosnu politiku i potpredsednica Evropske komisije. Ona se, 2. marta 2017. godine obratila javnosti Srbije na posebnoj sednici Skupštine Srbije, a njen govor su pratili ispadi poslanika Srpske radikalne stranke i poslaničke grupe Dveri.[109]

Ocena opozicionih poslanika je da ovakvoj atmosferi u parlamentu doprinosi način vođenja sednica i ponašanje predsednice parlamenta, Maje Gojković. koja se po njihovim izjavama ponaša tako da vređa dostojanstvo poslanika i tumači proizvoljno Poslovnik o radu Skupštine i da koristi funkciju kako bi izricala opomene uglavnom opozicionim poslanicima. Ova tvrdnja može da se opravda činjenicom da prema podacima Skupštine Srbije, u kažnjavanju prednjače poslanici opozicije. Tako su, u poslednjem skupštinskom sazivu, od 62 opomene samo dve izrečene

107 Vidi na: https://www.blic.rs/vesti/politika/maja-gojkovic-sednica-skupstine-srbije-nastavlja-se-posle-predsednickih-izbora/yfrhnx4.

108 Vidi više na: http://rs.n1info.com/a353833/Vesti/Vesti/Misevi-modrice-i-svadje-obelezili-2017.-godinu-u-Skupstini.html.

109 Vidi više na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=03&dd=03&nav_id=1236183. Snimak ovog incidenta dostupan na: https://www.youtube.com/watch?v=iQDMTxE3ly4.

dvojici poslanika koji pripadaju vladajućoj većini.[110] Poslovnik o radu republičkog parlamenta predviđa tri vrste kazni za poslanike, a one su novčane i oduzimaju se od poslaničke plate.[111] Sav prihod od naplaćenih novčanih kazni uplaćuje se na račun Fonda solidarnosti Narodne skupštine, odakle ide u humanitarne svrhe.[112]

Kritike na ponašanje predsednice parlamenta u vezi su i sa načinom glasanja poslanika vladajuće koalicije zbog toga što je na nekim sednicama koje je ona vodila koristila zvonce da bi dala znak poslanicima vladajuće koalicije kako treba da glasaju, što je moglo da se vidi i na direktnim televizijskim prenosima parlamentarnih sednica.[113] Ovakvo postupanje pokazuje da su poslanici samo deo glasačke mašine, da se u parlamentu ne vodi konstruktivni dijalog, da poslanici ne vode računa o interesima građana koji su ih izabrali i da ne pokazuju poštovanje prema ulozi koju ima najviši zakonodavni organ u zemlji. Upravo iz ovih razloga moglo bi se konstatovati da je i u 2017. godini nastavljena već ustaljena praksa donošenja zakona po hitnom postupku i bez adekvatne javne rasprave. Skupština je i u 2017. godini prihvatala predloge Vlade da se zakoni usvajaju po hitnom postupku, a da mnogi od tih zakona nisu prošli javnu raspravu iako postoji obaveza da se o zakonskom predlogu otvori javna rasprava.

U parlamentu su ove godine usvojeni neki zakoni koji negativno utiču na uživanje pojedinih ljudskih prava uprkos protivljenju jednog dela opozicije njihovom usvajanju. To je set zakona koji se odnose na obrazovanje,[114] pravosuđe,[115] službe bezbednosti i sl. U javnosti se takođe negativno ocenjuje to što parlament nije održao nijednu sednicu na kojoj bi se otvorila rasprava o ustavnim reformama, posebno kada se ima u vidu da je u pitanju najviši pravni akt države koji je trebao da bude usvojen do kraja 2017. godine i da je Ministarstvo pravde vodilo neku vrstu konsultacija sa predstavnicima civilnog sektora mada je ishod ovih konsultacija bio veoma nezadovoljavajući.[116] Stavljanje na dnevni red mogućih izmena ili donošenja novog ustava Srbije pokazalo bi da je Vlada spremna da sasluša poslanike i pokaže spremnost da otvori iskren i konstruktivan dijalog, da omogući medijsko izveštavanje o svim procesima u društvu i odlukama koje predlaže, a koje imaju dalekosežne po-

110 To su bili Veroljub Arsić i Aleksandar Martinović, poslanici vladajuće SNS.

111 Prema Poslovniku o radu Skupštine od poslanika koji dobije opomenu oduzima se 10% od poslaničke plate, poslaniku koji je dva puta opomenut 20%, a kad se oduzme reč 40%, dok je najteža kazna za poslanika koji je udaljen sa sednice i oduzima se 50% od poslaničke plate. Ova poslednja i najdrastičnija mera, iako se retko izriče, u ovom sazivu izrečena je samo opozicionim poslanicima. Tom kaznom kažnjeno je tri poslanika Pokreta DJB.

112 Vidi više na: https://www.blic.rs/vesti/politika/poslanike-su-svade-i-prozivke-kostale-700000-dinara-evo-ko-je-najvise-a-ko-najmanje/35tqh6w.

113 Vidi na: https://www.blic.rs/vesti/politika/zvonce-zbunilo-poslanike-vladajuce-vecine-glasali-za-predlog-opozicije-pa-ih-spasla/67g7djy. Vidi snimke sednica Narodne skupštine na: https://www.youtube.com/watch?v=60ELC8dDBCk.

114 Vidi više u II.16.2.

115 Više u III.1.

116 Više o ustavnim reformama koje se odnose na pravosuđe vidi u III.1.

sledice na život građana i uživanje osnovnih prava na šta često upozoravaju i predstavnici međunarodnih institucija, evropski zvaničnici[117] i parlamentarci.[118] Ista je situacija i kada je reč o obavezi parlamenta da prilikom usvajanja zakona razmotri eventualne koruptivne odredbe kao i da raspravlja o tome kako zakoni koji su na snazi utiču na borbu protiv korupcije iako je obaveza državnih organa po Akcionom planu za Poglavlje 24 da to čine. Agencija za borbu protiv korupcije obavlja ove anlize, ali uglavnom na sopstvenu inicijativu pošto još uvek nije uvedena zakonska obaveza da se takve analize vrše.[119]

Već treću godinu zaredom, izveštaji nezavisnih državnih institucija nisu bili na dnevnom redu plenarnih sednica partlamenta što jasno i nedvosmisleno govori o tome da vladajuća većina ne razume ulogu ovih tela i ovakvim postupkom izražava veliko nepoštovanje prema njihovom radu i umanjuje značaj ovih tela u javnosti u Srbiji. Nije razmatran ni izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije. Pored toga, način izbora članova regulatornih tela je veoma problematičan jer je skoro pravilo da se u ova tela biraju isključivo kandidati koje predlaže skupštinska većina, dok se već na skupštinskim odborima koji raspravljaju o potencijalnim kandidatima predlozi opozicionih partija i nezavisnih tela, kao i civilnog društva odbacuju ili se koriste razni mehanizmi kako bi se osujetio njihov izbor. To se pokazalo u nekoliko slučajeva u 2017. godini – izbor novog Zaštitnika građana, tužioca za ratne zločine, članova REM, članova Odbora Agencije za borbu protiv korupcije i mnogi drugi.

Poslanici Narodne skupštine Srbije rade u 19 odbora, a za razliku od nekih ranijih saziva, kada su predsednici odbora u većini bili poslanici opozicionih stranaka, praksa je promenjena tako da su u sadašnjem sastavu parlamenta predsednici 10 skupštinskih odbora poslanici vladajuće stranke SNS, u tri odbora predsedavaju predstavnici opozicionih partija a u ostalim odborima mesto predsednika imaju članovi partija koje su u koaliciji sa vladajućom SNS. Pored toga, neki odbori ne održavaju redovno sednice ili rade u nepotpunom sastavu. Tako, na primer, Izveštaj koalicije *PrEUgovor* koja prati ispunjavanje akcionih planova i rad političkih tela na njihovoj implementaciji sadrži podatak da sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti nisu održavane od kada je Narodna skupština bila na pauzi, a u vreme kada je izveštaj sačinjen, oktobra 2017. još nije bilo naznaka da su članovi Odbora iz opozicionih stranaka dobili potvrdu o izvršenoj bezbednosnoj proveri, tako da postoji velika verovatnoća da će u radu zatvorenih sednica ovog Odbora i dalje učestvovati isključivo članovi vladajuće stranke.[120] Dva najaktivnija odbora u 2017.

117 Vidi izlaganje predsednika Bundestaga Nemačke Norberta Lamerta u Skupštini Srbije na: http://danas.rs/politika.56.html?news_id=348523&title=Lamert%3A+Dijalog+o+ustavnim+promenama+treba+voditi+u+parlamentu.

118 Vidi više o izlaganjima evropskih parlamentaraca na sednici u decembru 2017. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a350821/Vesti/Vesti/Delegacija-EP-u-Skupstini-Srbije-Skeniranje-napretka.html.

119 Vidi *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, str. 21.

120 *Ibid.*, str. 8.

godini bili su Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji je održao 33 sednice, što je za očekivanje, jer kroz ovaj odbor prolaze svi zakonski predlozi i Odbor za administrativno budžetska i mandatno imunitetska pitanja.

Ugled poslanika u javnosti je poljuljan kada je objavljeno istraživanje *Blica* po kome se vidi da je svaki peti poslanik u Skupštini Srbije, izabran za člana ili angažovan u nekim državnim telima i organima, upravnim odborima i sl., tako da pored plate u parlamentu dobijaju visoke sume novca kao naknadu za to članstvo.[121] Konačno, troškovi rada skupštine, koji se nadoknađuju iz budžeta su veoma visoki. Prema podacima Centra za istraživanje korupcije (CIK) troškovi održavanja jedne sednice iznose oko 3,2 miliona dinara u proseku.[122] Ovaj trošak bi bio opravdan da parlament obavlja svoju funkciju efikasno, što on ne čini. Zasedanja se koriste za međusobne sukobe a najvažnija funkcija parlamenta – kontrola izvršne vlasi i usvajanje kvalitetnih i preciznih zakona izostaje.

Povodom obeležavanja Međunarodnog dana demokratije, 15. septembar, Narodna skupština Republike Srbije, u saradnji sa Interparlamentarnom unijom (IPU), uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji i Inicijative Otvoreni parlament organizovala je skup u cilju približavanja rada parlamenta građanima. Predstavnica nevladine organizacije CRTA, koja prati rad parlamenta i obaveštava javnost o aktivnostima koje se odvijaju u srpskom predstavničkom domu na sajtu Otvoreni parlament, rekla je da je Skupština Srbije jedna od najtransparentnijih ustanova u zemlji, ali je takođe dodala da je samo jedna četvrtina građana spremna da učestvuje u demokratskim procesima, a da se polovina ispitanika o radu parlamenta obaveštava kroz medije.[123]

CRTA je još 2013. godine sklopila Memorandum o saradnji sa Narodnom skupštinom ali je u decembru 2017. godine saradnja ove organizacije s parlamentom prekinuta. Razlog je bilo saopštenje CRTE u kojem je navedeno da usvajanje najvažnijeg državnog zakona, republičkog budžeta, bez rasprave predstavlja nastavak urušavanja institucije parlamenta a zloupotreba parlamentarnih procedura i pravila od strane većine predstavlja zanemarivanje interesa građana. Posle ovoga je sajt Otvorenog parlamenta zatamnjen, a predsednica i tri potpredsednika Narodne skupštine su na ovu reakciju odgovorili da se CRTA kandiduje na izborima i proveri svoju političku platformu iako je jasno da namera CRTE nije da se bori za političku vlast već da učini parlament bliži građanima.[124]

---

121 Podaci iz ovog istraživanja mogu se naći na: https://www.blic.rs/vesti/politika/mesecno-zaradjuju-od-500000-do-24-miliona-ovo-su-funkcioneri-sa-najmanje-dve-drzavne/kkj8r7x.

122 Budžet za 2017. predvideo je da Narodna skupština za rad dobije 3,1 milijardu dinara. Od tog novca 613,4 miliona dinara predviđeno je za vršenje poslaničke funkcije, dok je za stručnu i administrativno-tehničku podršku radu poslanika izdvojeno 1,3 milijarde dinara. O troškovima Skupštine Srbije vidi više na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html%3A612486-Svaka-sednica-skupstine-kosta-nas-cak-32-miliona-dinara.

123 Istraživanje se može naći na: http://crta.rs/istrazivanje-ucesce-gradana-u-demokratskim-procesima-u-srbiji-2017/.

124 Vidi na: http://otvoreniparlament.rs/.

Saopštenje CRTE je reakcija na tok sednice srpskog parlamenta na kojoj se vodila rasprava o Budžetu za 2018. godinu. Naime, nema nikakve sumnje da su poslanici vladajuće koalicije, u nameri da spreče opozicione poslanike da daju svoje primedbe i ocene predloženog budžeta, podneli više od 300 amandmana na prvih nekoliko zakona koji su se ticali rebalansa budžeta za prethodnu godinu. S obzirom da je za jedan amandman dozvoljeno obrazlaganje u trajanju od dva minuta potrošeno je 600 minuta na obrazlaganje amandmana koji su praktično po sadržini bili identični što jasno pokazuje da su poslanici vladajuće koalicije iskoristili ovu mogućnost da bi sprečili diskusiju o najvažnijem dokumentu koji zavređuje ozbiljnu raspravu u parlamentu.

Opozicioni poslanici su uporno ukazivali na opasnost da za diskusiju i amandmane na budžet za 2018. godinu neće biti dovoljno vremena ali je predsednica Skupštine na te primedbe odgovarala da je proučila Poslovnik i da ima dovoljno vremena. Konačno, kada je na red došla tačka dnevnog reda koja se odnosila na budžet za 2018. godinu opoziciji je ostalo 18 minuta za diskusiju o Budžetu za 2018. godinu i još 26 nacrta zakona koji su bili na dnevnom redu. Pored ovoga, predsednik poslaničke grupe SNS, Aleksandar Martinović, rekao je da će ubuduće uvek biti ovoliko amandmana i poručio opoziciji da u parlamentu imaju onoliko vremena koliko im je dao narod na izborima.[125]

Kada se ima u vidu podatak koji je iznela predstavnica organizacije CRTA da je prema već pomenutom istraživanju veoma mali broj građana spremno da učestvuje u demokratskim procesima, mora se pomenuti i činjenica koja verovatno utiče na ovakav stav građana. Naime, veoma je upadljivo da mehanizmi neposredne demokratije, odnosno pravo na predstavke i peticije građana nisu skoro uopšte razvijeni u srpskom parlamentu. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi je usvojen daleke 1994. godine i samo jednom je dopunjen 1998. godine.[126] Zabrinjava podatak da je na dnevni red Skupštine Srbije tek u nekoliko slučajeva stavljen predlog zakona koji je uputila neka nevladina organizacija ili grupa građana i da se u parlamentu na dnevni red stavljaju samo zakoni koje predlaže Vlada Srbije. Ova praksa nastavljena je i u 2017. godini.

2.2. Vlada Republike Srbije – da li se sprovode akcioni planovi za poglavlja 23 i 24?

Srbija je u 2017. godini imala dve vlade, jednu koja je funkcionisala od početka godine, na čijem čelu je bio Aleksandar Vučić, i drugu koja je formirana krajem juna 2017. godine, a posle izbora Aleksandra Vučića na mesto predsednika

125 O toku ove sednice vidi više na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=12&dd=14&nav_id=1335976 i http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/2969214/poslanici-o-amandmanima-na-zakon-o-budzetskom-sistemu.htm.

126 Vidi više II.12.4.

Republike Srbije. Funkcionisanje Vlade Srbije, slično kao i Narodne skupštine, bilo je u izvesnoj meri ograničeno zbog predsedničkih izbora. Naime, tadašnji predsednik Vlade odlučio je da se kandiduje na izborima za predsednika, u martu je počela izborna kampanja, a kada je izabran za predsednika čekalo se više od mesec dana da Tomislavu Nikoliću, aktuelnom predsedniku, istekne mandat a Vučić je do tada obavljao dužnost predsednika Vlade.[127] Ovo je svakako usporilo rad Vlade jer se u javnosti, uglavnom zbog oprečnih izjava Aleksandra Vučića i članova njegove partije i partija koje su u koaliciji sa SNS, stvorila atmosfera u kojoj neki ministri nisu bili sigurni da će ostati na tom položaju do kraja svog mandata.

Konačno, posle polaganja zakletve i preuzimanja dužnosti novi predsednik Srbije je, posle konsultacija sa svim parlamentarnim strankama, dostavio 15. juna predlog Skupštini da mandatar nove vlade bude Ana Brnabić, ministarka za državnu upravu i lokalnu samoupravu. I pored toga što se nekoliko dana nije znalo da li ovaj predlog ima skupštinsku većinu koju je zahtevala SNS, ipak su 29. juna mandatarka i ministri položili zakletvu u parlamentu.[128] Nova Vlada je praktično rekonstruisani kabinet bivšeg premijera, ima 18 ministarstava, tri ministra bez portfelja i četiri potpredsednika.

Prilikom izbora Vlade jasno se videlo da je odnos Vlade i skupštine takav da praktično izvršna vlast rukovodi radom skupštinske većine. Do takvog zaključka došla je i koalicija nevladinih organizacija *PrEUgovor* i u svom izveštaju navela da način usvajanja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o ministarstvima,[129] govori o nastavku prakse po kojoj se struktura izvršne vlasti prilagođava potrebama koalicionih partnera i ličnim interesima članova Vlade, umesto da se odredi prema unapred postavljenim merilima.[130]

Najozbiljnije sumnje u posvećenost ispunjavanju uslova predviđenih u poglavljima 23 i 24 koja su najvažnija za poštovanje vladavine prava, slobode medija i ljudskih prava izazvala je činjenica da je Ana Brnabić u ekspozeu navela da će prioriteti njene vlade biti digitalizacija, obrazovanje i ekonomski razvoj, što je sasvim sigurno veoma važno za budući razvoj Srbije, ali su za društvo u Srbiji jednako bitni i zahtevi za demokratizaciju društva, dosledna borba protiv korupcije, nezavisno pravosuđe, izgradnja institucija, sloboda medija i poštovanje osnovnih prava.

127 Nijedan propis ne određuje u kom roku je novoizabrani predsednik u obavezi da položi zakletvu, čime i zvanično počinje njegov petogodišnji mandat. Zakonom o predsedniku Republike propisano je da mandat predsednika, koji traje pet godina, počinje da teče od dana polaganja zakletve pred Narodnom skupštinom, a prestaje istekom vremena na koje je izabran, ostavkom ili razrešenjem.

128 Protiv izbora Vlade glasali su poslanici vladajuće Jedinstvene Srbije, kao i opozicionih partija Dosta je bilo, Demokratske stranke, Socijaldemokratske stranke, Srpske radikalne stranke, Demokratske stranke Srbije, Pokreta Dveri, Liberalno demokratske partije, Lige socijaldemokrata Vojvodine, poslanici iz poslaničke grupe Nova Srbija-Pokret za spas Srbije, poslanici SDA Sandžaka i Nove stranke.

129 *Sl. glasnik RS*, 62/17.

130 Vidi *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, str. 21.

Da bi se ispunili ovi zahtevi Vlada ima obavezu da dosledno sprovodi mere predviđene Akcionim planovima za poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost). Koalicija *PrEUgovor* redovno prati ispunjavanje ovih planova a došlo se do zaključka da veliki broj aktivnosti koje su njima predviđene nisu ispunjene ili su delimično ispunjene.

Poglavlje 23 je veoma važno za uspostavljanje nezavisnosti pravosuđa kroz ustavne reforme, međutim, Vlada je u toku 2017. godine pokazala da nema iskrenu nameru da ovu obavezu ispuni budući da je tok konsultacija, kao i konačni radni tekst amandmana na Ustav koji se odnose na pravosuđe pokazao da postoji tendencija da zakonodavna i izvršna vlast još više utiču na pravosudne institucije.[131]

Ovo poglavlje obuhvata i antikorupcijsku politiku ali je ocena većine onih koji se bave ovom temom da aktivnosti predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23 i Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i pratećim Akcioni planom nisu realizovane. Još uvek nisu usvojeni novi Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakon o ispitivanju porekla imovine, Zakon o lobiranju, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti kao ni Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Poseban problem je odnos Vlade prema Savetu za borbu protiv korupcije. Radi unapređenja položaja ovog vladinog tela bilo je neophodno da se ojačaju njegovi kapaciteti, a to ne samo da se nije desilo već naprotiv, Savet je dugo radio sa samo pet članova, umesto sa petnaest kako je predviđeno. Mada su članovi Saveta insistirali da se u Savet izaberu kandidati koje oni predlažu, Vlada se nije obazirala na ove zahteve već je u julu 2017. godine imenovala dva nova člana Saveta iako ih postojeći članovi nisu predložili.[132] Pored toga, Vlada još uvek nije iznela podatke o tome šta je utvrđeno u vezi sa 24 izveštaja Saveta koji su dostavljeni Vladi pre više godina. Vladino Koordinaciono telo za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013–2018, sastaje se izuzetno retko. Ne zna se čak ni da li je to telo uopšte zasedalo posle izbora aktuelne Vlade u junu 2017. godine.

U izveštaju koalicije nevladinih organizacija *PrEUgovor* navodi se takođe da je Vlada u oblasti suzbijanja korupcije pokušala da pokaže svoju spremnost tako što su i u toku 2017. godine vršena masovna hapšenja.[133] Problem je što se hapšenja za dela korupcije mešaju sa nekim drugim vrstama krivičnih dela, uglavnom sa

131 Vidi više u III.1.

132 Samo nekoliko dana posle odluke Vlade, članovi antikorupcijskog saveta saznali su, iz Službenog glasnika, da će im se pridružiti Vladan Jončić, penzionisani profesor Pravnog fakulteta u Beogradu i Edvard Jerin, apelacioni javni tužilac u Nišu, takođe penzioner. Koleginica Vladana Jončića, Jasminka Hasanbegovič, redovna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, podnela je ostavku u Savetu Univerziteta zbog njegovog reizbora u vanrednog profesora, zbog toga što je plagirao u svojim radovima. Jončić je i jedan od 650 potpisnika podrške kandidaturi Aleksandra Vučića za predsednika. Vidi na: https://www.slobodnaevropa.org/a/savet-za-borbu-protiv-korupcije/28635573.html.

133 Vidi i II.3.3.

delima iz oblasti privrednog kriminala, a retko za dela korupcije, kao i činjenica da uhapšena lica veoma retko budu osumnjičena za krivična dela korupcije iako ne bi moglo da se kaže da se broj slučajeva korupcije smanjio. Pored toga, statistički podaci o gonjenju korupcije nisu pouzdani, uporedivi i transparentni, a skoro da nema nijedna pravosnažna presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou, za kršenje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ili Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. [134]

U istom izveštaju se takođe navodi da pojedini ministri povremeno iznose informacije o prijavljivanju korupcije, što čine i posebna antikorupcijska tela ali izostaje kampanja koja bi ohrabrila građane da prijavljuju takve slučajeve. Veoma važan zakon koji doprinosi borbi protiv korupcije, Zakon o zaštiti uzbunjivača,[135] po ocenama onih koji prate njegovu primenu nije dao zadovoljavajuće rezultate, a i sam zakon ima brojne manjkavosti i morao bi da bude unapređen.[136]

Prema izveštaju koalicije *PrEUgovor* od 2008. godine povećava se broj krivičnih prijava, koje protiv zaposlenih u policiji podnosi Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova. Izvršeno je i više grupnih hapšenja policajaca zbog sumnje da su učestvovali u krivičnim delima korupcije što je pozitivan pomak. Međutim, teško se pribavljaju podaci o sudskim odlukama po ovim krivičnim prijavama.[137]

Ministarstvo unutrašnjih poslova zaduženo je za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 24. Ovo poglavlje obuhvata politike u oblasti pravde, slobode i bezbednosti, odnosno tiče se bezbednosti građana, zaštite spoljnih granica, policijske saradnje i reforme policije, pitanja migracija i azila i saradnje država u oblasti pravosuđa.

Vlada je u 2017. godini usvojila Predlog zakona o azilu i privremenoj zaštiti i on je ušao u skupštinsku proceduru, kao i Zakon o strancima, ali ova dva zakona nisu usvojena do kraja godine mada je to bilo predviđeno u Akcionom planu. I pored zaključka da je neophodno revidirati Akcioni plan za Poglavlje 24 treba dodati da je postignut izvesni napredak u oblasti obrazovanja dece migranata uz izuzetno dobru saradnju civilnog društva s vladinim telima.[138]

U pogledu ispunjavanja zahteva koji se odnose na borbu protiv terorizma Vlada je usvojila Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv terorizma za perod 2017–2021. godina i Akcioni plan. U toku javne rasprave civilno društvo je davalo primedbe na nacrte ova dva dokumenta, kao na primer da se ojača uloga lokalnih zajednica u sprečavanju radikalizacije, da se u lica kojima preti opasnost od radikalizacije uvrsti još kategorija stanovništva. Jedna od primedbi civilnog društva

134 *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, str. 26 i 27.

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

136 O Zakonu o zaštiti uzbunjivača vidi više u *Izveštaj 2014*, II.4.4.

137 *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24,* str. 26 i 27.

138 O migracijama i azilu vidi IV.6.

bila je i ta da se nacrt Strategije bavi islamskim ekstremizmom i terorizmom dok je izostalo bavljenje drugim oblicima ekstremizma.[139] Organizacije civilnog društva izrazile su zabrinutost zbog toga što nije uspostavljena jedinstvena nacionalna baza podataka o terorizmu, za šta su kao razlog predstavnici vlade naveli da ona mora da se uredi tako da bude usaglašena s praksom obrade ličnih podataka pa je ova aktivnost odložena za drugi kvartal 2018. godine. Po mišljenju nekih predstavnika civilnog sektora postoji opasnost da je odlaganje ispunjavanja ove preporuke motivisano time da se sačeka reforma Ustava Srbije, koji sada propisuje da se obrada ličnih podataka može uređivati samo zakonima, a ne podzakonskim ili drugim pravnim aktima, u toku koje bi se omogućilo da se takva ustavna odredba promeni i dozvoli uređenje ove oblasti podzakonskim aktima.[140]

Određeni napredak postignut je u reformi policije, objavljuju se konkursi za zapošljavanje u policiji (mada ne za sva radna mesta). Najviše je kritika u odnosu na aktivnosti koje treba da obezbede operativnu nezavisnost policije od političkih interesa i uticaja kriminala. Ovu tvrdnju potkrepljuje podatak da skoro dve godine posle nezakonitog rušenja objekata u Savamali i uprkos preporukama Zaštitnika građana da Sektor unutrašnje kontrole sprovede postupak kontrole do danas javnost nije obaveštena da li je taj postupak sproveden.[141]

Poglavlje 24 obuhvata i oblast koja se odnosi na borbu protiv organizovanog kriminala, tako da su Akcionim planom za Poglavlje 24 predviđene određene aktivnosti policije i tužilaštva kako bi se obezbedila delotvorna istraga o krivičnim delima koja imaju elemente organizovanog kriminala i kaznili počinioci. U ovoj oblasti, kao i u mnogim drugim, kasni se sa ispunjavanjem predviđenih rokova. Tako, recimo, u predviđenom roku nije ispunjena preporuka predviđena Akcionim planom da se uspostavi centralizovani kriminalističko-obaveštajni sistem, već je rok za njeno ispunjavanje pomeren za 2018. godinu. To direktno utiče na pomeranje rokova za ispunjavanje preporuke po kojoj je trebalo da se formiraju strateške i operativne grupe na svim nivoima (lokalni, regionlani, centralni).

Određeni napredak se uočava u međuinstitucionalnoj saradnji institucija koje se bave sprovođenjem zakona koja se ogleda u unapređenju i povezanosti pojedinih baza podataka, ali još uvek se ne može govoriti o konačnom ispunjenju ove obaveze. Slično je i sa oblašću koja se odnosi na borbu protiv visokotehnološkog kriminala gde se takođe može govoriti o izvesnom napretku.

Međutim, i pored izvesnih unapređenja kada je reč o borbi protiv organizovanog kriminala, ostaje ocena da u segmentu koji se odnosi na organizovani kriminal nije mnogo učinjeno i da su se u 2017. godini dešavala masovna hapšenja kako bi

139 Vidi više na: http://preugovor.org/Tekstovi/1342/Borba-protiv-terorizma--novembar-2016.shtml.

140 Vidi više u *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, str. 48.

141 Vidi više u „Izveštaj unutrašnje kontrole o Hercegovačkoj postoji, ministar tvrdi da ne postoji jer se dopunjava“, objavljeno 28. decembra. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/tema/9183/Izve%C5%A1taj-unutra%C5%A1nje-kontrole-o-Hercegova%C4%8Dkoj-postoji-ministar-tvrdi-da-ne-postoji-jer-se-dopunjava.htm.

se u javnosti stvorio utisak da se vodi ozbiljna borba protiv organizovanog kriminala, ali je problem što mnoga od njih nemaju sudski epilog.[142]

U pogledu borbe protiv trgovine ljudima Vlada je bila aktivnija pa je konačno, posle mnogo godina od isteka ranijeg Akcionog plana koji se odnosio na trgovinu ljudima, u avgustu 2017. godine usvojila Strategiju prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i zaštite žrtava od 2017. do 2022. godine[143] i prateći Akcioni plan za 2017. i 2018. godinu,[144] Strategija predviđa osnivanje saveta za borbu protiv trgovine ljudima i radne grupe za operativno sprovođenje i praćenje Strategije. Strategija predviđa da organizacije civilnog društva ravnopravno učestvuju u procesu praćenja, izveštavanja i ocenjivanja sprovođenja Strategije i da se u radnu grupu imenuje 5 predstavnika organizacija civilnog društva koje se bave problemom trgovine ljudima koji se biraju u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom.

Na rešenja koja nudi Strategija bilo je dosta primedbi od strane organizacija civilnog društva. Jedna se recimo odnosi na neke nejasnoće oko raspodele finansijskih sredstava, odnosno na podatak da je za aktivnosti Ministarstva kulture i informisanja u ovoj oblasti opredeljen visok iznos dok su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao državne institucije ključne za suzbijanje trgovine ljudima, dobila znatno manje iznose. Zamerke su stavljene i na pojedina kadrovska rešenja, a za primer je navedeno da je u avgustu 2017. iznenada razrešena direktorka Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, a na njeno mesto imenovana osoba koja, prema dostupnim informacijama, nema iskustva ni u radu u sistemu socijalne zaštite ni u oblasti suzbijanja trgovine ljudima. Organizacije koje se aktivno bave pitanjima trgovine ljudima takođe zameraju da je Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima i tokom 2017. godine slabo upućivao žrtve na usluge specijalizovanih nevladinih organizacija. Zamera se vlastima i to što u toku godine nije obezbeđeno specijalizovano sklonište za urgentni smeštaj žrtava trgovine ljudima (posebno za decu žrtve) iako je bilo predviđeno da ono bude osnovano još 2012, pa se deca najčešće smeštaju u domove za decu bez roditeljskog staranja ili u hraniteljske porodice, gde im nisu obezbeđeni specijalizovana pomoć i podrška za prevazilaženje specifične traume koju su preživeli.[145]

Konačno, zaključak je da se sa realizacijom preporuka iz akcionih planova za poglavlja 23 i 24 mnogo kasni i da to konsekventno utiče na sporo usaglašavanje sa evropskim standardima, da se rokovi za realizaciju stalno pomeraju i da, ako Sr-

142 Vidi više u II.3.3.

143 *Sl. glasnik RS*, 77/17.

144 Ovo je posebno važno kada se ima u vidu da se 6 godina kasnilo sa usvajanjem strategije, što je dovelo do toga da je Srbija prema Izveštaju o trgovini ljudima američkog Stejt departmenta svrstana na „listu za posmatranje". Vidi na: https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf.

145 O položaju žrtava trgovine ljudima, njihovom položaju u sudskim postupcima u kojima često budu u situaciji da se suočavaju sa trgovcima i tako ponovo izložene traumatičnim iskustvima vidi više u: *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, str. 44–46.

bija zaista želi da se pridruži zajednici evropskih država moraju mnogo ozbiljnije, temeljnije i doslednije da se primenjuju predviđene mere i ispunjavaju preporuke.

Slična je i ocena Evropske komisije koja je izradila „Non-Paper" o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 koji je objavljen novembra 2017. godine. Komisija konstatuje da je postignut slab napredak u ispunjavanja obaveza iz akcionih planova u oblasti vladavine prava jer je u mnogim slučajevima, sprovođenje još uvek u ranoj fazi. U dokumentu se navodi da je u oblasti pravosuđa učinjen izvestan napredak ali je slab napredak postignut u uspostavljanju objektivnog sistema za imenovanje sudija i tužilaca koji mora biti zasnovan na zaslugama. Konstatuje se takođe da se uviđa zaostatak u aktivnostima koje se tiču uspostavljanja efikasnog i transparentnog sistema za procesuiranje predmeta na nivou čitave zemlje. U odnosu na domete u reformama koje se odnose na tužilaštvo Komisija je uočila da je odloženo usvajanje tužilačke strategije ali i aktivnosti kojima je cilj postizanje boljih rezultata u radu tužilaštva za ratne zločine. Zaključak je i da još uvek nije obezbeđen delotvoran nadzor u borbi protiv korupcije, odloženo je usvajanje nekih zakona koji bi trebalo bolje da regulišu ovu oblast, odnosno novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i novog Zakona o finansiranju političkih stranaka. Komisija je pohvalila napredak u pružanju obrazovanja na jezicima manjina, usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije za integraciju Roma 2016−2025, ali je u dokumentu napomenuto da se kasni i sa donošenjem zakona koji treba da urede položaj i status manjina i njihovih nacionalnih saveta, besplatnu pravnu pomoć, zaštitu podataka, oblast rodne ravnopravnosti i unapređenja javnog informacionog sistema.

Manje je zamerki na ispunjavanje preporuka za Poglavlje 24 iako Komisija konstatuje da ostaje obaveza da se izmene odredbe koje se tiču azila kojim bi se obezbedio delotvoran postupak azila u skladu sa pravnim tekovinama Evopske unije, ali takođe se napominje da država treba da pojača napore u oblastima finansijskih istraga, borbe protiv pranja novca i zaplene i konfiskacije imovine.[146]

3. Ustavni sud Srbije i zaštita ustavnosti i zakonitosti

3.1. Sastav Suda i postupak za izbor sudija

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).

146 Ceo dokument „Non-Paper" o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24, novembar 2017. Dostupan na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf.

Najmanje po jedan izabrani sudija sa svake od tri predložene liste kandidata, mora biti s teritorije autonomnih pokrajina (čl. 172, st. 4). Zakon o Ustavnom sudu zabranjuje sudijama Ustavnog suda da vrše „drugu javnu ili profesionalnu funkciju, niti posao, izuzev profesure na pravnom fakultetu u Republici Srbiji" (čl. 16, st. 1).

Ustav i Zakon o Ustavnom sudu[147] 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.

Devet novih sudija Ustavnog suda Srbije izabrano je krajem 2016. godine. I ovaj izbor, kao i prethodni, izvršen je bez jasno utvrđenih pravila i kriterijuma, nisu cenjene ni preporuke Venecijanske komisije da se načinom izbora i imenovanja sudija Ustavnog suda moraju obezbediti garantije nezavisnosti.[148]

Ovo je od posebnog značaja kada se ima u vidu nadležnost Ustavnog suda, da kada utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom, može poništiti pojedinačni akt, uključujući i sudsku odluku, zabraniti dalje vršenje radnje ili odrediti preduzimanje druge mere kojom se otklanjaju štetne posledice utvrđene povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava i sloboda i odrediti način pravičnog zadovoljavanja podnosioca (čl. 89 ZUS).

Kada primenjuje ovu odredbu Ustavni sud praktično preuzima ulogu poslednje sudske instance, utvrđuje da li je došlo do pogrešne primene prava i daje naloge koji nisu vezani samo za otklanjanje utvrđenih povreda ljudskih prava. S obzirom na postojeću praksu Ustavnog suda, koji poništava odluke sudova u prilično velikom broju, očigledno je da se proširuje njegova nadležnost. Stoga je nužno obezbediti garancije sudske nezavisnosti i sudijama Ustavnog suda.

S druge strane odredbama procesnih zakona uređen je mehanizam ponavljanja sudskog postupka kada je odlukom Ustavnog suda ili odlukom Evropskog suda za ljudska prava utvrđena povreda ljudskog prava.

3.2. Ocena ustavnosti i zakonitosti

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" (čl. 167, st. 1, t. 1 i 2, Ustav Srbije). 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

147 *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon.

148 O načinu izbora vidi više u *Izveštaj 2016*, I.5.1.1.

ne bi došlo do situacija u kojima Srbija krši obaveze koje proističu iz nekog ugovora koji je prihvatila. Nažalost, ovu mogućnost sud veoma retko koristi.

Pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti ima svako pravno ili fizičko lice. 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). Sud može ocenjivati ustavnost zakona i pre njegovog stupanja na snagu na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika (čl. 169).[149] Sud može da nastavi postupak i kada predlagač odustane, a takođe može 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 kao i 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).[150] Nažalost, Ustavni sud ne može narediti zakonodavcu da navedene propise izmeni.[151]

Tokom 2017. godine Ustavni sud nije bio dovoljno efikasan u donošenju odluka koje se tiču nekih inicijativa o saglasnosti pojedinih zakona sa Ustavom, a koji direktno utiču na reformu pravosuđa iako bi to morao da bude prioritet u odlučivanju. Jedna od tih inicijativa podneta još 2016. godine za ispitivanje zakonskih rešenja kojim bi se poslovi pravosudne uprave, što podrazumeva i samostalnost u finansiranju pravosuđa preneli u nadležnost Visokog saveta sudstva što je prouzrokovalo da se ove odredbe zakona odlože do početka 2019. godine.[152]

Druga je inicijativa koju je podnelo Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika a tiče se odredbi Zakona o sudijama[153] i Zakona o javnom tužilaštvu.[154] po kojima se kandidatima koji završe početnu obuku na Pravosudnoj akademiji omogućava da ne polažu ispit koji organizuje Visoki savet sudstva, odnosno Državno veće tužilaca i da im se kao merilo stručnosti i osposobljenosti uzima završna ocena na početnoj obuci na Pravosudnoj akademiji.

149 Ovo je novina u odnosu na ranija ustavna rešenja jer uvodi institut prethodne kontrole ustavnosti zakona, međutim, predviđena je dužnost Ustavnog suda da izvrši ocenu ustavnosti u roku od sedam dana, što daje mogućnost da zakon o kome se vodi postupak ocene ustavnosti bude proglašen iako je postupak u toku, čime se praktično obesmišljava ovaj institut kome je cilj da spreči stupanje na snagu takvog zakona.

150 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. 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.

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

152 Vidi više u III.1.2.

153 Član 45-a Zakona o sudijama.

154 Član 77-a Zakona o javnom tužilaštvu.

S druge strane Ustavni sud je bio veoma efikasan kada je reč o inicijativama koje su podneli Alumni klub Pravosudne akademije i Udruženje za zaštitu ustavnosti i zakonitosti[155] i doneo odluku o obustavljanju izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se preduzimaju na osnovu pravilnika koje su doneli VSS i DVT, što direktno utiče na proceduru izbora kandidata na pravosudnu funkciju.[156] Ova ažurnost Ustavnog suda posebno iznenađuje kada se ima u vidu da je dan kasnije bila zakazana sednica Odbora za pravosuđe na kojoj se donosila odluka da se Narodnoj skupštini predlože za izbor kandidati za sudije koji se prvi put biraju i za izbor predsednika šest sudova.[157]

Inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona o budžetskom sistemu i Zakona o budžetu, koju je Ustavnom sudu podneo predsednik Lige socijaldemokrata Vojvodine Nenad Čanak, nije rešavana u toku ove godine.

Slična je situacija i sa inicijativom koju je sindikat penzionera podneo Ustavnom sudu 2016. godine. Prva ovakva inicijativa pokrenuta je odmah posle usvajanja Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija,[158] kojim su umanjene penzije onim penzionerima koji imaju penziju višu od 25.000 RSD. Ustavni sud je tada 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.[159]

Inicijativu iz 2016. godine Ustavni sud nije razmatrao do kraja 2017. godine, a penzioneri su najavili da će pokretati pojedinačne tužbe pred domaćim sudovima, kao i da će se, ako inicijativa bude odbačena, obratiti Evropskom sudu za ljudska prava.[160]

Fiskalni savet, koji se u vreme usvajanja zakona 2014. godine složio da umanjenje penzija može da pomogne u finansijskoj konsolidaciji je pred usvajanje budžeta za 2018. godinu izneo stav da je ova mera postigla svoju svrhu i zamerio što prosečne penzije nisu vraćene na nivo od pre smanjenja.[161]

---

155 Ova dva udruženja osnovana su 2016. i 2017. godine i veoma aktivno učestvuju u diskusiji o reformi pravosuđa zastupajući stavove da jedino oni koji završe Pravosudnu akademiju mogu da budu kandidati za izbor na pravosudne funkcije, da Pravosudna akademija postane ustavna kategorija i da izabrane sudije polažu zakletvu pred predsednikom države, čemu su se oštro suprotstavila sva strukova i profesionalna udruženja.

156 Vidi više na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=365813&title=Ustavni+sud+blokirao+izbor+sudija.

157 Vidi više u III.1.3. i III.1.4.

158 *Sl. glasnik RS*, 116/14 i 99/16.

159 Više o ovome vidi u *Izveštaj 2015*, I.4.5.1.

160 Vidi više na: http://rs.n1info.com/a347184/Vesti/Vesti/Penzioneri-traze-pravdu-na-sudu.html.

161 Fiskalni savet je u javnost izneo dokument „Fiskalna kretanja u 2017. godini i preporuke za 2018. godinu“. Dostupno na: http://www.fiskalnisavet.rs/latinica/index.php. Predsednik Fiskalnog saveta, Pavle Petrović, je izjavio da su penzije stečeno pravo i da su vezane za visinu uplate doprinosa, a ako bi smanjenje bilo pravno osporeno to bi bio dodatni trošak u budućnosti. O

4. Nezavisne državne institucije – nezavisne ili ne?[162]

Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Državna revizorska institucija i Agencija za borbu protiv korupcije predstavili su redovne godišnje izveštaje za 2016. godinu na sednicama odbora Narodne skupštine. Ipak, ovi izveštaji nisu stavljeni na dnevni red plenarne sednice Narodne skupštine do kraja 2017. godine.

Ako se analizira reakcija vlasti na delovanje nezavisnih institucija koje štite ljudska prava ne može se izbeći utisak da predstavnici vladajuće većine još uvek ne shvataju da nezavisna tela nisu predstavnici opozicije, već kontrolni deo vlasti. Ovo nerazumevanje uloge nezavisnih tela često je i izvor problema sa kojima se ova tela susreću u naporima da se građanima omogući puno uživanje i zaštita njihovih prava.

4.1. Zaštitnik građana Republike Srbije

Prema Ustavu i Zakonu o zaštitniku građana[163] Zaštitnik građana je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ljudska i manjinska prava građana i zalaže se za poštovanje sloboda građana. On kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.[164] Zaštitnik za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini koja ga i bira i razrešava. Republika Srbija ima i pokrajinskog ombudsmana na teritoriji AP Vojvodine, koji ima opšteg zamenika i tri zamenika specijalizovanih za oblasti prava deteta, ravnopravnosti polova i prava nacionalnih manjina. Funkciju pokrajinskog zaštitnika građana od novembra 2016. godine vrši Zoran Pavlović.[165]

Zaštitnik građana sarađuje sa ombudsmanom autonomne pokrajine i građanskim braniocem (ombudsmanom) u jedinicama lokalne samouprave u kojima je on

visini oduzetih primanja penzionera vidi više na: https://www.istinomer.rs/clanak/2120/Koliko-su-penzioneri-platili-konsolidaciju.

162 U ovom izveštaju se analizira položaj samo onih tela čiji je rad od neposredne važnosti za poštovanje ljudskih prava u Republici Srbiji. Budući da su nezavisna tela veoma aktivna izdvojene su samo pojedine aktivnosti jer nije bilo moguće detaljno opisivati njihov rad. Svi nezavisni državni organi podnose u martu tekuće godine izveštaje o radu za prethodnu godinu Narodnoj skupštini u kojima iscrpno i detaljno izveštavaju o svom radu, i daju preporuke organima vlasti. Izveštaje je moguće naći na sajtovima ovih organa.

163 *Sl. glasnik RS*, 79/05 i 54/07.

164 Zaštitnik građana ima u svojoj nadležnosti kontrolu izvršne vlasti odn. organa uprave, te nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike Srbije, Vlade kao i rad svih pravosudnih institucija.

165 Pokrajinskog ombudsmana i njegove zamenike bira Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine na period od 6 godina, na predlog Zaštitnika građana.

ustanovljen, u cilju razmene informacija o uočenim problemima u radu i postupanju organa uprave, a sa stanovišta unapređenja osnovnih ljudskih prava i sloboda.[166] Takođe, postoji i mreža dežurnih pravnika stručne službe, kojima se građani mogu obratiti elektronskim putem kojom je pokriveno 15 opština u Srbiji.[167] Kancelarije se nalaze i u Preševu, Bujanovcu i Medveđi.

Funkciju Zaštitnika građana[168] je do 7. februara 2017. godine, obavljao Saša Janković u svom drugom, petogodišnjem mandatu, kada je podneo ostavku kako bi zvanično počeo sa pripremama za izbornu kampanju pred predsedničke izbore koji su se održali u aprilu.[169] Jankovićev odlazak sa funkcije Zaštitnika građana ispraćen je uvredama i diskreditovanjem od strane pojedinih predstavnika vladajuće većine. On je i prethodnih, a posebno tokom 2016. godine, bio izložen sličnim napadima ali i čestim optužbama u prorežimskim medijima za zloupotrebu položaja zbog svog „političkog delovanja".[170]

Izbor novog Zaštitnika građana bio je takođe u velikoj meri politizovan. Naime, po podnošenju ostavke Saše Jankovića, vršilac dužnosti Zaštitnika građana bio je Miloš Janković, zamenik Zaštitnika građana za prava lica lišenih slobode. Miloš Janković bio je i jedan od četiri kandidata za novog Zaštitnika građana kog su predložile neke opozicione političke stranke, ali i preko osamdeset nevladinih organizacija koje se godinama bave zaštitom ljudskih prava.[171] Međutim, Odbor nadležan za ustavna pitanja (u daljem tekstu: Odbor), kome poslaničke grupe dostavljaju svoje predloge, po hitnom postupku je uputio Narodnoj skupštini predlog da za Zaštitnika građana izabere Zorana Pašalića, tadašnjeg predsednika Prekršajnog apelacionog suda, koga su predložile poslaničke grupe SNS, SPS i Pokret socijalista, sve tri stranke koje pripadaju vladajućoj koaliciji.[172] Pašalić je bio jedini kandidat čiji se izbor razmatrao u Skupštini, s obzirom da Odbor nije uvažio druge predloge.[173] Javnost je izražavala bojazan da će vladajuće partije voditi računa da kandidat za

166 Zakon o Zaštitniku građana, član 34.

167 Informator o radu Zaštitnika građana. Dostupno na: http://www.zastitnik.rs/index.php/142–2010–10–20–09–17–51/2010–10–20–09–18–27/132–1.

168 Zaštitnik građana ima četiri zamenika specijalizovanih za oblasti zaštite prava deteta, osoba sa invaliditetom, osoba lišenih slobode, prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i zaštite ravnopravnosti polova, koje takođe imenuje Narodna skupština, a na predlog Zaštitnika građana.

169 „Saša Janković sutra podnosi ostavku", *Danas*, 6. februar. Dostupno na: http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=338068&title=Sa%C5%A1a+Jankovi%C4%87+u+utorak+podnosi+ostavku.

170 Vidi više u *Izveštaj 2014*, II.4.4.2.; *Izveštaj 2015*, III.3.3.2. i *Izveštaj 2016*, I.5.3.1.

171 „DS i SDS predložile Miloša Jankovića za zaštitnika građana", *N1*, 11. jul. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a282549/Vesti/Vesti/Milos-Jankovic-kandidat-za-ombudsmana.html.

172 „Zoran Pašalić kandidat za novog Ombudsmana", *Politika*, 14. jul. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/384899/Zoran-Pasalic-kandidat-za-novog-Ombudsmana.

173 Srpska radikalna stranka predložila je Ekatarinu Marinković a Dosta je bilo Vojina Biljića. Više na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/5864/Odbor-predlo%C5%BEio-da-Pa%C5%A1ali%C4%87-bude-izabran-za-za%C5%A1titnika-gra%C4%91ana-po-hitnom-postupku.htm.

novog Zaštitnika bude ličnost koja je bliska vlasti pa je najviše polemike na sednici Odbora bilo oko toga da li će institucija ostati i dalje nezavisna i da li su predloženi kandidati u stvari partijski kadrovi, što je bilo i očekivano, imajući u vidu atmosferu na srpskoj političkoj sceni.

Prema članu 5 Zakona o zaštitniku građana, na tu funkciju može biti izabran diplomirani pravnik sa najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, koji poseduje visoke moralne i stručne kvalitete i koji ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana. Izbor Zorana Pašalića je po mišljenju opozicionih stranaka, ali i jednog dela stručne javnosti bio kritikovan zbog toga što, po njihovom mišljenju, on ne ispunjava osnovne uslove za vršenje ove važne funkcije, osim što je diplomirani pravnik, da je izabran samo zato što su ga preložili poslanici vladajuće koalicije, kao i da nema nikakvog radnog iskustva u oblasti zaštite ljudskih prava.[174]

Zabrinjava činjenica da se nije uvažila inicijativa aktera civilnog društva za izbor kandidata koga je predložio veliki broj organizacija koje se godinama bave promocijom i zaštitom ljudskih prava na tako važnu funkciju kakva je Zaštitnik građana. Civilno društvo se zalagalo za izbor Miloša Jankovića imajući u vidu da je on dugo godina zamenik Zaštitnika i da je na tom poslu pokazao rezultate koji su priznati i na međunarodnom planu budući da je i član Potkomiteta za sprečavanje mučenja UN. Pored ovoga u prilog kandidata civilnog društva je i činjenica da je od uspostavljanja institucije Zaštitnika građana u Republici Srbiji, ovo nezavisno telo, pored svih izazova, javnih kritika, napada i teškoća uspevalo da sačuva integritet i nepristrasnost i da obavlja svoj posao u interesu onih zbog kojih je i osnovano – građana i zaštite njihovih prava. Zato je civilno društvo izrazilo ozbiljnu bojazan da će nezavisnost Zaštitnika građana u narednim godinama izostati, kao i napori da se na izvršnu vlast vrši pritisak i kontrola i da će biti pod uticajem vlasti, što preti urušavanju ove nezavisne institucije.

Poslanici Skupštine Srbije su jula 2017. godine izabrali Zorana Pašalića na mesto Zaštitnika građana. Ubrzo po polaganju zakletve, svoje aktivnosti je usmerio na razgovore sa građanima Srbije, najpre u Beogradu, a zatim i u unutrašnjosti. Pašalić je uveo novinu u rad institucije Zaštitnika, odnosno ustanovio praksu prijema građana svakog poslednjeg petka u mesecu. Ubrzo po stupanju na dužnost, Zaštitnik građana je organizovao sastanke sa predstavnicima civilnog sektora, koji su mu ukazali koja se ljudska prava građana Srbije u najvećem broju slučajeva krše i koji su problemi sa kojima se oni najčešće suočavaju. Zaštitnik je istakao značaj buduće saradnje sa nevladinim organizacijama koje igraju važnu ulogu u zaštiti i pošto-

174 Opozicija je oštro kritikovala izbor Zorana Pašalića za novog Zaštitnika građana zbog činjenice da je diplomirao nakon 13 godina studiranja sa prosečnom ocenom 6,7, da je bio povezan sa fudbalskim klubovima Partizan i Crvena zvezda i da nema iskustva u poslovima koji se tiču zaštite prava građana. Vidi više na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/kaznio-tadica-zbog-sampanjca-na-stadionu-13-godina-studirao-prosek-673-sta-sve-znamo/8866ve0.

vanju ljudskih prava i sloboda.[175] Najavio je i izradu jedinstvene baze podataka stručnih radova i analize zakonskih i podzakonskih akata u oblasti ljudskih prava. Baza bi, prema rečima Zaštitnika, svojim sadržajem učinila rad nevladinog sektora dostupnim široj javnosti, kao i stručnjacima koji se bave različitim oblastima ljudskih prava.[176]

U svetlu najavljenih izmena važećeg Zakona o zaštitniku građana, kao jedne od obaveza Srbije prema Akcionom planu za Poglavlje 23 u procesu evrointegracija, Zaštitnik je tokom godine uspostavio saradnju sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu, u čijoj je organizaciji sprovedena Ekspertska misija TAIEX.[177] Misija je bila posvećena zakonodavnom okviru koji uređuje rad Zaštitnika građana. Nakon posete, sačinjen je izveštaj sa mišljenjem relevantnih eksperata, koji su ocenili da rad institucije Zaštitnika pozitivno utiče na građane Srbije koji mu se iz godine u godinu sve više obraćaju za pomoć. Međutim, nisu izostali komentari na sporna pitanja u vezi sa odnosom Zaštitnika i zakonodavne vlasti, koji bi trebalo da se podrobnije pravno urede, kako bi se izbegle manjkavosti u radu, što posebno potvrđuje činjenica da se godišnji izveštaji Zaštitnika građana poslednje dve godine uopšte ne raspravljaju u Narodnoj skupštini.

Rad na izmeni Zakona o zaštitniku građana najavljen je za decembar 2017. godine. Zoran Pašalić je tim povodom izjavio da očekuje proširenje nadležnosti Zaštitnika građana, povećanje plata zaposlenima u kancelariji Ombudsmana, uz istovremeno smanjenje njegove plate,[178] čiju su visinu predstavnici vladajuće većine dovodili u pitanje tokom prošle godine, za vreme bivšeg ombudsmana Saše Jankovića, što se u opozicionim redovima smatralo isključivo populističkim činom.[179]

Novi Zakon o zaštitniku građana bi trebalo da garantuje i dodatno učvrsti njegovu nezavisnost u obavljanju poslova, što je od suštinskog značaja za valjano i nesmetano funkcionisanje ove institucije. Pašalić je uputio poziv i organizacijama civilnog društva da uzmu učešće u promeni postojećeg zakona tako što će izneti svoje predloge i sugestije.[180] Uključivanje predstavnika civilnog sektora, koji se

175 Vidi više na sajtu Zaštitnika građana, period: jul 2017. Dostupno na: http://ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/5388-yucom-a.

176 Vidi više u: „Zaštitnik građana za formiranje jedinstvene baze podataka stručnih radova u oblasti ljudskih prava“, Zaštitnik građana Republike Srbije, 6. septembar. Dostupno na: http://ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/5429-z-sh-i-ni-gr-d-n-z-f-r-ir-nj-b-z-p-d-s-rucnih-r-d-v-u-bl-s-i-ljuds-ih-pr-v.

177 Vidi ceo izveštaj o poseti koja je obaljena u martu 2017. Dostupno na: http://ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/5311-d-s-vlj-n-izv-sh-p-s-i-sp-r-p-v-d-n-vlj-nih-iz-n-z-n-z-sh-i-ni-u-gr-d-n.

178 „Ombudsman Pašalić želi manju platu, ali šira ovlašćenja“, *N1*, 31. jul. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a287688/Vesti/Vesti/Ombudsman-zeli-sira-ovlascenja.html.

179 Plata Zaštitnika građana je zakonski utvrđena, i to Zakonom o zaštitniku građana, koji propisuje da ombudsman ima pravo na platu jednaku onoj koju prima predsednik Ustavnog suda.

180 „Poziv organizacijama civilnog društva da se uključe u postupak izmene Zakona o zaštitniku građana“, Zaštitnik građana Republike Srbije, 3. oktobar. Dostupno na: http://www.ombud-

bave zaštitom ljudskih prava u ovaj proces je, po njegovom mišljenju, od izuzetnog značaja, jer svojim profesionalnim i kredibilnim mišljenjem mogu da doprinesu što kvalitetnijoj izradi novog zakonskog rešenja. Pitanje je na koji način civilni sektor treba da se uključi u izmene važećeg zakona zato što još uvek u javnosti ne postoji predlog novog zakona o kome bi trebala da se povede ozbiljna javna rasprava u koju treba da se uključe svi zainteresovani akteri u društvu, posebno kada se ima u vidu izjava Zaštitnika da bi izmene zakona trebale da budu usvojene do kraja 2017. godine, kao i da bi jedno od novih rešenja moglo biti da nadležnost Zaštitnika bude proširena i na sudove s čim se ne slaže većina profesionalnih udruženja i udruženja građana.[181] Dodatno zabrinjava i podatak da je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u informaciji koja se odnosila na Izveštaj Zaštitnika za 2016. godinu navedeno da je to ministarstvo 3. novembra 2016. godine formiralo Posebnu radnu grupu za izradu teksta Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana a da do kraja 2017. godine nacrt nije bio dostupan javnosti.[182]

Poseban problem je odnos Narodne skupštine prema izveštaju Zaštitnika građana, u kome se iznose podaci o radu institucije, broju podnetih pritužbi građana, ocenjuje stanje ljudskih i manjinskih prava i oblasti u kojima su ona u najvećoj meri povređena, ukazuje na probleme i propuste u radu organa uprave i daju predlozi za njihovo poboljšanje. Naime, Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu[183] (u daljem tekstu: Izveštaj) dostavljen je parlamentu u zakonom predviđenom roku, u vreme kada je dužnost Zaštitnika vršio Miloš Janković, ali se ovaj izveštaj, kao i prethodna dva za 2014. i 2015. godinu nije razmatrao na plenarnoj sednici parlamenta kako je to utvrđeno relevantnim propisima, što je kritikovala i TAIEX misija prilikom posete marta 2017. Jedino je Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu dostavilo Zaštitniku odgovor na navode iz Izveštaja u delu koji se odnosi na njegovu nadležnost.[184]

Vlada Republike Srbije je pokrenula inicijativu za osnivanje posebnog ombudsmana za prava deteta,[185] o čemu je bilo reči i tokom 2016. godine. Jača kontrola rada uprave u oblasti zaštite prava deteta je jedan od glavnih argumenata Vlade za uspostavljanje ove posebne nezavisne institucije. U Izveštaju za 2016. godinu,

sman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/5465-p-ziv-rg-niz-ci-civiln-g-drush-v-d-s-u-ljuc-u-p-s-up-iz-n-z-n-z-sh-i-ni-u-gr-d-n.

181 Vidi na: http://www.blic.rs/vesti/politika/pasalic-treba-menjati-zakon-o-zastitniku-gradana/8v2w8fp.

182 Vidi informaciju ovog ministarstva na: http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5302/odgovor%20ministarstva%20drzavne%20uprave%20.pdf, str. 1.

183 Godišnji izveštaj zaštitnika građana dostupan je na sledećem linku: http://ombudsman.rs/attachments/article/5189/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202016.%20godinu.pdf.

184 Vidi odgovor Ministarstva na sledećem linku: http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5302/odgovor%20ministarstva%20drzavne%20uprave%20.pdf.

185 „I deca će imati svog ombudsmana“, *Politika,* 3. mart. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/373477/I-deca-ce-imati-svog-ombudsmana.

tadašnji vršilac dužnosti Zaštitnika građana, Miloš Janković, osvrnuo se i na ovo pitanje kao na još jedan vid ugrožavanja i vršenja pritiska na instituciju ombudsmana u cilju smanjenja njegovog značaja i nadležnosti.[186]

Kontroverzni slučaj „Savamala" iz 2016. godine koji još uvek nije razjašnjen, pominjan je u medijima i tokom 2017. godine. Opozicija i pojedine grupe građana nastavili su da, kroz različite aktivnosti, apeluju na vlast da vršenjem pritiska na nadležne ovaj slučaj konačno rasvetli i odgovorne adekvatno sankcioniše. Zoran Pašalić je u septembru izjavio da Ministarstvo unutrašnjih poslova još uvek nije dostavilo Zaštitniku građana svoj izveštaj o unutrašnjoj kontroli u vezi sa ovim slučajem, da će reagovati adekvatno kada taj izveštaj primi, da se slučaj prati, ali da nije prioritet.[187] Pored ovoga, Pašalić je ovo goruće pitanje ocenio kao „previše politizovano",[188] zbog čega postoji ozbiljna sumnja da će njegovi pritisci na vlast i kontrola izvršnih organa u cilju rešavanja slučaja „Savamala" u potpunosti izostati. Gostujući na Radio televiziji Srbije on je rekao da ono što stoji na raspolaganju Zaštitniku jeste da uputi preporuke nadležnim institucijama za koje misli da su napravili grešku, kako da je otklone, a ako to ne učine uz nekoliko ponavljanja, postoji poslednja mogućnost, a to je preporuka za smenjivanje funkcionera koji je napravio.

U skladu sa članom 17 Zakona o Zaštitniku građana, Zaštitnik je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave.

Tako je Zaštitnik u postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Gradske uprave grada Čačka, Medicinske škole i Prehrambeno-ugostiteljske škole u Čačku, utvrdio propust u preduzimanju mera iz svojih nadležnosti u cilju zaštite učenika koji su prijavili seksualno zlostavljanje, zloupotrebu i uznemiravanje od strane nastavnika. Samo je Ministarstvo prosvete preduzelo mere po preporukama[189] tadašnjeg vršioca dužnosti Zaštitnika građana i uvelo i neke dodatne mere,[190] što je svakako primer dobre prakse koju bi trebalo da slede svi državni organi.

U avgustu, Zaštitnik građana je utvrdio da je Privredna komora Srbije, ukidanjem određenog broja radnih mesta, otpustila 80 zaposlenih bez valjanih kriteriju-

186 U okviru Zaštitnika građana, već 10 godina (dakle, od početka osnivanja same institucije) postoji zamenik Zaštitnika građana u oblasti prava deteta, koji je postigao značajan uspeh u dosadašnjem mandatu kada je u pitanju zaštita prava dece.

187 „Pašalić: Zaštitnik nije dobio izveštaj unutrašnje kontrole MUP-a o Savamali", *Blic,* 8. septembar. Vidi više na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/pasalic-zastitnik-nije-dobio-izvestaj-unutrasnje-kontrole-mup-a-o-savamali/yejwmph.

188 Vidi više na: https://www.blic.rs/vesti/politika/pasalic-slucaj-savamala-previse-politizovan/j7ekmgv.

189 Vidi mišljenje i upućene preporuke Zaštitnika građana: http://ombudsman.rs/index.php/2012–02–07–14–03–33/5161-n-dl-zni-nisu-pr-duz-li-r-p-v-d-pri-v-uc-ni-d-su-d-ziv-li-s-su-ln-zl-s-vljnj-zl-up-r-bu-i-uzn-ir-v-nj-d-s-r-n-n-s-vni.

190 Odgovor Ministarstva prosvete: http://ombudsman.rs/attachments/article/5520/odgovor%20organa.pdf.

ma, a pod izgovorom postojanja opravdanih razloga, da bi ubrzo potom, usvajanjem novog Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, ponovo predvidela veći broj radnih mesta i zaposlila nove radnike.[191] Tokom meseca novembra, Zaštitnik je, kroz postupak kontrole, utvrdio da je Ministarstvo rudarstva i energetike povredilo pravila principa dobre uprave i povrede prava pritužioca, jer nije adekvatno reagovalo na brojna pisana obraćanja.[192]

Prema članu 18 Zakona o Zaštitniku građana, Zaštitnik građana ima pravo da Vladi, odnosno Skupštini Republike Srbije, predlaže zakone koji spadaju u njegovu nadležnost, da podnosi inicijative za izmene ili dopune zakona, drugih propisa ili opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana.

Tako je u avgustu 2017. godine Zaštitnik apelovao na Ministarstvo zdravlja da izmeni naziv Republičke stručne komisije za lečenje transrodnih poremećaja tako da glasi „Republička stručna komisija za transrodna stanja“, kao i da Republički fond za zdravstveno osiguranje sporni naziv zameni predloženim u svom Pravilniku o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, smatrajući da bi se tako doprinelo smanjenju stigmatizacije kao i unapređenju položaja i stepena ostvarivanja prava trans osoba, a izmenjen naziv bi bio u skladu sa opšteprihvaćenim međunarodnim pravilima i standardima.[193] Ministarstvo zdravlja i RFZO su postupili po preporukama Zaštitnika građana i uputili mu odgovor u oktobru ove godine.[194]

Tokom godine, Zaštitnik je, u skladu sa zakonom, davao mišljenja na pojedine pravne akte, pa je tako razmatrao Nacrt zakona o zaposlenima u javnim službama (u daljem tekstu: Nacrt), koji mu je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave dostavilo na mišljenje. Zaštitnik je utvrdio da je u tekstu Nacrta nedovoljno jasno određeno na koga se zakon odnosi i ko je izuzet od njegove primene, da ne postoji odredba koja upućuje na shodnu primenu Zakona o opštem upravnom postupku kada je u pitanju postupanje zaposlenih, zatim da novi pojmovi koje Nacrt uvodi nisu precizno definisani, što može dovesti do različitog tumačenja, postupanja i primene, itd.[195] Zaštitnik je dostavio i Mišljenje na tekst Nacrta zakona o Nacionalnoj akademiji za stručno usavršavanje u javnoj upravi, Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne

191 Vidi utvrđenje i preporuke Zaštitnika: http://ombudsman.rs/index.php/2012–02–07–14–03–33/5409-privr-dn-r-srbi-prv-d-l-z-v-li-br-u-z-p-sl-nih-p-ubrz-z-p-slil-n-v-r-dni.

192 Vidi više na: http://ombudsman.rs/index.php/2012–02–07–14–03–33/5530-inis-rs-v-rud-rs-v-i-n-rg-i-d-s-izvini-pri-uzi-cu-sh-ni-dg-v-ril-n-nj-g-v-br-c-nj.

193 Vidi mišljenje Zaštitnika: http://ombudsman.rs/index.php/2011–12–11–11–34–45/5417-iz-ni-i-n-ziv-s-rucnih-l-r-di-d-s-ig-iz-ci-lgb-i-s-b.

194 Vidi odgovore Ministarstva i RFZO: http://ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/5507-p-s-up-nj-p-pr-p-ru-z-sh-i-ni-gr-d-n-rg-ni-u-njili-s-ig-iz-ci-u-r-ns-s-b.

195 Vidi ceo dokument na: http://ombudsman.rs/attachments/article/5501/Misljenje%20Zastitnika%20gradjana.pdf.

samouprave,[196] o kojima je Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu sprovodilo javnu raspravu.

Takođe, povodom stupanja na snagu odredbe Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa kojom od 1. marta javni beležnici u potpunosti preuzimaju poslove overe od osnovnih sudova i opštinskih uprava u područjima u kojima su oni imenovani, Zaštitnik je apelovao na njihovu pojačanu pažnju i odgovornost u obavljanju poslova, u cilju očuvanja pravne sigurnosti i značaja overe za nesmetano odvijanje pravnog saobraćaja i ostvarivanja prava građana.[197]

Poseban izveštaj Zaštitnika građana o savetima za međunacionalne odnose predstavljen je u septembru u Beogradu. U istraživanju je utvrđeno da saveti nisu svuda zaživeli, ili ne zasedaju redovno, iako je to obaveza koja proističe iz odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi o obavezi osnivanja saveta za međunacionalne odnose u višenacionalnim sredinama, donete pre deset godina. Od ukupno 72 mešovite nacionalne jedinice, saveti su osnovani u 53. Kao jedan od najvećih uočenih problema, istaknuta je činjenica da u praksi jedinice lokalne samouprave teško prepoznaju odluke koje se tiču nacionalne ravnopravnosti, što je dovelo do zaključka da je neophodno bliže urediti pojam ravnopravnosti, na šta se on odnosi, kao i koja su to pitanja koja potpadaju pod nadležnost saveta, kako bi oni bolje funkcionisali u budućnosti. Zaštitnik građana je još 2010. godine uputio preporuke jedinicama lokalne samouprave sa nacionalno mešovitim stanovništvom da osnuju savet kao obavezno samostalno radno telo, ukoliko to još nisu učinile, što je i jedna od obaveza koje je Srbija preuzela u okviru evropskih integracija.[198]

Većina ovih inicijativa i preporuka je doneto u postupcima koji su inicirani u prošloj ili u prvoj polovini 2017. godine dok je posle izbora novog Zaštitnika građana delovanje ovog nezavisnog tela manje vidljivo u javnosti. Zabrinjava namera koju je Zaštitnik nekoliko puta ponovio da želi da u procesu izmena Zakona o zaštitniku građana proširi svoju nadležnost i na pravosudnu vlast i to u vreme kada se vodi intenzivna rasprava o položaju ove grane vlasti u Ustavu Srbije. Još jedna inicijativa Zaštitnika nije dobro ocenjena od strane stručne javnosti. Radi se naime o inicijativi za formiranje „potpuno nezavisne medijske organizacije" koju je krajem godine izneo u intervjuu za dnevni list *Politika* iako nije precizirao šta bi ta organizacija trebala da radi. Kada se zna kakvo je stanje u medijima u Srbiji kao i to da već postoji veliki broj organizacija koje se bave zaštitom ove profesije i samoregulacijom nije jasno da li je namera Zaštitnika da proširi svoju nadležnost

196 Vidi ceo dokument na: http://ombudsman.rs/attachments/article/5352/misljenje%20nacionalna%20akademija.pdf.

197 „Saopštenje za javnost Zaštitnika građana povodom prestanka nadležnosti osnovnih sudova i opštinskih uprava za overavanje potpisa, rukopisa i prepisa", Zaštitnik građana Republike Srbije, 1. mart. Dostupno na: http://ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/5158-s-psh-nj-z-vn-s-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-v-d-pr-s-n-n-dl-zn-s-i-sn-vnih-sud-v-i-psh-ins-ih-upr-v-z-v-r-v-nj-p-pis-ru-pis-i-pr-pis.

198 Vidi više na sajtu Zaštitnika građana Republike Srbije: http://ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/5433-pr-ds-vlj-n-p-s-b-n-izv-sh-z-sh-i-ni-gr-d-n-s-v-i-z-dun-ci-n-ln-dn-s.

i na medije iako je važećim zakonom jasno definisano da on kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja, što mediji sigurno nisu.

4.2. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je nezavisan državni organ koji svoje nadležnosti sprovodi u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja[199] i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti[200]. Funkciju Poverenika obavlja Rodoljub Šabić od 2004. na kojoj je reizabran 2011. godine, na period od 7 godina, a mandat mu ističe u 2018. godini.

Najvažnija ovlašćenja Poverenika prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja su: praćenje poštovanja obaveza organa vlasti utvrđenih tim zakonom i izveštavanje javnosti i Narodne skupštine o tome, davanje inicijativa za donošenje ili izmene propisa radi sprovođenja i unapređenja prava na pristup informacijama od javnog značaja, predlaganje organima vlasti preduzimanje mera u cilju unapređivanja njihovog rada, rešavanje po žalbi protiv rešenja organa vlasti kojima su povređena prava uređena zakonom. Prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti Poverenik ima nadležnost da vrši nadzor nad sprovođenjem zaštite podataka o ličnosti, odlučuje po žalbama, vodi Centralni registar, nadzire i dozvoljava iznošenje podataka van Republike Srbije, ukazuje na uočene zloupotrebe prilikom prikupljanja podataka, daje mišljenja u vezi sa ustanovljavanjem nove zbirke podataka, odnosno u slučaju uvođenja nove informacione tehnologije u obradi podataka, prati primenu mera za zaštitu podataka i predlaže poboljšanje tih mera, daje prethodno mišljenje da li određeni način obrade podataka predstavlja specifičan rizik za prava i slobode građanina i sl.

Poverenik je, kao i prethodnih godina, bio veoma aktivan i dosledan u obavljanju svojih, zakonom propisanih, aktivnosti. Međutim, kao što je slučaj sa svim nezavisnim institucijama u Srbiji, tako je i Poverenik često ingnorisan od strane organa uprave, koji na mnoge njegove preporuke nisu adekvatno reagovali. To dokazuje i podatak da je u 2016. godini prvi put došlo do smanjenja iz godine u godinu rastućeg procenta uspešnih intervencija Poverenika, koji je sa 96% iz prethodne godine, smanjen na 92%. Bez obzira što procentualna razlika nije drastična, ovaj podatak izaziva zabrinutost. Međutim, broj predmeta koji prima služba Poverenika je i dalje veoma veliki. Na kraju 2017. godine prema statistici ove kacelarije bilo je 4.167 predmeta u proceduri, dok je 58.249 predmeta obrađeno.

Pored toga, ni Godišnji izveštaj Poverenika, koji se svake godine dostavlja Narodnoj skupštini u zakonski propisanom roku, nije razmatran u plenumu parla-

199 *Sl. glasnik RS*, 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

200 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 104/09 – dr. zakon, 68/12 – odluka US i 107/12.

menta, praksa koja se ustalila u prethodne tri godine. Izveštaj za 2016. godinu[201] nije razmatrao ni Odbor za kulturu i informisanje Skupštine Srbije, prvi put za 12 godina postojanja institucije Poverenika. Na ovaj način zakonodavac direktno krši pravila koja ga zakonski obavezuju i iznova iskazuje nerazumevanje suštine institucije Poverenika – da je to nezavisno kontrolno telo, a ne politički organ u službi opozicije ili Vlade.

Poverenik je u javnosti mnogo puta ukazivao na problem zaštite ličnih podataka građana, a nekoliko spornih slučajeva obeležilo je 2017. godinu po pitanju neefikasne zaštite podataka od strane nadležnih organa i očigledne povrede prava građana. Tako je u aprilu institucija Poverenika pokrenula postupak nadzora nad Ministarstvom unutrašnjih poslova u primeni Zakona o zaštiti podataka o ličnosti jer je policijska uprava u Kikindi od zdravstvene ustanove u istom gradu tražila podatke građana koji se leče po osnovu šifre „F". Dijagnoza pod tom šifrom obuhvata veliki broj bolesti i teskoba, od Alchajmerove bolesti i depresije do bulimije i anoreksije. Poverenik je u svom saopštenju ocenio da je navedena obrada podataka o ličnosti građana ekstremno problematična i sa stanovišta svrhe i srazmere, a pogotovo sa stanovišta dopuštenosti, odnosno zakonitosti.[202] U avgustu je, na predlog grupe zaposlenih na Klinici za psihijatriju Kliničkog centra Srbije, Poverenik izvršio postupak nadzora primene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u toj instituciji zbog obrade takvih podataka putem video nadzora.[203] Poverenik je apelovao na Ministarstvo zdravlja da hitno preduzme mere kojima bi se obezbedilo da se video nadzor obavlja u skladu sa zakonom i stvarnom svrhom.[204]

Tokom godine Poverenik je više puta apelovao na izmenu spornog Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (u daljem tekstu: IZIS). Još 2016. godine Poverenik je uputio upozorenje Ministarstvu zdravlja u kom je ukazao na nepravilnosti IZIS, koje je prethodno utvrdio u postupku nadzora.[205] Poverenik je istakao da lični podaci pacijenata moraju da budu zaštićeni od kompromitovanja, neovlašćenog pristupa i svake druge zloupotrebe, kao i da se funkcionisanje IZIS reguliše na jedini pravno valjan način – zakonom.[206]

---

201 Izveštaj Poverenika za 2016. godinu dostupan na: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2016/izvestaj2016.pdf.

202 Vidi više o slučaju na sajtu Poverenika: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2588-i-slucaj-qfq-dijagnoza-ilustruje-nedopustivo-los-odnos-drzave-prema-zastiti-podataka-o-licnosti.html.

203 U postupku nadzora je utvrđeno da su kamere sistema video nadzora postavljene u svim prostorijama u kojima borave pacijenti, uključujući sobe, prostorije za dnevni boravak, prostorije za radnu terapiju i hodnike, čak i u unutrašnjosti toaleta.

204 „Šabić: Kamere u toaletima Klinike za psihijatriju u Beogradu", *Blic,* 15. avgust. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/sabic-kamere-u-toaletima-klinike-za-psihijatriju-u-beogradu/rh2x1zx

205 Ministarstvo zdravlja je bez valjanog pravnog osnova uspostavilo IZIS kao centralizovanu, elektronsku zbirku podataka u okviru koje vrši obradu podataka o ličnosti pacijenata (uključujući po zakonu „naročito osetljivim" podacima) i zaposlenih iz 451 zdravstvene ustanove.

206 „Otkloniti pravne i faktičke nedostatke u funkcionisanju Integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS)", 13. januar. Dostupno na sajtu Poverenika: http://www.poverenik.rs/sr/

U toku pripreme Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva,[207] Poverenik je u nekoliko navrata davao mišljenje Ministarstvu zdravlja koje ga je pripremalo. Glavna primedba se odnosi na činjenicu da se Predlogom zakona, koji je dostavljen Vladi, i dalje ne rešava suštinski problem obrade podataka o ličnosti u IZIS, odnosno da nije rešeno pitanje pravnog osnova za njegovo uspostavljanje. Vlada Srbije se oglušila o suštinsku primedbu Poverenika prilikom utvrđivanja predloga zakona.[208]

Povodom Predloga zakona o nacionalnom DNK registru koji je utvrdila Vlada i dostavila Narodnoj skupštini na usvajanje, Poverenik je uputio pisma predsednicima skupštinskih odbora za odbranu i unutrašnje poslove i za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova. Poverenik je ukazao da je u toku pripreme zakona predlagačima dao mišljenje u kom je ukazao na manjkavosti i nedoslednosti, kao i na neusklađenost teksta zakona sa osnovnim evropskim i međunarodnim standardima u oblasti obrade genetskih podataka. Primedbe i sugestije Poverenika nisu uvažene.[209]

Stanje u oblasti slobodnog pristupa informacijama je nezadovoljavajuće i izražava zabrinutost. To se najviše odražava kroz odsustvo reakcije državnih organa na poverenikova rešenja koja se u velikom broju slučajeva ignorišu, što dovodi do zastarelosti i nemogućnosti dalje reakcije. Aktuelan je porast broja zahteva upućenih Povereniku, što je pokazatelj poverenja građana u rad ovog nezavisnog tela. Međutim, veliki broj žalbi upućenih Povereniku i njegova nemogućnost da ih sve rešava u zakonskom roku, direktna je posledica odsustva odgovornosti za kršenje prava. Problem sa ostvarivanjem prava javnosti da zna još uvek je prisutan, a nerazjašnjeni slučajevi „Savamala" i „Helikopter" su neki od brojnih dokaza ove poražavajuće činjenice.

U vezi sa slučajem „Savamala", Poverenik je u februaru izrekao Višem javnom tužilaštvu u Beogradu novčane kazne, zbog nepostupanja po nalogu iz rešenja Poverenika, u tri slučaja u kojima su se predmeti zahteva tražioca informacije odnosili na slučaj „Savamala".[210] Više javno tužilaštvo nije postupilo po rešenju, već je obavestilo Poverenika da je celokupne spise predmeta prosledilo Apelacionom

---

saopstenja-i-aktuelnosti/2519-otkloniti-pravne-i-fakticke-nedostatke-u-funkcionisanju-integrisanog-zdravstvenog-inform-sistema.html.

207 *Sl. glasnik RS*, 123/14, 106/15 i 105/17.

208 „Obrada podataka o ličnosti u oblasti zdravstva – problem koji traži ozbiljna rešenja, ne improvizacije", 13. novembar. Saopštenje dostupno na sajtu Poverenika: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2708-obrada-podataka-o-licnosti-u-oblasti-zdravstva-problem-koji-trazi-ozbiljna-resenja-ne-improvizacije.html.

209 „Predlog Zakona o nacionalnom DNK registru – mnogo spornih pitanja", 18. septembar. Dostupno na: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2649-predlog-zakona-o-nacionalnom-dnk-registru-mnogo-spornih-pitanja.html.

210 Slučajevi se odnose na: profesionalnu biografiju postupajućeg tužioca; informacije o tome da li su protiv lica koja nisu postupala po zahtevima tužioca u toku istrage pokrenuti krivični postupci i informacije o tome da li su protiv istih lica pokrenuti disciplinski postupci, i ako jesu, delovodni brojevi akata kojima je to učinjeno.

javnom tužilaštvu u Beogradu, što ne predstavlja nikakav procesni akt predviđen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, čime se nameće zaključak da je Više javno tužilaštvo pokušalo da „uspostavi" nov, u pravnom poretku nepostojeći mehanizam za izigravanje prava javnosti, čime je direktno učinilo prekršaj.[211]

Nekoliko meseci kasnije, Poverenik je uputio pismo[212] Republičkom javnom tužiocu u kom je ukazao na niz razloga koji nalažu preispitivanje odnosa Tužilaštva prema pravima građana na slobodan pristup informacijama i na zaštitu podataka o ličnosti, kao i prema aktivnostima Poverenika koji ta prava, po zakonu, štiti. Povod za pismo bila je tužba koju je Republički javni tužilac podneo protiv Poverenika, kojom se tražio poništaj njegovog rešenja „zbog kršenja zakona na štetu javnog interesa" jer je naložio da se javnosti učini dostupnom profesionalna biografija postupajućeg zamenika javnog tužioca u slučaju „Savamala".

Septembra 2017. godine Poverenik je naložio Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu da novinarki Mreže za istraživanje kriminala i korupcije – *KRIK* dostavi kopije izveštaja koje je Direkcija policije MUP Srbije dostavila Višem javnom tužilaštvu u Beogradu u vezi sa slučajem „Savamala", a koje je Više javno tužilaštvo prosledilo Prvom osnovnom javnom tužilaštvu. Naime, tužilaštvo je odbilo da dostavi podatke po zahtevu za pristup informacijama koje je podnela novinarka *KRIK* pod izgovorom da je u toku predistražni postupak, koji bi se mogao ugroziti ostvarivanjem prava na pristup informacijama. Ne treba gubiti iz vida da se rušenje objekata u Hercegovačkoj ulici desilo u aprilu 2016. godine i da je javnost očekivala da pretkrivični postupak bude okončan a kako je naglasio Poverenik interes javnosti u vezi sa ovim slučajem više je nego opravdan. Ovu tvrdnju potvrđuju građanski protesti, nezadovoljstvo iskazano u medijima i na društvenim mrežama ali takođe i stav Evropskog parlamenta, koji je, usvajajući Rezoluciju o izveštaju EK o Srbiji[213] u junu 2017. godine, izrazio zabrinutost zbog događaja u Hercegovačkoj ulici i činjenice da ni posle više od godinu dana nije došlo do pomaka u njegovom rešavanju kao ni privođenja odgovornih aktera pravdi.[214]

Tokom 2016. godine, novinarka antikorupcijskog portala *Pištaljka* je, preko zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, tražila od Agencije za borbu protiv korupcije da joj dostavi informacije u vezi sa imovinom gradonačelnika Beograda Siniše Malog povodom navoda da je Mali vlasnik 24 apartmana u Bu-

211 Vidi više na: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2545-slucaj-qsavamalaq-poverenik-izrekao-kazne-visem-javnom-tuzilastvu.html.

212 Pismo Poverenika upućeno Republičkom javnom tužiocu dostupno na: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2592-preispitivanje-odnosa-tuzilastva-prema-zastiti-prava-gradjana-nuzno.html.

213 Rezolucija Evropskog paralamenta od 14. juna 2017. godine dostupna na engleskom jeziku: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2017–0261.

214 „Slučaj 'Savamala' – više nego očigledno legitiman predmet interesovanja javnosti", 14. septembar. Dostupno na sajtu Poverenika: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2648-slucaj-qsavamalaq-vise-nego-ocigledno-legitiman-predmet-interesovanja-javnosti.html.

garskoj.[215] Agencija je zahtev odbila u celosti pravdajući takav postupak time da određeni deo podataka iz dokumenata predstavljaju u smislu člana 38 Zakona o tajnosti podataka „strogo poverljive" podatke,[216] radi čije zaštite je neophodno da im pristupi lično poverenik, u prostorijama Agencije, uz prethodnu najavu, što je u suprotnosti sa standardima neophodne saradnje državnih organa. Kako je Agencija odbila da izvrši rešenje Poverenika u celosti, novčano je kažnjena za učinjen prekršaj. Ipak, ostala je sumnja da su se, izbegavanjem pružanja informacija, zataškale nezakonite radnje nadležnih i onih na koje su se konkretne informacije odnosile.[217]

Proces izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja započet je 2011. godine, neopravdano je odlagan da bi u međuvremenu bio i obustavljen. Poverenik se u septembru sastao sa ministrom za državnu upravu i lokalnu samoupravu, koji mu je najavio da će finalni Nacrt zakona ući u skupštinsku proceduru krajem 2017. godine. Tom prilikom razgovarali su i o značaju saradnje državnih organa i institucije Poverenika, a razmatran je i razvoj elektronskog informatora o radu koji bi javna uprava uvela u celosti, u skladu sa zakonom, a u cilju postizanja što veće transparentnosti i otvorenosti ka građanima.[218]

Aktivnosti Poverenika Rodoljuba Šabića su, kao i prethodnih godina, često shvaćene na pogrešan način. U prilog tome, pored podnetih tužbi, govore i napadi u medijima i česti pokušaji diskreditovanja njegovog savesnog rada. S obzirom na predstojeće lokalne izbore, u medijima se provlačilo Šabićevo ime, kao jednog od mogućih kandidata na funkciji gradonačelnika Beograda, iako je on lično dao izjavu da o tome nije razmišljao.[219] Imajući u vidu da mu u gotovo istom periodu ističe mandat na funkciji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, pojedini predstavnici vlasti su iskoristili kao pogodno tle da Poverenika neosnovano optuže za pristrasan rad i mešanje u politiku. Kada je u oktobru pokrenuo postupak nadzora nad primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u projektu „Senior kartice", gradski menadežer Goran Vesić ga je, prilično žustro reagujući, ocenio kao „političkog potrčka propalih opozicionih stranaka" uz komentar da „od čoveka koji je do pre samo nekoliko meseci najavljivao da će biti kandidat za gra-

215 Vidi više na: https://www.krik.rs/sinisa-mali-tajno-kupio-24-stana-na-bugarskom-primorju/.

216 *Sl. glasnik RS*, 104/09. Shodno članu 14 Zakona o tajnosti podataka, stepen klasifikacije „strogo poverljivo" vezan je za podatke čije bi odavanje dovelo do „teške štete po interese Republike Srbije". Teško je zamisliti kako bi odavanje podataka o prihodima i imovini bilo kog funkcionera, pa i gradonačelnika, moglo u takvoj, „dramatičnoj" meri ugroziti nacionalne interese.

217 Saopštenje Poverenika od 25. maja. Dostupno na: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2595-qstrogo-poverljivoq-sluzi-za-zastitu-veoma-vaznih-legitimnih-interesa-ne-za-zataskavanje-sumnjivih-rad.html.

218 „Poverenik i ministar o aktivnostima u cilju razvoja otvorene uprave", 7. septembar. Dostupno na sajtu Poverenika: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2646-poverenik-i-ministar-o-aktivnostima-u-cilju-razvoja-otvorene-uprave.html.

219 „Šabić: Šanse opozicije u Beogradu nisu nerealne", *Danas,* 20. jul. Dostupno na: http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=351578&title=%C5%A0abi%C4%87%3A+%C5%A0anse+opozicije+u+Beogradu+nisu+nerealne.

donačelnika ništa drugo i ne može da se očekuje".[220] Tokom istog meseca, u medijima su plasirani neistiniti navodi Poverenika da „policija hoće da ga uhapsi", kada ga je posetila patrola uniformisanih pojedinaca, što je ocenio kao još jedan napad i pokušaj destabilizacije čitave institucije Poverenika.[221]

Ove godine, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti primio je sertifikat o sistemu upravljanja informacionom bezbednosti ISO 27001:2013 (*Information Security Management System*).[222] Bezbednost informacija je za Poverenika veoma značajna sa stanovišta obe funkcije koje vrši, i zaštite podataka o ličnosti i tajnosti podataka. Ovaj sertifikat je potvrda kvalitetne zaštite svih podataka sa kojima Poverenik radi. Nažalost, u realnosti se nezakonito raspolaže ličnim podacima građana, a poverljive informacije „cure" iz raznih državnih organa.[223] Ostaje nada da će Poverenik svojim primerom podstaći i druge državne organe da uvedu ovaj standard, naročito oni čija nadležnost, kao i delokrug rada, podrazumeva rukovanje podacima o ličnosti i podacima poverljive prirode. To se odnosi i na osobu koja će naslediti sadašnjeg Poverenika, budući da njegov mandat ističe sledeće godine. Od izuzetne je važnosti da sledeći vršilac funkcije Poverenika istraje u naporima da očuva nezavisnost ove institucije, koja, čini se, još uvek odoleva iskušenjima i drži do doslednosti.

4.3. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ustanovljen je na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije[224] i nadzire primenu propisa o zabrani diskriminacije, sprečava sve oblike diskriminacije i unapređuje ostvarivanje i zaštitu ravnopravnosti, prima i razmatra pritužbe zbog povrede Zakona, pruža informacije podnosiocima pritužbi i može da pokrene tužbe, prekršajne i krivične prijave, uz saglasnost osobe o kojoj je reč. On takođe daje preporuke i mišljenja u konkretnim slučajevima diskriminacije, izriče zakonom utvrđene mere i ovlašćen je da upozorava javnost na teške slučajeve diskriminacije i prati sprovođenje zakona i drugih propisa u svojoj oblasti. Ovlašćen

220 „Bura oko penzionerskih kartica – Šabić: Pokrenut postupak nadzora. Vesić: Ponaša se kao politički potrčko", *Blic*, 31. oktobar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/beograd/bura-oko-penzionerskih-kartica-sabic-pokrenut-postupak-nadzora-vesic-ponasa-se-kao/7782yrp.

221 Vidi saopštenje Poverenika na sledećem linku: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2664-smisljen-pokusaj-destabilizacije-poverenika-kao-nezavisne-institucije.html.

222 Visoki standard za ustanovljavanje i upravljanje informacionom bezbednošću ustanovila je Međunarodna organizacija za standardizaciju. Ovaj sertifikat izdaje se tek nakon provere od strane ovlašćenih oditora o usvojenom i sprovedenom sistemu bezbednosti informacija unutar neke organizacije. Podrazumeva kao nužno usvajanje i sprovođenje brojnih procedura, preduzimanje specifičnih i tehničkih mera zaštite i edukaciju i upoznavanje svih zaposlenih o promenama u radu u cilju zaštite podataka.

223 „Povereniku uručen sertifikat visoke informacione bezbednosti", 20. oktobar. Dostupno na sajtu Poverenika: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2663-povereniku-urucen-sertifikat-visoke-informacione-bezbednosti-iso-270012013.html.

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

je i da inicira donošenje ili izmenu propisa i daje mišljenje o nacrtima zakona i drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije, uz preporuke organima javne vlasti i drugim licima mera za ostvarivanje ravnopravnosti.

U svom petogodišnjem mandatu, nadležnosti Poverenika za zaštitu ravnopravnosti obavlja Brankica Janković (Poverenica), koju je Narodna skupština Republike Srbije izabrala maja 2015. godine. U okviru institucije Poverenika postoji Stručna služba, koja je od kraja 2016. godine započela rad u adekvatnijim uslovima nego što je to bio slučaj prethodnih godina, čime je građanima omogućena bolja dostupnost same institucije.

Što se tiče oblasti u kojima se diskriminacija najčešće pojavljuje, najveći broj pritužbi, kao i ranije, podnosi se zbog diskriminacije u postupku zapošljavanja ili na radnom mestu. Na konferenciji održanoj u novembru koja se bavila položajem žena Poverenica je naglasila da su žene često manje plaćene od muškaraca za isti posao, da ih poslodavci često prebacuju na niže radno mesto, te da su diskriminisane na tržištu rada.[225] Zbog lošeg položaja žena na radnim mestima Stručna služba Poverenika za ravnopravnost je ove godine izradila priručnik „Kodeks ravnopravnosti – Smernice za kreiranje antidiskriminatorne politike poslodavaca u Srbiji“,[226] s ciljem da on bude koristan alat poslodavcima u ostvarivanju ravnopravnosti i jednakih šansi za sve.

Jedan od najozbiljnijih problema, na koje je Poverenica u više navrata ukazivala tokom godine, jeste nasilje u porodici i nasilje nad ženama. Iako je ove godine stupio na snagu Zakon o sprečavanju nasilja u porodici,[227] koji je uneo značajne novine i ima pozitivne efekte u praksi, evidentno je da problem u sistemskom smislu još dugo neće biti rešen. Poverenica je, povodom Međunarodnog dana borbe protiv nasilja nad ženama, u javnosti apelovala na kontinuirano unapređenje sistema zaštite i prevencije rodno zasnovanog nasilja čitavim spektrom mehanizama koji stoje na raspolaganju. Poverenica je istakla i da je izveštavanje o nasilju u porodičnim i partnerskim odnosima u pojedinim medijima i dalje na niskom profesionalnom nivou, o kom se govori na senzacionalistički način, uz nepoštovanje novinarske etike i kršenje Kodeksa novinara Srbije.[228]

Poverenica je u toku 2017. godine reagovala na povrede prava na ravnopravno postupanje i pojave diskriminacije u nekoliko ozbiljnih slučajeva i u nekoliko navrata uputila preporuke mera za ostvarivanje ravnopravnosti organima javne vlasti. Tako je u novembru uputila preporuke Ministarstvu zdravlja, Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje i Specijalnoj bolnici za interne bolesti Vrnjačka Banja

225 „Diskriminacija žena u Srbiji – Poslodovci lakše otpuštaju zaposlene, dame kraće spavaju, i primaju 10.000 manje od muškaraca“, *Blic,* 7. novembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/diskriminacija-zena-u-srbiji-poslodovci-lakse-otpustaju-zaposlene-dame-krace-spavaju/r7pxxds.

226 Kodeks dostupan na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/kodeks-ravnopravnosti/.

227 *Sl. glasnik RS*, br. 94/16.

228 Saopštenje Poverenice dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/saopstenje-povodom-medunarodnog-dana-borbe-protiv-nasil%D0%88a-nad-zenama/.

jer je, u toku postupka po pritužbi organizacije civilnog društva, došla do saznanja da je ta Specijalna bolnica opremljena za vršenje dijaliza, ali da zbog određenih problema ne obavlja dijalizu, usled čega se osobama sa invaliditetom koje se leče dijalizom uskraćuje pružanje ove zdravstvene usluge.[229] U maju, opšte preporuke Poverenice upućene su Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja jer se, u toku postupka po pritužbama građana i građanki, došlo do saznanja da pojedine lokalne samouprave i roditelji dece sa smetnjama u razvoju, imaju brojne nedoumice u vezi sa uspostavljanjem i obezbeđivanjem dodatne podrške pratilaca deci i učenicima sa smetnjama u razvoju.[230]

Neposredno po obeležavanju Međunarodnog dana tolerancije u novembru, Poverenica je upozorila da pojedini mediji prema određenim društvenim grupama imaju omalovažavajući i uvredljiv odnos. Jedan od primera je naslovna strana dnevnog lista *Alo* koji je uz fotografiju obnažene žene objavio tekst poruke kojom joj se upućuje pretnja smrću. Poverenica je oštro osudila ovaj postupak ocenjujući ga kao uznemirujuću, neprimerenu i približnu pretnjom nasiljem.[231] Ranije iste godine, u junu, desio se incident u dvorištu jedne osnovne škole u Beogradu, kada je grupa osmaka pretukla učenika sedmog razreda samo zato što je Rom, koji je Poverenica najoštrije osudila i zahtevala hitnu reakciju svih nadležnih organa.[232]

Povodom Evropskog dana međugeneracijske solidarnosti, Poverenici je uručeno priznanje seniora Gerontološkog centra Beograd za doprinos u unapređenju uslova života starijih.[233] U okviru Sajma za treće doba 55+, održanog u maju, Kancelarija za zdravlje starih, Gradski zavod za javno zdravlje Beograd i magazin *Penzija* dodelili su Poverenici povelju o statusu „Prijatelj zdravlja starih“, za doprinos u borbi protiv diskriminacije najstarijih sugrađana i sugrađanki, unapređenje ravnopravnosti, kao i za promovisanje i razvijanje međugeneracijske saradnje i solidarnosti.[234] Takođe, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ovogodišnji je dobitnik Priznanja za doprinos afirmisanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

229 Preporuka mera upućena odgovornim državnim organima dostupna na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/preporuka-mera-ministarstvu-zdravlja-rfzo-i-specijalnoj-bolnici-v-b-za-ostvarivanje-ravnopravnosti-u-oblasti-pruzanja-zdravstvenih-usluga/.

230 Detaljnije o upućenim preporukama vidi na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/opsta-preporuka-ministarstvu-prosvete/.

231 „Upozorenje povodom naslovne strane dnevnog lista Alo“, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 17. novembar. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/upozorenje-povodom-naslovne-strane-dnevnog-lista-alo/.

232 „Upozorenje povodom napada na romskog učenika“, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 13. jun. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/upozorenje-povodom-napada-na-romskog-ucenika/.

233 „Saopštenje povodom priznanja poverenici za doprinos međugeneracijskoj solidarnosti“, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 29. april. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/priznanje-za-medjugeneracijsku-solidarnost-poverenici/.

234 „Povelja Prijatelj zdravlja starih poverenici Brankici Janković“, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 25. maj. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/povelja-prijatelj-zdravlja-starih-poverenici-brankici-jankovic/.

i transparentnost u radu koju dodeljuje Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, povodom Međunarodnog dana prava javnosti da zna.[235]

Sa druge strane, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je, po treći put, dodelio Godišnje medijske nagrade za toleranciju za 2017. godinu. Mnogi od ovih kvalitetnih radova dolaze iz unutrašnjosti Srbije, što je pozitivan aspekt borbe protiv stereotipa i predrasuda prema manjinskim i marginalizovanim društvenim grupama, koja bi trebalo da se širi na čitavu teritoriju države, posebno imajući u vidu da mediji mogu da utiču na izgradnju tolerantnog društva u kojem se poštuju ljudska prava i slobode.[236]

Institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kao i ranijih godina, nije bila ometena u svom radu od strane predstavnika vladajućeg vrha, niti se susretala sa drugim problemima u odnosu sa izvršnim organima, za razliku od prethodno analiziranih nezavisnih tela.

4.4. Agencija za borbu protiv korupcije

Agencija za borbu protiv korupcije (Agencija) je samostalan i nezavisan državni organ koji, u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije[237] (u daljem tekstu: Zakon), nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije,[238] Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije[239] i daje preporuke i mišljenja na primenu ovog zakona i nadležna je da pokreće postupak i izriče mere zbog njegove povrede. Iako treba da odigra važnu ulogu u prevenciji i borbi protiv korupcije, po oceni većeg dela javnosti koji prati rad ove institucije ona nikada nije bila dovoljno efikasna u borbi protiv korupcije ali je dodatno njen uticaj u poslednjih godinu dana vidno oslabio. Uprkos tome što je Agencija za borbu protiv korupcije u toku godine izdala neke preporuke opšti utisak je da se državni organi nedovoljno rukovode njenim nalazima, kako na lokalnom, tako i na najvišem nivou javne vlasti. Razlog je pre svega u zastoju u izboru organa Agencije i zbog činjenice da se više od tri godine čeka na novi Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije kojim bi se Agenciji omogućilo da efikasnije obavlja svoju delatnost.

---

235 „Poverenik dobitnik Priznanja za doprinos afirmisanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i transparentnost u radu“, 28. septembar. Dostupno na sajtu Poverenika: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/poverenik-dobitnik-priznanja-za-doprinos-afirmisanju-prava-na-slobodan-pristup-informacijama-od-javnog-znacaja-i-transparentnost-u-radu/.

236 „Dodeljene Godišnje medijske nagrade za toleranciju za 2017. godinu“, 15. novembar. Dostupno na sajtu Poverenika: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/dodeljene-godisnje-medijske-nagrade-za-toleranciju-za-2017-godinu/.

237 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 i 8/2015 – odluka US.

238 Dokument dostupan na sledećem linku: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf.

239 Dokument dostupan na sledećem linku: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Akcioni_plan_za_sprovodjenje_Strategije.pdf.

Radna grupa zadužena za izradu Nacrta zakona, a kojom je predsedavala tadašnja direktorka Agencije, formirana je još pre dve godine. Nacrt je stigao na javnu raspravu oktobra 2016. godine, ali u toku 2017. godine nije usvojen.

4.4.1. Izbor organa Agencije za borbu protiv korupcije

Prema Zakonu, organe Agencije čine direktor i Odbor, koji bi trebalo da broji 9 članova. Članove odbora Agencije bira Narodna skupština a direktora postavlja Odbor. Međutim, tokom skoro cele 2017. godine, Agencija je funkcionisala u kadrovski nepotpunom sastavu. Još u decembru 2016. godine, tadašnja direktorka Agencije Tatjana Babić podnela je ostavku na tu funkciju,[240] a ubrzo potom i njen zamenik. Nakon toga, u 2017. godini, za vršioca dužnosti direktora izabrana je Verka Atanasković, a dva javna konkursa za izbor na mesto direktora prošla su bezuspešno. Prvi konkurs održan je u februaru 2017. godine ali nijedan kandidat nije dobio potrebnu većinu glasova članova Odbora,[241] pa je doneta odluka o raspisivanju novog konkursa. Međutim, ni u drugom pokušaju direktor nije izabran, s obzirom da je istekao mandat četiri člana Odbora, pa je sa preostala dva člana bilo nemoguće izglasati novog direktora.[242]

Nedovoljan broj članova Odbora kočio je rad Agencije tokom godine, posebno imajući u vidu činjenicu da je njihov funkcionalan rad preduslov za izbor direktora. Po Zakonu, po jednog člana Odbora imenuju Vlada, predsednik i Skupština Srbije, a svi ostali dolaze na predlog stručnih udruženja i nezavisnih institucija.[243] Iako je većina tih tela predložila kandidate za članove Odbora, Skupština Srbije se o njima nije izjašnjavala. Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu nije na sednici održanoj jula 2017. godine razmatrao izbor tri kandidata, već je predlog vratio predlagačima uz obrazloženje da su se usled predsedničkih izbora promenile okolnosti. Jedna od kandidatkinja za članstvo u Odboru Agencije bila je i Vida Petrović Škero, bivša predsednica Vrhovnog suda Srbije, na zajednički predlog Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Predlog za izbor Petrović Škero upućen je Skupštini Srbije još 2015. godine, i stalno ignorisan, da bi ove godine bio vraćen zbog, prema navodima

240 Tatjana Babić je stupila na funkciju direktora Agencije 2013. godine, ali je podnela ostavku na tu funkciju zbog imenovanja za sudiju Ustavnog suda Srbije.

241 Tadašnji član Odbora Božo Drašković izjavio je za *Peščanik* da je konkurs propao, između ostalog, i zato što je kandidatkinja koja je dobila najviše glasova članova Odbora Agencije, povezana sa vladajućom Srpskom naprednom strankom. Reč je o Ljiljani Blagojević, gradskoj pravobraniteljki i nekadašnjoj pomoćnici ministra Nikole Selakovića.

242 Od ukupno devet članova Odbora, potrebno je da najmanje njih petoro da dâ glas jednom kandidatu.

243 Prema članu 9 Zakona, koji utvrđuje sastav Odbora, pored tri člana koje imenuju politički subjekti, ostali članovi se biraju na predlog Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja (putem zajedničkog dogovora), Socijalno-ekonomskog saveta, Advokatske komore Srbije, udruženja novinara u Republici Srbiji (putem zajedničkog dogovora).

predsednika Odbora za pravosuđe, mogućeg neslaganja novog Zaštitnika građana sa predlogom, s obzirom da je u međuvremenu došlo do promene vršioca dužnosti ombudsmana.[244] Ovaj čin ne predstavlja ništa drugo do samo još jedan vid kontrole i gušenja nezavisnih institucija u Srbiji, uključujući i Agenciju za borbu protiv korupcije, koja je više od šest meseci bila bez direktora, a zbog nepotpunog sastava Odbor Agencije nije mogao da donosi odluke jer nije postojala neophodna većina, odnosno najmanje pet glasova.[245]

Krajem jula, izabrana su četiri nova člana Odbora u Narodnoj skupštini Republike Srbije.[246] Na taj način je Odbor dobio potrebnu većinu od šest članova,[247] čime se istovremeno stvorila mogućnost da se izabere direktor. Međutim, poražavajući je podatak da Odbor Agencije još uvek radi u nepotpunom sastavu jer poslanici nisu izabrali članove koje su predložili nezavisni organi i udruženja, na šta su zakonom obavezani. Konstitutivna sednica Odbora održana je u avgustu i formirana je tročlana Konkursna komisija koja je obavila razgovor sa svim kandidatima koji su ispunjavali uslove konkursa,[248] pa je 6. septembra za direktora Agencije jednoglasno izabrana Majda Kršikapa, tadašnji sekretar Visokog saveta sudstva. Kršikapa je prethodno radila u Vrhovnom sudu Srbije i Vrhovnom kasacionom sudu.

U periodu njenog vršenja funkcije direktorke, Agencija je pokrenula nekoliko značajnih postupaka, kao što su vanredne kontrole imovine i prihoda[249] gradonačelnika Beograda Siniše Malog, bivšeg predsednika Srbije Tomislava Nikolića,

244 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljub Šabić najoštrije je osudio ovaj potez Narodne Skupštine, navodeći da predlagači nisu individue (Saša Janković i Rodoljub Šabić), već nezavisne institucije Zaštitnika i Poverenika u celosti.

245 „Novi korak unazad u borbi protiv korupcije“, *CINS*, 8. jul. Dostupno na: https://www.cins.rs/srpski/news/article/novi-korak-unazad-u-borbi-protiv-korupcije.

246 U Skupštini su izglasani Jelena Stanković, predložena od strane Državne revizorske institucije, Miloš Stanković, kojeg je predložio predsednik Republike Aleksandar Vučić, Slobodan Gazivoda, na predlog Vrhovnog kasacionog suda i Ivan Kovačević kao kandidat Socijalno-ekonomskog saveta. Narodni poslanici nisu prihvatili predlog dva udruženja novinara Srbije da Živojin Rakočević bude sedmi član Odbora. Vidi više u saopštenju *CINS* od 31. jula: https://www.cins.rs/srpski/news/article/narodna-skupstina-izabrala-je-cetiri-clana-odbora-agencije-za-borbu-protiv-korupcije.

247 Pored prof. dr Dragana Mitrovića, redovnog profesora na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, koji vrši funkciju predsednika Odbora Agencije i Danice Marinković, člana Odbora Agencije, sudije Apelacionog suda u Kragujevcu u penziji, izborom četiri nova člana Odbora Agencije obezbeđena je potrebna većina za donošenje odluka. Ostala tri člana predlažu nezavisne institucije i udruženja.

248 Prema članu 16 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, za direktora može da bude izabrano lice koje ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, ima završen pravni fakultet i najmanje devet godina radnog iskustva i nije osuđeno za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije direktora. Direktor ne može da bude član političke stranke, odnosno političkog subjekta i podleže istim obavezama i zabranama koje se po ovom zakonu odnose na funkcionere.

249 Agencija vrši redovnu proveru podataka iz izveštaja o imovini i prihodima funkcionera na osnovu Godišnjeg plana provere izveštaja, kao i *ad hoc* provere. Vidi više na sajtu Agencije: www.acas.rs/саопштење-о-ванредној-провери-пода̀та/.

kao i još 11 političkih funkcionera, zbog informacija koje su se pojavile u javnosti u vezi sa njihovom imovinom, a koje su različite od onih koje su prijavljene Agenciji.[250] Utvrđeno je da je Siniša Mali tri puta prekršio Zakon o Agenciji, a da mu je to telo sva tri puta izreklo upozorenje kao najblažu moguću kaznu, s obzirom da ne postoji zakonska mogućnost da se funkcioneru kome je jednom izrečena mera upozorenja u drugom postupku utvrđivanja povrede Zakona o Agenciji izrekne teža mera, odnosno mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje ili mere javnog objavljivanja odluke o povredi.[251]

Tokom njenog mandata Agencija je objavila izveštaj[252] o finansiranju političkih partija tokom ovogodišnje predsedničke kampanje, u kome je konstatovala da su političke partije na osnovu donacija fizičkih lica, prikupile 54 puta više novca nego 2012. godine.[253] Između ostalog, izveštaj pokazuje da je većina donatora SNS uplatila za kampanju identične iznose u vrednosti od 40.000 dinara.[254] Prema istraživanju koje je sproveo BIRN ustanovljeno je da je skoro 7.000 pojedinačnih donacija uplaćeno tokom predizborne kampanje za predsednika Srbije u 2017. godini. Pokazalo se takođe da je Srpska napredna stranka koristila pojedinačne donatore da bi prikrila prave izvore sredstava za kampanju što je nezakonito prema Zakonu o finansiranju političkih stranaka.[255] Jedan pokazatelj organizovanosti prirode donacija je činjenica da su skoro svi donatori – 98 posto – stranci SNS davali upravo isti iznos: 40.000 dinara što je više od 2 miliona evra Vučićevoj predsedničkoj izbornoj kampanji – više od trećine ukupnog iznosa od 6,5 miliona eura[256]

Agencija je dopisom od 16. oktobra 2017. godine zatražila od Uprave za sprečavanje pranja novca da izvrši kontrolu transakcija Srpske napredne stranke, zbog sumnje da novac, koji im je kroz donacije uplaćivan uoči predsedničkih izbora 2017. godine, potiče od nelegalnih aktivnosti (između ostalih, i pranja novca).[257]

250 „Vanredna kontrola imovine za 13 političara u Srbiji“, *AlJazeera Balkans*, 27. oktobar. Dostupno na: http://balkans.aljazeera.net/video/vanredna-kontrola-imovine-za-13-politicara-u-srbiji.

251 „CINS: Siniši Malom najblaže kazne za kršenje zakona“, *N1*, 13. novembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a341767/Vesti/Vesti/CINS-Sinisi-Malom-najblaze-kazne-za-krsenje-Zakona-o-Agenciji-za-borbu-protiv-korupcije.html.

252 Izveštaj o troškovima izborne kampanje za izbor predsednika Republike Srbije 2017. godine dostupan na internet stranici Agencije: www.acas.rs/агенција-објављује-извештај-о-трошко/.

253 U izveštaju se navodi da su najviše novca od donacija građana prikupili Aleksandar Vučić, oko 270 miliona dinara i Vuk Jeremić, oko 220 miliona dinara.

254 Osim Srpske napredne stranke, Agencija je tražila i proveru Narodnog slobodarskog pokreta, čiji je kandidat na izborima bio Miroslav Parović. Oni su, prema izveštaju objavljenom na sajtu Agencije, za kampanju ove godine skupili nešto više od dva miliona dinara kroz 63 donacije – 28 ih je bilo u iznosu od po 30.000 dinara, a 18 od po 40.000 dinara.

255 *Sl. glasnik RS*, 43/11 i 123/14.

256 Vidi više: http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-president-claims-clean-campaign-finances-10–18–2017.

257 „BIRN: SNS se sumnjiči za nelegalne donacije u kampanji“, *N1*, 25. decembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a351855/Vesti/Vesti/BIRN-SNS-se-sumnjici-za-nelegalne-donacije-u-kampanji.html.

Zanimljivo je da je dopis Upravi za sprečavanje pranja novca potpisala tadašnja direktorka Agencije Majda Kršikapa, koja je na to mesto izabrana 6. septembra 2017. a već 13. novembra je podnela neopozivu ostavku.[258] Majda Kršikapa nije navodila razloge zbog kojih je podnela ostavku, niti da li taj čin ima veze sa političkim pritiscima interesnih grupa.[259] U svom saopštenju povodom ostavke Kršikape Transparetnost Srbija istakla je da bi „za građane, a i za kandidate za mesto direktora na novom konkursu svakako bilo od značaja da čuju i razloge zbog kojih se nedavno izabrana direktorka odlučila na ovakav korak, ukoliko oni imaju veze sa položajem i uslovima rada ključnog antikorupcijskog preventivnog državnog organa". Treba istaći da je od dolaska Kršikape na mesto direktorke, Agencija za borbu protiv korupcije zabeležila pozitivne pomake u svom radu. S tim u vezi, u svom biltenu Transparentnost je pohvalila rad Kršikape i istakla utisak njene spremnosti da unapredi rad ovog nezavisnog organa čija se transparentnost za to vreme znatno povećala.[260]

Nakon prihvatanja ostavke Majde Kršikape Odbor je na telefonskoj sednici, za vršioca dužnosti direktora Agencije ponovo izabrao Verku Atanasković. Istovremeno je dogovoreno da Odbor Agencije raspiše javni konkurs za izbor novog direktora Agencije, koji je i raspisan 22. novembra a najavljeno je da će se na sednici Komisije, planiranoj za 27. decembar 2017. godine izvršiti izbor novog direktora što se nije dogodilo. Odbor i Komisija su u uži izbor izabrali 10 kandidata koje će intervjuisati u 2018. godini i objavili biografije devet kandidata (jedan kandidat se nije saglasio da mu ime bude objavljeno).[261]

4.4.2. Aktivnosti Agencije za borbu protiv korupcije u 2017. godini

Tokom godine, Agencija za borbu protiv korupcije se oglašavala u javnosti davanjem mišljenja, u skladu sa Zakonom. Tako je u julu dala mišljenje na Nacrt zakona o dualnom obrazovanju koji je ocenila neadekvatnim jer predviđa izuzetno malo obaveza za poslodavce, ne primoravajući ih da učenicima obezbedi dostojanstvene uslove rada, dok sa druge strane Privrednoj komori daje preširoka ovlašće-

258 „Direktorka Agencije za borbu protiv korupcije podnela ostavku", *Nedeljnik*, 13.novembar. Dostupno na: www.nedeljnik.rs/politiko/portalnews/direktorka-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-podnela-ostavku/.

259 „Nejasni razlozi za ostavku direktorke Agencije za borbu protiv korupcije", *CINS*, 13. novembar. Dostupno na: https://www.cins.rs/srpski/news/article/nejasni-razlozi-za-ostavku-direktorke-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-.

260 „Dostupno više podataka o radu Agencije za borbu protiv korupcije", *Transparentnost Srbija*, 29. oktobar. Dostupno na: www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/podlupom/9496-dostupno-vise-podataka-o-radu-agencije-za-borbu-protiv-korupcije.

261 „Agencija za borbu protiv korupcije dobija zakon i novog direktora do kraja godine", *Glas Amerike*, 14. decembar. Dostupno na: https://www.glasamerike.net/a/agencija-za-borbu-protiv-korupcije-dobija-zakon-i-direktora-do-kraja-godine/4163975.html.

nja.[262] Takođe, loše je ocenjen i Nacrt zakona o zdravstvenoj zaštiti. Agencija je navela da ostavlja dosta prostora za korupciju i da brojna pitanja, kao što su dopunski rad lekara u privatnoj praksi, zasnivanje radnog odnosa, provera kvaliteta stručnog rada, odobravanje specijalizacija, i druga rešenja, nisu u potpunosti regulisana postojećim tekstom.[263]

Agencija je i u 2017. godini nastavila da prati slučaj ministra odbrane Aleksandra Vulina, kome nije pošlo za rukom da dokaže poreklo više od 200.000 evra kojima je kupio stan u centru Beograda. Ministar je dao neuverljivo objašnjenje da je novac pozajmio od suprugine tetke iz Kanade. Zbog sumnje da je počinio krivično delo, Agencija ga je 2015. godine prijavila tužilaštvu koje je dve godine kasnije obustavilo postupak. Detalje izveštaja Agencije o tome kako su opovrgnuti Vulinovi dokazi o poreklu novca objavio je *KRIK* ove godine.[264]

Zbog odbijanja da portalu *Pištaljka* dostavi dokumenta u vezi sa imovinom gradonačelnika Siniše Malog, Agenciju je novčano sankcionisao Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.[265] Agencija je navela da dokumenta nose oznaku tajnosti, što je bilo sporno, a i niko od zaposlenih nije imao ovlašćenja da takvim dokumentima pristupa. Agencija je zahtev *Pištaljke* odbila pozivajući se na „ugrožavanje toka postupka" koji vodi i na „zaštitu privatnosti" gradonačelnika. Poverenik je ocenio da je neshvatljivo da bi informacije vezane za sumnju u pranje novca u kome je potencijalno učestvovao bilo koji funkcioner, mogle imati oznaku „strogo poverljivo".[266]

Pod kontrolom Agencije našao se i narodni poslanik i lider LDP Čedomir Jovanović, zbog čije je sporne imovine pokrenut vanredni postupak provere, a nakon pisanja medija da je Lučka kapetanija u Visu zabranila plovidbu njegovoj jahti, koja je bila „nezakonito korišćena".[267] Agencija je i obavestila javnost da je otpočela postupak kontrole imovine direktorke Etnografskog muzeja Mirjane Menković, na čiju je zloupotrebu službenog položaja i sumnju o koruptivnim delatnostima ukazao

262 „Agencija za borbu protiv korupcije kritikuje Zakon o dualnom obrazovanju", *Radnik.rs*, 28. jul. Dostupno na: http://radnik.rs/2017/07/agencija-za-borbu-protiv-korupcije-kritikuje-propis-o-dualnom-obrazovanju/.

263 „Rečeno i prećutano", *RTS*, 30. oktobar. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/radio/sr/story/24/radio-beograd-2/2919488/receno-i-precutano.html.

264 „'Tetka iz Kanade' platila Vulinu stan", *KRIK*, 18. septembar. Dostupno na: https://www.krik.rs/tetka-iz-kanade-platila-vulinu-stan/.

265 „Šabić: Agencija neosnovano prikrila podatke o Malom", *KRIK*, 10. mart. Dostupno na: https://www.krik.rs/sabic-agencija-neosnovano-prikrila-podatke-o-malom/.

266 „Poverenik ponovo kaznio Agenciju za borbu protiv korupcije", *N1*, 25. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a251204/Vesti/Vesti/Poverenik-kaznio-Agenciju-za-borbu-protiv-korupciju.html.

267 „Agencija za borbu protiv korupcije istražuje jahtu Čede Jovanovića", *Nezavisne novine*, 16. oktobar. Dostupno na: https://www.nezavisne.com/novosti/ex-yu/Agencija-za-borbu-protiv-korupcije-istrazuje-jahtu-Cede-Jovanovica/447450.

Sindikat „Etnografski muzej – Nezavisnost“ Beograd tokom 2016, zbog čega je direktorka svojevremeno uhapšena.[268]

Takođe, krajem oktobra Agencija je podnela Skupštini grada Beograda inicijativu za razrešenje Jasminke Bjeletić sa javne funkcije direktorke Apoteka Beograd. Tokom postupka, Agencija je utvrdila da je Bjeletić prekršila Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije jer je kao v.d. direktorka Apoteke zaključivala ugovore sa privrednim društvom Velexfarm, sa kojim ova ustanova nije imala poslovnu saradnju pre njenog stupanja na javnu funkciju, a u kojem je zaposlen njen sin.[269] U novembru je Agencija preporučila smenu sekretarke Skupštine Svetislave Bulajić jer je utvrđeno da je sebi isplaćivala dnevnice i naknade za prekovremeni rad.[270]

Krajem 2017. godine, Agenciji je apelovano u javnosti da pokrene postupak kontrole svih spornih javnih nabavki i ugovora koje je grad Beograd sklopio sa kompanijom *Keep Light* koja se godinama pojavljuje kao izvršilac radova vezanih za novogodišnju rasvetu, a u vezi sa spornom nabavkom jelke od 83.000 evra, što ona nije učinila.[271]

5. Medijske slobode – da li postoje?

5.1. Ocene stanja medijskih sloboda u Srbiji

Ocena stanja na medijskom prostoru Srbije u 2017. godini je uglavnom veoma negativna budući da su prisutni svi elementi koji su medije doveli u veoma težak položaj. Uočeni su trendovi koji se negativno odražavaju na slobodu medija, pojačani pritisci na novinare, sve češći napadi na medijske radnike, vređanja i nezadovoljavajuća sudska zaštita novinara. Većina posmatrača se slaže sa konstatacijom da se stanje u medijima u Srbiji pogoršava.

Do ovakvog zaključka došla je i Fridom Haus (*Freedom House*), organizacija koja godinama ocenjuje stanje u medijima u svetu, i u svom izveštaju konstatuje da je Srbija jedna od sedam zemalja u svetu u kojima je u 2017. godini došlo do najvećeg opadanja medijskih sloboda. Ova organizacija takođe navodi da se uviđaju napori vlasti u Srbiji da, slično kao i u nekim drugim državama, utiču na vesti

268 „Etnografski muzej – postupanje Agencije po predstavci Sindikata“, Agencija za borbu protiv korupcije. Dostupno na: www.acas.rs/етнографски-музеј-поступање-агенциј/.

269 „Agencija traži smenu direktorke Apoteka Beograd: Sklapala ugovore s firmom u kojoj radi njen sin“, *Insajder*, 24. oktobar. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/7787/.

270 „Agencija traži smenu sekretarke Skupštine – Sama sebe slala na put, dodeljivala dnevnice i prekovremeni rad“, *Blic*, 29. novembar. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/politika/agencija-trazi-smenu-sekretarke-skupstine-sama-sebe-slala-na-put-dodeljivala-dnevnice/5w4tfbd.

271 „Vasilić: Gradonačelnik Mali morao da zna za ugovor za jelku“, *Danas*, 23. decembar. Dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=365992&title=Vasili%C4%87%3A+Gradona%C4%8Delnik+Mali+morao+da+zna+za+ugovor+za+jelku.

vršenjem političkog uticaja na medije pružanjem podrške medijima koji pozitivno ocenjuju njihovo delovanje a u isto vreme ulažu velike napore da istisnu sa tržišta kritičke medije.[272]

Predsednik Evropske federacije novinara Morgens Bliher Bjeregard (*Blicher Bjerregard*) je ocenio da je Srbija najgori primer kršenja medijskih sloboda na Balkanu dok je generalni sekretar te organizacije, Rikardo Gutieres (*Ricardo Gutierrez*) ocenio da je vidljivo da u Srbiji nema podrške medijima, da političari aktivno rade protiv novinara, a takođe i da u javnim nastupima čak i podstiču mržnju protiv medija i novinara.[273]

Početkom 2017. godine Amnesti internešnal (*Amnesty International*) je istakao da provladini mediji nastavljaju da napadaju nezavisne novinare, a organizacija Reporteri bez granica (RSF) u 2016. godini rangira Srbiju na 66 mesto na listi od 180 zemalja u Indeksu svetske slobode štampe u 2017, što je pad od sedam mesta u odnosu na prethodnu godinu.[274] U globalnom izveštaju organizacija *Irex* je navela da indeks održivosti medija u Srbiji u 2017. godini iznosi 1,78 poena od mogućih četiri, što ukazuje da zemlja minimalno ispunjava ciljeve održivosti medija, dok su delovi zakonodavne i izvršne vlasti protiv sistema slobode medija, pa se naša zemlja svrstava u grupu sa Azerbejdžanom, Rusijom, Makedonijom, Kazahtstanom i Belorusijom.[275]

Evropska misija za zaštitu novinara u krivičnom zakonu (TAIEX) konstatuje da su mediji u Srbiji pod stalnim pritiskom vlasti, da su izvori nezavisnih i nepristrasnih informacija malobrojni kao i da su zabeleženi mnogobrojni slučajevi ometanja novinara – od zabrane prisustva konferencijama za medije do skrivanja informacija od javnog značaja.[276] I organizacija *Article 19* u analizi koja je obuhvatila 172 zemlje, zaključuje da je Srbija jedna od evropskih država koja je najčešće navođena kao zemlja u kojoj postoji zabrinjavajuće nazadovanje demokratije.[277]

Evropska komisija je u novembru 2017. godine sačinila dokument „Non-Paper" o trenutnom stanju u pregovaračkim poglavljima 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost).[278] Deo ovog izveštaja posvećen je i

272 Vidi detaljnije na: https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2017.

273 Intervju koji je dao Morgens Bliher Bjeregard dostupan na: https://www.slobodnaevropa.org/a/intervju-nedelje-bjeregard-mediji-u-srbiji/28791711.html. Vidi više na: *Južne vesti*, 16. novembar.

274 Organizacija RSF od 2002. godine ispituje stanje u medijima na svim kontinentima, a kao indikatori se uzimaju pluralizam, nezavisnost medija, medijsko okruženje i autocenzura, zakonodavni okvir, transparentnost i kvalitet infrastrukture koja podržava produkciju vesti i informacija. Više na: https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/reporteri-bez-granica-slobode-medija-u-srbiji-sve-gore-od-dolaska-vucica-2014-godine/.

275 Vidi na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=344928.

276 „TIEX: Mediji u Srbiji pod stalnim pritiskom vlasti", 22. oktobar. Dostupno na: https://beta.rs/vesti/drustvo-vesti-srbija/76021-taiex-mediji-u-srbiji-pod-stalnim-pritiskom-vlasti.

277 „Istraživanje: Pad slobode izražavanja u Srbiji odraz nazadovanja demokratije", 30. novembar. Dostupno na: https://beta.rs/vesti/drustvo-vesti-srbija/78910-istrazivanje-pad-slobode-izrazavanja-u-srbiji-odraz-nazadovanja-demo.

278 Izveštaj dostupan na internet stranici Ministarstva za evropske integracije: http://bit.ly/2BVp8TO. Više o ovome u III.2.2.

osnovnim pravima, među kojima istaknuto mesto ima i pravo na slobodu izražavanja. Osnovna ocena izveštaja je da *„Srbija nastavlja da se suočava sa značajnim izazovima u pogledu uspostavljanja povoljnog okruženja za pluralistički medijski prikaz"*. Naglašava se potreba *„potpunog sprovođenja medijskog zakonodavstva"*, a među najbitnijim problemima se izdvajaju pitanja: transparentnosti vlasništva i finansiranja privatnih medija; potrebe efikasnijeg nadzora državnog finansiranja medija i sufinansiranja medijskih sadržaja; neophodnost jačanja nezavisnosti, kapaciteta i mandata Regulatornog tela za elektronske medije; napada i zastrašivanja novinara i potrebe za sveobuhvatnijom zaštitom novinara; problema koji prate rad na izradi nove Medijske strategije.

I većina domaćih posmatrača i analitičara ocenjuje negativno medijsku situaciju u Srbiji. Grupa za slobodu medija, koja okuplja više desetina profesionalnih i organizacija civilnog društva, kao i brojne istaknute pojedince, zahtevala je prijem kod predsednice Vlade, Ane Brnabić. Na sastanku polovinom novembra ona je izrazila nezadovoljstvo stanjem u medijima i predala joj listu od 13 zahteva koji se odnose na aktivnosti neophodne za ostvarivanje pune medijske slobode.[279] Krajem godine predsednica Vlade je odgovorila na zahteve Grupe za slobodu medija navodeći, između ostalog, da Vlada Srbije ne pravi razliku između novinara, da se za novinsku agenciju *Tanjug* traži „najbolje rešenje koje će u najvećoj meri zadovoljiti javni interes građana". U odgovorima je Ana Brnabić navela i da nadležni organi „aktivno rade" na povećanju bezbednosti novinara i najavila da će Predlog strategije razvoja javnog informisanja „svakako biti javno dostupan dokument, otvoren za komentarisanje i sugestije, koji će biti i predmet javne rasprave".[280]

S druge strane, predstavnici vlasti tvrde da pritisci na novinare ne postoje, da su pojedini mediji koji kritički izveštavaju o negativnim pojavama u društvu u službi stranih sila i interesa i da im je cilj rušenje vlasti a ne profesionalno i objektivno informisanje. Predsednica Vlade Srbije, Ana Brnabić je, u raspravi u Spoljnopolitičkom odboru Evropskog parlamenta na konstatacije pojedinih poslanika da je veoma zabrinjavajuće pitanje slobode medija u Srbiji izjavila da medijska situacija nije tako teška kao što se govori. Ona je iznela tvrdnju da u Srbiji nema objektivnog novinarstva, već da postoji velika podela na medijskoj sceni Srbije tako da ima medija koji su naklonjeni vladi i onih koji su protiv nje, ali koji mogu slobodno da kažu šta misle, čime je jasno pokazala da ne razume šta znači objektivno informisanje.[281] Krajem godine ponovo je kritikovala medije na veoma direktan način i izjavila da

279 *Danas,* 17. novembar, str. 7 i 15. novembar, str. 7.

280 Integralni tekst odgovora predsednice Vlade dostupan na: http://www.euractiv.rs/mediji/12154-premijerka-odgovorila-na-zahteve-grupe-za-slobodu-medija, objavljeno 22. decembra.

281 Ona je dodala da su svi nedeljnici u Srbiji potpuno protiv Vlade, protiv predsednika, a od dnevnika su to tri koji su protiv Vlade, a bar dva potpuno protiv Vlade, a jedan od njih je manje ili više objektivan. Vidi na: http://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/ana-brnabi%C4%87-u-srbiji-nema-objektivnog -novinarstva-jer-je-malo-objektivnih-novinara. Na izjavu Ane Brnabić reagovala su medijska udruženja a Grupa za slobodu medija, ocenila je ovu izjavu kao neosnovanu i paušalnu i pozvala predsednicu Vlade na javni dijalog.

„takozvani istraživački mediji bez ikakve odgovornosti kopaju po imovini funkcionera“ zaboravljajući da je zadatak istraživačkog novinarstva upravo da otkriva ono što političari žele da sakriju, kao i da je to najčešće imovinska korist stečena na osnovu političkog položaja.[282]

Sličan stav predsednica Vlade je iznela i u Skupštini Srbije u oktobru kada je tvrdila da je situacija u medijima dobra i da je situacija pre 2014. godine bila dva puta gora nego sada, da je ponosna što je premijer i što je bila ministar u vladi Aleksandra Vučića koja je uvek pozivala sve novinare na sve događaje i uvek odgovarala na sva pitanja.[283] Jadranka Joksimović**,** ministarka za evropske integracije, otišla je korak dalje. Ona je izjavila da medijska situacija u Srbiji ne samo da nije najgora već da je bolja od situacije u mnogim zemljama u regionu pa čak možda bolja i od medijske situacije u nekim članicama Evropske unije.[284]

Da medijska situacija u Srbiji nije onakva kako tvrde zvaničnici pokazuju i podaci o poverenju publike u srpske medije. Na osnovu podataka Eurobarometra, Evropska radiodifuzna unija, objavila je analizu poverenja građana u 33 zemlje Evrope po kojoj najveći deo građana Srbije ne veruje medijima. Ona se nalazi na pretposlednjem mestu na skali poverenja u radio. Kada su u pitanju novine, oni su na trećem mestu, a kada je TV u pitanju četiri mesta od kraja liste.[285]

Po nedavnom istraživanju Instituta društvenih nauka iz Beograda, samo dva od 10 građana veruju medijima. Uz to ide i podatak da je tiraž deset srpskih dnevnih novina danas manji od 400.000 primeraka u odnosu na 600.000, koliko je iznosio početkom druge decenije ovog veka.[286] Po istraživanju organizacije Ninamedia, gotovo polovina građana Srbije ne čita novine, sedam odsto ne gleda televiziju, a oni koji gledaju najveće poverenje imaju u javni servis *RTS* koji je pod velikom uplivom vlasti.[287]

5.2. Problemi u radu radne grupe za izradu nove Medijske strategije

Nerazumevanje uloge medija u demokratskom društvu pokazalo je i Ministarstvo kulture i informisanja, koje je formiralo radnu grupu za izradu medijske strategije u kojoj je samo četiri predstavnika medijskih udruženja, šest eksperata i šest predstavnika države.[288] Prethodna Medijska strategija je istekla još krajem

282 *Dana*s, 14. decembar, str. 7.

283 Izlaganje Ane Brnabić u Skupštini Srbije može se naći na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=10&dd=26&nav_category=11&nav_id=1318650.

284 *NUNS*, 27. oktobar.

285 „Građani ne veruju medijima“, *Danas*, 22. jun, str. 5. Dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=349014&title=Gra%C4%91ani+ne+veruju+medijima.

286 *Danas*, 17. avgust, str. 9.

287 *Danas*, 4. maj, str. 8.

288 Vidi: http://rs.n1info.com/a336467/Vesti/Vesti/Radna-grupa-za-Medijsku-strategiju-bez-predstavnika-medijskih-udruzenja.html.

2016. godine, a ni do kraja 2017. godine nije usvojen dokument koji bi trebalo da trasira osnovne strateške pravce razvoja medijske scene u narednih 5 godina. Jedan od retkih dokumenata koji propisuje rokove za izradu Medijske strategije je Druga revizija Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU, koja propisuje sledeće: *„U cilju daljeg unapređenja i razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji izradiće se nova strategija razvoja u oblasti javnog informisanja čije je donošenje planirano za IV kvartal 2016. godine"*.[289] Ovaj oficijelni rok je očigledno prekoračen.

Radna grupa za izradu nacrta Medijske strategije je formirana u julu 2017. godine, a u početku su u njenom radu učestvovali i predstavnici UNS, Koalicije novinarskih i medijskih udruženja (ANEM, NUNS, NDNV, Lokal Press i AOM) i Asocijacije medija. Međutim, tokom oktobra su svi ovi predstavnici iz različitih razloga napustili radnu grupu. Najpre je ostavku na članstvo podnela predstavnica Udruženja novinara Srbije – UNS Ljiljana Smajlović, a zbog odluke Vlade da imenuje novog državnog sekretara, Aleksandra Gajovića, za koga je UNS smatrao da propagira „šovinističke predrasude prema ženama". Nakon toga, svog predstavnika je povukla Asocijacija medija, čiji je UO ovlastio svoju predstavnicu da izađe iz radne grupe zbog neefikasnosti. Potom je Koalicija novinarskih i medijskih udruženja odlučila da povuče svog predstavnika, smatrajući da je čitav proces obesmišljen i predlažući da se formira nova radna grupa. Na kraju je i jedan od nezavisnih eksperata, Dejan Nikolić, napustio rad grupe navodeći da je potpuno besmisleno da on učestvuje u radu RG gde se „odlučuje o okruženju u kome će novinari raditi sledećih pet godina bez predstavnika glavnih novinarskih udruženja koji su već napustili grupu u prethodnih par nedelja". Ministarstvo kulture i informisanja je, uprkos otkazima, nastavilo rad na izradi nacrta nove medijske strategije, u „krnjem sastavu".

5.3. Finansiranje sadržaja od javnog interesa

U oblasti projektnog sufinansiranja se od 2015. godine gotovo ništa bitno ne menja, a uočeni problemi se ponavljaju iz godine u godinu. Dovoljan je letimičan pregled saopštenja novinarskih i medijskih udruženja da se stekne uvid o učestalosti zloupotreba sistema projektnog sufinansiranja i o nepravilnosti u primeni medijskih zakona.[290] Problemi su uočeni u svim fazama procesa sufinansiranja, počevši od izostanka bilo kakve analize potreba za određenim (nedostajućim) medijskim sadržajima od javnog interesa, pa preko samog raspisivanja konkursa, do rada stručne komisije i odluke o dodeli sredstava, pa na kraju i izostanka objektivne evaluacije ostvarenosti javnog interesa, te nedostatka efikasnih nadzornih mehanizama i sankcija za zloupotrebe.

289 Videti stranu 453 dokumenta, koji je dostupan na internet stranici Ministarstva za evropske integracije, putem sledećeg linka: http://bit.ly/2DJuuz2.

290 Videti na primer saopštenja koalicije novinarskih i medijskih udruženja koja su dostupna na internet stranici ANEM putem sledećeg linka: http://bit.ly/2BDrl1U.

Opšta ocena je da sam sistem projektnog sufinansiranja, koji je počeo da se primenjuje 2015. godine, nije ostvario svoju osnovnu svrhu, a uzroci su delom vezani za nedorečenosti regulative, a većim delom time što ne postoji prava (politička) volja da se ovaj sistem implementira na pravi način. Zbog toga projektno sufinansiranje ili služi da „održi medije u životu" ili da bude posredni način finansiranja medija kod kojih izostaje svaka kritika političkih i društvenih procesa. Takav sistem „nagrađivanja", u kombinaciji sa potpunim nepostojanjem medijskog tržišta, medije pretvara u propagandne servise i onemogućava ih da ostvaruju svoju pravu funkciju, koja se ogleda u objektivnom, istinitom i pravovremenom informisanju.

Novinarska udruženja su pokrenula nekoliko upravnih sporova zbog nezakonite dodele sredstava medijima bliskim vladajućoj SNS. Tako su mediji bliski vlastima u Nišu dobili 70 odsto predviđenh sredstava, u Apatinu 50 odsto, u Jagodini i Trsteniku 100 odsto, dok je taj procenat u Beogradu i Vranju iznosio oko 50 odsto.[291] Osim toga, provladinim tabloidima *Informer*, *Srpski telegraf* i *Alo*, kao i provladinoj *RTV Studio B*, medijima koji su prvi na listi onih koji krše profesionalni kodeks, su na tim konkursima dodeljivani uglavnom najveći iznosi, kao na primer, na konkursu u Beogradu.[292]

Pored ovoga, sredstva predviđena za sufinansiranje sadržaja od javnog interesa često dobijaju nedefinisane i nepoznate medijske firme, registrovane kratko vreme pre raspisivanja konkursa ili čak posle toga. Često su slučajevi da se ne objavljuje javno spisak članova komisije koji odlučuju o raspodeli novca, kao ni rešenja o njegovoj raspodeli sa informacijama o predloženim projektima i činjenicama koje su bile odlučujuće da neki projekat dobije ili ne dobije finansijsku podršku. Takođe, česta je pojava i da u komisije, pod imenom medijski stručnjak, ulaze osobe koje nemaju nikakvog iskustva u radu u medijima. To su često opštinski službenici kao, na primer, šef kabineta predsednika opštine Knjaževac što je zakonom zabranjeno.[293]

Slična je situacija sa sufinansiranjem medija u Vojvodini gde su u komisije često imenovani isti ljudi. Tako je, recimo, Vladimir Jovanović**,** kao predstavnik Udruženje turističkih novinara i pisaca u turizmu Srbije (FIJET Srbija, osnovanog 2012) učestvovao u raspodeli sredstava u čak 16 lokalnih samouprava, što je više od trećine koje su sprovele konkurse u Vojvodini.[294] Vladan Stefanović, je takođe

291 *Danas*, 28. septembar, str. 4, 20. novembar, str. 4, 13. april, str. 11, 27. mart, str. 4, 21. oktobar, str. 7 i 22. jul, str. 7.

292 *Danas*, 9. novembar, str. 5. *Informer* i *Srpski telegraf* su, osim toga, u prvih devet meseci 2017, od reklama, koje su takođe pod paskom vlasti, prihodovali preko 120 miliona dinara, *Danas*, 13. novembar, str. 7.

293 Vidi: http://www.nuns.rs/info/statements/23086/-neprihvatljivo-objasnjenje-rukovodstva-opstine-knjazevac.html.

294 Jovanović je 2017. godine napustio novosadsku televiziju, osnovao Media info centar koji je na četiri konkursa u 2017. dobila osam miliona dinara.

bio član konkursnih komisija u 15 opština a predstavljao je čak tri udruženja.[295] Konkursne komisije podelile su tokom 2017. godine više od 413 miliona dinara na konkursima za sufinansiranje javnog interesa u oblasti javnog informisanja na teritoriji AP Vojvodine.[296]

5.3.1. Transparentnost podataka o medijima

Generalno se stiče utisak da Registar medija (još uvek) nije ostvario svoju zakonsku svrhu.[297] U okviru projekta „Javni novac za javni interes", koji zajednički realizuju Balkanska istraživačka mreža (BIRN), Fondacija Slavko Ćuruvija i Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), izrađena je pravna analiza koja se odnosi na transparentnost državnih novčanih davanja prema medijskom sektoru.[298] U pomenutom izveštaju su mapirani problemi u funkcionisanju Registra medija u koje se ubrajaju: nepostojanje bližeg definisanja vrsta davanja javnog sektora prema medijima; rasutost podataka o novčanim davanjima po raznim registrima; nedostatak samog prikaza podataka u Registru medija koji se odnose na novčana davanja prema medijima; neažurnost podataka i nedostatak nadzornih mehanizama i efikasnih sankcija.

Mada se ove primedbe odnose samo na novčana davanja javnih entiteta prema medijima, one bi mogle da budu i opšta zamerka dosadašnjem funkcionisanju Registra medija, naročito u kontekstu ažurnosti podataka. Iz podataka koji su javno dostupni, nije moguće dobiti čak ni najosnovniji podatak koji se odnosi na to koliko uopšte ima aktivnih medija. Izostanak tog podatka, obesmišljava sve ostalo, i onemogućava svaki iole ozbiljniji pokušaj analize stanja u medijskom sektoru.

5.4. Regulatorno telo za elektronske medije

Nezavisni regulator u oblasti elektronskih medija se „utopio" u sveopšte sivilo medijske scene u 2017. godini. Pre svega, legitimitet ovog tela je itekako upitan, budući da centralni organ – Savet REM funkcioniše u nepotpunom sastavu (trenut-

295 Preko firmi VTV ComNet i magazina *Dani* porodica Stefanović kontroliše *Radio Suboticu*, *Televiziju Subotica*, magazin *Dani*, *TV Bačka* (Vrbas), *TV Novi Bečej*, *TV Bečej* i od ove godine dvojezični list *Novobečejski dani*. Prema Registru medija, kod svih pobrojanih kao glavni i odgovorni urednik naveden je Vladan Stefanović.

296 Više o dodeli sredstava na teritoriji AP Vojvodine vidi na: https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/pozovi-v-radi-deobe-novca-za-medije/.

297 Član 7 Zakona o javnom informisanju i medijima propisuje sledeće „radi formiranja sopstvenog mišljenja o verodostojnosti i pouzdanosti informacija, ideja i mišljenja objavljenih u medijima, radi sagledavanja mogućeg uticaja medija na javno mnjenje, kao i radi zaštite medijskog pluralizma omogućava se javnost podataka o medijima".

298 Izveštaj: Transparentnost podataka o državnoj potrošnji na medijski sektor (pravna analiza i preporuke), Birn/Fondacija Slavko Ćuruvija/NUNS, 2017. Dostupno na: www.kazitrazi.rs, putem linka: http://bit.ly/2DKgkO1.

no ima 6 od 9 članova). Pored toga, REM i dalje ima nejasan položaj u pravnom sistemu, a najbliži opis bi bio telo koje „levitira" između organa uprave i nezavisnog regulatora. Takođe, pojedini zakoni (Zakon o elektronskim medijima i Zakon o državnoj upravi u prvom redu) omogućavaju mehanizme sistemskog uticaja na nezavisnost REM od strane zakonodavne i izvršne vlasti. Taj uticaj se ogleda i u pogledu mogućnosti uticaja na finansijsku nezavisnost (preko obavezne potvrde finansijskog plana od strane parlamenta) do mogućnosti uticaja na organizacioni i funkcionalni aspekt nezavisnosti (na primer u postupku izbora članova Saveta).[299]

U toku 2017. godine, treba izdvojiti potpuni izostanak sistemskog monitoringa poštovanja pravila elektronskih medija u toku kampanje za predsedničke izbore, koja je bila centralni politički događaj 2017. godine.[300] Reakcija REM se svela na reagovanje po prijavama na određeni konkretni predizborni program. Pored toga, izveštaj stručne službe REM se umesto analize celokupnog programskog sadržaja koji se bavio medijskim praćenjem izbora, sveo isključivo na numeričku analizu frekvencije predizbornih oglasnih poruka (procenat političkog oglašavanja u ukupnom programu, procentualna zastupljenost pojedinih kandidata itd.).[301] Ovako koncipiran izveštaj ne može ni na koji način da pokaže da li su pružaoci medijske usluge ispunili svoju zakonsku obavezu propisanu članom 47, st. 1, tač. 5 Zakona o elektronskim medijima, koja podrazumeva da je pružalac medijske usluge dužan da „poštuje zabranu političkog oglašavanja van predizborne kampanje, a u toku predizborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije". Pritom, ovakav izostanak analize programskih sadržaja u toku predizborne kampanje je samo posledica temeljnog višegodišnjeg urušavanja nezavisnosti regulatora, koja ima delimično uzrok u regulativi, ali više u nepostojanju suštinske želje da ovo telo dobije zaista nezavisan položaj od centara političke i ekonomske moći.

5.5. Materijalni položaj i posledice privatizacije medija

Položaj medija otežava i neuređeno medijsko tržište na šta u velikoj meri utiču razni negativni trendovi koji traju mnogo godina. Veoma lošem stanju u medijima doprineo je sve jači politički uticaj na medije ali takođe i veoma visoka koncentracija vlasništva što narušava medijski pluralizam i funkcionisanje medijskog tržišta u Srbiji. Po podacima ANEM u Srbiji je u 2017. bilo registrovano 1.850 medija, među kojima je 130 TV i 330 radio stanica. Četiri TV stanice sa nacional-

299 Da se ne radi samo o teorijskoj mogućnosti uticaja, potvrđeno je tokom procesa izbora novih članova Saveta tokom 2016. godine, kada je Skupština prosto odbila da izabere članove od dva ponuđena kandidata predložena od strane organizacija civilnog društva.

300 O izborima u Srbiji u 2017. godini vidi više u III.5.

301 Videti izveštaj REM: Predizborne oglasne poruke u kampanji za predsedničke izbore (2. mart 2017 – 30. mart 2017), koji je dostupan na internet stranici REM, putem sledećeg linka: http://bit.ly/2GsMYFV.

nim pokrivenošću imaju 62 odsto udela u gledalištu dok kod štampanih medija 4 medijske kuće pokrivaju 63 odsto publike. Iz istraživanja koje su obavili BIRN i Reporteri bez granica (*Reporters sans frontiers*) došlo se do podatka da je 8 od 15 uzorkovanih medija u vlasništvu ili pod kontrolom pojedinaca poznatih po svojoj političkoj lojalnosti vlasti. Istovremeno, sedam medija ima netransparentno vlasništvo, a među njima su i dva vodeća štampana medija, *Politika* i *Večernje novosti*,[302] koji efektivno pripadaju državi.[303]

I u 2017. godini bili su vidljivi negativni rezultati poslednje privatizacije medija iz 2015. Nekadašnja državna novinska agencija *Tanjug*, zvanično ugašena krajem 2015, nastavila je da funkcioniše uz finansijsku pomoć države, proizvodeći gubitke.[304] *Radio televizija Kragujevac (RTK)*, jedan od najznačajnijih elektronskih medija u centralnoj Srbiji, privatizovana je 2015. godine, a privatizacija je raskinuta početkom 2017, zbog neispunjavanja preuzetih obaveza od strane kupca.[305] Opremu je kupila gradska uprava Kragujevca koja je na osnovu uredbe Vlade Srbije, preuzela *RTK* na šest meseci, do sledeće privatizacije. Ista ta uprava, koja tri godine nije raspisivala konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja iako je na to po zakonu obavezna, je sav novac za tu svrhu za 2017. ustupila *RTK*. Istovremeno, iz budžeta grada Kragujevca je isplaćeno gotovo 110 miliona dinara za zarade koje nije isplatio bivši vlasnik Radoica Milosavljević, blizak aktuelnim vlastima. Cela ta operacija je budžet grada Kragujevca opteretila sa 155 miliona dinara.[306] U avgustu je poništena privatizacija *Radio Valjeva*, takođe zbog neispunjavanja preuzetih obaveza od strane kupca,[307] a privatizacija *Niške TV(NTV)* se našla pred Ustavnim sudom zbog žalbe na neregularnost privatizacionog procesa.[308]

Ionako teška materijalna situacija medija, naročito onih koji su kritički raspoloženi prema vlasti, dodatno je otežana njenim uplivom na oglašivače. Ne treba zanemariti i činjenicu da su država i njeni organi najveći naručioci reklamnih poruka u medijima. Element koji dodatno otežava ionako tešku situaciju je nedovoljno regulisano medijsko tržište, kao i dalja tabloidizacija medija uz brojna kršenja profesionalnog kodeksa, koja ostaju bez posledica.

---

302 Mora se takođe konstatovati da se sporna privatizacija *Večernjih novosti* već sedam godina nalazi u predistražnom postupku. O stanju u Večernjim novostima vidi više na: http://www.uns.org.rs/sr/desk/media-news/46754/dugovi-gase-vecernje-novosti.html.

303 Podaci iz istraživanja se mogu naći na: www.serbia.mom-rsf.org, kao i u *Danas*, 12. jun, str. 7.

304 O položaju agencije *Tanjug* i zahtevima za njeno ukidanje i brisanje iz registra vidi više u *Izveštaj 2016*, II.8.2. i *Izveštaj 2015*, II.8.2.3. O gubicima koje ova agencija pravi vidi više na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=362642&title=Nepostoje%C4%87a+agencija+Tanjug+napravila+milionske+dugove i *Danas,* 18. novembar, str. 17.

305 Posle raskida ugovora usledio je odlazak zaposlenih iz ove medijske kuće, kojima je bivši vlasnik dugovao 12 zarada, tužbe zbog toga i licitacija zaplenjene opreme. Više u: *Politika*, 24. februar, str. 23. Vidi više u *Izveštaj 2016*, II.8.2.

306 *Cenzolovka,* 23. novembar i *Politika*, 25. novembar, str. 21.

307 *Politika*, 25. avgust, str. 8.

308 *Danas*, 14. avgust, str. 5.

5.6. Napadi i pritisci na novinare u 2017. godini

Baza napada na novinare koju NUNS vodi još od 2008. godine,[309] pokazuje da se u 2017. godini, na jednoj strani smanjuje broj fizičkih napada na novinare, dok se s druge strane nastavlja trend povećavanja pretnji i zastrašivanja koje takođe vode ka stvaranju nepovoljnog okruženja za uživanje prava na slobodu izražavanja. Po podacima NUNS u 2017. je bilo 84 napada i incidenta na novinare a u poslednjih pet godina u Srbiji je zabeleženo preko 250 incidenata te vrste.[310]

Budući da je problem bezbednosti novinara i izostanak efikasnih postupaka jedno od ključnih problema koje ponavljaju gotovo svi domaći i međunarodni izveštaji koji se bave pitanjem medijskih sloboda u Srbiji, krajem 2016. godine potpisan je Sporazum o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara.[311] Ovaj sporazum predstavlja i jednu od mera predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23 u pristupnim pregovorima sa EU. Potpisnici sporazuma su Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije i odgovarajuća novinarska i medijska udruženja – Udruženje novinara Srbije (UNS), Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Udruženje novinara Vojvodine (UNV), Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV), Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM), Asocijacija medija (AM) i Asocijacija onlajn medija (AOM). Sporazum ima za cilj da obezbedi efikasnu krivičnopravnu zaštitu novinara, a predviđa i niz konkretnih aktivnosti i sprovođenje mera koje će obezbediti kreiranje koherentne evidencije napada na novinare, poboljšanje komunikacije državnih organa i strukovnih udruženja i sveobuhvatnu edukaciju u oblasti zaštite bezbednosti novinara.[312]

Međutim, tokom cele 2017. godine, rad Stalne radne grupe je bio obeležen nerazumevanjem između novinarskih i medijskih udruženja na jednoj i predstavnika tužilaštva i policije na drugoj strani. Ono što je evidentno je da je praksa tužilaštva i sudova[313] stala na stanovište da pretnja mora da bude ozbiljna i zaista ostvariva, što je dovodilo do toga da je izostajala reakcija pravosudnih organa u situacijama kad

309 Baza je dostupna na internet stranici *NUNS*: http://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare.

310 *NUNS*, 27. decembar.

311 Vidi više u *Izveštaj 2016*, II.8.9.

312 Aktivnosti su podrazumevale obrazovanje stalne radne grupe, utvrđivanje plana rada za sprovođenje Sporazuma, obavezu hitnog postupanja tužilaštva i policije u predmetima krivičnih dela izvršenih protiv novinara, uspostavljanje mehanizma saradnje i koordinacije, evidentiranje krivičnih dela izvršenih na štetu novinara, obavezu da Republički javni tužilac formira poseban registar o krivičnim delima protiv novinara, medija i informativnih portala, izradu krivičnopravne analize i analize postupanja nadležnih organa da bi se ocenilo da li postoji potreba za izmenama i dopunama krivičnog zakonodavstva, izradu analize dosadašnjeg načina komunikacije i stepena otvorenosti državnih organa prema medijima, edukaciju novinara i vlasnika medija o osnovama informacione bezbednosti i primene osnovnih mera za zaštitu od hakerskih napada i edukaciju predstavnika tužilaštva i policije radi efikasnijeg postupanja u slučajevima ugrožavanja bezbednosti novinara.

313 Videti na primer presudu Vrhovnog kasacionog suda Kzz 691/2017 od 11.7.2017. godine i presudu Vrhovnog kasacionog suda, Kzz 1203/2015 od 20.1.2016. godine.

onaj ko preti izrekne pretnju u kondicionalu (poput „dao bih ja tebi metak“) ili posrednu pretnju („zapamtićeš ti mene“ ili „znam gde živiš“). Sve to dovodi u pitanje svrhu ove inkriminacije, naročito ako se uzme u obzir da je poenta ovog krivičnog dela upravo da zaštiti novinara od rizika kojima je izložen zbog obavljanja funkcije u javnom interesu.

Nažalost, ovo i nije jedini problem u radu Stalne radne grupe, budući da ona, od kada je formirana, nije čak ni izradila sopstvena pravila o radu (poslovnik). Pored toga, podaci u odnosu na bezbednosne incidente kod kojih se kao oštećeni javljaju novinari su neujednačeni i neprecizni. Takođe, se pokazalo da često izostaje krivičnopravna zaštita kod jednog od retkih krivičnih dela kod kojeg je kao zaštitni objekat prepoznat novinar (kvalifikovani oblik krivičnog dela Ugrožavanje sigurnosti iz člana 138, st. 3 KZ). Ovo krivično delo sankcioniše ugrožavanje sigurnosti lica koje obavlja poslove od javnog značaja koje se manifestuje kroz „pretnju napadom na život ili telo tog lica ili njemu bliskog lica“ i propisuje kaznu zatvora od 6 meseci do 5 godina.

Zbog svega ovog se postavlja pitanje da li je potpisivanje sporazuma i uspostavljanje Stalne radne grupe, koja je predviđena Akcionim planom za Poglavlje 23 usmerena zaista ka poboljšanju bezbednosti novinara ili predstavlja samo jednu obavezu koju Vlada samo formalno ispunjava.

Odnosi u Stalnoj radnoj grupi su naročito bili poremećeni krajem 2017. godine. Neposredni povod za to je bila odluka Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu da odbaci krivičnu prijavu povodom incidenata koji su se dogodili tokom inauguracije novog predsednika u aprilu 2017. godine. Tada su stranačko obezbeđenje i simpatizeri SNS napali šest novinara i sprečavali ih u obavljanju novinarskog posla.[314] Slično se desilo i građaninu koji je mirno protestovao i koji je nasilno uklonjen a što je deo napadnutih novinara pokušao da zabeleži. Prisutni policajci nisu reagovali iako su videli incident i bili pozvani da reaguju.

Kada su nekoliko dana kasnije objavljene fotografije nasilnika u medijima i oni identifikovani podneta je krivična prijava. Prvo osnovno javno tužilaštvo je odbacilo krivičnu prijavu, a u obrazloženju ove odluke navelo da su okupljeni građani bili isprovocirani jasnim iskazivanjem političkih stavova suprotnim stavovima većine okupljenih pa su pripadnici obezbeđenja, na prijatan i pristojan način, uklonili novinare i sprečili linč i eskalaciju nasilja.[315] Po navodima iz ovog obrazloženja, ispada da, otimanje opreme, gušenje i „transport“ novinara na prikladniju lokaciju predstavlja prihvatljivo i zakonito ponašanje dok mirno izražavanje drugačijeg mišljenja, kao i pokušaj novinara da to zabeleže, predstavlja provokaciju.

---

314 Napadnuti su novinari dnevnika *Danas*, novinske agencije *Tanjug*, *Radio Beograda*, produkcije *Vajs (VICE*) i portala *Insajder* i *Ekspres*. Više na: http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-officials-defend-thugs-from-the-vucic-s-sworn-in-ceremony-06-14-2017.

315 Vidi više na: http://rs.n1info.com/a342783/Vesti/Vesti/NUNS-i-NDNV-Sramna-odluka-Tuzilastva-o-odbacivanju-krivicnih-prijava-protiv-napadaca-na-novinare.html.

Na ovakvu odluku su reagovala novinarska i medijska udruženja,[316] a neka od njih su i suspendovala rad u Stalnoj radnoj grupi i povratak uslovili sastankom sa republičkom javnom tužiteljkom Zagorkom Dolovac. Iako je Više tužilaštvo u Beogradu uložilo žalbu na ovu odluku[317] utisak je da su odnosi „dve strane" u priličnoj meri poremećeni, pa je neizvesno kako i u kom sastavu će radna grupa da nastavi svoj rad u 2018. godini.

Novinari koji su napadnuti često nemaju isti tretman što se moglo videti iz reakcija predstavnika vlasti kada su povređene dve novinarke *TV Pink*, televizije koja ima isključivo pozitivne priloge o aktivnostima državnih organa a skoro svakodnevno emituje priloge u kojima se izrazito negativno odnosi prema predstavnicima opozicije i javnim ličnostima koje imaju kritički odnos prema vlasti, često uz mnogo uvredljivih komentara. Incident se dogodio ispred zgrade *TV Pink* kada je opozicioni pokret Dveri organizovao protest, a napad su osudili zvaničnici države, opozicione partije i novinarska udruženja UNS i NUNS.[318]

Zvaničnici i provladini mediji su obavestili javnost da su novinarke pretrpele teške telesne povrede, predsednik Srbije Aleksandar Vučić ih je posetio u beogradskom Urgentnom centru, napadač je uhapšen i zakazano mu je suđenje za februar 2018. Međutim, sudski veštak je u svojim nalazima osporio ove javno izrečene nalaze i konstatovao da su u pitanju lake telesne povrede posle čega su provladini mediji njega i dnevnik *Danas*, koji je o tome pisao, optužili da podržavaju nasilje nad novinarima provladinih medija i da *Danas* „pretučene novinarke koristi u prljavom ratu protiv vlasti".[319]

Odnos predstavnika vlasti prema nekolicini medija koji objektivno izveštavaju i u kojima je moguće naći informacije koje se kritički odnose prema nekim postupcima zvaničnika je u toku 2017. godine bio veoma negativan, novinari pojedinih medija su javno kritikovani i prozivani na konferencijama za štampu kao strani plaćenici i optuživani za izdaju nacionalnih interesa. To se dešava kablovskoj televiziji *TV N1*, partneru američkog *CNN*, koju i predsednik Srbije, Aleksandar Vučić i njegovi saradnici ali takođe i vlastima bliski tabloidi, često opisuju kao neprijateljsku, američku i usmerenu na rušenje vlasti u Srbiji, a pored toga vrše i pritisak na kablovske operatere da ovu TV ne stave u svoju ponudu.[320]

316 Saopštenje *NUNS* i *NDNV*, dostupno na internet stranici *NUNS*, putem sledećeg linka: http://bit.ly/2mG4W1w, i Saopštenje AOM, dostupno na internet stranici ove asocijacije, putem sledećeg linka: http://bit.ly/2AZN84G.

317 Više na: http://rs.n1info.com/a347182/Vesti/Vesti/Vise-tuzilastvo-se-zalilo-zbog-odbacivanja-prijava-za-napad-na-novinare.html. Vidi takođe i *NUNS*, 31. maj; *Danas*, 2. i 13. jun, str. 5 i 1; *Vreme*, 27. jul, str. 34.

318 Više o ovom događaju na: http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/2872344/incident-na-protestu-pokreta-dveri.html.

319 Vidi o ovome na: http://rs.n1info.com/a345285/Vesti/Vesti/Vestak-Novinarke-Pinka-nisu-zadobile-teske-telesne-povrede.html.

320 *Danas*, 8. novembar, str. 7.

Konačno, neophodno je posebno naglasiti nešto što izaziva možda najveću zabrinutost kada je reč o zaštiti novinara, a to je činjenica da za veliki broj ubistava i napada na novinare nema informacija o napretku u istragama, da su mnogi od ovih postupaka i posle više od decenije u fazi istrage, što ukazuje ili na namerne propuste u prikupljanju dokaza ili na nesposobnost istražnih organa. Za neke slučajeve napada i ubistava novinara pokrenuti su postupci pred sudovima, ali nažalost ostaju i u 2017. godini bez sudskog epiloga.[321]

5.6.1. Tužbe i suđenja novinarima

Tužbe i suđenja protiv novinara i medija bili su česti i u 2017. godini. Postupke često pokreću i predstavnici vlasti protiv medija koji se bave istraživanjem korupcije i nezakonitim postupcima okrivljujući ih za povredu ugleda i časti uz zahtev za materijalno obeštećenje. Kada su u pitanju povrede časti i ugleda, sudska i tužilačka praksa u Srbiji su neujednačene.

Naime, sudovi nekada izriču presude kojima odbijaju tužbe javnih ličnosti protiv novinara i ponekad trpe javne kritike zbog toga. To se dogodilo sudiji Višeg suda u Pančevu koja je bila na meti kritika na *TV Pančevu,* koja je pod kontrolom SNS, kada je ukinula prvostepenu presudu suda u Vršcu i naložila novo suđenje. Presudom suda u Vršcu novinar Stefan Cvetković bio je osuđen na 2 godine i tri meseca zatvora i 17.000 evra kazne po tužbi lokalnih funkcionera SNS, čiji je rad kritikovao.[322] Slično je bilo i kada je Apelacioni sud u Beogradu ukinuo prvostepenu presudu po tužbi ministra policije Nebojše Stefanovića protiv nedeljnika *NIN.*[323] Viši sud u Beogradu je u novembru odbio u celosti tužbu protiv novinarke dnevnog lista *Danas* koju je podneo JRB i direktorka tog preduzeća zbog članaka u kojima je javnost obaveštena da su predstavnici sindikata podneli više od 20 krivičnih prijava zbog malverzacija sa gorivom, nenamenskog trošenja novca, stimulacija za uzan krug prvih saradnika direktorke i nezakonitih otkaza, kao neosnovanu.[324]

U sudskoj praksi ima i primera da se prihvataju tužbe protiv novina kada se utvrdi da je došlo do povrede časti i ugleda. Jedna takva presuda je doneta protiv provladinog medija, *TV Pink,* po tužbi bivšeg lidera opozicione Demokratske stranke i bivšeg gradonačelnika Beograda Dragana Đilasa, a u pravosnažnoj presudi naloženo je *TV Pink* da plati 475.000 dinara odštete i da u Nacionalnom dnevniku pročita celu presudu, što se nije dogodilo.[325]

321 O tome vidi više u izveštajima Beogradskog centra iz ranijih godina u kojima se uporno pozivaju vlasti da ozbiljno ispitaju okolnosti, prikupljaju dokaze, pronađu počinioce i izvedu ih pred sud.

322 *Fonet*, 23. mart; *Beta,* 12. april i *NUNS*, 1. april.

323 Vidi više u *Izveštaj 2016*, I.5.2.9.

324 Vidi više na: http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=361423&title=Sud+presudio+u+korist+novinarke+Danasa.

325 Vidi više na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=362395&title=Dragan+%C4%90ilas%3A+TV+Pink+ne+po%C5%A1tuje+sudske+odluke+i+ponavlja+iste+la%C5%BEi.

S druge strane ima primera da tužilaštva odbacuju krivične prijave novinara zbog ozbiljnih napada i ugrožavanja novinarske profesije. Tako je, recimo, Više javno tužilaštvo u Beogradu odbacilo tužbu novinara i glumaca protiv urednika *Informera*, *TV Pinka* i još nekih provladinih listova koji su ih, bez dokaza, optužili za zaveru protiv vlasti, za nasilno ugrožavanje ustavnog poretka, pa čak i za ugrožavanje života predsednika Srbije Aleksandra Vučića.[326] Slično je postupilo i Više javno tužilaštvo u Beogradu odbacivši tužbu Nataše Jeremić, novinarke i supruge jednog opozicionog lidera protiv visokog funkcionera SNS koji ju je tokom predizborne kampanje, bez ikakvih dokaza, optužio da je šef narkomafije u Srbiji.[327]

Viši sud u Beogradu oslobodio je Ivana Ivanovića, predsednika desničarske organizacije SNP Naši, od optužbi navedenih u postupku koji je pokrenulo tužilaštvo zbog diskriminacije pošto je sastavio listu „srbomrzaca" i izdajnika na kojoj su se našli pojedinci koji imaju kritički stav prema vlastima.[328]

Među retkim pozitivnim ishodima postupaka koje pokreću novinari je pravosnažna i izvršna odluka Apelacionog suda u Novom Sadu kojom je utvrđena povreda prava i doneta presuda kojom je naloženo da se na mesto programskog direktora *RTV Vojvodine* vrati Slobodan Arežina koji je iz političkih razloga nezakonito smenjen sa tog mesta u maju 2016. godine.[329] Međutim, i pored ove presude uprava *RTV* je donela rešenje o dva programska direktora i naložila zaposlenima da ubuduće u odjavnim špicama potpisuju dva programska direktora.[330]

5.7. Neprofesionalno ponašanje novinara

Neprofesionalno ponašanje pojedinih novinara i medija je već dugo vremena česta tema u javnosti pa je tako bilo i u 2017. godini. Po rezultatima istraživanja „Ekstremni govor u medijima: Kako se generiše kultura straha u Srbiji", ekstremni govor je prisutan u svakoj četvrtoj vesti najtiražnijih medija u Srbiji. Od gotovo 37.000 prikupljenih medijskih objava iz 16 štampanih, elektronskih, onlajn i agencijskih medija, više od 9.400 sadrži elemente ekstremnog govora. U 25 odsto medij-

326 Vidi *Danas*, 8. i 10. avgust, str. 6 i 6.

327 *Fonet*, 23. mart i *Beta*, 17. novembar.

328 Na spisku koji je Ivanović objavio, pored ostalih, našli su se glumci Mirjana Karanović i Nikola Đuričko, direktor B92 Veran Matić, urednica Peščanika Svetlana Lukić, pevačica Jelena Karleuša, novinar Nenad Lj. Stefanović, reditelj Gorčin Stojanović, medijski stručnjak Nebojša Krstić, profesorka u penziji Srbijanka Turajlić i drugi. Vidi više na: http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/673967/Ivanovic-oslobodjen-optuzbi-zbog-spiska-srbomrzaca.

329 Posle smenjivanja Arežine, ostavku su podneli generalni direktor *RTV* Srđan Mihajlović i glavna i odgovorna urednica Prvog programa Televizije Novi Sad Marjana Jović. Usledile su brojne smene u *RTV*, a smenjeni novinari i urednici pokrajinskog javnog servisa formirali su Pokret podrži RTV koji je organizovao ulične proteste i druge akcije da bi ukazao na političku pozadinu smenjivanja kome se pridružio veliki broj građana Novog Sada ali i nekih drugih gradova.

330 Vidi više na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=01&dd=26&nav_category=12&nav_id=1351459.

skih objava prisutna je mizoginija a u 15 odsto netrpeljivost. Analiza je pokazala da je namera medija koji se neprofesionalno odnose prema javno izgovorenoj i napisanoj reči postizanje dramatičnosti i senzacionalizam po svaku cenu, uz širenje nesigurnosti i netrpeljivosti. Ekstremne vesti su informativno irelevantne ali izazivaju negativne emocije i proizvode strah koji ima jasnu političku i propagandnu poruku. Na ovaj način, štampani mediji u Srbiji doprinose generisanju svojevrsne klime ili kulture straha u društvu.[331]

Zaključci ovog istraživanja govore o tome da su pritisci na medije u Srbiji veći nego u zemljama u regionu i Evropi, da je prisutna cenzura i autocenzura, da predstavnici vlasti u Srbiji interpretiraju kritički orijentisane medije kao svoje političke protivnike i antirežimske aktiviste, da dominantne štampane medije odlikuje uređivačka politika sa visokim nivoima antievropskih, antiameričkih, antizapadnih stavova kao i da se tabloidi u Srbiji razlikuje od klasične „žute", senzacionalističke ili tabloidne štampe u evropskim zemljama zbog toga što su oni u Srbiji sredstva za otvorenu političku propagandu i obračun sa političkim protivnicima. Na ovaj način dolazi do nedvosmislene relativizacije ili osporavanja (deklarativne) spoljnopolitičke orijentacije Srbije u pravcu priključivanja Evropskoj uniji. Ruski predsednik Vladimir Putin u tim medijima figurira kao ubedljivo najpopularniji političar, pošto se doživljava kao protivnik Zapada i „prijatelj" Srbije i srpskog naroda.[332]

Primer koji potvrđuje ovakav trend u tabloidnim novinama su članci koje je u 2017. godini objavljivao provladin dnevnik *Informer*, koji je tokom nekoliko prvih meseci u 2017. godini najavio 9 ratova čemu je posvećeno 12 naslovnih strana. Prema anonimnim izvorima iz Amerike i Rusije postoji pretnja da će Srbija biti napadnuta od ISIS i da će ratove na Balkanu izazvati Albanci, dok ih na sukobe huškaju Hrvatska, Turska, Albanija, multimilijarder Džordž Soros (*George Soros*) i srpski opozicioni lideri.[333] Vlasnik tog istog tabloida za koji je Savet za štampu ustanovio bezbroj kršenja novinarskog kodeksa najavio je da će zbog zabrinutosti za sudbinu profesije formirati novo novinarsko udruženje sa ciljem da štiti „predsednika Srbije Aleksandra Vučića od napada tabloida" i ocenio da su postojeća novinarska udruženja „parapolitičke" organizacije.[334]

Prema podacima Saveta za štampu, u osam dnevnika je od aprila do novembra 2017. godine prekršen profesionalni kodeks u 4.717 tekstova, dok je u istom periodu 2016. tih prekršaja bilo 4.402. Najveći broj ovih tekstova objavljivan je u provladinim tabloidima – *Srpski telegraf*, *Alo* i *Informer* (ukupno 3.305). Situacija je još teža kada su u pitanju onlajn mediji koji su, tokom devet nedelja jednog istra-

331 „Ekstremni govor u medijima: Kako se generiše kultura straha u Srbiji" CNM Liber, 2017, dostupno na: http://www.blogopen.rs/wp-content/uploads/2017/11/Rezultat-istrazivanja-ekstemnog-govora-u-medijima.pdf.

332 *Ibid*, str. 23 i 24.

333 Vidi *Cenzolovka* dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/etika/informer-u-akciji-proizvodnje-sukoba-ove-godine-12-ratova-na-naslovnoj/.

334 *Media & reform centar Niš*, 1. jul.

živanja, prekršili kodeksi 4.344 puta. Najveći broj prekršaja se odnosio na nenavođenje izvora informacija, kršenje prava na privatnost i pretpostavke nevinosti kao i nepoštovanje kulture javne reči.[335]

U Savetu za štampu ističu da broj prekršaja stalno raste, da neki mediji namerno krše kodeks i da su do polovine septembra primili 43 žalbe na ponašanje medija. Predstavnici Saveta preciziraju da Savet postupa samo po žalbama, ali da sprovodi i monitoring i da su rezultati praćenja medija porazni, odnosno da se u samo 8 dnevnih novina dnevno beleži 20 do 25 nespornih prekršaja kodeksa.[336] Iz izveštaja Saveta za štampu jasno je da je bilo bezbroj primera kršenja novinarske etike i neprofesionalnog izveštavanja u 2017. godini pa ih je nemoguće sve nabrojati, stoga su izdvojeni samo neki.

Dnevnik *Politika* je objavio dva mizogena i antifeministička teksta, navodeći kao autore dva univerzitetska profesora za koje se kasnije ispostavilo da ne postoje. Tekstovi su bili ilustrovani fotografijama profesora, ali se ispostavilo da su u pitanju slike dva nemačka glumca. Umesto da se posle ovih otkrića *Politika* izvini, ovaj dnevnik je objasnio da je ceo slučaj u stvari pokušaj njegove diskreditacije u režiji stranih plaćenika. Jedan od tih glumaca, *Andreas Kaufman*, tužio je *Politiku*.[337]

Televizije sa nacionalnom frekfencijom su i u 2017. godini često kršile profesionalne kodekse u rijaliti programima koji obiluju nasiljem, seksom, govorom mržnje, svađama i psovkama. U tome prednjači *Happy TV* koju je mreža Žene protiv nasilja tužila zato što je ova televizija pokušaj silovanja jedne od učesnica rijaliti programa okarakterisala kao „strasni odnos".[338] Ista televizija je u noćnim časovima emitovala pornografske sadržaje. Najviše zabrinjava podatak da REM, čija je uloga da vodi računa o sadržajima koji se prikazuju na elektronskim medijima, na ovo nije reagovao.

6. Izbori u Srbiji

6.1. Kratak osvrt na izbore pre 2017. godine

U poslednjih pet godina u Srbiji su se skoro svake godine organizovali izbori na nekom nivou vlasti. U 2012. godini održani su izbori na svim nivoima vlasti i istovremeno i predsednički izbori. Posle ovih izbora formirana je Vlada Srbije, za predsednika Vlade izabran je Ivica Dačić, predsednik Socijalističke partije Srbije

335 *Beza*, 20. decembar.

336 *TV N1*, 15. septembar.

337 *UNS,* 7. avgust i 1. septembar i *Vreme*, 27. jul, str. 26.

338 Vidi više o razlozima za tužbu na: https://www.pulsonline.rs/aktuelno/rijaliti-na-udaru-traze-zabranu-parova/862ed6y. Vidi i: *Fonet*, 24. mart i *Danas*, 3. maj, str. 5.

a predstavnik Srpske napredne stranke, Aleksandar Vučić, zadovoljio se mestom prvog potpredsednika Vlade..

Iako se parlamentarni izbori prema važećim propisima Srbije održavaju svake četiri godine već krajem 2013. godine partije na vlasti su najavile vanredne parlamentarne izbore. Odluku o održavanju prevremenih parlamentarnih izbora donela su predsedništva Socijalističke partije Srbije i Srpske napredne stranke obrazlažući ovakvu odluku potrebom da se „proveri volja naroda". Vlada Srbije, na čijem čelu je tada bio Ivica Dačić, usvojila je zvanični predlog o raspisivanju vanrednih parlamentarnih izbora i uputila ga predsedniku Srbije Tomislavu Nikoliću koji je 29. januara 2014. raspisao izbore za 16. mart. To je bio poslednji rok da bi se vanredni parlamentarni izbori održali istog dana kada i lokalni izbori u Beogradu, budući da je u novembru 2013. godine, pod pritiskom Srpske napredne stranke stvorena nova većina u Skupštini grada Beograda koja je tadašnjem gradonačelniku Beograda Draganu Đilasu izglasala nepoverenje 24. septembra tako da je Beogradom, do izbora 16. marta 2014. godine, upravljao privremeni organ. Koalicija koju je predvodila SNS osvojila je 158 od 250 mesta u Narodnoj skupštini (dovoljno da sama formira vladu). Mandat za formiranje Vlade predsednik Tomislav Nikolić poverio je Aleksandru Vučiću. Nova Vlada formirana je aprila 2014. godine.

I u 2016. godini jedna od glavnih tema bili su vanredni parlamentarni izbori. Naime, tadašnji predsednik Vlade, Aleksandar Vučić, objasnio je da je odluka o održavanju vanrednih parlamentarnih izbora doneta jer je Vladi potrebna puna stabilnost i pun četvorogodišnji mandat, nakon kojeg „više neće biti povratka" na staro. Mnogi analitičari smatrali su da nema osnova za održavanje vanrednih parlamentarnih izbora s obzirom na ubedljivu većinu u parlamentu kojom je raspolagala vladajuća koalicija. Odluka da se raspišu vanredni parlamentarni izbori tumačila se i time da je SNS želeo da održavanjem parlamentarnih izbora osigura dobar rezultat i na lokalnim i pokrajinskim izborima, produži period vladavine za još dve godine i da se još više oslabi opozicija. Tako su, aprila 2016. godine održani jedanaesti od uvođenja višepartijskog sistema u Srbiji od 1990. godine, drugi vanredni parlamentarni izbori, treći u pet prethodnih godina. Istovremeno su održani redovni lokalni i pokrajinski izbori.

Posle izbora 2016. godine, struktura Narodne skupštine je promenjena, a SNS je osvojio 27 poslanika manje nego u ranijem skupštinskom sazivu. Dve stranke koje se protive evropskim integracijama vratile su se u skupštinske klupe. Srpska radikalna stranka, osvojila je 8% glasova, a DSS u koaliciji sa Dverima osvojio je 5% glasova, tako da je po prvi put od 2008. godine Srbija dobila jaku skupštinsku opoziciju koja se protivi članstvu u EU. Opozicioni blok stranaka koje podržavaju članstvo u EU (Demokratska stranka – DS, Liberalno demokratska partija – LDP, Socijaldemokratska stranka – SDS i Liga socijaldemokrata Vojvodine – LSV) osvojile su malo više od 17%. Pojavio se novi politički akter u parlamentu – pokret Dosta je bilo sa osvojenih 6% glasova.

U svom izveštaju o izborima 2016, Ograničena misija OEBS/KDILJP za posmatranje izbora je iznela zaključak da iako su osnovna građanska prava bila poštovana, pristrasno izveštavanje u medijima, nepravedna prednost koju obezbeđuje status vladajuće stranke i nejasno razgraničenje državnih i stranačkih aktivnosti, poljuljali su jednakost mogućnosti u takmičenju učesnika izbora.[339]

6.2. Predsednički izbori u 2017. godini

Redovni predsednički izbori u Republici Srbiji održani su 2. aprila 2017. godine. U predsedničkoj trci učestovalo je 11 kandidata. Za Aleksandra Vučića, tadašnjeg aktuelnog premijera u svih 8.396 biračkih mesta na izborima održanim 2. aprila, kao i na ponovljenom glasanju na osam biračkih mesta 11. aprila odnosno na tri mesta 17. aprila glasalo je 2.012.788 birača, što ukupno iznosi 55,08% glasova.[340]

Bivši Zaštitnik građanina, kandidat grupe građana, koji je bio podržan od strane nekoliko opozicionih partija i pokreta Za Srbiju bez straha, Saša Janković, bio je drugoplasiran sa osvojenih 16,36% glasova, dok je treće mesto zauzeo Luka Maksimović poznatiji kao Ljubiša Preletačević Beli sa 9,43% glasova. Rezultat koji je postigao Luka Preletačević Beli bio je najveće iznenađenje ovih izbora, budući da se prvi put pojavio na političkoj sceni u vreme lokalnih izbora za grad Beograd, 2014. godine kada je na opštinskim izborima u Mladenovcu, sličnom kampanjom koju je vodio i u vreme predsedničkih izbora osvojio dovoljan broj glasova da učestvuje u vlasti u toj beogradskoj opštini. Njegova kampanja se zasnivala uglavnom na šalama i parodiji na politički sistem.[341] O njegovoj kandidaturi pisali su i izveštavali mnogi inostrani i domaći mediji, a u javnosti Srbije je njegova kampanja, ali i visok procenat osvojenih glasova, ocenjen kao poruka građana političarima na vlasti o tome u kojoj meri su nezadovoljni njihovim političkim delovanjem. Ovakav izborni rezultat je iznenadio mnoge političke analitičare jer je Beli osvojio daleko više glasova od Vuka Jeremića i Vojislava Šešelja, političara koji su poznati srpskoj javnosti dugi niz godina.

Od 6.724.949 birača upisanih u birački spisak na izbore je izašlo njih 3.655.365, nevažećih listića je bilo 60.378 a važećih 3.593.636. Tokom izbornog dana zabeleženi su pojedinačni slučajevi nepravilnosti na tri odsto biračkih mesta koje nisu ozbiljno uticale na regularnost procesa tokom izbornog dana, kao ni na rezultate izbora, navedeno je u saopštenju nevladine organizacije CRTA i posmatračke misije „Građani na straži“.[342]

339 Dostupno na: http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true.

340 Vidi: http://rs.n1info.com/a243598/Vesti/Vesti/RIK-konacni-rezultati.html.

341 Njegova glavna poruka bila je da od pobede na izborima želi da ima ličnu korist, ali, kako je naglasio, i da novac daje narodu, da bi, na taj način, ostao 50 godina na vlasti.

342 Saopštenje dostupno na: http://crta.rs/izborni-dan-u-skladu-sa-procedurama-kampanja-neravnopravna/.

Nevladina organizacija Transparentnost Srbija upozorila je da su ovi predsednički izbori raspisani iako do sada nisu rasvetljena sporna pitanja prethodnih parlamentarnih izbora, kao i da nisu usaglašeni propisi koji se odnose na vođenje izborne kampanje i njeno finansiranje.[343] Kao i u ranijim izbornim ciklusima bilo je primedbi na jedinstveni birački spisak, Posmatračka misija „Građani na straži" je podnela tri krivične prijave tokom izbornog dana protiv N. N. lica u Temerinu, Novom Sadu i Beočinu nadležnom Tužilaštvu u Novom Sadu zbog sumnji na krivično delo primanja i davanja mita u vezi sa glasanjem i „kupovinom glasova". Navodi o „kupovini glasova" obeležili su i period same predizborne kampanje.[344]

Na ovim izborima nije bilo puno međunarodnih posmatrača koji bi pratili izbore na sistematski i sveobuhvatan način. Kancelarija OEBS za demokratske izbore je predsedničke izbore pratila tako što je u Srbiji boravio šestočlani ekspertski tim,[345] međutim, njihov izveštaj nije dobio dovoljnu pažnju. U izveštaju se navodi da preporuke koje OEBS/KDILJP već duže vreme predlaže koje podrazumevaju sveobuhvatno preispitivanje zakona kojim bi se popravili nedostaci i dalje čekaju svoju primenu. Takođe su iznete i primedbe na izborni ciklus, pa je misija u izveštaju navela da je preovlađujući broj predstavnika vladajuće koalicije u sastavu Republičke izborne komisije (RIK), pobudila kod nekoliko sagovornika misije sumnju u nedostatak nepristrasnosti, da zbog ograničenih finansijskih sredstava, kampanja kandidata opozicionih stranaka nije mogla po obimu i intenzitetu da se poredi s kampanjom koju je sprovodio kandidat vladajuće koalicije. U izveštaju se dodaje da bi trebalo dodatno poboljšati, uprkos određenim pozitivnim izmenama u pravnom okviru, propise kojima bi se regulisalo finansiranje stranaka i sprovođenje kampanje kao i rad merodavnog tela koje bi sve to nadziralo, u skladu s ranijim preporukama OEBS/KDILJP. Pored toga, nepostojanje mogućnosti da se birački spiskovi izlože na uvid javnosti, utiče na nepoverenje javnosti i dovodi u pitanje transparentnost procesa. Kada je reč o sveukupnoj klimi u kojoj su se odvijali izbori misija je konstatovala da klima nepravednog političkog i ekonomskog uticaja dovodi u pitanje slobodu i nezavisnost uređivačke politike. Kao rezultat toga, medijsko okruženje je obeležila sveprisutna autocenzura kao i nedostatak analitičkog i kritičkog izveštavanja, čime je biračima bio ograničen pristup nepristrasnim novinarskim informacijama. Prema mišljenju posmatračke misije pravni okvir ne obezbeđuje mogućnost praćenja izbora od strane organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija.[346] Izveštaj je nadležnim institucijama predstavljen u novembru 2017. godine,

343 Vidi: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/9037-jos-jedna-izborna-kampanja-u-nepotpunom-pravnom-okviru.

344 Vidi: http://www.gradjaninastrazi.rs/wp-content/uploads/2017/05/CRTA-GNS-Izvestaj-2017-Final.pdf.

345 Vidi: http://rs.n1info.com/a233493/Vesti/Vesti/Predsednicki-izbori-bez-posmatraca-OEBS-a.html; i http://preugovor.org/upload/document/predsedniki_izbori_-_sprovoenje_zakona_i_evrop ske_.pdf, str. 11.

346 Dostupno na: http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/330296?download=true.

a vest o kritici i preporukama objavili su mediji koji su inače otvoreni za kritičko promatranje političke stvarnosti u Srbiji.[347]

Prema istraživanju BIRODI o prisustvu predsedničkih kandidata na glavnim TV programima Vučić je predsednički kandidat koji je imao četiri puta veću prisutnost od sledećeg plasiranog kandidata. Aleksandar Vučić kao premijer i kao predsednički kandidat pojavio se 61,2%, Jeremić (6.4%), Janković (5.9%) i Šešelj (5.3%).[348] Kada je reč o štampanim medijima, nevladina organizacija CRTA je radila istraživanje štampanih medija i utvrdila da je od 251 naslovne strane novina posvećenih izbornim kandidatima, Aleksandar Vučić bio predstavljen na 147 strana, od kojih je na 118 naslovnih strana bio predstavljen na pozitivan način. Kandidat Saša Janković, bio je na naslovnim stranama dnevnih novina 79 puta, od kojih je na 39 bio negativno predstavljen, dok se, recimo, Vuk Jeremić pojavio na naslovnim stranama 64 puta, pri čemu je 39 puta bio negativno predstavljen.[349]

Izborna kampanja je trajala samo 30 dana, bila je kratka i intezivna. Ovaj rok predstavlja dozvoljeni zakonski minimum, znači rok nije protiv zakona, ali budući da su u pitanju bili redovni izbori a da je u članu 4, st. 2 Zakona o izboru predsednika Srbije[350] predviđeno da se izbori raspisuju 90 dana pre isteka mandata predsednika i tako da se okončaju u narednih 60 dana od dana raspisivanja izbora. Ovaj rok uticao je negativno i na kandidate u izbornoj trci jer je od 1. marta 2017. godine počela primena zakona po kome je ranija nadležnost za overu potpisa za kandidaturu prešla u isključivu nadležnost javnih beležnika kojih nije bilo dovoljno, ali su ipak svi kandidati uspeli da prikupe 10.000 overenih potpisa koliko je potrebno po zakonu.

Jedinstveni birački spisak je i u ovom izbornom procesu bio u fokusu pažnje javnosti. CRTA-GnS konstatuje da je birački spisak bio neuredan, a za razliku od 2016. godine, u ovom izbornom procesu najviše pitanja građana je bilo usmereno na mogućnost glasanja u inostranstvu, promenu mesta glasanja između dva izborna kruga, kao i na način dostavljanja poziva za glasanje i mogućnost izmena u biračkom spisku.[351]

6.2.1. Mogući sukob interesa

Aleksandar Vučić je u predsedničku trku ušao kao predsednik Vlade i kandidat vladajuće koalicije, što mu je dalo višestruku prednost u odnosu na druge

347 Vidi: http://preugovor.org/upload/document/predsedniki_izbori_-_sprovoenje_zakona_i_evropske_.pdf, str. 17.

348 Podaci dostupni na: http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2017/08/Mediji-javnost-izbori-2017.pdf.

349 Vidi Izveštaj Građani na straži na: http://www.gradjaninastrazi.rs/wp-content/uploads/2017/05/CRTA-GNS-Izvestaj-2017-Final.pdf.

350 *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09 – dr. zakon.

351 Vidi: http://www.gradjaninastrazi.rs/wp-content/uploads/2017/05/CRTA-GNS-Izvestaj-2017-Final.pdf.

kandidate. Iako je Vučić tokom gostovanja u jednoj televizijskoj emisiji na Javnom servisu Srbije najavio da će se „kampanjom baviti u slobodno vreme“,[352] u toku kampanje nije bilo jasno koje aktivnosti tokom izbornog procesa je vodio kao predsednik Vlade a koje kao predsednički kandidat. Ustav Srbije u članu 6 zabranjuje sukob interesa i predviđa da niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima, što nije bila ustavna prepreka za Aleksandra Vučića da sa mesta u Vladi vodi izbornu kampanju ali je sigurno povećalo njegove šanse za pobedu na izborima.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije[353] propisuje da je funkcioner dužan da javnu funkciju vrši tako da javni interes ne podredi privatnom, kao i da vršenje funkcije ne može koristiti za sticanje koristi ili pogodnosti za sebe. Ovaj zakon sukob interesa funkcionera definiše kao situaciju u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes.[354] Dovoljno je postojanje utiska da može doći do sukoba ova dva interesa; i nije neophodno da se on zaista i dogodi.[355]

Kako se navodi u saopštenju organizacije Transparentnost Srbija,[356] postojeći član 29 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije zabranjuje direktno korišćenje javnih resursa u svrhu političkih aktivnosti (npr. putovanje službenim automobilom na predizborne skupove, što se ne odnosi na funkcionere koji imaju stalno obezbeđenje). Međutim, ni taj ni drugi zakoni ne postavljaju ograničenja nosiocima javnih funkcija da upravo u vreme kampanje ugovaraju sastanke sa predstavnicima drugih važnih zemalja, što se i dogodilo jer se u vreme kampanje Aleksandar Vučić sastao sa nemačkom kancelarkom Angelom Merkel.[357]

Iz Agencije za borbu protiv korupcije potvrdili su za dnevni list *Danas* da je „u toku postupak provere“ da li je Vučić prekršio Zakon o Agenciji koji zabranjuje da funkcioner „koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata“. Ukoliko Agencija i utvrdi da je Vučić prekršio ovaj član zakona, mere kojima može da ga sankcioniše prilično su ograničene, kako samim zakonom, tako i činjenicom da se Vučić više ne nalazi na pomenutoj funkciji. Prema odredbama Zakona o Agenciji

352 Vidi: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2631643/vucic-za-rts-ponosan-sam-na-posao-premijera-postignuti-su-znacajni-rezultati.html.

353 *Sl. glasnik RS,* 97/08, 53/10, 66/11 – odluka US, 67/13 – odluka US, 112/13 – autentično tumačenje i 8/15 – odluka US.

354 *Sl. glasnik RS*, 55/05, 71/05 – ispr., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – odluka US, 72/12, 7/14 – odluka US i 44/14.

355 Vidi: http://pescanik.net/izborni-rezultat-razlozi-za-brigu/.

356 Vidi: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/9037-jos-jedna-izborna-kampanja-u-nepotpunom-pravnom-okviru.

357 Vidi: https://www.blic.rs/vesti/politika/sastanak-u-berlinu-merkelova-vucicu-srbija-je-na-pravom-putu/vntnytc.

za borbu protiv korupcije mere koje se izriču funkcioneru zbog povrede ovog zakona su mere upozorenja i mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje.[358]

6.2.2. Finansiranje kampanje

Prema Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti, zakonska ograničenja, prava i obaveze predlagača kandidata u vezi sa finansiranjem izborne kampanje odnose se samo na period od dana raspisivanja do dana održavanja izbora. S druge strane, ni jedan drugi zakon ne ograničava vođenje „kampanje pre kampanje", osim u pogledu objavljivanja plaćenih oglasa na TV i radio stanicama. Ova sporna pitanja trebalo je rešiti do kraja 2014. godine, kako je predviđao antikorupcioni akcioni plan iz 2013. godine, ali se to nije dogodilo.[359]

Pitanje finansiranja i kontrole finansiranja izbornih kampanja redovno se postavlja u javnosti jer po mišljenju mnogih ono nije dovoljno transparentno. Prema podnetim izveštajima o troškovima kampanja predsedničkih kandidata, građani Srbije dominantni su u doniranju političkih subjekata dok je tek nekoliko kompanija finansijski pomoglo kandidate u trci za predsednika Republike.

Prema podacima iz Izveštaja o troškovima izborne kampanje za izbor predsednika Republike 2017. godine,[360] rashodi za kampanju su 22% veći nego rashodi za kampanju 2012. godine. Sredstva za kampanju predsedničkog kandidata Aleksandra Vučića čine preko 60% ukupnih prihoda svih političkih subjekata koji su učestvovali u kampanji. Sledeći po uloženim sredstvima za kampanju je Vuk Jeremić sa tri puta manje uloženih sredstava.[361] U izveštaju o finansiranju predsedničkog kandidata Aleksandra Vučića u izbornoj trci navodi se da ga je pomogla samo jedna firma, ali i 6.940 građana, koji su većinom uplatili identične iznose od 40.000 dinara. U redovnom finansiranju za donacije u ovom iznosu ne postoji obaveza objavljivanja, jer ne prelaze visinu prosečne plate u Srbiji, međutim, lider SNS, Aleksandar Vučić, nije objasnio poreklo velikog broja pojedinačnih donacija od 40.000 dinara, kako je navedeno u prijavi Agencije za borbu protiv korupcije Višem javnom tužilaštvu.[362]

6.2.3. Kontrola izbora i rad nezavisnih institicija

Narodna skupština i ovaj put, kao i u prethodnih 16 godina, nije ispunila svoju zakonsku obavezu i formirala Nadzorni odbor koji bi pratio aspekte kampanje za koje

358 Vidi: http://wwww.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=353416&title=Vu%C4%8Di%C4%87+pod+istragom+Agencije+za+borbu+protiv+korupcije.

359 Vidi: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/9037-jos-jedna-izbor na-kampanja-u-nepotpunom-pravnom-okviru.

360 Izveštaj o troškovima izborne kampanje za izbor predsednika Republike Srbije 2017. godine, dostupan na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-kampanja-2017.pdf.

361 Za sve troškove izborne kampanje Aleksandra Vučića potrošeno je 794.209.207,92 RSD, Vuka Jeremića 261.794.608,12 RSD, a drugoplasirani kandidat, Saša Janković je potrošio 30.924.604,29 RSD. Trećeplasirani kandidat Luka Maksimović je prijavio 2.511.152,91 RSD.

362 Više o ovome vidi u III.4.4.2.

ni jedan državni organ nije nadležan.[363] Pored toga, predsednica Skupštine Srbije, Maja Gojković, je odmah po početku redovnog prolećnog zasedanja koje je zakonom određeno za 1. mart odredila pauzu u radu Narodne Skupštine.[364] Ona je novinarima u Skupštini Srbije rekla da je tu odluku donela jer želi da sačuva dostojanstvo parlamenta i demokratiju.[365] Ona se formalno pozvala na mogućnost određivanja pauze predviđene Poslovnikom o radu Narodne skupštine.[366] Poslanici opozicionih stranaka oštro su reagovali na ovu odluku navodeći da je time prekršen Ustav, zakon, kao i Poslovnik koji određivanje pauze omogućava iz tehničkih razloga.[367]

Na izborne uslove uticalo je i ponašanje nezavisnih institucija, koje su institucionalni čuvari izbornog procesa – Agencija za borbu protiv korupcije i Regulatorno telo za elektronske medije (REM) koji su obavljali veoma ograničenu kontrolu uz smanjene kapacitete.[368] I pored toga što REM ima obavezu da kontroliše rad pružalaca medijskih usluga i stara se o doslednoj primeni pravila po kome elektronski mediji imaju obavezu da u toku predizborne kampanje registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbede zastupljenost bez diskriminacije REM je odlučio da prati isključivo oblast oglašavanja kandidata u kampanji, ne i njihovu zastupljenost u programu elektronskih medija.[369]

Agencija za borbu protiv korupcije, kao samostalan i nezavisan državni organ, ima jednu od najvažnijih kontrolnih uloga tokom izbornog procesa, ali je ona za poslove kontrole finansiranja predsedničke kampanje tražila i dobila višestruko manje novca iz budžeta nego što je to bio slučaj 2012.[370] Agencija za borbu protiv korupcije imala je manji broj posmatrača – ukupno 44 u odnosu na prethodne izborne cikluse,[371] a to je opravdala time što se 2017. godine održavaju samo predsednički izbori.[372]

---

363 Vidi: http://pescanik.net/izborni-rezultat-razlozi-za-brigu/.

364 Više i na: http://www.nspm.rs/hronika/suspendovan-rad-skupstine-zbog-bojazni-rezima-da-njeno-prenosenje-ne-utice-na-predizbornu-kampanju.html.

365 Vidi: https://www.blic.rs/vesti/politika/maja-gojkovic-sednica-skupstine-srbije-nastavlja-se-posle-predsednickih-izbora/yfrhnx4.

366 Konstatacija predsednice da je ovo i ranije bila praksa za vreme predsedničke kampanje je ocenjena kao neistinita, na osnovu uvida u podatke o zasedanjima Narodne skupštine od 2000. godine do danas. Narodna skupština ne samo da je redovno zasedala tokom predsedničkih kampanja, već je to činila i vanredno, 2004. godine. Vidi više na: http://pescanik.net/izborni-rezultat-razlozi-za-brigu/.

367 Vidi više na: http://mondo.rs/a986612/Info/Srbija/Skupstina-Srbije-Gojkovic-prekinula-sednicu-opozicija-burno-reagovala.html.

368 Vidi: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/9055-nedovoljan-institucionalni-nadzor-izborne-kampanje.

369 *Ibid*.

370 Vidi: http://preugovor.org/upload/document/predsedniki_izbori_-_sprovoenje_zakona_i_evropske_.pdf.

371 Izveštaj o troškovima izborne kampanje za izbor predsednika Republike Srbije 2017. godine, dostupan na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-kampanja-2017.pdf.

372 Vidi više na: http://preugovor.org/upload/document/predsedniki_izbori_-_sprovoenje_zakona_i_evropske_.pdf, str 22. O problemima u radu Agencije u 2017. godini vidi više u III.4.4.

6.3. Lokalni izbori u 2017. godini

U toku 2017. godine održani su i lokalni izbori u nekoliko opština. Zabrinjavajuće su informacije da je u pojedinim opštinama dolazilo do otvorenog napada na aktiviste stranaka koje su učestvovale u izborima i zastrašivanja političkih protivnika, što sasvim sigurno nije odlika fer i poštenih izbora.

Odmah posle predsedničkih izbora 24. aprila 2017. godine održani su izbori u pet samouprava u Srbiji. U Kovinu i Kosjeriću izbori su bili redovni, dok su izbori u Zaječaru, Vrbasu i Odžacima vanredni. Liste oko SNS osvojile su najviše glasova u Vrbasu, Kosjeriću, Kovinu i Odžacima, a u Zaječaru je najviše glasova osvojila lista „Boško Ničić – pokret za Krajinu".[373] U toku ovih izbora zabeležene su nepravilnosti, proceduralne prirode, ali mnogo više zabrinjava podatak da se u mestima u kojima se održavaju izbori pojavljuju aktivisti pojedinih stranaka (uglavnom SNS) koji nisu iz tih gradova, kao i napadi na aktiviste pojedinih partija.

Posmatračka misija CRTA – Građani na straži izvestila je da su uočene nepravilnosti u Zaječaru, gde sedam, od 69 biračkih mesta koja su otvorena, nije bilo pripremljeno u skladu sa propisanim procedurama, dok su na četiri zabeležene ozbiljne nepravilnosti. Po oceni te posmatračke misije, na četiri biračka mesta uočene su nepravilnosti poput nepropisno uređenog mesta za glasanje i sugerisanja članova biračkih odbora biračima za koga da glasaju. S druge strane, atmosferu van biračkih mesta obeležilo je prisustvo većeg broja osoba koje su se okupljale ispred biračkih mesta ili bile u kontaktu sa pojednim članovima biračkih odbora i pratile ko je izašao na glasanje.

Pored toga, posmatrači CRTE su primetili i veći broj vozila bez registarskih tabilica i sa tablicama iz Raške, Kosovske Mitrovice, Negotina i Bora. Prilikom pokušaja da zabeleži aktivnosti ispred štaba Srpske napredne stranke gde se okupio veći broj ljudi i vozila s registarskim tablicama iz Raške, Kosovske Mitrovice, Negotina i Bora, nekoliko mladića je nasrnulo na posmatrača CRTE, oteli mu telefon i izbrisali fotografije uz povike „Samo nemoj da nas slikaš i nećeš imati problema", a o ovom incidentu obaveštena je policijska uprava Zaječar.[374]

Sličan događaj odigrao se i u Vrbasu. Naime, tokom izbornog dana zatraženo je policijsko pojačanje jer su primećena vozila sa registracijama iz drugih gradova i zbog pojavljivanja nepoznatih ljudi na kućnim adresama pojedinih odbornika, što je potvrdila Marija Maraš iz izbornog štaba Socijalističke partije Srbije. Takođe je lokalni odbor Socijalističke partije Srbije obavestio javnost da su dvojica aktivista ove partije, Martin Samardžić i Dado Milović, napadnuta ispred jednog biračkog mesta. To se dogodilo kada su izlazili s parkinga ispred jednog biračkog mesta i kada im je put preprečilo desetak automobila sa registracijama iz različitih mesta u Vojvodini, da bi bili napadnuti tako da je jedan od njih potražio lekarsku pomoć.[375]

373 O rezultatima izbora vidi više na: http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/2710558/rezultati-lokalnih-izbora.html.

374 Vidi: http://crta.rs/na-lokalnim-izborima-u-zajecaru-glasalo-432-gradana-najvise-glasova-osvojila-lista-bosko-nicic-pokret-za-krajinu/.

375 Vidi: http://www.mojnovisad.com/vesti/pretuceni-aktivisti-sps-u-vrbasu-id15694.html.

U decembru 2017. održani su vanredni lokalni izbori u pet opština i to u u Negotinu, Pećincima, Preševu, Kostolcu i Mionici. I ove lokalne izbore obeležile su tenzije i napadi na pojedine birače, ali takođe i na posmatrače izbora iz CRTE. Najdramatičnije je bilo u Pećincima, gde je po prvi put, od 2000. godine, zabeležen slučaj da je zabranjeno posmatranje izbora domaćim posmatračima, kako je saopštila CRTA. Naime, Opštinska izborna komisija Pećinci nije dozvolila organizaciji CRTA da prati rad biračkih odbora i Opštinske izborne komisije na vanrednim lokalnim izborima 24. decembra 2017. godine jer kako su naveli „CRTA ne ispunjava uslove za posmatranje izbora". Povodom neobrazloženog odbijanja prijave, CRTA je podnela i krivične prijave protiv predsednice OIK Pećinci za krivično delo zloupotreba službenog položaja a protiv sekretarke OIK Pećinci prijavu za krivično delo nesavesnog rada u službi.[376]

Takođe su i predstavnici nekih opozicionih stranaka prijavili napade i pretnje koje su im upućivane u izbornom danu. Predsednica Opštinskog odbora Nove stranke i potpredsednica biračkog odbora na jednom biračkom mestu u opštini Pećinci, Jelena Grujić, prijavila je da su je aktivisti SNS verbalno i fizički napali jer je fotografisala automobil u kojem su, kako je navela, „sedeli ljudi sa biračkim spiskovima i kontrolisali izlaznost građana".

Stanovnik opštine Pećinci Nenad Vladisavljević, stavio je u glasačku kutiju novac koji je, kako tvrdi, dobio od aktivista Srpske napredne stranke da bi glasao za listu koju ta stranka predvodi na lokalnim izborima.[377]

U Pećincima su napadani i posmatrači CRTE koji su zbog toga odlučili da prekinu posmatranje izbora u Pećincima iz bezbednosnih razloga jer im je u više navrata nekoliko grupa nepoznatih muškaraca preprečila put i zaustavila vozila njihovih mobilnih timova kako bi fotografisali vozilo i posmatrače.[378]

Pored krivičnih prijava protiv pojedinaca iz OIK Pećinci, CRTA je pokrenula postupak pred Upravnim sudom koji je doneo presudu kojom je utvrdio da OIK Pećinci nije postupila po zakonu kada je bez obrazloženja odbila prigovor birača iz Pećinaca na odluku OIK o uskraćivanju ovlašćenja CRTI da posmatra izbore.[379]

Poslanica u Evropskom parlamentu Tanja Fajon na svom twiter nalogu je izjavila da je zabrinuta zbog nasilja i nedemokratske atmosfere na lokalnim izborima koji se održavaju u Pećincima.[380]

---

376 Vidi: http://crta.rs/upravni-sud-presudio-oik-pecinci-prekrsila-zakon-kada-je-odbila-prigovorna-odbijanje-crte-da-posmatra-izbore/.

377 On je rekao da su on i njegova žena dobili po 20 evra kako bi izašli na glasačko mesto i zaokružili izbornu listu „Aleksandar Vučić-SNS-SPS-Ivica Dačić".

378 Vidi: https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-vanredni-lokalni-izbori/28935838.html.

379 Vidi: http://crta.rs/upravni-sud-presudio-oik-pecinci-prekrsila-zakon-kada-je-odbila-prigovorna-odbijanje-crte-da-posmatra-izbore/.

380 Vidi: http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=366076&title=Fajon+zabrinuta+zbog+nedemokratske+atmosfere+u+Pe%C4%87incima.

7. Suočavanje s prošlošću – tranziciona pravda

Tranziciona pravda je nova disciplina u okviru šireg korpusa ljudskih prava. Ona se bavi izazovima sa kojima se susreću društva koja imaju nasleđe masovnog kršenja ljudskih prava, bilo ona koja prelaze iz autokratskog u demokratski sistem vlasti ili postkonfliktna društva. U takvim društvima postoje specifični ciljevi koje treba ostvariti: suočavanje s prošlošću, uspostavljanje vladavine prava, i jačanje kapaciteta za očuvanje mira, pomirenje i neponavljanje masovnih kršenja ljudskih prava.[381]

7.1. Presude Međunarodnog krivičnog suda za Jugoslaviju (MKSJ)

Vladajuće stranke u Srbiji u 2017. godini oslobođene su obaveze da isporučuju optužene za ratne zločine po opštužnicama Tužilaštva za ratne zločine Međunarodnog krivičnog suda za Jugoslaviju jer je poslednji među njima, Ratko Mladić, isporučen još 2011. godine, ali je pred vlastima u Srbiji, ali i prema svim političkim i društvenim akterima, ostao zadatak da osude ratne zločine, da ojačaju pravosudne organe koji vode postupke protiv počinilaca ratnih zločina i zločina protiv čovečnosti i da otvoreno govore i osude ono što se događalo u vreme oružanih sukoba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu.

Ovo je posebno važno kada je reč o uspostavljanju dobrih odnosa i saradnje država u regionu a kada se ima u vidu da posledice ratova na prostorima bivše SFRJ izazivaju i danas, skoro dvadeset godina kasnije, potrese u odnosima političkih elita na Balkanu. Ova godina bila je važna iz nekoliko razloga. Prvi je taj što je Međunarodni krivični sud za Jugoslaviju[382] prestao sa radom decembra 2017. godine, drugi, što će ubuduće svako novo suđenje za ratne zločine počinjene u sukobima devedesetih nastaviti da vode isključivo nacionlani sudovi Srbije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine i novoustanovljeni sud za ratne zločine za Kosovo.

Od osnivanja MKSJ, tužilac ovog suda je podigao optužnice protiv 161 osobe zbog teških povreda Ženevskih konvencija iz 1949. godine, kršenja zakona ili običaja ratovanja, zločina protiv čovečnosti i genocida. Ukupno 90 optuženih je osuđeno, 19 oslobođeno, za 13 optuženih su optužnice prosleđene nacionalnim sudovima, protiv 20 optuženih su povučene optužnice, 17 optuženih je umrlo pre okončanja prvostepenog postupka, dok će se postupak protiv dva optuženika voditi pred Mehanizmom za međunarodne krivične sudove (MMKS), koji je preuzeo nad-

381 Mark Freeman, *Šta je tranziciona pravda?*, FHP. Dostupno na: http://www.mreza-mira.net/wp-content/uploads/Sta-je-tranziciona-pravda.pdf; i: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/doc_wgll/justice_times_transition/26_02_2008_background_note.pdf.

382 Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija je 1993. godine osnovao ovaj sud „sa isključivim zadatkom da krivično goni osobe odgovorne za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1. januara 1991.

ležnost MKSJ i pred kojim će se voditi žalbeni postupci u predmetima *Karadžić*, *Mladić* i *Šešelj,* kao i ponovljeni postupak u predmetu *Stanišić i Simatović*.[383]

Haški tribunal je u novembru 2017. godine izrekao dve presude: prvostepenu presudu u predmetu *Mladić* i pravnosnažnu presudu u predmetu *Prlić i drugi*. Presude i događaji u sudnici Haškog tribunala izazvali su buru reagovanja u državama regiona. Kada je reč o reakcijama i odnosu vlasti u Srbiji važna je reakcija na prvostepenu presudu Ratku Mladiću.

Mladić je oglašen krivim po 10 od 11 tačaka optužnice.[384] Pretresno veće MKSJ izreklo je presudu kojom je Ratka Mladića, komandanta Glavnog štaba Vojske Republike Srpske od 1992. do 1996. godine, osudilo na kaznu doživotnog zatvora. Veće je utvrdilo da je Mladić bio učesnik četiri udružena zločinačka poduhvata (UZP) i to: sveobuhvatni UZP, čiji je cilj bio trajno uklanjanje Bošnjaka i Hrvata s područja u Bosni i Hercegovini na koja su Srbi polagali pravo; UZP u vezi sa Sarajevom, čiji je cilj bio širenje terora među civilnim stanovništvom sprovođenjem kampanje snajperskog delovanja i granatiranja; UZP u vezi sa događajima u Srebrenici, čiji cilj je bio eliminacija Bošnjaka u Srebrenici i UZP čiji cilj je bio uzimanje pripadnika UN za taoce kako bi se NATO sprečio da izvrši vazdušne napade na vojne ciljeve Srba u BiH.

7.2. Reakcije na presudu Ratku Mladiću i rad MKSJ

Vlasti u Srbiji nisu iskoristile ovu presudu da se konačno odrede prema zločinima za koje je general Ratko Mladić osuđen prvostepenom presudom. Naprotiv, propuštena je prilika da vlasti osude zločine zbog kojih je Mladić osuđen a presuda nije promenila stav prema Ratku Mladiću kao heroju, mada je predsednik Srbije Aleksandar Vučić izbegao da se izjasni o presudi već je izjavio da je takva presuda bila očekivana i da „treba gledati u budućnost, a ne u prošlost“[385]. Međutim, mediji koji su bliski vlasti uglavnom su sadržali natpise koji su negativno komentarisali presudu i rad Haškog tribunala ocenjujući da je to sud koji je osnovan da sudi srpskom narodu. Sličan je bio i stav Srpske pravoslavne crkve (SPC),[386] kao

383 Podaci o postupcima MKSJ na: http://www.icty.org/bcs/cases/podaci-o-postupcima.

384 Preciznije za: genocid; progon, kao zločin protiv čovečnosti; istrebljivanje, kao zločin protiv čovečnosti; ubistvo, kao zločin protiv čovečnosti; ubistvo, kao kršenje zakona i običaja ratovanja; deportaciju, kao zločin protiv čovečnosti; nehumano delo prisilnog premeštanja, kao zločin protiv čovečnosti; terorisanje, kao kršenje zakona i običaja ratovanja; protivpravne napade na civile, kao kršenje zakona i običaja ratovanja; i uzimanje talaca, kao kršenje zakona i običaja ratovanja. Kao i u predmetu *Karadžić*, Pretresno veće je Mladića osudilo zbog genocida vezanog za Srebrenicu, ali ga je oslobodilo optužbe da je genocid izvršen i u drugim opštinama u BiH.

385 *Politika*, 23. novembar, str. 3. Više na: http://rs.n1info.com/a343888/Vesti/Vesti/Vucic-i-funkcioneri-o-presudi-Mladicu.html.

386 Izjavu patrijarha SPC vidi na: http://www.blic.rs/vesti/hronika/patrijarh-irinej-presuda-mladicu-je-delo-davola/8c34ztw.

i predstavnika nekih političkih partija koje su u komentarima na presudu iznosili stav da je presuda politička, da je uperena protiv srpskog naroda, da je najveći broj osuđenih srpske nacionalnosti i da je cilj osnivanja ovog suda bio da se srpska nacija predstavi kao genocidna.[387] Na presudu su drugačije reagovali predstavnici dve opozicione stranke – Liberalno demokratske partija i Demokratske stranke zahtevajući od vlasti da upoznaju javnost o zločinima koji su počinjeni, a presudu smatraju činom zadovoljenja pravde.[388]

S obzirom da je MKSJ prestao sa radom 2017. godine, u javnosti se otvorila debata o njegovoj ulozi i rezultatima rada. Najviši predstavnici vlasti u Srbiji su pre svega kritikovali MKSJ tvrdeći da je bio selektivan u podizanju optužnica, te da nije doneo pravdu za srpske žrtve, niti doprineo pomirenju u regionu. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić je izjavio: „Svako je za ponešto osuđen, samo niko ni za jedan zločin prema Srbima nije osuđen.“[389] Ana Brnabić, predsednica Vlade Republike Srbije, izjavila je da MSKJ ne samo da nije doprineo pomirenju, već je i doprineo daljem zaoštravanju odnosa. Ona je dodala da je Srbija najgore prošla na suđenjima u MKSJ, kako po broju godina izrečenih zatvorskih kazni, tako i po broju optuženika koji su preminuli tokom postupaka u Hagu.[390] Njena izjava o tome da ne misli da je u Srebrenici počinjen genocid, da je to užasan zločin zbog kojeg se oseća loše, zbog kojeg se srami jer je napravljen u ime Srba i koji je stvorio sliku o Srbima kakva se ne treba stvarati, sliku o Srbima kao konzervativnim, homofobičnim ljudima,[391] izazvala je dosta negativnih reakcija u regionu jer je Mladić osuđen baš zbog genocida u Srebrenici.

Maja Gojković, predsednica Narodne skupštine, takođe je ponovila da MKSJ nije odgovorio na postavljeni cilj pomirenja u regionu i zadovoljavanja pravde za sve žrtve.[392] Nela Kuburović, ministarka pravde Republike Srbije, izjavila je da „Tribunal odlazi u istoriju, ali njegovo nasleđe ostaje. Pitanje je da li je ispunio svoju svrhu? Nažalost, statistički pregled njegovih odluka, iz naše perspektive, dodatno pojačava utisak selektivne pravde“. Ona je dodala da pitanje selektivne strukture optuženih, presuda i kazni, zajedno s povredom prava na suđenje u razumnom roku i nepoštovanjem procesnih garancija, takođe predstavljaju nasleđe MKSJ.[393]

387 *Politika* 23. novembar, str. 3.

388 Dnevnik *TVN1*, 22. novembar i *Politika,* 23. novembar.

389 Vidi: https://www.intermagazin.rs/vucic-pobesneo-niko-nije-osudjen-za-zlocine-nad-srbima-da-nisu-krajisnici-sami-sebe-ubijali/.

390 Vidi: http://rs.n1info.com/a338934/Vesti/Vesti/Brnabic-Haski-tribunal-nije-doprineo-pomirenju-u-regionu.html.

391 Vidi: https://www.24sata.hr/news/premijerka-srbije-ne-mislim-da-je-u-srebrenici-bio-genocid-555908; https://www.nacional.hr/brnabic-ne-mislim-da-se-u-srebrenici-dogodio-genocid/; https://dnevnik.hr/vijesti/svijet/srbijanska-premijerka-ana-brnabic-za-radio-economist-ne-mislim-da-je-u-srebrenici-bio-genocid---502609.html; i https://www.slobodna-bosna.ba/vijest/69203/premijerka_srbije_ana_brnabic_ne_mislim_da_se_u_srebrenici_dogodio_genocid.html.

392 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/politika/gojkovic-odluka-suda-ocekivana-srbija-privrzena-stabilnosti/440hxgc.

393 Vidi: http://rs.n1info.com/a347477/Vesti/Vesti/Kuburovic-Selektivna-pravda-Haskog-tribunala.html.

S druge strane, ni predstavnici MKSJ ne negiraju da sud nije doprineo pomirenju, što i nije bio cilj njegovog osnivanja, ali ističu kao njegova najveća dostignuća da je ispunio mandat koji mu je poverio SB UN – privođenje pravdi lica koja snose najveću odgovornost za kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije,[394] kao i utvrđivanje činjenica, razvoj međunarodnog prava i jačanje vladavine prava.[395]

7.3. Postupci za ratne zločine pred pravosudnim organima u Republici Srbiji u 2017. godini

Narodna skupština Republike Srbije je 2003. godine usvojila Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine[396] kojim su uređeni obrazovanje, organizacija, nadležnost i ovlašćenja državnih organa i njihovih organizacionih jedinica radi otkrivanja, krivičnog gonjenja i suđenja za krivična dela ratnih zločina. Tužilaštvo za ratne zločine (TRZ) je nadležno za krivično gonjenje u postupcima ratnih zločina, kao javno tužilaštvo posebne nadležnosti, osnovano za celu teritoriju Srbije, koje postupa i u prvom stepenu i po žalbi. Za suđenja u predmetima ratnih zločina nadležni su Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu, kao prvostepeno, i Odeljenje za ratne zločine Apelacionog suda u Beogradu, kao drugostepeno.

Tužilaštvo za ratne zločine je od početka svog rada 2003. godine podiglo optužnice protiv 189 lica zbog krivičnih dela ratnih zločina koje su potom i potvrđene od strane suda. U toku 2017. godine, potvrđena je samo jedna optužnica podignuta protiv jednog lica (predmet *Sanski Most – Lušci Palanka*). Odeljenje za ratne zločine Višeg suda je donelo jednu presudu u toku 2017. godine, dok je Odeljenje za ratne zločine Apelacionog suda donelo dve odluke po žalbama protiv prvostepenih presuda.

U decembru 2017. godine, Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu donelo je presudu kojom je Marka Paukovića i Dragana Bajića oslobodilo optužbe za ratni zločin protiv civilnog stanovništva. Bajić i Pauković su bili optuženi da su, kao pripadnici Vojne policije Šeste sanske brigade VRS, 10. oktobra 1992. godine u mestu Kamičak (opština Ključ, BiH) ubili pet civila bošnjačke nacionalnosti: Hasana Rahića, Minku Jusić, Muniru Hotić, Đemilu Behar i Safetu Behar.

Februara 2017. godine Odeljenje za ratne zločine Apelacionog suda u Beogradu potvrdilo je prvostepenu oslobađajuću presudu u predmetu *Gradiška*.[397] Prvostepeni sud je oslobodio Gorana Šinika, nekadašnjeg pripadnika Vojske Republi-

394 Vidi: http://www.icty.org/x/file/Press/Statements%20and%20Speeches/Prosecutor/171206-obracanje-tuzitelja-brammertza-unsc-bcs.pdf.

395 Vidi: http://www.icty.org/bcs/o-mksj/tribunal/glavna-dostignuca.

396 *Sl. glasnik RS*, 67/09, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11-dr. zakon i 6/15.

397 Vidi: http://www.bg.ap.sud.rs/cr/articles/sudska-praksa/pregled-sudske-prakse-apelacionog-suda-u-beogradu/krivicno-odeljenje/ratni-zlocini/kz1-po2–5–16.html.

ke Srpske (VRS), optužbe da je u septembru 1992. godine ubio Marijana Višticu, civila hrvatske nacionalnosti, u Gradišci u Bosni i Hercegovini.[398] Odlukom istog suda je u martu 2017. godine preinačena prvostepena osuđujuća presuda doneta u ponovljenom postupku u predmetu *Bosanski Petrovac* i izrečena oslobađajuća presuda.[399] Prvostepeni sud je prethodno osudio okrivljene Neđeljka Sovilja i Rajka Vekića, nekadašnje pripadnike Vojske Republike Srpske, na po osam godina zatvora zbog ubistva Mehmeda Hrkića, civila bošnjačke nacionalnosti, u Bosanskom Petrovcu u Bosni i Hercegovini u decembru 1992. godine.[400]

Viši sud je u 2017. godini potvrdio optužnicu u predmetu *Sanski Most – Lušci Palanka* kojom se Milorad Jovanović tereti da je izvršio krivično delo ratni zločin protiv civilnog stanovništva tako što je u junu i julu 1992. godine, u svojstvu rezervnog milicajca MUP Republike Srpske, protivzakonito zatvarao i mučio civile bošnjačke nacionalnosti sa šireg područja Sanskog Mosta, BiH, kojom prilikom je i ubio jednog civila.[401]

Vlada Srbije je usvojila Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina za period 2016–2010[402] u februaru 2016. godine. Radno telo[403] za praćenje sprovođenja Strategije konstituisano je i održalo prvu sednicu tek u septembru 2017. godine, do kraja godine nije podnelo izveštaj i tek krajem januara 2018. usvojen je prvi izveštaj ovog radnog tela. Decembra 2017. godine Fond za humanitarno pravo, organizacija koja se više decenija sistematski bavi ratnim zločinima i suočavanjem s prošlošću, objavila je svoj Prvi izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina[404] u kome se konstatuje da se za više od godinu i po dana od usvajanja Strategije ne samo da nije došlo do značajnog napretka u oblasti procesuiranja ratnih zločina, već je u mnogim oblastima stanje dodatno pogoršano. Osim drastičnog kašnjenja u implementaciji Strategije nisu realizovane ni ključne aktivnosti. Tužilačka strategija nije usvojena, od momenta usvajanja Strategije podignuto je svega osam optužnica, suđenja za ratne zločine po pravilu traju nerazumno dugo, nije zabeležen napredak u oblasti procesnih prava žrtava, potraga za nestalim

398 Predmet *Gradiška* (Kž1 Po2 5/16). Vidi: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2016/12/Prvostepena_presuda_13.10.2016..pdf.

399 Vidi: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2017/05/Drugostepena_presuda_27.03.2017..pdf.

400 Predmet *Bosanski Petrovac* (Kž1 Po2 4/16). Vidi: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2017/08/Prvostepena_presuda_u_ponovljenom_postupku_30.06.2016..pdf.

401 Kantonalno tužilaštvo Unsko-sanskog kantona Bihać, preko Ministarstva pravde BiH i Ministarstva pravde Srbije, ustupilo je krivično gonjenje u ovom predmetu pravosudnim organima Srbije s obzirom da je okrivljeni Jovanović državljanin Srbije u kojoj ima i prebivalište.

402 *Sl. glasnik RS*, 19/16.

403 Predsednik Radnog tela je ministarka pravde Nela Kuburović, zamenik predsednika direktor Pravosudne akademije Nenad Vujić, a članovi pomoćnik ministra pravde i šef Pregovaračke grupe za Poglavlje 23 Čedomir Backović, državni sekretar u Ministarstvu unutrašnjih poslova Biljana Popović Ivković, tužilac za ratne zločine Snežana Stanojković, predsednik Komisije za nestala lica Veljko Odalović, predstavnici Apelacionog suda u Beogradu, Višeg suda u Beogradu.

404 Vidi: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2017/12/Izvestaj_Strategija_I.pdf.

licima ostaje neefikasna, saradnja sa MKSJ je prekinuta, a relevantne međunarodne, vladine i nevladine organizacije negativno ocenjuju napredak u procesuiranju ratnih zločina u Srbiji.

FHP smatra da evidentna regresija Srbije u procesuiranju ratnih zločina i suočavanju sa prošlošću pokazuje da usvajanje Strategije samo po sebi nije dovoljno da se reše brojni hronični problemi u ovim oblastima. Bez istinske posvećenosti, kao i političke volje, sve predviđene reforme osuđene su na propast, a identifikovani problemi ostaju nerešeni. FHP upozorava da, ukoliko se u najkraćem mogućem periodu u tom smislu ne preduzmu suštinski koraci, do svog isteka 2020. godine, Strategija će ostati samo mrtvo slovo na papiru.

7.4. Odnos države prema Tužilaštvu za ratne zločine – ne(izbor) tužioca za ratne zločine

Kako je već rečeno, Tužilaštvo za ratne zločine (TRZ) je od početka svog rada 2003. godine podiglo optužnice protiv 189 lica zbog krivičnih dela ratnih zločina koje su potom i potvrđene od strane suda.

Najčešće kritike na rad TRZ odnose se na činjenicu da ono ne sprovodi istrage protiv visokorangiranih oficira srpskih oružanih snaga, pre svega nekadašnje Vojske Jugoslavije (VJ), zbog ratnih zločina izvršenih na Kosovu tokom 1998. i 1999. godine. Ove kritike su delimično bile ublažene 2014. godine kada je TRZ donelo naredbu o sprovođenju istrage protiv generala Dragana Živanovića,[405] bivšeg komandanta 125. motorizovane brigade VJ, u čijoj zoni odgovornosti su izvršeni masovni zločini nad kosovskim Albancima kako je utvrđeno i prvostepenom presudom u predmetu *Ćuška*.[406] U istrazi protiv generala Živanovića, u skladu sa ZKP, učestvovao je i Fond za humanitarno pravo kao punomoćnik oštećenih. Međutim, dana 1. marta 2017**.** godine, TRZ je donelo naredbu o obustavi istrage protiv Živanovića zbog nedostatka dokaza za optuženje, a o toj odluci nije obavestilo punomoćnika oštećenih u zakonom predviđenom roku, i time ga sprečilo da podnese prigovor protiv obustave istrage u zakonskom roku.

Prema članu 51 ZKP, ako tužilac obustavi istragu, dužan je da u roku od osam dana o tome obavesti oštećenog i da ga pouči da može da podnese prigovor neposredno višem javnom tužiocu. Oštećeni može izjaviti prigovor protiv takve odluke u roku od osam dana od dana kada je primio obaveštenje, a ako oštećeni nije obavešten, može da podnese prigovor u roku od tri meseca od dana kada je javni tužilac obustavio istragu.

FHP je obavešten o obustavi istrage tek 16. novembra 2017. godine, nakon što su istekli rokovi za prigovor. Ipak, FHP je 24. novembra 2017. godine podneo

405 Vidi: http://www.tuzilastvorz.org.rs/sr/vesti-i-saop%C5%A1tenja/saop%C5%A1tenja/naredba-za-sprovo%C4%91enje-istrage-protiv-generala-%C5%BEivanovi%C4%87a-za-ratne-zlo%C4%8Dine-na-kim.

406 Vidi: http://www.hlc-rdc.org/Transkripti/cuska.html.

prigovor Republičkom javnom tužiocu protiv naredbe o obustavi istrage.[407] Odluka po prigovoru još uvek nije doneta. Odluka TRZ da obustavi istragu u ovom predmetu, kao i propust da o tome obavesti punomoćnika oštećenih u zakonskom roku, čini još verodostojnijim kritike o nespremnosti TRZ da vodi delotvorne istrage protiv visokorangiranih oficira srpskih oružanih snaga. Štaviše, i dalje ostaje neispunjen kriterijum iz Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina da bi „predmeti protiv osumnjičenih visokog ranga, *de jure* ili *de facto*, trebalo da imaju prioritet u radu tužioca".[408]

7.4.1. Ne(izbor) tužioca za ratne zločine – 17 meseci čekanja

Jedan od najvećih problema u radu na predmetima ratnih zločina nastao je jer TRZ na svom čelu nije imalo ni izabranog ni postavljenog tužioca u periodu od 1. januara 2016. do 31. maja 2017. godine. Stoga se postavilo pitanje zakonitosti javnotužilačkih radnji, uključujući podizanje optužnica, koje su u tom periodu preduzimali zamenici tužioca za ratne zločine. Naime, po isteku funkcije tužioca za ratne zločine Vladimira Vukčevića 1. januara 2016. godine, Narodna skupština Republike Srbije nije izabrala novog tužioca za ratne zločine. U takvim situacijama se primenjuje član 36, st. 1 Zakona o javnom tužilaštvu,[409] ali je Republički javni tužilac propustio da donese odluku iz svoje nadležnosti o postavljenju vršioca funkcije tužioca za ratne zločine, i umesto toga je doneo nejasnu odluku da će TRZ-om *rukovoditi* najstariji zamenik tužioca dok ne bude izabran novi tužilac. Narodna skupština je tek u maju 2017. godine izabrala Snežanu Stanojković za novog tužioca za ratne zločine koja je stupila na funkciju 31. maja 2017. godine.

Sporno (ne)postupanje Republičkog javnog tužioca je posebno negativno uticalo na predmet *Štrpci*.[410] Naime, u ovom predmetu je prva optužnica podneta još 2015. godine, ali je Viši sud nekoliko puta vraćao optužnice TRZ radi dopune istrage i razjašnjenja određenih pitanja. TRZ je poslednju optužnicu u ovom predmetu podnelo 6. aprila 2017. godine i nju je Viši sud potvrdio 21. avgusta 2017. godine. Potom su okrivljeni u ovom predmetu podneli žalbe Apelacionom sudu u Beogradu protiv odluke Višeg suda kojom je potvrđena ova optužnica. Oni su u žalbama naveli da je optužnicu podneo neovlašćeni tužilac s obzirom da u vreme podnošenja poslednje optužnice, u aprilu 2017. godine, nije bio izabran novi tužilac za ratne zločine niti postavljen vršilac funkcije tužioca za ratne zločine.

---

407 Vidi: http://www.hlc-rdc.org/?p=34560.

408 Nacionalna strategije za procesuiranje ratnih zločina, str. 17. Dostupno na: http://www.tuzilastvorz.org.rs/upload/HomeDocument/Document__sr/2016–05/p_nac_stragetija_lat.PDF.

409 Član 36, st. 1 predviđa da kada javnom tužiocu prestane funkcija, Republički javni tužilac postavlja vršioca funkcije javnog tužioca dok novi javni tužilac ne stupi na funkciju, a najviše na godinu dana.

410 Više o ovom slučaju vidi na: http://www.politika.rs/scc/clanak/312947/Slucaj-Strpci-uspeh-posle-20-godina-zataskavanja.

Apelacioni sud je uvažio žalbe okrivljenih i odbacio optužnicu podnetu 6. aprila 2017. godine.[411] Prema odluci Apelacionog suda, javno tužilaštvo je inokosni organ čiju funkciju obavlja javni tužilac, bilo izabrani bilo postavljen. Iako zamenici tužioca mogu bez posebnog ovlašćenja preduzimati sve radnje na koje je javni tužilac ovlašćen, oni te radnje mogu preduzimati jedino ako njihovo javno tužilaštvo na svom čelu ima izabranog ili postavljenog tužioca. Kako to nije bio slučaj u TRZ u aprilu 2017. godine, Apelacioni sud je optužnicu odbacio jer je podneta od neovlašćenog tužioca, s tim da je u pitanju otklonjiva procesna smetnja, tj. postupak u ovom predmetu se može nastaviti kada optužnicu podnese ovlašćeni tužilac. Činjenica da se na čelu TRZ od januara 2016. do maja 2017. godine nije nalazio tužilac, negativno je uticala i na druge predmete i značajno doprinela odugovlačenju postupaka za ratne zločine.

7.5. Komisija za istinu (REKOM) – mehanizam tranzicione pravde

Koalicija za REKOM osnovana je 2008. godine, kao mreža organizacija civilnog društva iz postjugoslovenskih zemalja koje se zalažu za osnivanje zvanične Regionalne komisije za utvrđivanje činjenice o ratnim zločinima i drugim teškim povredama ljudskih prava učinjenim na teritoriji bivše SFRJ, od 1. januara 1991. do 31. decembra 2001. godine (REKOM).[412] Prema zamisli Koalicije, osnovni zadaci REKOM bi bili da poimenično popiše sve civilne i vojne žrtve, utvrdi okolnosti pod kojima su izgubile život ili nestale, i da sačini registar logora i drugih mesta zatočenja.[413]

I u toku 2017. godine predstavnici Koalicije za REKOM nastavili su da se zalažu da šefovi država, naslednica nekadašnje SFRJ, potpišu sporazum o osnivanju REKOM,[414] i uporedo s tim su nastavili prikupljanje potpisa za osnivanje Komisije.[415] Do marta 2017. godine, Peticiju za osnivanje REKOM potpisalo je 580.000 građana iz post-jugoslovenskih zemalja.[416] Aleksandar Vučić, tada u svojstvu predsednika Vlade Srbije, izrazio je 2015. godine u razgovoru sa predstavnicima Koalicije za REKOM podršku inicijativi za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima.[417]

411 Rešenje Odeljenja za ratne zločine Apelacionog suda u Beogradu, Kž2 Po2 12/17, 2. oktobar 2017. godine.

412 Vidi: http://recom.link/sr/o-nama-sr/sta-je-koalicija-za-rekom/.

413 Vidi: http://recom.link/sr/sign-the-petition-4/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_term=rekom&utm_campaign=rekom_srb&gclid=Cj0KCQiAyNjRBRCpARIsAPDBnn2fUeDJMNXK5QlK_4MW9R-BxP8_LV93XuLVk0PwM30dHqCWegNe-xEaAj6JEALw_wcB.

414 Vidi: http://recom.link/sr/apel-koalicije-za-rekom-liderima-zapadnog-balkana/.

415 Vidi: http://recom.link/sr/sign-the-petition-4/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_term=rekom&utm_campaign=rekom_srb&gclid=Cj0KCQiAyNjRBRCpARIsAPDBnn2fUeDJMNXK5QlK_4MW9R-BxP8_LV93XuLVk0PwM30dHqCWegNe-xEaAj6JEALw_wcB.

416 *Ibid.*

417 Vidi: http://www.hlc-rdc.org/?p=29561&lang=de.

Evropski parlament je u svom Izveštaju za Srbiju za 2016. godinu ponovio svoju ranije izraženu podršku inicijativi za osnivanje regionalne komisije za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim teškim povredama ljudskih prava počinjenim u bivšoj Jugoslaviji, i pozvao Vladu Srbije da u tom smislu preuzme inicijativu.[418] Koalicija za REKOM je u martu 2017. godine saopštila da lideri država nastalih na području bivše SFRJ ne pokazuju stvarnu političku volju za osnivanje REKOM, izuzev zvaničnika Crne Gore. Oni su dodali i da je podrška EU ovoj inicijativi nedovoljno jasna i podsticajna.[419] Ipak, u decembru 2017. godine, Koalicija za REKOM je saopštila da su predsednici Srbije, Crne Gore, Makedonije i Kosova i bošnjački član Predsedništva BiH imenovali lične izaslanike, koji će zajedno sa Koalicijom za REKOM, pripremiti nacrt Sporazuma o osnivanju REKOM.[420]

7.6. Reforma institucija, lustracija i odnos prema ratnim zločincima

Reforma institucija neophodan je uslov za neponavljanje masovnih kršenja ljudskih prava. Ovaj mehanizam tranzicione pravde služi da se onemogući licima koja su učestvovala u masovnim kršenjima ljudskih prava da zauzimaju položaje u državnim institucijama i drugim mestima odlučivanja. Cilj ovog mehanizma je stvaranje uslova za neponavljanje zločine i povratak poverenja žrtava u te iste institucije ali je još važnije to što lustracija predstavlja veoma važan korak za obezbeđivanje vladavine prava i pomirenje. Podrazumeva se da je od posebnog značaja reforma institucija sektora bezbednosti, uključujući i vojsku. [421]

Međutim, neki događaji iz 2017. godine pokazuju da u Srbiji ne postoji politička volja i spremnost za suočavanjem s nasleđem masovnih zločina. Jedan takav događaj je predavanje koje je u oktobru 2017. godine na Vojnoj akademiji u Beogradu održao Vladimir Lazarević, komandant Prištinskog korpusa VJ za vreme oružanog sukoba na Kosovu koji je pred MSKJ pravnosnažno osuđen na 14 godina zatvora zbog zločina protiv čovečnosti učinjenih nad kosovskim Albancima 1999. godine.[422] Ministar odbrane Aleksandar Vulin je tim povodom izjavio: „Uveli smo pravilo da najistaknutije starešine iz ratova koji su za nama dobiju prostor na Vojnoj akademiji i da drže predavanja kadetima, pa i sadašnjim generacijama oficira. To je na neki način ispravljanje nepravde koja im je naneta prethodnih godina“.[423] Pred-

418 Vidi Izveštaj Evropskog parlamenta od 14. juna 2017. godine na: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2017–0261.

419 Vidi: http://recom.link/sr/blokada-tranzicione-pravde-u-post-jugoslovenskim-zemljama/.

420 Vidi: http://recom.link/mne/lideri-zapadnog-balkana-imenovali-licne-izaslanike-za-pisanje-sporazuma-o-osnivanju-rekom/.

421 Guidance Note of the Secretary General of the UN, United Nations Approach to Transitional Justice, mart 2010. godine.

422 Vidi: http://rs.n1info.com/a335737/Vesti/Vesti/Lazarevic-ce-biti-predavac-na-Vojnoj-akademiji.html. O tome kako je državni vrh Srbije dočekao generala Lazarevića 2015. godine po povratku sa odsluženja kazne vidi više u *Izveštaj 2015*, II.1.3.

423 *Ibid.*

sednica Vlade Ana Brnabić je izjavila da general Lazarević nije predavač na Vojnoj akademiji, već da je bio pozvan da održi jedno predavanje, te da je „odležao kaznu i danas je slobodan čovek“.[424]

Povodom Dana vojnih veterana, 4. decembra 2017. godine, u Generalštabu Vojske Srbije je priređen koktel kojem su prisustvovali Vladimir Lazarević, kao i Dragoljub Ojdanić, načelnik Generalštaba VJ 1999. godine, takođe pravnosnažno osuđen pred MKSJ na 15 godina zatvora zbog zločina protiv čovečnosti učinjenih nad kosovskim Albancima 1999. godine. Istog dana je Socijalistička partija Srbije (SPS), članica vladajuće koalicije, odlučila da član Predsedništva te stranke postane Nikola Šainović, pravnosnažno osuđen pred MKSJ na 18 godina zatvora zbog zločina nad kosovskim Albancima učinjenim 1999. godine.[425]

Potpredsednica Socijalističke partije Srbije i ministarka u Vladi Srbije Slavica Đukić Dejanović izjavila je tim povodom da je Šainović izdržao kaznu na koju ga je osudio MKSJ, posle čega je on građanin koji ima sva prava i da bi bila diskriminacija ne dozvoliti mu da se bavi politikom.[426]

Ovi događaji potkopavaju kredibilitet i legitimitet institucija i vode relativizaciji zločina za koje su osuđeni Lazarević, Ojdanić i Šainović. Oni mogu samo još više učvrstiti postojeće nepoverenje prema institucijama Republike Srbije i ojačati sumnju da je vlast u Srbiji spremna da iskreno pristupi procesu pomirenja u regionu.

Veselin Šljivančanin, takođe osuđen pred MKSJ na deset godina zatvora zbog zločina nad hrvatskim zarobljenicima na poljoprivrednom dobru Ovčara kod Vukovara, je u 2016. i 2017. godini često bio gost na stranačkim tribinama Srpske napredne stranke.[427] U januaru 2017. godine organizovana je tribina u Domu kulture u Beški i pored saopštenja nevladinih organizacija koje su zahtevale da se tribina otkaže, pa su aktivisti Inicijative mladih za ljudska prava razvili transparent „Ratni zločinci da zaćute da bi se govorilo o žrtvama“. Aktivisti su izbačeni napolje i fizički napadnuti pa su podneli krivičnu prijavu protiv N. N. lica ali je Osnovno javno tužilaštvo u Staroj Pazovi odbacilo ovu prijavu. Isto tužilaštvo je povodom istog incidenta podnelo krivičnu prijavu protiv devet aktivista Inicijative, a kada je sud odbacio prijavu podnelo je u novembru prekršajnu prijavu za nepristojno, drsko i bezobzirno ponašanje, vređanje i vršenje nasilja.[428]

U obraćanju Savetu bezbednosti UN decembra 2017. godine glavni tužilac Haškog tribunala, Serž Bramerc, komentarisao je odsustvo pomirenja na prostorima

424 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/politika/premijerka-lazarevic-je-odlezao-kaznu-pozvan-je-da-odrzi-jedno-predavanje-na-vojnoj/0tzc7g2.

425 Vidi: http://www.021.rs/story/Info/Srbija/177211/Djukic-Dejanovic-Diskriminacija-Sainovicu-ne-dopustiti-da-se-bavi-politikom.html.

426 *Ibid.*

427 Tokom 2016. godine Šljivančanin je aktivno učestvovao u kampanji za republičke parlamentarne izbore a u organizaciji SNS održane su tribine na kojima je on promoviso svoju knjigu u Velikoj Plani, Smederevskoj Palanci i Inđiji.

428 Više o tome kako se državni organi odnose prema osuđenim za ratne zločine na: http://www.yihr.rs/wp-content/uploads/2017/12/Ratni-zlocinci-WEB-radna-verzija.pdf.

bivše Jugoslavije rekavši da se i dalje ratni zločinci tretiraju kao heroji dok su žrtve i preživeli zanemareni i odbačeni. Razlog za takvo stanje vidi u nedostatku iskrene volje u celom regionu sa suočavanjem s onim što se desilo u prošlosti, dodavši da je posebno tužno što su među njima istaknuti političari, dok se ratni zločinci kriju iza tvrdnji da se presudama ratnim zločincima sudi celom narodu.[429]

U toku 2017. godine obavljeno je istraživanje javnog mnjenja istraživačko-izdavačkog centra Demostat „Obaveštenost građana Srbije o ratovima devedesetih, ratnim zločinima i suđenjima optuženima za ratne zločine" realizovano putem intervjua „licem u lice" sa 1.202 ispitanika. Većina ispitanika procenjuje svoju informisanost o suđenjima za ratne zločine kao lošu (58%), a 54 odsto smatra da nema potrebu za informisanjem, a samo 11 odsto građana ima potrebu za informisanjem o ratnim zločinima. Građani imaju izuzetno negativan stav prema radu Haškog tribunala.

Kada je reč o nastavku suđenja za ratne zločine pred domaćim sudom, većina, 53 odsto smatra da treba nastaviti suđenja. Trećina ispitanika (31 odsto) ocenjuje rad državnih organa u vođenju postupaka protiv ratnih zločina kao loš, 30 odsto kao osrednji, 15 odsto kao dobar.

S druge strane veliki broj ispitanika se protivi političkoj rehabilitaciji osumnjičenih, osuđenih i pravosnažno osuđenih za ratni zločin. Da ne treba dozvoliti osumnjičenima za ratne zločine državne položaje smatra čak 71 odsto ispitanika, a sedam odsto je za. Za 77 odsto stanovnika Srbije nije prihvatljivo da osuđeni za ratni zločin aktivno učestvuje u političkom životu, za četiri odsto je to prihvatljivo, dok 19 odsto ne zna.[430]

7.7. Odnos prema žrtvama – reparacije za žrtve

Programi reparacija služe da se isprave nepravde učinjene žrtvama masovnih kršenja ljudskih prava. Reparacije mogu biti materijalne i simbolične. One uključuju novčane kompenzacije, posebnu psihološku pomoć, izvinjenja za učinjene zločine itd.[431]

Fond za humanitarno pravo, koji više godina zastupa žrtve u postupcima za sticanje statusa civilne žrtve rata, objavio je u avgustu 2017. godine sveobuvatnu analizu prava civilnih žrtava rata u izveštaju „Pravni i institucionalni okvir u Srbiji u pogledu prava i potreba civilnih žrtava rata".[432] U izveštaju se navodi da na teritoriji Srbije žive desetine hiljada ljudi koji su tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji stra-

429 Vidi: http://www.icty.org/en/press/prosecutor-serge-brammertz-addresses-the-united-nations-security-council-1.

430 Istraživanje je dostupno na: https://www.danas.rs/wp-content/uploads/2017/12/Istrazivanje-javnog-mnjenja_Sudjenja-za-ratne-zlocine2.pdf.

431 Guidance Note of the Secretary General of the UN, United Nations Approach to Transitional Justice, mart 2010. godina.

432 Vidi: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2017/08/Pravni-i-institucionalni-okvir-u-Srbiji-u-pogledu-prava-i-potreba-civilnih-%C5%BErtava-rata.pdf.

dali kao civili ili su članovi porodice civilnih žrtava rata, a da je Zakon o pravima civilnih invalida rata obespravio hiljade njih zbog svojih diskriminatornih odredaba.

Zakon o pravima civilnih invalida rata[433] prepoznaje tri kategorije korisnika prava koje garantuje zakon,[434] međutim definicije korisnika prava u mnogome sužavaju krug ljudi koji trpe ozbiljne fizičke ili psihičke posledice usled ratnih operacija. Naime, prema ovom zakonu civilni invalid rata ne može biti lice koje nema telesno oštećenje, tj. lice koje trpi ozbiljne psihičke posledice rata, kao na primer žrtve silovanja i seksualnog nasilja koje, po pravilu, trpe teške psihičke posledice, ali stepen fizičkog oštećenja koje su pretrpele, po pravilu, ne dostiže 50% što propisuje zakon kao uslov za priznavanje statusa.

Zakon ima i brojne nedorečenosti, poput propusta da se definišu pojmovi rata, neprijatelja, izvođenja ratnih operacija itd., što dovodi do različitih tumačenja zakona u praksi. Sledeća nedorečenost zakona je pitanje da li se on primenjuje samo u slučajevima kada se povreda dogodila na teritoriji Srbije ili i u slučajevima kad se povreda desila na teritoriji neke od bivših republika SFRJ. Do 2012. godine su usvajani zahtevi i kada je povreda učinjena van Srbije, ali se od tada praksa menja i primenjuje se stav da povreda mora biti učinjena na teritoriji Srbije.[435] Sporna je i definicija civilne žrtve rata jer podrazumeva da je lice poginulo ili umrlo. Zbog toga članovi porodice osoba koje se vode kao nestale ne mogu ostvariti pravo na odgovarajuće mesečno novčano primanje sve dok svog nestalog člana porodice ne proglase za umrlog u vanparničnom sudskom postupku.[436]

Tri organizacije, Centar za unapređenje pravnih studija, *Human Right Defenders* i Fond za humanitarno pravo, izradili su 2015. godine Model zakona o pravima civilnih žrtava – povreda ljudskih prava u oružanim sukobima i u vezi sa oružanim sukobima u periodu od 1991. do 2001. godine.[437] Model zakona ima za cilj da zadovolji potrebe žrtava i ispravi nedostatke Zakona o pravima civilnih invalida rata i otkloni prepreke sa kojima se žrtve susreću u ostvarivanju svojih prava. Niko od vlasti nije javno komentarisao ovaj predlog.

Fond za humanitarno pravo pokrenuo je maja 2016. godine pred Ustavnim sudom inicijativu za ocenu ustavnosti Zakona o pravima civilnih invalida rata i njegove saglasnosti sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima u pogledu diskriminatorskih odredaba ovog zakona i nesaglasnosti sa načelima socijalne pravde

433 *Sl. glasnik RS*, 52/96. Osnovni zakon u Srbiji iz oblasti reparacija je Zakon o pravima civilnih invalida rata iz 1996. godine koji je zamenio do tada važeći Zakon o zaštiti civilnih invalida rata iz 1975. godine.

434 1) civilni invalidi rata; 2) članovi porodice civilnih invalida rata i 3) članovi porodice civilne žrtve rata.

435 Vidi: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2017/08/Pravni-i-institucionalni-okvir-u-Srbiji-u-pogledu-prava-i-potreba-civilnih-%C5%BErtava-rata.pdf, str. 11.

436 *Ibid.*

437 Model zakona dostupan na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2015/04/Model_zakona_o_pravima_civilnih_zrtava.pdf.

garantovane Ustavom Srbije. Godinu dana kasnije Ustavni sud je odbacio ovu inicijativu i zauzeo stav da ovaj zakon nije diskriminatorski i da je u okviru nadležnosti zakonodavca da uređuje socijalnu politiku u skladu sa finansijskim mogućnostima države.[438] Inicijativa mladih za ljudska prava reagovala je na odluku saopštenjem u kome se navodi da Ustavni sud nije na pravi način ispitao postojanje direktne i indirektne diskriminacije nekih žrtava po osnovu njihovih ličnih karakteristika uprkos obavezi koja postoji i u nacionalnom zakonodavstvu a pored toga je i standard koji je uspostavio Evropski sud kroz svoju praksu.

438 O reakcijama javnosti na ovu odluku vidi više na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=345374&title=Ustavni+sud+tvrdi+da+civilne+%C5%BErtve+rata+nisu+diskriminisane.

IV.
ZAŠTITA I OSTVARIVANJE PRAVA POJEDINIH KATEGORIJA STANOVNIŠTVA

1. Položaj Roma

Romi spadaju u jednu od najugroženijih kategorija stanovnika u Srbiji, a njihov položaj se već godinama ocenjuje kao izuzetno nepovoljan. 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.[1] Međutim, prema drugim izvorima taj broj je značajno drugačiji. Na primer, prema dokumentu Procene o romskoj populaciji u evropskim zemljama,[2] Tima za podršku Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Saveta Evrope za pitanje Roma iz 2013. godine, prosečna procena broja Roma u Republici Srbiji iznosi 600.000 što predstavlja znatno viši broj od onog u zvaničnoj statistici.

1.1. Mere za unapređenje položaja Roma

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije[3] 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.

Prvi nacrt strateškog dokumenta za unapređivanje položaja Roma u Srbiji bio je Nacrt strategije za integraciju i davanje novih ovlašćenja Romima iz 2002. godine. Početkom 2005. godine Vlada Srbije je usvojila nacionalne akcione plano-

1 „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.

2 „Roma Integration – 2014 Commission Assessment: Questions and Answers“, European Commission – *Press release*, 4. april 2014. godine. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14–249_en.htm.

3 *Sl. glasnik RS*, 60/13.

ve u četiri prioritetne oblasti Dekade inkluzije Roma. Tokom predsedavanja Srbije Dekadom Roma, Vlada Srbije usvojila je Strategiju za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji[4] 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.

Vlada Republike Srbije je marta 2016. usvojila Strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine. Cilj donošenja Strategije je unapređenje socijalno-ekonomskog položaja, suzbijanje diskriminacije građana i građanki romske nacionalnosti kao i poštovanje ljudskih prava, kako bi se obezbedila njihova socijalna uključenost u sve segmente društva. Ovaj strateški dokument pokriva pet prioritetnih oblasti koje takođe predstavljaju EU ciljeve integracije Roma: obrazovanje, stanovanje, zapošljavanje, zdravlje i socijalna zaštita i definiše mere kroz koje je moguće obezbediti unapređenje ovih oblasti. Institucionalni resursi za pripremu i sprovođenje Strategije su Savet za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade uključivanja Roma, Kancelarija za ljudska i manjinska prava i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i resorna ministarstva.

Marta 2017. godine Vlada je donela odluku o formiranju Koordinacionog tela za praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine.[5] Ovo telo ima funkciju koordinacije poslova organa državne uprave u oblasti socijalnog uključivanja Roma. Zadatak Koordinacionog tela je i unapređenje međuresorne saradnje u ovoj oblasti, davanje preporuka u vezi rešavanja urgentnih situacija koje mogu da budu štetne po Rome kao i predlaganje načina na koji bi mogle da se ostvare propisane i dodatne mere i aktivnosti koje utiču na veću socijalnu uključenost romske nacionalne manjine. Pored toga, predviđeno je i formiranje Stručne grupe Koordinacionog tela s ciljem vršenja poslova koji se tiču tekućih pitanja u vezi socijalnog uključivanja Roma. Stručna grupa je dobila zadatak da prati rad koordinatora za romska pitanja kao i mobilnih timova koje na lokalnom nivou unapređuju položaj Roma.

Akcioni plan za primenu Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji – za period od 2017. do 2018. godine[6] usvojen je u junu 2017. godine radi postizanja ciljeva Strategije kroz realizaciju planiranih aktivnosti. Predviđa ostvarivanje zadatih ciljeva Strategije kao što su, rad na uključivanju dece i mladih u kvalitetni obrazovni sistem, unapređenje uslova stanovanja, uključivanje radno sposobnih pripadnika romske zajednice na formalno tržište rada, unapređenje zdravlja, kao i unapređenje pristupa uslugama socijalne zaštite. Predviđeno je

4 *Sl. glasnik RS*, 27/09.

5 *Sl. glasnik RS*, 81/07.

6 Akcioni plan za primenu Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, jun 2017. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/akcioni_plan_za_primenu_strategije_za_socijalno_ukljufivanje_roma_i_romkinja_u_rs_2016–2025_za_period_od_2017._do_2018._godine.pdf.

da se Akcioni plan revidira godinu dana posle početka realizacije. Revizija će se obaviti na osnovu konsultativnog procesa sa članovima romske nacionalne manjine, razgovora sa organizacijama civilnog društva koje se bave ovom problematikom, Nacionalnim savetom romske nacionalne manjine, relevantnim državnim i nezavisnim institucijama kao i međunarodnim i regionalnim organizacijama. Akcioni plan definiše ciljeve, mere i aktivnosti, pokazatelje, rokove kao i potrebne resurse za ostvarivanje ciljeva.

Komitet za prava deteta razmatrao je drugi i treći periodični izveštaj Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta januara 2017. godine i usvojio Zaključna zapažanja.[7] Između ostalog, Komitet je izrazio zabrinutost zbog diskriminacije u svim sferama života romske dece, posebno u obrazovanju, zdravstvu i adekvatnom stambenom rešenju. Komitet je ukazao na stigmatizaciju i diskriminaciju Roma, a samim tim i romske dece, koja rezultira nasiljem i govorom mržnje. Zbog toga je neophodno organizovati kampanje koje imaju cilj da promene stav društva prema romskoj nacionalnoj manjini i sprovesti preventivne mere za sprečavanje nasilja i govora mržnje. Ukazano je i na neophodnost unapređivanja pristupa zdravstvenoj zaštiti, smanjenja siromaštva i obezbeđivanja pristupa kvalitetnom obrazovanju romske populacije. Komitet je zaključio i da je veoma nizak stepen pohađanja predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i da se romska deca često suočavaju sa segregacijom u obrazovnom sistemu. Preporuka Komiteta je veće učešće Roma u obrazovnom sistemu na svim nivoima i povećanje svesti pedagoških radnika u vezi sa kulturom pripadnika romske nacionalnosti, što podrazumeva jačanje mera integracije i inkluzije pripadnika romske manjine. Komitet je izrazio zabrinutost i zbog pojava dogovorenih prevremenih brakova u nekim zajednicama Roma.

Komitet je takođe zamerio državi što još uvek ima oko 8.500 dece koja nisu registrovana prilikom rođenja, a da je većina ove dece romskog porekla. Posebno zabrinjava što ovakav status onemogućava pristup uživanju osnovnih prava uključujući pravo na zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, socijalnu zaštitu, pa je Komitet preporučio državi da osigura potpunu primenu novih propisa koji omogućavaju upis dece čiji roditelji nemaju lična dokumenta i pokrene procedure za utvrđivanje državljanstva dece čiji roditerlji su lica bez državljanstva ili onih čija je nacionalnost nepoznata.

1.2. Položaj romske zajednice i evropske integracije Srbije

Budući da pitanje položaja Roma direktno utiče na proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji Evropska komisija je u oktobru 2017. održala seminar o socijal-

7 Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia, Committee on the Rights of the Chid, 7. mart 2017. Dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/SRB/CO/2–3&Lang=En.

nom uključivanju Roma i Romkinja[8] na kome je ukazano na značaj ispunjavanja mera za integraciju Roma i ostvarivanja napretka u oblasti obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja i izdavanja ličnih dokumenata kao uslova koje kandidat za članstvo u EU mora da ispuni. Radi ispunjenja ovih ciljeva neophodno je da se u njihovu realizaciju uključe svi državni organi na svim nivoima vlasti, odnosno Vlada Srbije i njena ministarstva, lokalni organi vlasti ali je takođe potrebna i veoma bitna saradnja između lokalnih organa vlasti, romske zajednice i organizacija civilnog društva.

Evropska unija je pokazala veliku zainteresovanost za poboljšanje položaja Roma o čemu svedoči podatak da je donirala više od 5,4 miliona evra za podršku mera u oblasti socijalne inkluzije ugroženih grupa, pre svega Roma u okviru projekta „Podrška Evropske unije inkluzivnom društvu" koji se završio u novembru 2017. godine. Pripadnici romske nacionalne manjine su, pored pripadnika drugih ugroženih kategorija bili direktni korisnici programa i kroz projekat je skoro 10.000 ljudi u teškom položaju imalo direktnu korist.[9]

Pored ovoga Akcionom timu za integraciju Roma Veća za regionalnu saradnju dat je mandat da radi sa vladama u regionu na izradi regionalnih standarda budžetskih politika za integraciju Roma i usmeravanju budžetiranja odgovornog za integraciju Roma.[10] „Integracija Roma 2020" je projekat koji predstavlja nastavak Dekade za inkluziju Roma 2005–2015. Ovaj projekat je regionalnog karaktera i ima za cilj da pomogne u prevazilaženju nerešenih pitanja koja negativno utiču na položaj romskih zajednica i obezbedi da se interesi romske nacionalne manjine uključe u državne politike i neophodne reforme, a odnosi se na države kandidate za članstvo u EU. Krajnji cilj bi trebalo da bude integracija pripadnika romske nacionalne manjine u društvo i smanjenje jaza između romske i neromske populacije, budući da ispunjenje ovih uslova predstavlja jedan od preduslova za priključivanje EU.[11]

U maju 2017. godine objavljen je izveštaj Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) koji se takođe bavi položajem Roma. U njemu je posebno naglašeno da je neophodna primena afirmativnih mera prilikom zapošljavanja u cilju prekida strukturalne diskriminacije.[12] ECRI takođe navodi u izveštaju i statističke podatke koji ukazuju na nezadovoljavajući položaj romske populacije. Naime, pre-

8 Socijalno uključivanje Roma kao deo procesa evrointegracija, Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, 19. oktobar 2017. Dostupno na: http://europa.rs/social-inclusion-of-roma-is-part-of-the-european-integration-process/?lang=en.

9 Završna konferencija povodom projekta „Podrška Evropske unije inkluzivnom društvu" 14. novembar 2017. Dostupno na: http://www.romskinacionalnisavet.org.rs/index.php/politics/item/555-zavrsna-konferencija-povodom-projeketa-podrska-evropske-unije-inkluzivnom-drustvu.

10 „Integracija Roma 2020", ROMinfomedia, 21. septembar. Dostupno na: http://rominfomedia.rs/rm/integracija-roma-2020-godine/.

11 „Integracija Roma 2020: Počinje novi projekat za zapadni Balkan", *Telegraf*, 9. jun 2016. Dostupno na: http://www.telegraf.rs/vesti/politika/2185969-integracija-roma-2020-pocinje-novi-projekat-za-zapadni-balkan. Vidi takođe i: http://www.rcc.int/romaintegration2020/home.

12 ECRI Report on Serbia, 16. maj 2017. str. 30. Dostupno na: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/serbia/SRB-CbC-V-2017–021-ENG.pdf.

ma statistici samo 46% romske dece završi osnovno obrazovanje, a mnogo manje srednje (13%), od kojih je samo 7% Romkinja. Takođe se navodi i da je prisutna segregacija u školama, (7% dece Roma je izloženo segregaciji). Pored toga, mnoga romska deca uče po programu specijalne edukacije najčešće zbog nepoznavanja jezika.[13] Prema izveštaju ECRI, stambeni prostor mnogih pripadnika romske nacionalne manjine je u jako lošem stanju. Činjenica je da je 72% romskih naselja neformalno i 37% romskih domaćinstava nema pristup vodi za piće u svom domu, 67% nema pristup kanalizaciji, 11% nema električnu energiju i 49% koriste peći na drva za kuvanje.[14]

1.3. Diskriminacija Roma

Mada je država preduzela izvesne mere radi sprečavanja slučajeva diskrimininacije Roma ipak se i dalje javljaju slučajevi diskriminacije u odnosu na ovu populaciju. Ona je veoma izražena u oblasti rada i zapošljavanja. Istraživanje koje je sprovela nevladina organizacija Romag potvrđuje da je i dalje prisutan ovaj problem.[15] S druge strane, veliku prepreku za zapošljavanje Roma predstavlja i veoma nizak stepen obrazovanja. Tako npr. prema podacima Romske ženske mreže Bibija 89% radno sposobnih Roma je nekvalifikovano a 0,4% završi fakultet.[16]

Pored toga što je obrazovni sistem Romima teško dostupan, oni se sa diskriminacijom sreću na svakom koraku svog školovanja. 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. Ozbiljan problem je i to što među romskom populacijom postoji visoka stopa napuštanja škola. Najčešći razlozi za prekid školovanja su siromaštvo i migracije.

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 afirmativne 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.

---

13 *Ibid*., str. 30.

14 *Ibid*., str. 31.

15 „Romi teško do zaposlenja – odbijeni uz različita opravdanja“, *N1*, 6. avgust. Dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=352808&title=Otvorena+diskriminacija+Roma+i+Romkinja.

16 Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/porazavajuci-podaci-decji-brakovi-u-srbiji-u-stalnom-porastu-najmlada-mlada-imala-je/zhm6ktg.

S ciljem poboljšanja uspeha u školi i sprečavanja napuštanja škole, u 2016. godini, organizovano je stručno usavršavanje pedagoških asistenata koji rade u školama i pružaju podršku romskoj deci i drugoj deci iz socijalno ugroženih grupa. Njihov rad u školama, takođe utiče na smanjenje diskriminacije i predrasuda kroz uključivanje na tržište rada.[17] Pored pedagoških asistenata, zdravstveni medijatori su uključeni u rad domova zdravlja širom Srbije.

Generalni sekretar Saveta Evrope, pored ostalih problema s kojima se pripadnici romske naionalne manjine suočavaju, istakao je da je najčešći problem Romske dece loš kvalitet obrazovanja i segregacija, što je posledica velikog siromaštva. Savet Evrope i Specijalni izaslanik za romska pitanja, definisali su ciljeve poboljšanja položaja Roma, između ostalog, smanjenje smrtnosti Roma, vakcinacija romske dece i povećanje broja dece koja se obrazuju.[18]

Napadi na Rome su i dalje prisutni što potvrđuje i nekoliko incidenata koji su se desili u Beogradu, u naselju Vidikovac, kada je grupa ljudi sa investitorom pokušala da iseli dve porodice iz baraka u kojima žive. U jednom napadu su i uspeli i uništili barake posle čega je porodica primorana da živi na ulici do obnove baraka.[19]

Netrpeljivost prema Romima je takođe veoma učestala. Dokaz ovoj tvrdnji su i grafiti kojima se iskazuje netrpeljivost prema Romima, a mogu se videti na zidovima pojedinh zgrada u Beogradu kao npr. u beogradskoj opštini Čukarici,[20] u Kragujevcu[21] ali i u nekim drugim gradovima Srbije. Važno je napomenuti da je gradska uprava Kragujevca dobro reagovala pošto je uklonila grafit istog dana.[22]

U nekim slučajevima reagovale su nezavisne državne institucije (i to ne sve), ali je upadljivo da izostaje reakcija državnih organa, predstavnika vlasti i pravosuđa.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je intervenisala po pritužbi protiv nedeljnika *E. z*bog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i etničkog porekla u oblasti javnog informisanja povodom članka objavljenog 2. juna 2017. U mišljenju Poverenice istaknuto je da su navedenim člankom izražene ideje i stavovi koji su uznemirujući i ponižavajući i koji predstavljaju povredu dostojanstva pripadnika LGBT populacije i pripadnica romske nacionalne manjine, čime je stvoreno ponižavajuće i uvredljivo okruženje za pripadnike ovih društvenih grupa, i prekršene

17 „Kvalitetno obrazovanje za sve“, *Glasnik*, br. 7, novembar 2016. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/ovde_smo_zajedno_glasnik_broj_7.pdf.

18 „Zaštitnik: Siromaštvo i diskriminacija romska svakodnevica“, *N1*, 7. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a240542/Vesti/Vesti/Zastitnik-Siromastvo-i-diskriminacija-romska-svakodnevica.html.

19 „Novi napad na Rome u Beogradskom naselju Vidikovac“, *Radio Slobodna Evropa*, 21. oktobar. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/28807893.html.

20 „Uklonjeni grafiti govora mržnje prema Romima“, *RTS*, 19. jun. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/2774318/uklonjeni-grafiti-govora-mrznje-prema-romima.html.

21 „Rasističkim grafitom prete Romima u Kragujevcu“, *N1*, 13. novembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a341739/Vesti/Vesti/Grafit-protiv-Roma-u-Kragujevcu.html.

22 „Grafiti mržnje u Kragujevcu šokiraju građane“, *RTV*, 24. novembar. Dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/grafiti-mrznje-u-kragujevcu-sokiraju-gradjane_872930.html.

odredbe člana 12 Zakona o zabrani diskriminacije.[23] Nedeljniku *E.* je preporučeno da objavi izvinjenje i da ubuduće ne objavljuje tekstove kojima se vređa dostojanstvo Romkinja.[24]

U mišljenju Poverenice zbog pritužbe po osnovu nacionalne pripadnosti u oblasti rada protiv zaposlenog u Gerontološkom centru navedeno je da je zaposleni svojom izjavom uznemirio i povredio dostojanstvo S. S. kao podnosioca prijave na osnovu ličnog svojstva njenog oca Roma odnosno da su prekršene odredbe Zakona o zabrani diskriminacije. U preporuci Poverenica je obavezala zaposlenog u Gerontološkom centru da uputi pisano izvinjenje S. S. zbog diskriminatorne izjave kao i da ubuduće vodi računa da svojim izjavama i postupanjem ne krši zakonske propise o zabrani diskriminacije.[25]

Poverenica je u svom mišljenju povodom pritužbe protiv Centra za socijalni rad u Beogradu – odeljenje Zvezdara, zbog diskriminacije na osnovu pola i pripadnosti romskoj nacionalnoj manjini navela da je odbijanjem stručnih radnika Centra za socijalni rad na Zvezdari da prime prijavu R. K. o nasilju u porodici izvršena višestruka diskriminacija R. K. na osnovu njenih ličnih svojstava – pola i nacionalne pripadnosti. U preporukama je istaknuto da bi Centar za socijalni rad na Zvezdari trebalo da preduzme sve mere kojima bi se otklonile posledice diskriminatornog postupanja prema R. K. U mišljenju se traži od Centra da dostavi pisano izvinjenje i da organizuje obuku o diskriminaciji za sve zaposlene s ciljem senzibilisanja i edukovanja službenika za rad sa romskom populacijom.[26]

U junu 2017. Poverenica je reagovala i upozorenjem javnosti povodom vesti da je u jednoj osnovnoj školi u Beogradu grupa učenika osmog razreda pretukla godinu dana mlađeg učenika zbog toga što je Rom.[27]

Zaštitnik građana pohvalio je napredak u pogledu postupanja u ostvarivanju prava građana romske nacionalnosti na upis u matične knjige. Kao oblasti u kojima je potrebno uložiti dodatne napore navedeni su pristup sistemu zdravstvene zaštite i edukacije kao i u zaštiti Romkinja od diskriminacije u pogledu zapošljavanja, obrazovanja i zdravstvene zaštite. Posebno se osvrnuo na podizanje betonskog zida oko

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

24 Pritužba NVO D. i B. protiv nedeljnika *E.* zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i etničkog porekla u oblasti javnog informisanja. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/prituzba-nvo-d-i-b-protiv-nedel%d1%98nika-e-zbog-diskriminacije-po-osnovu-seksualne-orijentacije-i-etnickog-porekla-u-oblasti-javnog-informisanja/.

25 Pritužba S. S. protiv N. S. zbog diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti u obalsti rada. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/prituzba-s-s-protiv-n-s-zbog-diskriminacije-po-osnovu-nacionalne-pripadnosti-u-obalsti-rada/.

26 Pritužba A. protiv Centra za socijalni rad zbog diskriminacije po osnovu pola i etničke pripadnosti u oblasti pružanja usluga. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/prituzba-a-protiv-centra-za-socijalni-rad-zbog-diskriminacije-po-osnovu-pola-i-etnicke-pripadnosti-u-oblasti-pruzanja-usluga/.

27 Upozorenje povodom napada na romskog učenika. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/upozorenje-povodom-napada-na-romskog-ucenika/.

romskog naselja „Marko Orlović“ u Kruševcu i upozorio da takva praksa izaziva zabrinutost i otvara opasnost za getoizaciju i segregaciju romske zajednice.[28]

Posebno ranjivu grupu među Romima predstavljaju povratnici iz država Zapadne Evrope koji su bezuspešno pokušali da ostvare pravo na azil u tim državama. Budući da se povratnici po ugovorima o readmisiji ne prepoznaju kao posebno ranjiva kategorija stanovništva, oni se u najvećoj meri oslanjaju na pomoć nevladinih organizacija. Povratnici imaju probleme u postupku dobijanja ličnih dokumenata, ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu i zapošljavanje. Prema podacima Beogradskog fonda za političku izuzetnost dobijenim od Komesarijata za izbeglice i migracije čak 82 odsto povratnika su Romi, mada ti podaci nisu konačni jer ni Srbija ni Evropska unija ne raspolažu potpunim podacima o broju ovih lica.

1.4. Apatridija i pravno nevidljiva lica

Prema izveštaju UNCHR koji je objavljen 2016. godine[29] 2.700 ljudi koji su u riziku od apatridije žive u romskim naseljima. Izveštaj Evropskog centra za prava Roma, Instituta za pitanja apatridije i inkluziju i Evropske mreže za pitanje apatridije – „Apatridija, diskriminacija i marginalizacija Roma na zapadnom Balkanu i u Ukrajini“[30] iz oktobra 2017, ima za cilj uspostavljanje veze između apatridije, diskriminacije i marginalizacije Roma u državama kandidatima za EU. Pored višestruke diskriminacije, apatridija je dodatni diskriminacioni faktor koji je često zanemaren a koji utiče na nemogućnost ostvarivanja osnovnih prava kao što su pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na obrazovanje, rad, kao i stanovanje. Dalje, kao razlozi za apatridiju navodi se prinudno raseljavanje kao posledica konflikata koji su se desili u prošlosti, nedostatak ličnih dokumenata i nasleđivanje apatridije.

Dva najčešća problema sa kojima se Romi suočavaju u odnosu na lična dokumenta, su registracija rođenja i prijava prebivališta. Poteškoće postoje i prilikom prijave boravka zbog nemogućnosti da dokažu vlasništvo nad objektom ili da obezbede ugovor o zakupu. Izmene Zakona o vanparničnom postupku uticale su na povećanje broja upisanih Roma u matične knjige, ali primena ovog zakona još uvek nije na zadovoljavajućem nivou.

Kao faktori koji otežavaju pribavljanje dokumenata su birokratija i siromaštvo s obzirom na to su zbog visokih taksi Romi često u nemogućnosti da plate izdavanje dokumenata. Takođe, čest je diskriminatorni stav da su Romi nezainteresovani i na taj način sami odgovorni za neposedovanje dokumenata. Čak i da je tako, a nije, državni organi su dužni da reše pitanje neizdavanja dokumenata. Posledice neposedovanja dokumenata su razne, jedna je psihološka i odnosi se na osećaj odba-

28 O ovom slučaju vidi više u *Izveštaj 2016*, III.2.2.

29 S. Cvejić, „Persons at risk of statelessness in Serbia – Progres report 2010–2015“, UNHCR, Beograd 2016. Dostupno na: http://www.refworld.org/docid/57bd436b4.html, str. 13.

30 „Statelessness, Discrimination and Marginalisation of Roma in the Western Balkans and Ukraine“, oktobar 2017. Dostupno na: https://www.statelessness.eu/resources/roma-belong-statelessness-discrimination-and-marginalisation.

čenosti od većinske zajednice, ali postoje i one koje direktno utiču na svakodnevni život i potrebe. Naime, ako nemate lična dokumenta ne možete da se lečite, obrazujete, radite. U izveštaju se konstatuje da, i pored napretka na polju regulacije mera prevencije apatridije i izdavanja dokumenata, u Srbiji i dalje postoji socijalna isključenost i diskriminacija romske populacije, a kao rešenje ovakvog stanja navodi se da bi rešavanje pitanja apatridije stvorilo uslove za rešavanje problema na drugim poljima s obzirom da su Romi višestruko diskriminisani i isključeni iz društva.[31]

1.5. 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. Srbija ne primenjuje dosledno međunarodne standarde 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 nizak procenat socijalnih stanova koji se dodeljuju licima romske nacionalnosti.

Evropska unija je, kroz projekat „Poboljšanje životnih uslova za najugroženije romske porodice u Beogradu“ („Sagradimo dom zajedno“), u okviru prve faze koja je započela u februaru 2013. izdvojila 3.6 miliona evra kojim su izgrađene tri zgrade za socijalno stanovanje za 59 porodica, kupljena su seoska domaćinstva za 41 porodicu, dok je deset porodica dobilo podršku u rekonstrukciji svojih domova. Prva faza projekta sprovedena je u partnerstvu sa gradom Beogradom, Kancelarijom visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (OHCHR) preko Savetnice Ujedinjenih 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.

Druga faza projekta otpočela je 1. marta 2017. u okviru koje je Evropska unija predvidela budžet od 1.5 milion evra za rešavanje stambenog pitanja 50 romskih porodica iz mobilnih naselja do kraja februara 2019. godine. Predviđena je izgradnja zgrade za socijalno stanovanje u Beogradu sa najviše 23 stana za isto toliko domaćinstava, dok će 27 porodica biti preseljeno u seoske kuće.[32] Partneri u

31 „Statelessness, Discrimination and Marginalisation of Roma in the Western Balkans and Ukraine“, oktobar 2017. Dostupno na: https://www.statelessness.eu/resources/roma-belong-statelessness-discrimination-and-marginalisation.

32 Podrška EU za kvalitetno stanovanje dodatnih 50 romskih porodica, 13. april. Dostupno na: http://www.sagradimodom.org/vest/566/Podrska-EU-za-kvalitetno-stanovanje-dodatnih-50-romskih-porodica/.

sprovođenju druge faze su grad Beograd i Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS).

Sredstvima Evropske unije započet je projekat Hausing centra i opštine Odžaci „Da svaki Rom ima dom". Planirano je da do februara 2019. godine u okviru ovog projekta budu izgrađene 34 stambene jedinice u naseljenim mestima Bogojevo, Karavukovo, Bački Brestovac, Bački Gračac i Lalić, radi raseljavanja podstandardnog Novog naselja u Bogojevu i za izgradnju vodovoda, javne rasvete i pristupnog puta u naselju Čerga u Deronjama pored Odžaka.[33]

Evropska unija finansirala je i izgradnju novih stanova za stanovnike romskog naselja Čerga u Bačkoj Palanci. Planirano je da radovi započnu na proleće 2018. godine.[34]

U okviru programa pomoći Evropske unije poplavljenim područjima u Srbiji, u Vladičinom Hanu, u mesnoj zajednici Prekodolce, devet romskih porodica preseljeno je u nove domove iz kontejnerskog smeštaja.[35]

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. Zbog učestalih požara u kojima je stradalo i nekoliko dece započet je projekat uvođenja protivpožarne zaštite i edukacije Roma za njihovo korišćenje u 10 opština na jugu Srbije.[36]

1.6. Rani brakovi

Direktna posledica siromaštva i u velikoj meri uslova u kojima žive, ali takođe i tradicije sa kojom se teško boriti česte su pojave ugovorenih dečijih brakova

33 „Započela realizacija projekta „Da svaki Rom ima dom", Hausing centar, 6. jun. Dostupno na: http://www.housingcenter.org.rs/index.php/vesti-housing-centar/281-06062017-zapoela-realizacija-projekta-da-svaki-roma-ima-dom.

34 „Iz čerge u stanove", *RTV*, 20. novembar. Dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/backa/iz-cerge-u-stanove_871780.html.

35 „Novi domovi za devet romskih porodica u Vladičinom Hanu", 26. april. Dostupno na: http://europa.rs/novi-domovi-za-devet-romskih-porodica-u-vladicinom-hanu/.

36 „Romska naselja na jugu Srbije dobijaju protivpožarnu zaštitu", 19. januar 2016. Dostupno na: http://europa.rs/romska-naselja-na-jugu-srbije-dobijaju-protivpozarnu-zastitu/.

u Srbiji. Među Romima čak 57% devojčica stupa u brak pre navršene 18 godine, a gotovo svaka peta pre navršene 15 godine. Pet procenata romskih devojčica dobija prvo dete pre nego što napune 15 godina, a 38% pre napunjene osamneste godine života. Česta je i praksa ugovorenih brakova i trudnoća pre navršene 15 odnosno 18 godine. Posebno zabrinjava činjenica da je broj ugovorenih i ranih brakova u porastu.[37]

Etnografsko istraživanje „Dečiji brakovi u romskoj populaciji u Srbiji“,[38] koje je objavljeno u novembru 2017. godine i sprovedeno od strane Romskog ženskog centra Bibija, Etnografskog instituta SANU i UNICEF, ukazuje na veliki broj dečijih brakova sklopljenih u romskim zajednicama (više od 50% devojčica se uda pre osamnaeste godine). Uprkos činjenici da su dečiji brakovi zakonom zabranjeni u Srbiji, ova praksa je i dalje prisutna, naročito u romskoj zajednici gde se dečiji brakovi sklapaju iz raznih razloga kao što su loš društveni i ekonomski položaj i socijalne, kulturne i društvene norme koje utiču na živote dece. Drugim rečima, siromaštvo, stepen obrazovanja, mesto življenja, kao i stavovi, vrednosti i običaji su determinišući faktori koji u uzajamnoj vezi dovode do dečijih brakova.

Istraživanje ukazuje na činjenicu da praksa sklapanja dečijih brakova, između ostalog, i dalje postoji s obzirom na to da su Romi marginalizovani i da ne postoji spoljni uticaj, sistemski odgovor, koji pokušava da promeni ovu negativnu praksu. Takođe, marginalizacija postoji zbog različitosti između romske nacionalne manjine i šireg društvenog okruženja. Diskriminacija i marginalizacija je značajan ograničavajući faktor koji sprečava Rome da napuste ograničenja koja im nameće zajednica u kojoj žive. Neophodan je rad na upoznavanju i razumevanju različitosti, vrednosti, socijalnih i kulturnih normi romske nacionalne manjine.

Dečiji brakovi imaju značajne posledice na živote dece kao što su kršenje njihovih dečijih prava, prestanak obrazovanja, narušavanje zdravlja, razvoja, bezbednosti i slično. Negativna praksa dečijih brakova mora biti suzbijena kroz zajednički rad raznih aktera iz lokalnih romskih zajednica ali i institucija i organizacija većinskog stanovništva.

2. Prava lezbijske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije

2.1. Normativni okvir

Evropska konvencija i Pakt o građanskim i političkim pravima ne pominju izričito seksualnu orijentaciju kao osnov zabrane diskriminacije ali ostavljaju mo-

37 Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/porazavajuci-podaci-decji-brakovi-u-srbiji-u-stalnom-porastu-najmlada-mlada-imala-je/zhm6ktg.

38 Dečiji brakovi u romskoj populaciji u Srbiji, Beograd 2017. Dostupno na: http://www.unicef.rs/wp-content/uploads/2017/01/Deciji-brakovi-u-romskoj-populaciji-u-Srbij.pdf.

gućnost za to budući da pored nabrojanih osnova dodaju da može biti i drugi status, pa dozvoljava da se tako tumači član 1 Protokola 12 uz Konvenciju i član 26 PGP.

Ustav Srbije ne pominje izričito kao jedno od ličnih svojstava seksualnu orijentaciju ni rodni identitet.[39] Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje diskriminaciju i na osnovu seksualne orijentacije (čl. 2), ali se rodni identitet ne pominje izričito.[40] 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. Ostalim zakonima su seksualna orijentacija i rodni identitet najčešće obuhvaćeni „drugim osnovima" diskriminacije, ili se pominje izričito samo jedan od ova dva osnova[41].

Prava trans osoba, uključujući pravo na izmenu oznake pola i pristup dokumentima kao i prava istopolnih partnera, odnosno vanbračne zajednice partnera istog pola u potpunosti su pravno neregulisane.

Već nekoliko godina LGBTI zajednica poziva državne organe da usvoje Deklaraciju protiv homofobije, međutim iako su septembra 2016. godine Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Odbor za evropske integracije Narodne skupštine, nakon zajedničkog sastanka kome su prisustvovali i predstavnici LGBTI organizacija, pozvali Narodnu skupštinu da usvoji Deklaraciju protiv homofobije[42] i Vladu da usvoji nacionalnu strategiju protiv nasilja kojom će biti prepoznato nasilje nad LGBTI osobama i vršnjačko nasilje zbog pretpostavljene seksualne orijentacije u školama, kao i da radi na izradi zakona koji će regulisati sve pravne posledice promene pola do usvajanja nije došlo do kraja 2017. godine.

2.2. Diskriminacija LGBTI osoba, nasilje i zločini iz mržnje

Uprkos tome što je normativni okvir, kad je reč o zabrani diskriminatorskog ponašanja prema osobama drugačije seksualne orijentacije, zadovoljavajući još uvek u praksi nije obezbeđena puna ravnopravnost ovih osoba. Naprotiv, u Srbiji još uvek postoje pojedinci ili grupe koji ne prihvataju različitosti i smatraju da se priznavanjem prava LGBTI osobama ugrožavaju „prave vrednosti", deca i porodica koji su osnov svakog društva.[43] Čak i kada je krajem juna 2017. godine

39 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.

40 Vidi više u *Izveštaj 2009,* I.4.1.2.

41 Npr. Zakon o radu pominje seksualnu orijentaciju, a Zakon o mladima rodni identitet.

42 Vidi na: http://rs.n1info.com/a192039/Vesti/Vesti/Predlog-da-Skupstina-usvoji-Deklaraciju-protiv-homofobije.html.

43 Bloger Aleksandar Lambros objavio je na svom fejsbuk profilu fotografiju table pred jednim dorćolskim kafićem, na kojoj je kredom iscrtana jasna zabrana ulaska gej parovima uz „4S".

formirana Vlada Srbije i na njeno čelo stala Ana Brnabić, prva žena koja se javno izjasnila o svojoj drugačijoj seksualnoj orijentaciji reakcije u javnosti Srbije bile su različite. Pojedini mediji su posebno isticali njenu seksualnu orijentaciju kao bitnu karakteristiku,[44] a nisu izostali i negativni komentari.[45]

I pored ocene Poverenice za zaštitu ravnopravnosti da se prava i položaj LGBTI zajednice popravljaju ipak se već dosta godina u istraživanjima pokazuje da su pripadnici ove manjinske zajednice među najdiskriminisanijim grupama u srpskom društvu.[46] Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je tokom 2017. godine donela odluku o dve pritužbe zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije. U ovim slučajevima radilo se o kršenju propisa o zabrani diskriminacije zbog povrede dostojanstva ili širenja mržnje prema osobama homoseksualne orijentacije, putem novinskog teksta,[47] objave na internet stranici dnevnog lista povodom reakcije na prijavu organizacije D. nadležnoj inspekciji a povodom predizbornog spota SNS u kojem je intonirana uvredljiva parola usmerena protiv LGBT populacije.[48]

Diskriminacija u obrazovanom sistemu je zabranjena nizom propisa uključujući Zakon o zabrani diskriminacije (čl. 19), Zakon o osnovnom obrazovanju (čl. 9)[49], Zakon o visokom obrazovanju[50] (čl. 4 i 8), Zakon o udžbenicima (čl. 11),[51] itd. Tokom 2016. godine usvojen je Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja.[52] Pravilnik navodi seksualnu orijentaciju kao osnov zabrane diskriminacije i u članu 10 taksativno nabraja koji oblik izražavanja predstavlja govor mržnje.

Krajem 2012. godine usvojen je član 54a KZ kojim je uvedena kao posebna obavezujuća otežavajuća okolnost za izricanje kazni za dela počinjena iz mržnje na osnovu rase, veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne

Vidi na: http://www.blic.rs/vesti/beograd/homofobija-u-centru-beograda-kafic-zabranio-ulaz-gej-parovima/bqhbg4f.

44 Vidi više u „Ana i mediji“, *Optimist.* Dostupno na: http://www.optimist.rs/ana-i-mediji-gej-premijerka-smanjila-penzije/, str. 12 i 13.

45 Vidi npr. na: http://www.kurir.rs/zabava/pop-kultura/2872941/sramota-bora-djordjevic-javno-prozvao-anu-brnabic-draga-ne-budi-perder.

46 Prema istraživanju Poverenice za zaštitu ravnopravnosti iz 2016. godine najveću socijalnu distancu građani Srbije imaju prema LGBT osobama, iako rezultati ukazuju da na blagi pad distance prema ovoj grupi u odnosu na prethodno slično istraživanje sprovedeno 2013. godine. Četvrtina ispitanika ne želi da im LGBT osobe budu kolege, trećina ne želi da se druži sa njima, polovina ih ne želi za vaspitače, dok oko 60 procenta ne bi želelo da njihova deca stupe o brak sa LGBT osobom. Vidi: Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2016. godinu, Beograd 2016, str. 52.

47 Mišljenje br. 07–00–521/2016–02 od 3. februara 2017.

48 Mišljenje br. 07–00–101/2017–02, od 3. jula 2017.

49 *Sl. glasnik RS,* br. 55/13.

50 *Sl. glasnik RS,* br. 76/05, 100/07, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15, 68/15, i 87/16.

51 *Sl. glasnik RS*, br. 68/15.

52 *Sl. glasnik RS,* br. 22/16.

orijentacije i rodnog identiteta. Međutim, zločini iz mržnje prema LGBTI osobama često se ne prijavljuju nadležnim institucijama, zbog nepoverenja u institucije, straha od odbacivanja ili nedovoljne informisanosti.[53]

Nevladina organizacija „Da se zna" u 2017. godini beleži slučajeve koje su joj prijavile žrtve zločina iz mržnje. Slučajevi se beleže u posebnu bazu podataka i klasifikuju se prema vrsti povrede, povređenom pravu, subjektu nad kojim je izvršena povreda, izvoru informacije, starosnoj grupi, rodu, polu, seksualnoj orijentaciji i objavljuju se na portalu „Da se zna".[54] Prema preliminarnim rezultatima statistike dokumentovanih incidenata i zločina motivisanih homofobijom i transfobijom u periodu od 1. marta do 31. oktobra 2017. godine, „Da se zna" je zabeležila 20 zločina motivisanih homofobijom ili transfobijom, dva slučaja diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta i pet slučajeva govora mržnje prema pripadnicima LGBTI zajednice.[55]

Petorica mladića je 30. aprila napalo trans osobu Leonu i tom prilikom je šutirali, udarali kopčom od kaiša, gađali betonskim kockama, psovali i vređali. Bežeći od napadača Leona je pobegla do taksi stanice i pokušala da uđe u jedno taksi vozilo ali je taksista upalio vozilo i udaljio se. Drugi taksista je odbio da je primi u vozilo, ali je ipak prihvatio da je preveze svega četrdesetak metara od taksi stanice jer su je prilikom ulaska u vozilo napala dva mladića. Nakon toga ju je taksista izbacio iz vozila i odbio da pozove policiju i prijavi akt nasilja. Nakon toga, došlo je pet-šest taksi vozila a među njima je jedan od taksista uzvikivao: „Ne vozimo transvestite, pedere i krvave!"[56]

Nepoznati mladić, starosti od 20 do 23 godine, napao je u ponedeljak 8. maja transrodnu ženu Lelu i njenu drugaricu u piceriji na Trgu Republike u Beogradu dok su kupovale picu. Dok su čekale porudžbinu prišla su im dva muškarca od kojih je jedan negodovao zbog toga što je Lela transrodna osoba i verbalno je uznemiravao. U trenutku kada je Lela plaćala picu nepoznati muškarac joj je prišao s leđa i počeo da je udara pesnicama u glavu u predelu slepoočnice i obraza, a onda i nogama. Lela je od udaraca pala i usled udarca u glavu izgubila svest. Tom prilikom je povređena i devojka s kojom je bila u pratnji.[57]

---

53 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; Portal DA SE ZNA!, dostupno na: https://dasezna.lgbt/aboutus.html.

54 Dostupno na: https://dasezna.lgbt/cases.html.

55 Informacije su dobijene od NVO Da se zna.

56 „Uskraćivanje prevoza pretučenoj trans ženi", portal *Da se zna*, 30. april. Dostupno na: https://dasezna.lgbt/case/DSZ_047/uskra%C4%87ivanje_prevoza_pretu%C4%8Denoj_trans_%C5%BEeni.html; i „Fizički napad na trans ženu u centru Beograda", 30. april. Dostupno na: https://dasezna.lgbt/case/DSZ_033/fizi%C4%8Dki_napad_na_trans_%C5%BEenu_u_centru_beograda.html.

57 „Nanošenje telesnih povreda trans ženi u Beogradu", portal *Da se zna*, 8. maj. Dostupno na: https://dasezna.lgbt/case/DSZ_035/nano%C5%A1enje_telesnih_povreda_trans_%C5%BEeni_

2.3. Manifestacije LGBTI zajednice

U cilju veće vidljivosti i prepoznavanja problema sa kojima se susreće LGBTI zajednica u nedelji pre održavanja Parade ponosa organizovana je Nedelja ponosa – *Pride Week* u periodu od 11. do 17. septembra. Nedelja ponosa otvorena je izložbom Mirka Ilića na Kalemegdanskoj terasi, a uz izložbe organizovane su projekcije filmova, književne večeri, tribine i drugi programi.[58] Organizovano je preko 30 različitih dešavanja koja su protekla bez incidenata. Parada ponosa održana je u Beogradu 17. septembra 2017. bez incidenata četvrtu godinu za redom, ali i dalje uz snažno policijsko obezbeđenje. Skupu su prisustvovali, pored predsednice Vlade, Ane Brnabić i drugi predstavnici vlasti, javnog i kulturnog života, iz zemlje i inostranstva, aktivisti LGBTI i obični građani. U govorima na Paradi ponosa istaknuto je da pripadnici ove zajednice pored slobode okupljanja treba da uživaju bez diskriminacije i druga prava koja im ponekad bivaju uskraćena.[59] Od 27. avgusta do 25. septembra, radi poboljšanja vidljivosti aktivnosti Nedelje ponosa i Parade ponosa, radio je Prajd info centar u Beogradu.[60]

Na sam dan održavanja Parade grupa od dvadesetak ljudi je istog dana na ulicama Beograda održala protest protiv Parade ponosa. Oni su nosili veliki pravoslavni krst i transparent „Nemoral i gej sramotu nikad više u javnom životu“ i pevali duhovne pesme. Skup je održan bez incidenata.[61]

Parada ponosa pod sloganom „Neka svi naši glasovi se ore“ održana je 24. juna u Beogradu u Pionirskom parku u okviriu Prajd vikenda koji su od 23. do 26. juna organizovala udruženja građana Egal, Loud&Queer i Gej lezbejski info centar. Organizatori su istakli da se ovaj skup održava da bi se ukazalo na učestale napade na trans osobe. Skup je protekao bez velikog obezbeđenja i bez incidenata.[62]

Po prvi put su u maju 2017. godine organizovane javne akcije podrške LGBTI osobama van Beograda. Pored Beograda u još šest gradova (Novi Sad, Niš, Subotica, Pančevo, Novi Pazar i Kragujevac) u Srbiji obeležen je Međunarodni dan borbe protiv homofobije i transfobije (IDAHOT) – 17. maj. Zajedničkim akcijama organizacije Labris, državnih institucija i lokalnih organizacija civilnog društva organizovane su javne aktivnosti s ciljem da se skrene pažnja javnosti na položaj LGBTI populacije. U ovih sedam gradova funkcionišu „Lokalne mreže za prevenciju diskriminacije i po-

u_beogradu.html.

58 Vidi: https://www.danubeogradu.rs/2017/09/pride-week-2017-od-11–17-septembra/.

59 „Uz premijerku u prvim redovima održana Parada ponosa“, *N1*, 17. septembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a318651/Vesti/Vesti/Uz-premijerku-u-prvim-redovima-odrzana-Parada-ponosa.html.

60 Otvoren Prajd info centar u Beogradu od strane Parade Ponosa, *Parada.rs*, 31. avgust. Dostupno na: http://parada.rs/2017/08/31/otvoren-prajd-info-centar-u-beogradu/.

61 „Održan protest protiv Parade ponosa“, *N1*, 17. septembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a318623/Vesti/Vesti/Protest-protiv-parade-ponosa.html.

62 Vidi: http://rs.n1info.com/a277851/Vesti/Vesti/Parada-ponosa-24.-juna.html.

držku LGBT osobama“ u kojima ravnopravno učestvuju LGBT udruženja i predstavnici državnih institucija (policije, tužilaštva, gradske uprave, centara za socijalni rad i drugih) koje prate i reaguju na slučajeve diskriminacije ove manjinske grupe.

Povodom Međunarodnog dana borbe protiv homofobije i transfobije, Labris je u Beogradu organizovao javni skup podrške LGBT osobama na Trgu Republike, a u Skupštini grada Beograda su javno čitane životne ispovesti pripadnika LGBT zajednice. U Subotici je započela video kampanja, u Nišu su aktivisti, zasadivši prve sadnice na Tvrđavi, počeli da formiraju park tolerancije. U Kragujevcu je, takođe, održana ulična akcija, u Pančevu konferencija za medije, a u Novom Pazaru je prvi put javno prezentovan rad Lokalne mreže za prevenciju diskriminacije i podršku LGBT osobama u ovom gradu.[63]

2.4. Prava istopolnih partnera

Istopolnim partnerima se ne priznaje pravo na brak,[64] ni pravo na vanbračnu zajednicu,[65] niti su njihova prava posebno uređena drugim propisima, 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.).

Akcioni plan u merama predviđa izradu modela zakona o registrovanim istopolnim zajednicama i modela zakona o izmenama i dopunama Zakona o nasleđivanju, u smislu priznavanja naslednih prava istopolnim partnerima kao i sprovođenje javnih rasprava o ovim zakonskim predlozima, u poslednjem kvartalu 2017. godine, ali se ovo nije ispunilo.[66] NVO Centar za unapređenje pravnih studija izradio je Model zakona o registrovanim istopolnim zajednicama.[67]

LGBTI zajednica je tražila od vlasti da se pravno regulišu istopolni brakovi pa je u Prednacrtu građanskog zakonika koji je na javnoj raspravi već nekoliko godina postojao član kojim bi se omogućila registracija istopolne zajednice. Ovaj član je početkom 2017. godine izbrisan. Budući da je zakon i dalje na javnoj raspravi moguće je da se ova odredba ponovo uvede, posebno kada se ima u vidu da je Evropski sud za ljudska prava, koji je doduše zauzeo stav da istopolni brak nije zaštićen Evropskom konvencijom,[68] doneo presudu po kojoj se sve ovakve zajednice

63 Labris sprovodi akcije obeležavanja IDAHOT sa preko 80 partnera (66 institucija i 22 organizacije civilnog društva).

64 Brak je po Ustavu Srbije zajednica muškarca i žene, član 62, st. 2.

65 Odluka u predmetu br. IU-347/05, od 22. jula 2010. Vidi više u Izveštaj 2013, III.4.2.

66 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, odeljci 4.3.2. i 4.3.3.

67 Vidi: http://cups.rs/wp-content/uploads/2010/03/Model-zakona-o-registrovanim-istopolnim-zajednicama.pdf.

68 Vidi npr. *Hämäläinen protiv Finske,* App. No. 37359/09, presuda Velikog veća od 16. jula 2014.

na neki način moraju legalizovati,[69] mada je mala verovatnoća da će se to dogoditi u skorije vreme jer je za to potrebno i da se promeni odredba Ustava Srbije.[70]

2.5. *Položaj trans*[71] *osoba*

Pravni sistem ne prepoznaje trans osobe, dok zdravstveni sistem prepoznaje samo transpolnost koju klasifikuje kao mentalni poremećaj.[72] 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.

Civilni sektor pripremio je dva nacrta zakona: Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transseksualizma[73] koji su izradili CUPS, Gayten LGBT i Aire Centre 2012. godine i Model zakona o rodnom identitetu [74] koji je 2015. godine pripremio Gayten LGBT.

Akcioni plan predviđa još dve mere u tom smislu. Prva mera podrazumeva izradu nacrta zakona o rodnom identitetu kojim će biti unapređen položaj transrodnih osoba do kraja prve polovine 2016. godine.[75] Druga se odnosi na izradu nacrta posebnog zakona o promeni pola, na osnovu koga bi se potom vršile izmene i dopune drugih relevantnih zakona u ovoj oblasti. Međutim, ni do kraja 2017. godine, nije usvojen poseban zakon o promeni pola.

---

69 Vidi slučaj *Oliari i drugi protiv Italije,* App. Nos. 18766/11 i 36030/11, presuda od 21. jula 2015. godine kada je Sud utvrdio da je Italija povredila član 8 Evropske konvencije jer nije pružala bilo kakvu pravnu formu priznanja istopolnih parova. Sud je u slučaju *Vallianatos i drugi protiv Grčke,* App. Nos. 29381/09 i 32684/09, presuda Velikog veća od 7. novembra 2013. zauzeo stanovište da je Grčka povredila Evropsku konvenciju jer nije predvidela registrovane vanbračne zajednice za heteroseksualne parove kada je uvela registrovana partnerstva samo za parove različitog pola, ne pružajući istu mogućnost istopolnim zajednicama.

70 Vidi više na: https://www.blic.rs/vesti/drustvo/srbija-je-mogla-da-odobri-gej-brakove-ali-se-pre-nekoliko-dana-desilo-ovo/2kjg002.

71 Termin koji određuje osobe čiji se rodni identitet razlikuje od seksualnog/rodnog identiteta u vreme rođenja.

72 J. Vidić, „Trans osobe u Srbiji – analiza položaja i predlog pravnog rešenja. Model zakona o rodnom identitetu, Gayten-LGBT“, GAYTEN, Beograd, 2015, str. 10. Dostupno na: http://www.transserbia.org/images/2015/dokumenti/Trans%20osobe%20u%20Srbiji%20-%20analiza%20poloaja%20i%20predlog%20pravnog%20reenja.pdf.

73 S. Gajin (ur.), *Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transeksualizma*, CUPS, Beograd 2012. Dostupno na: http://cups.rs/wp-content/uploads/2010/03/Model-zakona-o-priznavanju-pravnih-posledica-promene-pola-i-utvr%C4%91ivanja-transeksualizma.pdf.

74 Dostupno na: http://www.transserbia.org/images/2015/dokumenti/Trans%20osobe%20u%20Srbiji%20-%20analiza%20poloaja%20i%20predlog%20pravnog%20reenja.pdf.

75 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, odeljak 3.1.6.(4).

2.6. Osobe koje žive sa HIV

Nacionalna strategija za borbu protiv HIV/AIDS je istekla, akcioni plan za njeno sprovođenje nije bio usvojen i nije obezbeđeno finansiranje za aktivnosti usmerene na prevenciju i suzbijanje epidemije.[76] Nakon povlačenja Globanog fonda za HIV, malariju i tuberkulozu drastično je smanjen broj programa koji su nudile NVO.[77]

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti donela je odluku povodom pritužbe protiv jedne organizacije za fizikalnu terapiju u kojoj je odbijeno pružanje usluge licu zbog toga što je zaraženo virusom HIV čime je došlo do neposredne diskriminacije po osnovu zdravstvenog stanja i time prekršen član 6 Zakona o zabrani diskriminacije.[78]

2.7. Interseks[79] osobe

U Srbiji nema posebnih pravnih propisa koji se odnose na interseks osobe. Interseks varijacije se i dalje smatraju medicinskim poremećajem.[80] Nema podataka o tome koliko je „korektivnih operacija" izvršeno nad interseks decom u Srbiji. NVO Gayten LGBT osnovao je grupu za podršku interseks osobama u Srbiji.[81]

Parlamentarna skupština Saveta Evrope je oktobra 2017. godine donela Rezoluciju o promociji ljudskih prava i eliminaciji diskriminacije protiv interseks osoba.[82] Ovom rezolucijom posvećena je pažnja dečijim pravima na fizički i psihički integritet i telesnu autonomiju; potrebi psihičke podrške porodice, društva, organizacija civilnog društva interseks ljudima; pravnom statusu i priznavanju rodnog identiteta; unošenju u antidiskriminaciono zakonodavstvo zabrane diskriminacije interseks osoba i podizanju svesti advokata, policije, tužilaca, sudija i drugih relevantnih činilaca; sakupljanju više podataka i sprođenju daljih istraživanja stanja i prava intererseks osoba, uključujući i dugoročni uticaj operacija polne „normalizacije", sterilizacije i drugih tretmana. Takođe, ovom rezolucijom Parlamentarna skupština je pozvala nacionalne parlamente da aktivno rade, uz učešće interseksualaca i njihovih organizacija, da podignu javnu svest o situaciji interseks ljudi među ljudima u svojoj zemlji i da izvrše date preporuke. Imajući u vidu da je Srbija

76 M. Anonijević Priljeva, „Tišina = Smrt HIV EPIDEMIJA", *Optimist 29,* april 2016.

77 *Ibid.*

78 Mišljenje br. 07–00–218/2016–02, od 7. jula 2016.

79 „Interseks osobe su rođene sa karakteristikama oba pola (uključujući genitalije, gonade i hromozome) koje se ne uklapaju sa tipičnim binarnim poimanjem muškog ili ženskog tela. Interseks je krovni pojam koji obuhvata širok spektar prirodnih telesnih varijacija" (prevod naš), u „Intersex Fact Sheet, Free&Equal", United Nations for LGBTI Equality. Dostupno na: https://unfe.org/system/unfe-65-Intersex_Factsheet_ENGLISH.pdf.

80 *Ibid.,* str. 144.

81 Vidi: http://www.transserbia.org/interseks/595-podrska-i-poziv-interseks-osobama.

82 Rezolucija br. 2191 (2017), 12. oktobar 2017.

članica Saveta Evrope, i da se preporuke Parlamentarne skupštine i na nju odnose, neophodno je obezbediti postupanje po preporukama iz ove rezolucije.

3. Položaj osoba sa invaliditetom

3.1. Normativni okvir

Ratifikacijom Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom[83] 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.[84] Pored ovoga, Srbija je ratifikovala 2009. godine Revidiranu evropsku socijalnu povelju,[85] koja članom 15 garantuje osobama sa invaliditetom pravo na nezavisnost, socijalnu integraciju i učešće u životu zajednice. Budući da se Srbija nalazi u fazi pristupnih pregovora sa EU važan dokument koji se odnosi na ostvarivanje punog ekonomskog i socijalnog uključenja osoba sa invaliditetom je i Evropska strategija za osobe sa invaliditetom za period 2010–2020. koju su usvojile države članice EU.

Ustav Srbije zabranjuje diskriminaciju navodeći kao osnov i diskriminaciju po osnovu fizičkog ili mentalnog invaliditeta. Donošenjem Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom[86] i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom[87] u domaćem pravu su uvaženi univerzalni standardi iz Konvencije MOR br. 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom[88] i Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom.

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom propisuje obavezu državnih organa da učine dostupnim javne usluge i objekte osobama sa invaliditetom i zabranjuje diskriminaciju u posebnim oblastima, poput radnih odnosa, zdravstva i obrazovanja (čl. 11–31). Posebno su značajne odredbe zakona koje ustanovljavaju pozitivne obaveze državnih organa i organa lokalne samouprave da preduzimaju posebne mere za podsticanje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom (čl. 32–38).

Najznačajnije su odredbe Zakona kojima se propisuju posebna pravila parničnog postupka u sporovima za zaštitu od diskriminacije na osnovu invalidnosti

83 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

84 Član 1 Zakona o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

85 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori),* 42/09.

86 *Sl. glasnik RS*, 33/06.

87 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 32/13.

88 *Sl. glasnik SFRJ (Međunarodni ugovori),* 3/87.

(čl. 39–45). Zakonom se uvodi posebna tužba za zaštitu od diskriminacije, kojom se može zahtevati zabrana izvršenja radnje od koje preti diskriminacija, zabrana daljeg vršenja radnje diskriminacije, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije; izvršenje radnje radi uklanjanja posledica diskriminatorskog postupanja; utvrđenje da je tuženi prema tužiocu diskriminatorski postupao; kao i naknada materijalne i nematerijalne štete (čl. 42 i 43).

3.2. Ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom

Prema popisu stanovništva iz 2011. godine ustanovljeno je da u Republici Srbiji živi 7,96%, odnosno 571.780 stanovnika sa nekim oblikom invaliditeta. Najveći broj osoba sa invaliditetom, čak 60,3%, ima 65 ili više godina, a 1,2% ukupnog broja osoba sa invaliditetom mlađe je od 15 godina. Popis je pokazao i da su fizički (59,5%) i senzorni invaliditet (41,9%) najčešći oblici invaliditeta u Republici Srbiji, a da 16,2% svih osoba sa invaliditetom ima tri ili više navedenih problema.

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.

Novembra 2017. godine UNICEF i Nacionalna organizacija osoba sa invaliditetom predstavili su analizu položaja dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i ostvarivanja njihovih prava u Srbiji. Konstatovano je da su deca sa smetnjama i invaliditetom i dalje suočena sa brojnim poteškoćama i preprekama u ostvarivanju svojih prava. Situaciona analiza se fokusira na položaj dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom u šest oblasti: diskriminacija, siromaštvo i socijalna sigurnost, obrazovanje, socijalna zaštita i život u porodičnom okruženju, zdravstvena zaštita i zaštita od nasilja i zlostavljanja. Prema nalazima analize 45 odsto roditelja dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom navodi da su oni ili njihova deca doživeli neku vrstu vređanja, omalovažavanja ili uznemiravanja zbog smetnji u razvoju deteta. Problem je uočen i kada je reč o olakšicama koje treba da imaju roditelji ove dece. Tako se, na primer, došlo do podatka da je u 24 odsto porodica jedan od roditelja morao da odustane od posla da bi brinuo o detetu. Situaciju otežava i činjenica da u Srbiji ne postoje materijalna davanja namenjena zaštiti dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i njihovih porodica od siromaštva. Analiza je potvrdila podatke koji se ponavljaju već nekoliko godina, da se 22 odsto dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom nalazi u sistemu alternativnog staranja, dok se 72 odsto nalazi u rezidencijalnom smeštaju.[89]

Tokom 2016. godine Poverenici za zaštitu ravnopravnosti podnete su 82 pritužbe zbog diskriminacije na osnovu invaliditeta, što čini 12,9% ukupnog broja

89 Na osnovu nalaza, formulisane su jasne smernice i preporuke za dalje zastupanje prava, kao i za izradu novih strateških i zakonskih dokumenata iz ove oblasti, posebno za unapređenje politika u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne inkluzije, smanjenja siromaštva i zaštite dece od nasilja. Vidi više na: http://www.unicef.rs/deca-sa-smetnjama-i-invaliditetom-suocena-sa-poteskocama-i-preprekama-u-ostvarivanju-svojih-prava/.

podnetih pritužbi. Učešće podnetih pritužbi po ovom osnovu diskriminacije približno je isto kao i prethodnih godina. U toku 2015. godine podnete su 73 pritužbe po ovom osnovu (11,3%), dok je u 2014. godini po ovom osnovu podneto 10,1% pritužbi. U prethodnim godinama ovaj osnov diskriminacije je uvek bio među prva četiri osnova po broju podnetih pritužbi u toku godine. Oblast obrazovanja i stručnog osposobljavanja predstavlja sferu u kojoj se osobe sa invaliditetom najčešće susreću sa diskriminacijom – (24 pritužbe). Sledeća oblast po broju pristiglih pritužbi po ovom osnovu je pružanje javnih usluga ili korišćenje objekata i površina (18 pritužbi), i u postupku zapošljavanja ili na poslu (14 pritužbi), a devet pritužbi je podneto zbog diskriminacije u postupku pred organima javne vlasti, dok je u drugim oblastima društvenog života podnet manji broj pritužbi. Praksa Poverenika i istraživanja međunarodnih organizacija i domaćih organizacija civilnog društva i institucija takođe pokazuju da su osobe sa invaliditetom najčešće diskriminisane u oblastima ostvarivanja prava na obrazovanje, rad i zapošljavanje, pristupačnost javnih objekata i površina, kao i usluga.

3.2.1. Samostalan život i uključivanje u zajednicu

Jedan od problema sa kojima se ova lica susreću je svakako ostvarivanje prava na život u zajednici. Iako se Srbija načelno opredelila za deinstitucionalizaciju, broj osoba na rezidencijalnom smeštaju povećava se iz godine u godinu. Prema izveštaju Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom (MDRI-S), nevladine organizacije koja se bavi zaštitom prava osoba sa invaliditetom,[90] koji je dostavljen Komitetu za ljudska prava zbog diskriminacije i siromaštva više od 11.000 osoba sa invaliditetom smešteno je u rezidencijalne i psihijatrijske ustanove. Iako su u prethodnih deset godina sprovedene reforme u oblasti socijalne zaštite, zdravlja, obrazovanja i zaštiti osnovnih prava položaj osoba sa mentalnim smetnjama, posebno onih smeštenih u rezidencijalnim ustanovama, nije se dovoljno unapredio i nisu pronađena alternativna rešenja za uključivanje ovih lica u život u zajednici.[91]

Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu za 2016. godinu 83% korisnika smeštaja u ustanovama za smeštaj dece i mladih, tokom 2016. godine činili su korisnici sa smetnjama u razvoju/invaliditetom. U odnosu na ukupan broj korisnika, deca i mladi sa smetnjama u razvoju čine više od polovine korisnika, čak 60%. Visok udeo korisnika sa smetnjama u razvoju/invaliditetom, između ostalog, uslovljen je i činjenicom da razvoj specijalizovanog hraniteljstva ne prati potrebe ove populacije dece, kao i razvoj drugih usluga za podršku deci i mladima sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama.

Žene sa invaliditetom u rezidencijalnim i psihijatrijskim institucijama su posebno ranjive. One su često žrtve prinudnih abortusa, proizvoljnog odvajanja od

90 Ceo izveštaj vidi na: https://www.mdri-s.org/03_02_2017_-mdri-s-submission/.

91 Zaštitnik građana je još 2014. godine napravio mapu puta ka deinstitucionalizaciji (životu u zajednici) osoba sa invaliditetom i njihovog punog socijalnog uključivanja, gde su pruženi predlozi državnim organima kako da sprovedu ovaj proces.

dece i davanja kontracepcije bez njihove saglasnosti. U toku 2016. godine MDRI-S je intervjuisao 30 žena sa invaliditetom u četiri rezidencijalne ustanove i ustanovio da zbog njihove specifične situacije većina ovih žena prihvata nasilje kao neizbežni deo njihovog svakodnevnog života. Pored toga one ne znaju kome da se obrate i da prijave nasilje u institucijama pa se može zaključiti da adekvatna zaštita protiv nasilja i zlostavljanja u institucijama još uvek ne postoji.[92]

Komitet za prava osoba sa invaliditetom osvrnuo se u paragrafu 13 i 14 Zaključnih zapažanja[93] i na poražavajući podatak da deca sa smetnjama u razvoju čine čak 80% ukupnog broja dece u rezidencijalnim ustanovama, kao i na činjenicu da se ova deca u ustanove smeštaju direktno iz porodilišta, uprkos tome što Zakon o socijalnoj zaštiti[94] zabranjuje smeštanje dece mlađe od tri godine u rezidencijalne ustanove (čl. 52 Zakona). Komitet je naložio Republici Srbiji da spreči smeštanje dece mlađe od tri godine u ustanove i da omogući njihov lakši i efikasniji prelazak iz ustanova u porodice. Tokom prelaznog perioda trebalo bi deci sa invaliditetom u ranom detinjstvu obezbediti dovoljno adekvatnih usluga podrške, organizovati obuke za osoblje koje radi u ustanovama i razvijati efikasne usluge alternativne nege i podrške u zajednici za decu koja napuštaju ustanove. Pored toga, od Srbije se zahteva da usvoji sveobuhvatnu strategiju i mere za efektivnu deinstitucionalizaciju, umesto ulaganja u nove institucije.

Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu za 2016. godinu deca do 3 godine su smeštana samo u dve ustanove: u okviru Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd u Zvečanskoj i u Domu „Kolevka" u Subotici. U ovim ustanovama je u 2016. godini, slično kao i prethodne godine, bilo smešteno ukupno 36 dece do tri godine, a u decembru ukupno 29 dece.

3.2.2. Inkluzivno obrazovanje

Uživanje prava na obrazovanje je takođe ograničeno kada je reč o osobama sa invaliditetom. Inkluzivno obrazovanje uvedeno je donošenjem Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja[95] 2009. godine, kada je započet dugotrajan proces reforme sistema obrazovanja. Ovaj zakon je osobama sa invaliditetom zagarantovao pravo na obrazovanje i vaspitanje koje uvažava njihove potrebe u redovnom sistemu obrazovanja i vaspitanja, uz dodatnu podršku, individualnu ili grupnu.[96] Zakon predviđa i da direktori škola obrazuju stručni tim za inkluzivno obrazovanje. Međutim, za decu koja su uključena u obrazovni sistem u praksi se javljaju brojne prepreke, kao što su nedostatak resursa, teškoće u planiranju usluga dodatne podrš-

92 Vidi više o položaju žena u: https://www.mdri-s.org/03_02_2017_-mdri-s-submission/.

93 Vidi: dok. UN, CRPD/c/SRB/CO/1. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_komiteta_za_prava_osoba_sa_invaliditetom_srb.pdf.

94 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

95 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 62/16 – autentično tumačenje.

96 Član 6 Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja.

ke za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju, neprilagođeni udžbenici i nastavna sredstva, neobezbeđen prevoz i fizička nepristupačnost, loše funkcionisanje interresornih komisija, nedovoljno razvijene profesionalne kompetencije nastavnog kadra.

Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju predviđa poseban instrument, Individualni obrazovni plan (IOP), kojim se obrazovni proces prilagođava detetu sa smetnjama u razvoju. IOP donosi pedagoški kolegijum (predsednici stručnih veća i stručnih aktiva i predstavnik stručnih saradnika) na predlog stručnog tima za inkluzivno obrazovanje, odnosno tima za pružanje dodatne podrške detetu i učeniku (vaspitači, nastavnici, pedagozi).[97]

Primena obrazovnih zakona i inkluzivna praksa veoma su nerazvijeni, te je i dalje prisutna tendencija isključivanja učenika iz obrazovnog sistema, naročito kada su u pitanju deca u ustanovama socijalne zaštite. Na ovaj problem osvrnuo se i Komitet za prava osoba sa invaliditetom u Zaključnim zapažanjima, zahtevajući od Srbije da Akcionim planom utvrdi konkretne ciljeve inkluzivnog obrazovanja za period do 2020. godine, uz posvećivanje posebne pažnje deci sa višestrukim smetnjama u razvoju, učenicima i studentima sa smetnjama u razvoju na rezidencijalnom smeštaju i razvijanju individualnih obrazovnih planova.

Ovo pravo je posebno ograničeno za decu sa invaliditetom koja su smeštena u rezidencijalne ustanove, a preko 80 posto dece sa invaliditetom su smešteni u ove ustanove. Na ovaj način se krše ne samo prava dece i diskriminacija zasnovana na invaliditetu, već isključivanje iz obrazovanja onemogućava inkluziju, kontakt sa vršnjacima bez invaliditeta i ograničava mogućnost ove dece za život u zajednici. Situacija varira u različitim institucijama i odražava mišljenje i stavove rukovodstva institucije i stručnog tima. Kako je napomenuto u izveštaju MDRI-S dostavljenom Komitetu za ljudska prava najčešći razlog za isključivanje dece sa smetnjama u razvoju iz obrazovanja jeste odluka ili procena stručnog tima u ustanovama da se deca ne upišu u školu na osnovu njihove dijagnoze i vrste invalidnosti koja je u suprotnosti sa nacionalnim obrazovanjem i zakonskim odredbama koje zabranjuju diskriminaciju. MDRI-S je konstatovao da izvestan napredak postoji za decu čije je obrazovanje preneto iz velikih rezidencijalnih ustanova u domove gde se obrazuju u malim grupama i gde su sva deca uključena u lokalne specijalne škole za decu. Međutim, ova deca ipak ostaju potpuno odvojena u specijalnim jedinicama u specijalnim školama.[98]

Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, 84% dece i mladih u domovima za decu i mlade i samo 30% dece u domovima za decu i mlade sa smetnjama u razvoju pohađaju neke od navedenih vrsta obrazovanja. Neuključenost u obrazovanje potpuno isključuje ovu decu i mlade iz društva i zajednice, a na duži rok ih vezuje za institucije rezidencijalnog tipa i pretvara u potpuno zavisne i isključene članove bez ikakvih resursa.

97 Vidi *Izveštaj 2016,* III.4.5.

98 Vidi na: https://www.mdri-s.org/03_02_2017_-mdri-s-submission/.

3.2.3. Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom

Poslovna sposobnost je osnovni preduslov za ostvarivanje drugih prava, a lišavanje poslovne sposobnosti[99] sa sobom nosi ogromne posledice po svakodnevni život i slobodu osoba sa invaliditetom. Odluku o lišenju poslovne sposobnosti donosi sud u vanparničnom postupku, a odluku o postavljanju staratelja donosi centar za socijalni rad u upravnom postupku. Postupak lišenja poslovne sposobnosti zasnovan je na medicinskom veštačenju, koje može da se obavi i bez prisustva sudije. Rešenjem o delimičnom lišenju poslovne sposobnosti, sud može odrediti vrstu poslova koje osoba može da obavlja, pored poslova za koje je zakonom ovlašćeno. Potpuno lišenje poslovne sposobnosti potpuno isključuje svaku mogućnost odlučivanja i raspolaganja svojim pravima.

Izmenama Zakona o vanparničnom postupku iz 2014. godine predviđena je obaveza suda da preispita da li postoje razlozi za oduzimanje poslovne sposobnosti u odnosu na osobe kojima je oduzeta poslovna sposobnost, što je veoma značajna novina, imajući u vidu da se ranije odluka donosila na neodređeno vreme i nije postojala obaveza njene revizije. S druge strane, propuštena je prilika da se Zakon suštinski usaglasi sa odredbama Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i domaćim zakonima koji zabranjuju diskriminaciju.

Iako nema statističkih podataka o broju punoletnih osoba pod starateljstvom u 2017. godinu oni su verovatno slični onima iz 2016. godine kada ih je bilo 13.030. Od ukupnog broja ovih korisnika, 93% korisnika je potpuno lišeno, dok je 7% delimično lišeno poslovne sposobnosti.

Lišavanje poslovne sposobnosti praktično dovodi do „građanske smrti“ i uskraćuje osnovna ljudska prava jednoj osobi i ugrožava se njena autonomija. Pored toga, lišavanje poslovne sposobnosti izlaže osobe sa invaliditetom opasnosti od toga da, protivno svojoj volji, budu zatvorene, podvrgnute prisilnim tretmanima i da ne mogu da se venčaju i zasnuju porodicu. Ova lica nemaju ni mogućnost da glasaju jer prema članu 18 Ustava Srbije pravo da glasa i da bude biran ima svako punoletno lice koje ima poslovnu sposobnost. Ovu odredbu slede i odredbe izbornih zakona.[100] Osobe koje su lišene poslovne sposobnosti ne samo da ne mogu da sklope ugovor o radu, nego u određenim situacijama ne mogu ni da volontiraju.[101]

Komitet za prava osoba sa invaliditetom je u Zaključnim zapažanjima preporučio Srbiji da uskladi svoje zakonodavstvo sa Konvencijom s ciljem da osobe sa mentalnim smetnjama, uz podršku, samostalno donose odluke, čime bi se poštovala autonomija, volja i želja tih osoba i uspostavile transparentne mere zaštite njihovih prava. Praksa Evropskog suda za ljudska prava takođe zahteva da osoba prema

99 Lišenje poslovne sposobnosti regulisano je Porodičnim zakonom i Zakonom o vanparničnom postupku.

100 Zakon o izboru predsednika Republike i Zakon o izboru narodnih poslanika.

101 Član 12, st. 2, tač. 3 Zakona o volontiranju, *Sl. glasnik RS*, 36/10.

kojoj se vodi postupak za lišavanje poslovne sposobnosti mora da bude uključena u postupak donošenja tako važne odluke, te da joj bude omogućeno da izrazi svoj stav, mišljenje i interese.[102]

Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama,[103] i pored proklamovanja načela punog poštovanja dostojanstva osoba sa mentalnim invaliditetom u članu 5, dozvoljava lišavanje slobode po osnovu invaliditeta i omogućava prisilno smeštanje dece i odraslih sa smetnjama u razvoju u zdravstvene i rezidencijalne ustanove. Na ovaj problem ukazao je i Komitet u Zaključnim zapažanjima, smatrajući da se ovim odredbama grubo krši pravo na ličnu slobodu i bezbednost, te naložio državi da ukine ovaj zakon i zabrani svako prisilno zadržavanje dece i odraslih po osnovu invaliditeta.

3.2.4. Pristupačnost

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), a diskriminacija je zabranjena i u pogledu korišćenja prevoza u svim granama saobraćaja (čl. 27). Međutim, u obavljanju svakodnevnih aktivnosti osobe sa fizičkim 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. S druge strane, osobe sa mentalnim smetnjama suočavaju se sa nedovoljno inkluzivnim obrazovnim sistemom, segregacijom u školama, nedostatku individualne ili grupne podrške u lokalnim sredinama i drugim problemima.

Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji[104] 2006. godine propisana je obaveza poštovanja standarda pristupačnosti za osobe sa invaliditetom prilikom izgradnje novih objekata, a ova oblast je dodatno precizirana odredbama Pravilnika o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama.[105] Međutim, objekti javne uprave i javnih institucija,[106] kako stari tako i novi, i dalje su uglavnom nepristupačni za osobe sa invaliditetom.

Zakon o vazdušnom saobraćaju[107] 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,

102 Vidi više u *Izveštaj 2016*, III.4.3.

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

104 *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.

105 *Sl. glasnik RS*, 22/15.

106 Prema Zakonu o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, tu spadaju objekti u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, sporta, turizma ili objekti koji se koriste za zaštitu životne sredine, zaštitu od elementarnih nepogoda i slično (čl. 13, st. 1 i 3).

107 *Sl. glasnik RS*, 73/10, 57/11, 93/12 i 45/15.

bez diskriminacije. Zakon o železnici[108] predviđa da ugovor o obavezi javnog prevoza mora da sadrži odredbu kojom se utvrđuju zahtevi kvaliteta odnosno obezbeđivanje pristupačnog prelaza za putnike sa invaliditetom, ali samo ukoliko nadležni organ zahteva od železničkog prevoznika da poštuje određene zahteve kvaliteta u skladu sa zakonom (čl. 87).

Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju[109] ne sadrži posebne odredbe koje se odnose na osobe sa invaliditetom, ali u članu 20 navodi da autobuska stanica mora omogućiti korisniku prevoza pristup vozilu. Specijalizovani javni prevoz za osobe sa invaliditetom dostupan je samo u Beogradu. U oktobru 2017. godine gradonačelnik Beograda, Siniša Mali, je izjavio da je kupljeno 10 novih autobusa koji su niskopodni i imaju sedišta za osobe sa invaliditetom.[110]

Zakon o javnom informisanju i medijima[111] u članu 12 predviđa 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 informisanju. Iako javni servis ima zakonsku obavezu da proizvodi i emituje program namenjen specifičnim društvenim grupama, obim sadržaja prilagođenih osobama sa invaliditetom je jako mali. Zakon o elektronskim komunikacijama,[112] kao uslugu univerzalnog servisa, u članu 55 predviđa posebne mere koje osobama sa invaliditetom osiguravaju jednake mogućnosti za pristup javno dostupnim telefonskim uslugama, uključujući upućivanje poziva službama za hitne intervencije. Ove usluge se osobama sa invaliditetom pružaju po povoljnijim cenama.

Početkom 2017. godine usvojene su izmene Carinskog zakona[113] po kojima je ukinuta mogućnost uvoza polovnih ili novih automobila ili opreme za osobe sa invaliditetom. Ministarstvo finansija je obrazložilo ovu promenu time da se na ovaj način domaći propisu usklađuju sa evropskim. Na ovu odluku su reagovale organizacije koje štite osobe sa invaliditetom pošto je ranije postojala mogućnost da uštede nekoliko hiljada evra prilikom uvoza posebnih vozila koja zadovoljavaju njihove potrebe i koja se proizvode samo u inostranstvu.[114] Prema ovom zakonu osobe sa invaliditetom i organizacije osoba sa invaliditetom su oslobođene od plaćanja uvoznih dažbina na predmete namenjene za obrazovanje, zapošljavanje ili poboljšanje

108 *Sl. glasnik RS*, 45/16 i 91/15.

109 *Sl. glasnik RS*, 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06, 31/11 i 68/15 – dr. zakoni.

110 Vidi na: http://www.osi-press.com/2017/10/18/jos-10-novih-autobusa-na-ulicama-beograda/.

111 *Sl. glasnik RS*, 83/14, 58/15 i 12/16 – autentično tumačenje.

112 *Sl. glasnik RS*, 83/14 i 6/16 – dr. zakon.

113 *Sl. glasnik RS*, 18/10, 111/12, 29/15, 108/16 i 113/17 – dr. zakon.

114 Vidi više na: http://www.021.rs/story/Info/Srbija/153908/Osobe-sa-invaliditetom-placace-carinu-na-uvoz-automobila-i-opreme.html.

društvenog položaja osoba sa invaliditetom, kao i na rezervne delove, komponente ili dodatke koji su posebno napravljeni za te proizvode (čl. 216, st.1, t. 11a).

Iako postoje unapređenja u pogledu obezbeđivanja pristupačnosti osoba sa invaliditetom državnim ustanovama još uvek ima dosta ustanova koje nemaju pomoćne rampe na ulazu što predstavlja veliki problem za osobe sa fizičkim invaliditetom, posebno one koje koriste kolica. Najveći problem je, prema izjavama predstavnika organizacija koje se bave pitanjima osoba sa invaliditetom, kada su nepristupačni centri za socijalni rad budući da se najveći broj prava osoba sa invaliditetom ostvaruje upravo preko ovih službi. Dobar deo škola i dalje je nepristupačan, a zdravstvene ustanove bi po definiciji morale biti potpuno pristupačne zbog svih ljudi sa zdravstvenim problemima koji ih koriste. Javni gradski prevoz je takođe problem. Rampe koje su pojedini autobusi imali na srednjim vratima uglavnom više ne rade, dok je u tramvaj moguće ući samo na nekoliko stanica u gradu, gde je trotoar rađen sa svešću o postojanju građana u invalidskim kolicima.[115]

3.2.5. Rad i zapošljavanje

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom je prvi zakon koji sveobuhvatno reguliše oblast zapošljavanja osoba sa invaliditetom i on predviđa prvenstvo u zapošljavanju osoba sa invaliditetom na otvorenom tržištu rada nasuprot alternativnim modelima zapošljavanja. Pravilnikom o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja i održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom[116] propisuje se da organ veštačenja utvrđuje ocenu bolesti i oštećenja od uticaja na radnu sposobnost i tako ima diskreciono pravo da na osnovu vrlo neodređenog ili teško odredivog standarda osobi utvrdi status (3. stepen „bolesti i oštećenja“) koji joj onemogućava da bude uključena u mere zapošljavanja ni pod opštim, ni pod posebnim uslovima.

Zakon je u glavi VII predvideo aktivne mere zapošljavanja osoba sa invaliditetom, koje podrazumevaju refundaciju troškova prilagođavanja radnog mesta, i subvencije zarada u trajanju do godine dana poslodavcima koji na neodređeno vreme zaposle osobu sa invaliditetom bez radnog iskustva. Zakonom je utvrđena obaveza poslodavaca da na 20 do 49 zaposlenih zasnuju radni odnos sa jednom osobom sa invaliditetom, i da na svakih započetih 50 zaposlenih u radnom odnosu ima po jednu osobu sa invaliditetom (čl. 24). Poslodavci koji ne zaposle osobu sa invaliditetom u skladu sa članom 24, dužni su da u budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom uplate iznos od 50% prosečne zarade po zaposlenom u Srbiji.

Ove obaveze konkretizovane su Pravilnikom o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze[117], koji je Republiku Srbiju kao poslodavca izuzeo od obaveze zapošljavanja

115 Vidi više na: http://www.osi-press.com/2017/10/19/otezan-pristup-institucijama/.

116 *Sl. glasnik RS*, 36/10.

117 *Sl. glasnik RS*, 33/10, 48/10 – ispr. i 113/13.

osoba sa invaliditetom i odredio obavezu da država svoju obavezu izvršava isključivo opredeljivanjem sredstava u budžetu (čl. 8 Pravilnika). S obzirom da je država, kao najveći poslodavac, u potpunosti izuzeta od afirmativne mere zapošljavanja osoba sa invaliditetom, propuštena je prilika da se ovaj vid podrške promoviše i da sama država bude primer dobre prakse. Stoga ne iznenađuje da se i drugi poslodavci češće odlučuju da plaćaju propisane penale nego da zaposle osobu sa invaliditetom.

3.2.6. Zdravstvena i socijalna zaštita

Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti[118] osobe sa invaliditetom imaju pravo na zdravstvenu zaštitu čak i kada ne ispunjavaju uslove za sticanje statusa zdravstvenog osiguranika, po osnovu zaposlenja i rada. Pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvata, između ostalog, 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.[119] Izmenama Pravilnika 2016. godine, osobama sa psihičkim oboljenjima omogućena je rehabilitacija u specijalizovanim ustanovama za oporavak, a produžen je i vremenski rok za boravak u ovim ustanovama za pojedine kategorije korisnika.

Kada je u pitanju nabavka medicinsko-tehničkih pomagala, Republički zavod za zdravstveno osiguranje snosi troškove u rasponu od 60 do 100% vrednosti.[120]

Zakon o socijalnoj zaštiti donet je 2011. godine i propisao je da pravo na socijalnu zaštitu ima „svaki pojedinac i porodica kojima je neophodna društvena pomoć i podrška radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljenje osnovnih životnih potreba“. Zakon je definisao i regulisao i usluge socijalne zaštite, među kojima su i dnevne usluge u zajednici i usluge podrške za samostalan život. Personalna asistencija uvedena je kao oblik pružanja socijalne zaštite, a Sekretarijat za socijalnu zaštitu grada Beograda je u maju 2016. godine prvi put objavio javnu nabavku za 50 pružalaca ove usluge.[121] Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite[122] određuje sistem prijema korisnika, procene, određivanja stepena podrške, planiranje, internu evaluaciju, razvoj osoblja i dostupnost programa i usluga u zajednici. Oblast socijalne zaštite detaljnije je regulisana i Pravilnikom o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti, Pravilnikom o licenciranju organizacija socijalne zaštite i Pravilnikom o stručnim poslovima u socijalnoj zaštiti.

---

118 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09 – dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – dr. zakon, 93/14, 96/15 i 106/15.

119 *Sl. glasnik RS*, 75/16.

120 Vidi *Izveštaj 2016*, III.4.8.

121 „Raspisana javna nabavka za personalne asistente“, maj 2016. Dostupno na: http://www.beograd.rs/lat/beoinfo/1724166-psrozrsms-isbms-msasbjs-zs-odjprnjmskmdj-srzrsdjmsdj/.

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

4. Posebna zaštita žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti

4.1. Pregled stanja

Rodna ravnopravnost znači jednak pristup resursima i mogućnostima u jednom društvu za žene i muškarce, uključujući i učešće u ekonomskom životu i procesu donošenja odluka. Osnaživanje žena i njihovo uključivanje u sve sfere javnog i privatnog života je od suštinskog značaja za ostvarivanje ljudskih prava, a puno učešće žena u ekonomskom i političkom životu je preduslov razvoja jednog društva.

Uživanje jednakih prava bez obzira na rod, pol ili bilo koje drugo lično obeležje garantovano je svim međunarodnim instrumentima koje je Srbija ratifikovala. Rodna ravnopravnost i razvijanje politike jednakih mogućnosti nalaze se među sedamnaest načela zagarantovanih Ustavom Srbije, a principi nediskriminacije i rodne ravnopravnosti uneseni su u sve zakonske i podzakonske akte. U okviru Vlade Srbije deluje Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, na čijem je čelu potpredsednica Vlade, a koje je osnovano s ciljem da usmerava rad organa državne uprave i drugih institucija radi unapređenja položaja žena i muškaraca u Srbiji. Pored toga, u sklopu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u maju 2017. osnovan je Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti, na nivou Narodne skupštine Republike Srbije deluje Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, a uspostavljeni su saveti za rodnu ravnopravnost na nivou lokalnih samouprava. Unapređenjem rodne ravnopravnosti u Srbiji bave se i dve nezavisne državne institucije, Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

Kada je u pitanju harmonizacija unutrašnjeg prava sa međunarodnim standardima i tekovinama Evropske unije, Srbija je u oblasti rodne ravnopravnosti u prethodnom periodu postigla određeni napredak na nivou donošenja propisa. Krajem 2016. godine prvi put je uvedena obaveza uvođenja rodnog budžetiranja[123] na svim nivoima vlasti najkasnije do 2020. godine, kako bi se vodilo računa da državno trošenje sredstava bude u interesu muškaraca i žena podjednako. Doneta je Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine[124] i prateći Akcioni plan, počeo je da se primenjuje Zakon o zaštiti žrtava nasilja u porodici, [125] a usvojen je i Nacionalni akcioni plan za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti UN – Žene, mir i bezbednost u Republici Srbiji[126] za period do 2020. godine. Sve to je doprinelo da se u izveštaju Svetskog ekonomskog foruma o rodnim

123 Rodno budžetiranje podrazumeva rodno zasnovanu procenu budžeta s ciljem raspodele prihoda i rashoda u cilju promovisanja rodne ravnopravnosti. Rodno budžetiranje obuhvata analizu upotrebe javnih sredstava, procenu uticaja neravnopravne raspodele javnih prihoda na žene i muškarce i preraspodelu budžeta u cilju pravednije raspodele sredstava.

124 *Sl. glasnik RS*, 4/16.

125 *Sl. glasnik RS*, 94/16.

126 *Sl. glasnik RS*, 53/17.

razlikama u svetu Srbija u 2017. godini od ukupno 144 zemlje nađe na 40. mestu, što je za osam mesta bolje nego prethodne godine. Blag napredak je zabeležen u oblastima zdravlja, obrazovanja, političke participacije, dok je u domenu ekonomske participacije Srbija zadržala prošlogodišnji skor.[127] Međutim, Zakon o rodnoj ravnopravnosti koji bi zamenio važeći Zakon o ravnopravnosti polova[128] nije donesen ni do kraja 2017. godine, iako se na nacrtu radi već tri godine.

U 2017. godini u Srbiji je i dalje uočljiv problem sa primenom zakonskih i podzakonskih zaštitnih odredbi u praksi i sa stvarnom promenom koju usvojeni propisi donose u svakodnevni život žena. Rad žena i muškaraca se nejednako vrednuje, u mnogim sredinama se podrazumeva da muškarci budu vlasnici imovine i donosioci odluka u domaćinstvu, a opšte su rasprostranjene i društveno prihvatljive patrijarhalne podele na muške i ženske poslove. Tradicionalno muški poslovi vezuju se za sferu produktivnog rada, dok se rodne uloge i poslovi žena vezuju za neproduktivnu sferu, odnosno rad u domaćinstvu i brigu o deci.[129] Čak i u slučajevima kada su žene emancipovane i ostvaruju puno pravo na rad i pravičnu zaradu, podrazumeva se da se po povratku sa posla i po nekoliko sati bave kućnim poslovima, često bez jednako uloženog truda od strane njihovih partnera. Kako bi se takvo stanje efektivno promenilo, potrebno je uporedo raditi na ekonomskom osnaživanju žena, na razbijanju ustaljenih stereotipnih shvatanja o ženskom radu kroz obrazovne programe, kao i na razvijanju efikasnog sistema zaštite žena od nasilja koje je najveća prepreka njihovom napretku. Takođe, kao što je istaknuto u novoj strategiji za rodnu ravnopravnost, potrebno je pomeriti fokus bavljenja ženama kao žrtvama, ka ženama i muškarcima koji su ravnopravni faktori i donosioci odluka u društvu.

4.2. Jednakost i nediskriminacija

Zabrana diskriminacije je načelo koje je proklamovano u brojnim međunarodnim instrumentima koje je Srbija ratifikovala. Pakt o građanskim i političkim pravima nameće obavezu državi da obezbedi jednak pristup pravima muškarcima i ženama, što podrazumeva ne samo uzdržavanje od diskriminatornih praksi (negativna obaveza), već i usvajanje pozitivnih mera u svim oblastima kako bi se postiglo ravnopravno i efektivno uključivanje žena (pozitivna obaveza).[130] Konvencija o eliminisanju diskriminacije žena (CEDAW) takođe predviđa obavezu države ne samo da zabrani diskriminatorno ponašanje (čl. 2), već i da preduzme adekvatne mere kako bi se ženama garantovalo ostvarivanje i uživanje prava ravnopravno sa muškarcima (čl. 3).

127 Vidi više na: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf.

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

129 Vidi *Izveštaj 2016*, III.5.

130 Opšti komentar br. 28 Komiteta za ljudska prava UN. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Op%C5%A1ti-komentari-Komiteta-za-ljudska-prava.pdf.

Ustav Srbije garantuje jednakost pred zakonom i zabranjuje direktnu i indirektnu diskriminaciju po bilo kom osnovu, uključujući rod i pol (čl. 21). Zaštitne odredbe protiv diskriminacije, uključujući i afirmativne mere, unesene su u različite zakone koji pokrivaju oblasti rada, zapošljavanja, porodičnih odnosa, zdravstvene i socijalne zaštite, političkih i građanskih prava i slično.

Komitet UN za ljudska prava je takođe ukazao na problem stereotipnih predstava o ženama i njihovim ulogama u društvu i usmerio Srbiju da uloži dodatne napore u podizanje svesti i jednakosti žena i muškaraca.[131]

4.3. Ostvarivanje prava na rad i pravičnu naknadu za rad

Član 23, st. 3 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima garantuje svakome pravo na pravednu i zadovoljavajuću zaradu koja njemu i njegovoj porodici obezbeđuje egzistenciju koja odgovara ljudskom dostojanstvu. PESK takođe prepoznaje pravo svih radnika, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, na pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad (čl. 7).

Ustav Srbije ženama garantuje posebnu zaštitu na radu i posebne uslove rada, u skladu sa zakonom (čl. 60). Zakon o radu[132] sadrži odredbe o zabrani diskriminacije zaposlenih osoba i osoba koje traže zaposlenje u odnosu na pol, a izmenama zakona 2014. godine, u skladu sa Konvencijom MOR br. 183 o zaštiti materinstva[133] postavljen je pravni okvir za dodatno osnaživanje žena na radnom mestu, uspostavljanje ravnoteže između porodičnih i profesionalnih obaveza zaposlenih majki i veću zaštitu zaposlenih trudnica.

Zakon o zabrani diskriminacije[134] izričito zabranjuje diskriminaciju u oblasti rada i zapošljavanja. Svako narušavanje jednakih mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa ili uživanje pod jednakim uslovima prava u oblasti rada, na slobodan izbor zaposlenja, na napredovanje, na stručno usavršavanje i profesionalnu rehabilitaciju, na jednaku naknadu za rad jednake vrednosti, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada, na odmor, obrazovanje i stupanje u sindikat, kao i na zaštitu od nezaposlenosti, predstavlja diskriminaciju (čl. 16, st. 1 Zakona). Međutim, podaci kojima raspolažu pojedine državne institucije i nezavisni državni organi, ali i rezultati istraživanja koja su do sada sprovedena, pokazuju da se žene i dalje nalaze u neravnopravnom položaju u odnosu na muškarce i da se su-

131 Zaključna zapažanja na treći periodični izveštaj Srbije, Komitet UN za ljudska prava, april 2017. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/141.

132 *Sl. glasnik RS,* 24/05, 61/05, 54/09, 32/13,75/14 i 13/17 – odluka US.

133 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10. Konvencija 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.

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

očavaju sa različitim formama diskriminacije prilikom zapošljavanja i na radnom mestu.[135] Takođe, broj pritužbi koje svake godine primi kancelarija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti pokazuje da su žene već nekoliko godina zaredom najčešće izložene upravo diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja (između 34 i 38 odsto od ukupnog broja pritužbi).[136]

Žene na radu diskriminisane su zbog svog pola i zbog stereotipne uloge koja im se pripisuje, a pritužbe su podnosile zbog toga što im nije omogućeno da napreduju na poslu ili zbog toga što su tokom odsustva sa rada zbog nege deteta (u skladu sa čl. 12, st. 3 Zakona o radu) dobijale otkaz ugovora o radu ili su raspoređivane na radna mesta nižeg ranga i sa manjom zaradom. Diskriminaciji su najviše izložene trudnice i porodilje, kao i mlade žene koje su najčešće diskriminisane kroz zaključivanje ugovora na određeno vreme koji traju dok ne ostanu u drugom stanju. Nisu retki slučajevi da im poslodavci već na razgovoru za posao direktno postavljaju pitanja u vezi sa bračnim statusom i planiranjem porodice, a u praksi se javljaju i tzv. blanko otkazi koje žene potpisuju zajedno sa ugovorom o radu i na kojima ne stoji datum kada će radni odnos biti sporazumno raskinut, a poslodavac ga aktivira kad žena ostane u drugom stanju.[137] Zbog dugih i skupih sudskih postupaka, ali i zbog nemogućnosti da nađu drugi posao, veliki broj žena prećutno pristaje na takve uslove prilikom zapošljavanja pa je razumno pretpostaviti da je obim ovog problema mnogo veći nego što to možemo da vidimo iz dostupnih podataka.

Dometi diskriminacije žena na tržištu rada vide se u podacima Republičke službe za zapošljavanje (RSZ), koji pokazuju da je broj zaposlenih žena u drugom kvartalu 2017. godine bilo čak 14 odsto manje u odnosu na zaposlene muškarce.[138] Pored toga, svi mehanizmi za zaštitu prava na rad podrazumevaju samo formalno zaposlenje, zbog čega ženski rad u kući bez nadoknade ostaje nevidljiv i nezaštićen. To je naročito zabrinjavajuće imajući u vidu da žene upravo u neformalnom, kućnom okruženju bez nadoknade rade i po nekoliko sati dnevno, što pokazuju dostupni statistički podaci. U nedavno objavljenoj publikaciji RZS pod nazivom „Žene i muškarci u Republici Srbiji" navodi se da žena ima za 25 odsto manje nego muškaraca među ekonomski aktivnim stanovništvom, a sedam puta više ih obavlja isključivo neplaćene poslove u kući i domaćinstvu. Ovaj problem je naročito izražen u ruralnim sredinama, iako nije retkost ni u gradovima. Prošlogodišnje

135 Vidi više na: http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2017/06/kodeks-ravnopravnosti-smernice-za-izradu-kodeksa-antidiskriminacione-politike-poslodavaca-u-srbiji-pojmovnik.pdf.

136 Vidi više na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/misljenja-i-preporuke-lat/misljenja-i-preporuke-u-postupku-po-prituzbama-lat/.

137 „Trudnoća se kažnjava otkazom", *DW,* 7. mart. Dostupno na: http://www.dw.com/sr/trudno%C4%87a-se-ka%C5%BEnjava-otkazom/a-37826706.

138 „Anketa o radnoj snazi", Republički zavod za statistiku, avgust 2017. Dostupno na: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/57/18/ARS_2017Q2.doc.

istraživanje[139] o korišćenju slobodnog vremena u Srbiji takođe je pokazalo značajne razlike u opterećenosti žena i muškaraca, naročito kada je u pitanju neplaćeni rad u kući. Bez obzira na to da li su zaposlene ili ne, žene dvostruko više od muškaraca rade neplaćene poslove u kući, kao što su priprema hrane, održavanje, briga o deci ili odraslom članu porodice i slično. Obavljajući neplaćene poslove, žene u toku jednog dana provedu 40 odsto više vremena nego muškarci.

Najveći rodni jaz na tržištu rada je vidljiv u kategoriji osoba starosti od 55 do 64 godine, gde je stopa zaposlenosti žena 32,5%, a muškaraca 52,8%.[140] Slična situacija je i u domenu preduzetništva, gde je samozaposlenost kod muškaraca dvostruko veća nego kod žena (28% u odnosu na 13%).[141] Poražavajući su i podaci o razlikama u zaradama žena i muškaraca, što je apsolutno protivno Ustavu Srbije i načelu zabrane diskriminacije po osnovu pola i roda. Podaci pokazuju da muškarci sa srednjom školom zarađuju čak 10.000 dinara više od žena, a prosečan visokoobrazovan muškarac zarađuje oko 35.000 dinara više od jednako obrazovane žene.[142] Zabrinjavajuće je da su dometi diskriminacije tako izraženi u akademskoj zajednici koja bi trebalo da promoviše rodnu ravnopravnost i ceni profesionalnu izuzetnost bez obzira na pol ili rod neke osobe. Posle svega ne iznenađuje podatak da je stopa rizika od siromaštva kod žena starijih od 65 godine 3,6% veća nego kod muškaraca u istoj starosnoj kategoriji.[143]

Slab efekat mera zapošljavanja, preduzetništva i ekonomskog osnaživanja žena, kao i mere za unapređivanje položaja višestruko diskriminisanih grupa u prethodnom periodu prepoznat je i u novoj strategiji za rodnu ravnopravnost za period do 2020. godine. Kako bi se zakonska rešenja sprovodila u praksi, neophodno je ojačati nadzornu ulogu inspekcije rada, ali je potrebno da postoji i efikasnija sudska zaštita i besplatna pravna pomoć. Pored toga, potreban je konstantan i predan rad svih institucija i građana kako bi se srušile duboko ukorenjene tradicionalne rodne podele i stereotipi.

4.4. Pravo žena na zdravstvenu i socijalnu zaštitu

Član 12 CEDAW nalaže državama članicama da preduzmu odgovarajuće mere u cilju eliminacije diskriminacije žena u oblasti zdravstvene zaštite kako bi, na osnovu ravnopravnosti žena i muškaraca, obezbedile jednaku dostupnost zdrav-

139 „Korišćenje vremena u Republici Srbiji, 2010. i 2015. godine“, Republički zavod za statistiku, 2016. Dostupno na: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Aktuelnosti/TUS2016_srpski.pdf.

140 „Žene i muškarci u Republici Srbiji“, Republički zavod za statistiku, novembar 2017, str. 62. Dostupno na: http://www.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Aktuelnosti/Zene%20i%20muskarci%20u%20Republici%20Srbiji_web_2017.pdf.

141 *Ibid*.

142 *Ibid.*

143 *Ibid*, str. 90.

stvenih usluga, uključujući one koje se odnose na planiranje porodice. Pored toga, države moraju da obezbede da žene imaju pristup odgovarajućim zdravstvenim uslugama za vreme trudnoće, porođaja i u periodu posle rođenja deteta, kroz obezbeđivanje besplatnih usluga i odgovarajuće ishrane za vreme trudnoće i dojenja. Zakon o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ)[144] i Zakon o zdravstvenom osiguranjau (ZZO)[145] predviđaju besplatnu zdravstvenu zaštitu svim osiguranim licima, kao i deci, trudnicama i porodiljama bez obzira na status osiguranja. Reagujući na probleme u praksi, Zaštitnik građana u svojim godišnjim izveštajima stalno ponavlja preporuke nadležnim organima da preduzmu adekvatne mere kako bi se svim ženama omogućio pristup zdravstvenim uslugama na svim nivoima zdravstvene zaštite. Međutim, u Srbiji se i dalje ne posvećuje dovoljna pažnja prevenciji bolesti i podizanju svesti žena o reproduktivnom zdravlju. Svega 6,3% žena godišnje poseti ginekologa, a učestalost abortusa je visoka.[146]

Pravo na socijalnu zaštitu je pravo priznato i zaštićeno u ključnim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava koje je Srbija ratifikovala. Ustav Srbije takođe predviđa da pravo na socijalnu zaštitu imaju sve osobe i porodice kojima je potrebna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranje uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba (čl. 69).

Prava zaposlenih žena uređuju se Zakonom o radu koji u članu 94 predviđa da zaposlena žena ima pravo na porodiljsko odsustvo, koje može da počne najranije 45 dana, a obavezno 28 dana pre datuma određenog za porođaj, a može da traje do navršena tri meseca nakon porođaja. Članom 94a propisano je da zaposlena žena ima pravo na odsustvo sa rada radi nege deteta za treće i svako naredno novorođeno dete u trajanju od dve godine. Pravilnikom o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom[147] 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 (čl. 4).

Izmenama ZZO iz 2014. godine, u slučaju privremene sprečenosti za rad ili komplikacije u vezi sa održavanjem trudnoće, od 31. dana privremene sprečenosti za rad osiguranice imaju pravo na naknadu zarade u iznosu od 100% osnove za naknadu zarade (čl. 96) i to tako što se 65% naknade isplaćuje iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, dok se iz republičkog budžeta isplaćuje preostalih 35%. Poslodavac je obavezan da iz sopstvenih sredstava trudnicama isplaćuje zaradu samo za prvih trideset dana trudničkog bolovanja, nakon čega svaki mesec mora

144 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09 – dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – dr. zakon, 93/14, 96/15 i 106/15.

145 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr, 57/11, 110/12 – odluka US, 119/12, 99/14, 126/16 – odluka US, 106/15 i 10/16 – dr. zakon.

146 „Rodna ravnopravnost i zdravlje žene“, *RTS*, 15. decembar 2016. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/magazine/sr/story/2523/nauka/2560545/rodna-ravnopravnost-i-zdravlje-zene-1-deo.html.

147 *Sl. glasnik RS*, 29/02, 80/04, 123/04, 17/06, 107/06, 51/10, 73/10 i 27/11 – odluka US.

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. Grad Beograd je u junu 2017. doneo Odluku o dodatnim oblicima zaštite porodilja na teritoriji grada Beograda,[148] kojom je utvrđeno pravo na jednokratnu novčanu pomoć nezaposlenim porodiljama od 25.000 dinara, ali samo ukoliko je ukupno mesečni prihod po članu domaćinstva, uključujući i novorođeno dete, u periodu od tri prethodna meseca manji od 10.000 dinara.[149] Pored toga, novčana pomoć od 10.000 dinara predviđena je i za zaposlene porodilje.

U praksi su se često javljali problemi sa isplatama na ime porodiljskog bolovanja i bolovanja radi nege deteta. Česte su situacije u kojima su žene tek po otvaranju bolovanja dolazile do saznanja da im poslodavac dok su bile u radnom odnosu nije uplaćivao doprinose.[150] Najčešće su ipak bile situacije u kojima žene dobijaju otkaz odmah po povratku sa odsustva radi nege deteta, jer ih zakon tada više ne štiti.[151] Zabrinjavajuće je da se takav scenario dešavao ne samo u privatnom, već i u javnom sektoru. Nije retkost ni da uplate kasne, naročito kada je u pitanju deo koji uplaćuje država. Problem u isplati do kojeg je došlo u jesen 2017. godine nastao je, primera radi, zbog toga što je prethodno rukovodstvo RFZO napravilo neadekvatan plan za trošenje novca u tu namenu.[152]

Nepravilnosti je bilo i u domenu utvrđivanja osnovice za obračun naknade od strane Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Zaštitnik građana je na osnovu pritužbe[153] koju su podnele tri porodilje sproveo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada pomenutog ministarstva i utvrdio da prilikom utvrđivanja osnovica za obračun naknada zarada nije korišćena metodologija propisana Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom.[154] Zakonom je predviđeno da se visina naknade utvrđuje u visini prosečne osnovne zarade zaposlenog za prethodnih 12 meseci, uvećane po osnovu vremena provedenog na radu najviše do pet prosečnih mesečnih zarada u Srbiji (čl. 11). U ovom konkretnom slučaju, prvostepeni organi nisu *priznali* iznose zarada koje su isplaćivane pritužiljama, već su sami odredili osnovicu za obračun zarade, a Ministarstvo je takvo postupanje potvrdilo

148 *Sl. glasnik RS*, 44/17.

149 Vidi više na: http://www.beograd.rs/index.php?lang=cir&kat=beoinfo&sub=1459789%3F.

150 „Dok država poziva žene da rađaju, Nišlijka jedva otvorila porodiljsko“, *Južne vesti*, 28. avgust. Dostupno na: https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Dok-drzava-poziva-zene-da-radjaju-Nislijka-jedva-otvorila-porodiljsko.sr.html.

151 „Trudnice i porodilje otpuštaju i u javnom sektoru, poslodavci našli rupu u zakonu“, *021*, 6. novembar. Dostupno na: http://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/175253/Trudnice-i-porodilje-otpustaju-i-u-javnom-sektoru-poslodavci-nasli-rupu-u-zakonu.html.

152 „Isplata trudničkog bolovanja“, *Mondo*, 29. novembar. Dostupno na: http://mondo.rs/a1060962/Info/Drustvo/Naknade-za-trudnicko-bolovanje.html.

153 Broj 13–1–871/17 od 26. novembra 2017. Dostupno na: http://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/article/274/Preporuka%20ZG.doc.

154 *Sl. glasnik RS*, 16/02, 115/05 i 109/09.

svojim odlukama u drugostepenom postupku. Zaštitnik građana je u preporuci naložio Ministarstvu da ukine sporna rešenja, uputi prvostepenim organima instrukciju kako da postupaju u takvim slučajevima, uputi pisana izvinjenja pritužiljama zbog nekorektnog ponašanja i ubuduće sprovodi postupke za utvrđenje propusta u kojima je došlo do zloupotrebe prava porodilja ili povrede javnog interesa i preduzima mere prema odgovornim licima.

4.5. Rodno zasnovano nasilje nad ženama

U julu 2017. godine Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena je donošenjem Opšte preporuke br. 35 o rodno zasnovanom nasilju nad ženama potvrdio svoj stav da je „rodno zasnovano nasilje jedno od temeljnih društvenih, političkih i ekonomskih sredstava kojima se stalno iznova nastavlja podređena pozicija žena uz poštovanje muškaraca i njihovih stereotipnih uloga“ (st. 10). Prema Konvenciji i međunarodnom pravu, država je odgovorna za dela i propuste od strane njenih organa i činovnika u njenim izvršnim, zakonodavnim i pravosudnim granama vlasti (st. 22). Pored toga, postoji i obaveza da se takvi propusti istraže, da se odgovorne osobe krivično gone i da se obezbedi odšteta u svim slučajevima rodno zasnovanog nasilja.[155]

Nasilje nad ženama je čest oblik kršenja prava žena u Srbiji, a i pored usvajanja novih i dopune postojećih zakona ostaje utisak da i dalje ne postoji efikasna zaštita od nasilja u porodici i partnerskim odnosima. Procenjuje se da svaka druga žena u Srbiji trpi neki vid nasilja. Nezaposlene i ekonomski zavisne žene su pod većim rizikom da budu zlostavljane. Od 2006. godine u porodičnom nasilju ubijeno je preko 330 žena, centrima za socijalni rad je samo u toku 2015. godine prijavljeno skoro 19.000 slučajeva rodno zasnovanog nasilja, broj prijava nasilja nad ženama duplo je veći iz godine u godinu, a u 46% slučajeva u pitanju je brutalno fizičko nasilje.[156]

U praksi je prethodnih godina bila primetna loša koordinacija rada policije, tužilaštva i socijalnih službi, koja se odražava u činjenici da je većina žena koje su tokom prethodnih godina ubijene u porodičnom nasilju prethodno prijavljivala nasilje.[157] U julu 2017. godine su se samo u toku jedne nedelje dogodila dva ubistva žena u prostorijama centara za socijalni rad u dve opštine u Beogradu, prilikom organizovanja viđanja dece sa nasilnim očevima. U prvom slučaju učinilac je ubio

155 Dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_35_8267_E.pdf.

156 „U Srbiji za deset godina u porodičnom nasilju ubijeno 327 žena“, *Blic*, 13. novembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/hronika/u-srbiji-za-deset-godina-u-porodicnom-nasilju-ubijeno-327-zena/r8kfcmt.

157 „Prijava porodičnog nasilja sprečava ubistvo“, *Danas*, 5. jul 2016. Dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=323010&title=Prijava%20porodi%C4%8Dnog%20nasilja%20spre%C4%8Dava%20ubistvo.

bivšu suprugu pred očima njihove dece, a drugi je prvo zadavio svoje četvorogodišnje dete i potom ubio bivšu suprugu nožem.[158]

Slični zločini dešavali su se i prethodnih godina, zbog čega je Zaštitnik građana jula prošle godine sproveo postupke kontrole i utvrdio propuste u radu dvanaest nadležnih službi i organa, i u cilju otklanjanja nedostataka, dao 45 sistemskih preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova, Pokrajinskom sekretarijatu za socijalnu politiku, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvu zdravlja.[159] Nažalost, potrebno je da dođe do tragičnog događaja da bi se javila svest o potrebi sistemskog unapređenja procene rizika od nasilja i ubistva.

Srbija je u oktobru 2013. godine ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici,[160] 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 implementacije Konvencije na nacionalnom nivou (Komitet GREVIO).[161] 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 cilju usklađivanja sa Istanbulskom konvencijom, Krivični zakonik izmenjen je u novembru 2016. godine, a najvažnije novine odnose se na pooštravanje kazni za krivična dela protiv polne slobode i uvođenje novih krivičnih dela, među kojima je i proganjanje (čl. 138a). Međutim, kako bi se Krivični zakonik u potpunosti uskladio sa Konvencijom, potrebno je pristupiti izmenama još dvadesetak članova, među kojima je i definicija krivičnog dela silovanja.[162] Pored toga, potrebno je uspostaviti efikasan mehanizam pravne i psihosocijalne podrške za žrtve svih oblika nasilja obuhvaćenim Konvencijom.

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici[163] usvojen u novembru prošle godine počeo je da se primenjuje 1. juna 2017. godine. Zakon je donesen u cilju ispunjavanja standarda koje je postavila Istanbulska konvencija. Ovim zakonom je uređena organizacija i način postupanja državnih organa u cilju delotvornog sprečavanja na-

158 „Nova tragedija u centru za socijalni rad: Muškarac ubio ženu i dete, ranjene tri osobe“, *Blic online*, 12. jul. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/hronika/nova-tragedija-u-centru-za-socijalni-rad-muskarac-ubio-zenu-i-dete-ranjene-tri-osobe/r2yr2em. Vidi više u I.1.4.

159 Izveštaj i preporuke dostupni su na: http://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/214_Sistemske%20preporuke.doc.

160 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/13.

161 Član 66 Konvencije.

162 Analiza usklađenosti Krivičnog zakonika sa Istanbulskom konvencijom dostupna je na: http://www.potpisujem.org/srb/882/analiza-uskladenosti-zakonodavnog-i-strateskog-okvira-sa-standardima-konvencije.

163 *Sl. glasnik RS*, 94/16.

silja u porodici i pružanja adekvatne zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici (čl. 2). Zakon je nasilje u porodici okarakterisao kao svaki „akt fizičkog, seksualnog, psihičkog ili ekonomskog nasilja učinioca prema licu sa kojim se učinilac nalazi u sadašnjem ili ranijem bračnom ili vanbračnom ili partnerskom odnosu ili prema licu sa kojim je krvni srodnik u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do drugog stepena ili sa kojim je srodnik po tazbini do drugog stepena ili kome je usvojitelj, usvojenik, hranjenik ili hranitelj ili prema drugom licu sa kojim živi ili je živeo u zajedničkom domaćinstvu". Organi i ustanove nadležni za sprečavanje nasilja u porodici i pružanje podrške žrtvama su policija, javna tužilaštva, sudovi opšte nadležnosti i prekršajni sudovi i centri za socijalni rad. Od početka primene Zakona do 15. novembra prijavljeno je 3.424 krivičnih dela nasilja u porodici, a policija je izrekla 10.504 hitnih mera, od čega je 67,5% privremenih mera zabrane učiniocu da kontaktira žrtvu nasilja, dok je samo 32,5% izrečenih mera udaljenja učinioca iz stana.[164] S druge strane, broj ubijenih žena od početka godine je najmanje 26, a izveštaje o ubistvima i dalje sačinjavaju nevladine organizacije na osnovu analize novinskih članaka.

Jedna od obaveza koje je Srbija preuzela ratifikacijom Istanbulske konvencije jeste i uspostavljanje besplatne SOS telefonske linije na nivou cele teritorije radi davanja saveta žrtvama u vezi sa svim vidovima nasilja obuhvaćenih Konvencijom (čl. 24). Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je tek u novembru 2017. godine, dakle sa šest godina zakašnjenja, raspisalo konkurs za usluge pružanja usluga SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja, ali propisani zahtev (posedovanje licence koju izdaje Ministarstvo) na dan objavljivanja poziva nije ispunjavala nijedna organizacija u Srbiji.[165] Organizacije civilnog društva su ukazale na to da još uvek ne postoji sistem za licenciranje ove usluge, da postojeći podzakonski akti ne propisuju šta je potrebno podneti da bi organizacija ušla u proces licenciranja, a da je donedavno stav Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu bio da se usluga SOS telefona za žene ne može licencirati.[166] Potrebno je dodati da prošle godine nijedan projekat organizacija civilnog društva usmeren ka prevenciji nasilja nad ženama ili podršci žrtvama nasilja nije prošao na konkursu Ministarstva pravde za dodelu preko tri miliona evra, prikupljenih po osnovu primene tužilačkog oportuniteta, odnosno odlaganja krivičnog gonjenja.[167] Ove godine je samo jedna ženska organizacija civilnog društva dobila sredstva Ministarstva na istom konkursu za projekat pružanja besplatne pravne pomoći ženama žrtvama nasilja.[168]

164 „Stefanović: Ove godine ubijeno 26 žena u porodičnom nasilju", *Blic online*, 24. novembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/hronika/stefanovic-ove-godine-ubijeno-26-zena-u-porodicnom-nasilju/9qbbymj.

165 Saopštenje za javnost: „Licenciranje SOS telefona – nemoguća misija, a licenca uslov konkursa Ministarstva", Autonomni ženski centar, novembar 2017. Dostupno na: https://www.womenngo.org.rs/vesti/1082-saopstenje-za-javnost-licenciranje-sos-telefona-nemoguca-misija-a-licenca-uslov-konkursa-ministarstva.

166 *Ibid*.

167 „Srbija: Bez podrške ženama žrtvama nasilja", *Al Jazeera,* 27. maj. Dostupno na: http://balkans.aljazeera.net/vijesti/srbija-bez-podrske-zenama-zrtvama-nasilja.

168 Izvor: Ministarstvo pravde. Dostupno na: https://www.mpravde.gov.rs/vest/16387/-ministarka-kuburovic-sistem-podrske-zrtvama-jedan-od-vaznijih-zadataka.php.

Nevladine organizacije su u 18 gradova uspostavile 26 specijalizovanih SOS telefona za žene i decu žrtve nasilja, od kojih je samo 9 dobilo podršku za svoj rad iz lokalnog budžeta, i to u proseku 150 hiljada dinara godišnje, što je samo po sebi nedovoljno za funkcionisanje ove usluge.[169] U toku 2016. godine SOS telefoni koje su osnovale nevladine organizacije zazvonili su 12.780 puta što dovoljno govori o obimu problema nasilja u porodici.[170] Evropska komisija je takođe ukazala na probleme nedovoljnog broja sigurnih skloništa za žrtve[171] i nepostojanja državnog centra za zaštitu žrtava seksualnog nasilja niti SOS linije za pomoć.[172]

4.6. Politička participacija i učešće žena u javnom životu

Neposredno učešće žena u procesima donošenja odluka u svim oblastima i na svim nivoima javne vlasti od velikog je značaja za ostvarivanje rodne ravnopravnosti. Učešće žena u procesu donošenja i sprovođenja politika daje doprinos promeni političkih prioriteta u odnosu na specifične probleme, vrednosti i iskustva žena. Pekinška platforma ima za cilj da navede vlade da preduzmu mere koje će doprineti većem učešću žena na mestima donošenja odluka. Konvencija o pilitičkim pravima žena, koju je Srbija ratifikovala 1954. godine, garantuje ženama pravo da pod jednakim uslovima sa muškarcima obavljaju javne dužnosti i vrše sve javne funkcije ustanovljene na osnovu nacionalnih zakona. Ratifikacijom CEDAW Srbija je preuzela na sebe obavezu da preduzme odgovarajuće mere za uključivanje žena u politički i javni život, u proces kreiranja i sprovođenja vladine politike i da zauzimaju rukovodeće položaje i obavljaju sve javne funkcije na svim nivoima vlasti (čl. 7).

Zakon o ravnopravnosti polova[173] propisuje obavezu poštovanja načela ravnopravnosti polova prilikom kandidovanja na sve funkcije i imenovanja u organe javne vlasti, finansijske i druge institucije (čl. 37, st. 2). S obzirom da je žena i dalje mnogo manje na pozicijama na koje se dolazi imenovanjem i za koje nisu predviđene zakonske zaštitne kvote, nacrtom novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti[174] predviđeno je da se prilikom izbora ili imenovanja stranih delegacija koje predstavljaju Srbiju u međunarodnim telima vodi računa da među predstavnicima bude bar 40% žena. Identična kvota predviđena je i za upravljačka i nadzorna tela političkih stranaka, sindikata

169 Dostupno na: http://www.astra.rs/saopstenje-za-javnost-povodom-rezultata-konkursa-ministarstva-pravde-za-dodelu-sredstava-prikupljenih-po-osnovu-odlaganja-krivicnog-gonjenja/.

170 „Zašto Srbija još nema nacionalni SOS telefon za žrtve nasilja?“, *RTS*, 16. maj. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2735948/zasto-srbija-jos-nema-nacionalni-sos-telefon-za-zrtve-nasilja.html.

171 Sigurne kuće pod rukovodstvom centara za socijalni rad postoje samo u Beogradu, Kragujevcu, Leskovcu, Novom Sadu, Pančevu, Priboju, Smederevu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Vranju, Jagodini, Šapcu, Nišu, Majdanpeku i Zrenjaninu.

172 Izveštaj EK za 2016, str. 62.

173 *Sl. glasnik*, 104/09.

174 Nacrt je dostupan na: http://paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/300817-nacrt_zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti.html.

i strukovnih udruženja. Zakon o izboru narodnih poslanika[175] 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).

U Srbiji danas živi oko 190.000 žena više nego muškaraca, a samo šest opština i gradova na čelu ima gradonačelnicu, odnosno predsednicu opštine, pokazuju podaci objavljeni u publikaciji Žene i muškarci u Republici Srbiji 2017. U Sektoru za bezbednosnu politiku Ministarstva spoljnih poslova na rukovodećim odnosno komandnim dužnostima nema nijedne žene. U svim javnim tužilaštvima žena je 20% manje nego muškaraca na mestima javnih tužilaca, a najmanje su zastupljene u višim javnim tužilaštvima (32%). U sudovima opšte nadležnosti ima 68% žena sudija, a dve trećine žena sudija zaposleno je u osnovnim sudovima. Čak 90 odsto članova Srpske akademije nauka i umetnosti čine muškarci, a za 176 godina postojanja ove institucije žena nikada nije bila na njenom čelu.[176] Žene su u medijima zastupljene u jednoj u četiri vesti i to najčešće senzacionalistički, a vrlo retko kroz profesiju i uspeh koji ustvaruju.[177]

Žene u političkom i javnom životu Srbije nisu dovoljno zastupljene, ali ipak su vidljivi neki pozitivni pomaci, mahom na republičkom nivou. Nakon parlamentarnih i lokalnih izbora 2016. godine žena je izabrana za predsednicu Narodne skupštine, a 34,54% poslanika čine žene. Ne postoji zakonska obaveza da u slučaju promene nositeljke mandata na njeno mesto dođe sledeća žena koja je bila na izbornoj listi. Zbog toga se u praksi često dešava da na mesto žene koja je bila nositeljka mandata imenuje muškarac, što je kao problem istaknuto i u novoj strategiji za rodnu ravnopravnost za period do 2020. godine. Strategijom je predviđeno da se u pogledu obezbeđivanja ravnomernog učešća u svim organima izvršne vlasti na svim nivoima, ali i u javnim preduzećima, finansijskim i drugim institucijama, moraju propisati posebne mere i kvote za žene.

Sve poslanice bez obzira na političke stavove čine Žensku parlamentarnu mrežu koja funkcioniše kao neformalna grupa koja pruža podršku unapređenju i promovisanju politike rodne ravnopravnosti kroz predloge zakonskih izmena i druge aktivnosti. Prioriteti Ženske parlamentarne mreže su i širenje svesti o ženskoj solidarnosti i podsticaj ženama u Srbiji za veće učešće u političkom i javnom životu.

Predsednički izbori održani su u maju 2017. godine, kada je Aleksandra Vučića na mestu premijera zamenila Ana Brnabić, prva žena u istoriji na toj poziciji. Međutim, stiče se utisak da je rad Vlade i premijerke u senci predsednika Srbije, koji je četiri puta zastupljeniji i u medijima.[178] U novoformiranoj Vladi četiri žene

175 *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.

176 Podaci su dostupni na: http://www.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Aktuelnosti/Zene%20i%20muskarci%20u%20Republici%20Srbiji_web_2017.pdf.

177 Reagovanje na nove medijske napade na žene, Akademija ženskog liderstva, 17. oktobar. Dostupno na: http://www.liderke.org/en/reagovanje-na-nove-medijske-napade-na-zene/.

178 „Nalazi istraživanja o predstavljanju Vlade Srbije u centralnim informativnim emisijama“, Birodi, 18. novembar. Dostupno na: http://www.birodi.rs/nalazi-monitoringa-o-predstavljanju-vlade-srbije-u-centralnim-informativnim-emisijama.

su na ministarskim pozicijama, a jedna od njih je istovremeno i potpredsednica Vlade i predsednica Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost.

Kada je reč o ulozi žena na nivoima lokalne vlasti važno je istaći da je samo 46 lokalnih samouprava potpisalo Evropsku povelju za rodnu ravnopravnost. U vladi Autonomne Pokrajine Vojvodine među 11 članova je samo jedna žena, dok je zastupljenost žena u pokrajinskoj skupštini 35,8%, u skladu sa zakonom predviđenom kvotom. Od 158 jedinica lokalne samouprave, samo 7,6 odsto žena se nalazi na poziciji predsednice opštine ili gradonačelnice, a 13,3 odsto žena vrši funkciju predsednice skupštine opštine ili grada.[179] S druge strane, žene su mnogo brojnije od muškaraca na funkcijama sekretara i zamenika sekretara skupštine opštine ili grada. Kada je u pitanju broj odbornica u lokalnim skupštinama, u čak 59 ili 37,5% opština ili gradova broj odbornica je ispod zakonom propisanih procenata.[180] Zakon o ravnopravnosti polova predviđa uspostavljanje stalnog radnog tela za rodnu ravnopravnost u organima jedinica lokalne samouprave (čl. 39, st. 4), međutim takva tela postoje samo u 50 odsto lokalnih samouprava i to najčešće u formi komisija i saveta za rodnu ravnopravnost, čijih 80 odsto članova čine žene.[181]

4.7. Žene na selu kao posebno diskriminisane grupe žena

Žene koje žive na selu predstavljaju jednu od najranjivijih grupa u pogledu ostvarivanja ljudskih prava i politike jednakih mogućnosti. Žene čine 55 odsto nezaposlenog ruralnog stanovništva, 74 odsto žena na selu spada u *pomažuće* članove poljoprivrednih gazdinstava, a 12 odsto nema ni osnovno zdravstveno osiguranje.[182] Jedan od razloga za takvo stanje su patrijarhalni obrasci života i stereotipna shvatanja uloge žena, zbog čega žene najčešće imaju ograničen pristup prihodima, izuzete su iz nasleđivanja i ne učestvuju u odlučivanju u domaćinstvu. Uživanje vlasništva nad imovinom je često preduslov za pristup ekonomskim resursima i obezbeđivanje sredstava za izdržavanje. Ograničavanje ovog prava u praksi vodi ka nepopravljivim posledicama po dobrobit žena, njihove dece i porodica. Danas su u Srbiji žene vlasnice tek 17% seoskih domaćinstava,[183] dok preko 80 odsto njih ne poseduje zemlju, što je praktično nepromenjeno u odnosu na stanje iz 2009. godine.[184]

Žene koje rade u poljoprivredi su u naročito teškom položaju budući da su uglavnom u pitanju neplaćeni poslovi, zbog čega nisu prepoznate kao zaposlene

179 Rodna ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, novembar 2017, str. 8–9. Dostupno na: http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2017/11/Rodna-ravnpravnost-u-JLS.pdf.

180 *Ibid*.

181 *Ibid*, str. 15–16.

182 Podaci Zaštitnika građana dostupni su na: www.rodnaravnopravnost.rs.

183 „Diskriminacija žena na selu“, *RTV*, 1. mart. Dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_ci/ekonomija/aktuelno/diskriminacija-zena-na-selu_804157.html.

184 Nevidljivi prekovremeni rad, *Vreme*, novembar 2009. Dostupno na: http://www.vreme.com/cms/view.php?id=899138.

žene ili preduzetnice. Posledica takvog stanja jeste da žene koje žive na selu ne uživaju socijalnu sigurnost i da oko 60 odsto njih nema pravo na penziju.[185] Srbija je u Četvrtom periodičnom izveštaju o primeni CEDAW navela da se od ove godine sprovode mere aktivne kreditne podrške ženama vlasnicama poljoprivrednog gazdinstva, da će žene članice poljoprivrednog gazdinstva od sada imati plaćeno porodiljsko odsustvo i da su predviđene poreske olakšice za upis zajedničke imovine u katastar.[186] Ove mere su usvojene u cilju ekonomskog osnaživanja žena na selu i dostizanju rodne ravnopravnosti. U novom Nacionalnom akcionom planu za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti UN – Žene, mir i bezbednost u Republici Srbiji za period do 2020. godine ističe se značaj preventivnog delovanja i zaštite žena od rizika koji pogađaju višestruko diskriminisane žene, među kojima su i žene na selu. Posebnu pažnju u narednom periodu potrebno je posvetiti unapređenju zdravstvene zaštite žena na selu.

5. Zdravstvena zaštita i briga o starima

5.1. Normativni okvir

Pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje definisano je u članu 12 PESK.[187] Pravo na zdravstvenu zaštitu garantuje pravo svake osobe da tokom života ima pristup potrebnim ustanovama i uslugama za dijagnostifikovanje, lečenje, negu i prevenciju bolesti. Zdravlje je osnovno ljudsko pravo neophodno za uživanje ostalih ljudskih prava i države su u obavezi da svima obezbede dostupnost i nesmetan pristup prihvatljivoj i kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti.[188]

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 i onada kada nisu osiguranici zdravstvenog fonda. Ustav uspostavlja i pozitivnu obavezu države da pomaže razvoj zdravstvene i fizičke kulture i obavezu države da organizuje fondove zdravstvenog osiguranja.

Zakonom o zdravstvenom osiguranju (ZZO)[189] uređeno je obavezno i dobrovoljno zdravstveno osiguranje. Za sprovođenje i obezbeđivanje obaveznog zdrav-

185 „Tri od četiri žene na selu rade besplatno“, *B92*, 16. oktobar. Dostupno na: http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2017&mm=10&dd=16&nav_id=1314611.

186 Četvrti periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena usvojen je na sednici Vlade održanoj 27. jula. Izveštaj je dostupan na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/iv_periodicni_izv_cedaw_srp.doc.

187 Vidi više o ovom članu u: Opšti komentar br. 14, dok. UN, E/C.12/2000/4 (2000).

188 Opšti komentar br. 14 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Op%C5%A1ti-komentari-Komiteta-za-ekonomska-socijalna-i-kulturna-prava.pdf.

189 *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.

stvenog 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)[190] predviđa da zdravstvena zaštita podrazumeva preventivnu, kontrolnu i rehabilitacionu zaštitu. Finansiranje zdravstvene zaštite vrši se iz sredstava zdravstvenog osiguranja u odnosu na osigurana lica, iz sredstava budžeta Republike, i iz ličnih sredstava korisnika zdravstvene zaštite u slučajevima određenim zakonom (participacija). Finansiranje zdravstvene zaštite može biti potpuno iz sredstava osiguranja, ili uz participaciju osiguranika. U zakonu su taksativno nabrojani slučajevi u kojima je osiguranik dužan da plati participaciju, kao i procentualna vrednost novčanog učešća osiguranika (čl. 45 ZZO). Pojedina lica oslobođena su od obaveze plaćanja participacije (ratni vojni invalidi i civilni invalidi rata, druge osobe sa invaliditetom, dobrovoljni davaoci krvi itd.).

Iako je Vlada Srbije najavljivala usvajanje novih zakona o zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti, do kraja 2017. godine predlozi pomenutih zakona nisu upućeni Narodnoj skupštini.[191]

U 2017. godini usvojen je Zakon o medicinskim sredstvima[192] i dopuna Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva.[193] Prvim bi trebalo da onemogući ulazak „nekvalitetnih" i po korisnike nesigurnih medicinskih sredstava, dok se drugim uvode dopune kojim se precizira da podacima koji čine Integrisani zdravstveni informacioni sistem Srbije (IZIS) rukovodi Zavod za javno zdravlje.

5.2. Dostupnost zdravstvene zaštite

Zdravstvo Srbije zauzelo je dvadeseto mesto među 35 rangiranih država u poslednjem Evropskom zdravstvenom potrošačkom indeksu, *Euro Health Consumer Index* (EHCI), za 2017. godinu.[194] Srbija je sakupila 673 od 1.000 maksimalnih bodova. Napredak Srbije koja je 2015. godine bila na poslednjem mestu desio se zahvaljujući pre svega efektima uvođenja novog informacionog sistema u zdravstvo, skraćivanje vremena za čekanje na specijalističke preglede kao i izdavanje elektronskih recepata. Ocenjivači EHCI naveli su da se puni efekat ipak nije ostvario u potpunosti u vreme publikovanja EHCI izveštaja. Dodaje se da je za postizanje punog

190 *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.

191 Vidi: https://www.blic.rs/vesti/drustvo/novi-zakon-o-zdravstvenom-osiguranju-donosi-sest-vaznih-promena/cdn05he.

192 *Sl. glasnik RS*, 105/17.

193 *Sl. glasnik RS*, 123/14, 106/15 i 105/17.

194 Vidi: https://healthpowerhouse.com/files/EHCI-2017/EHCI-2017-report.pdf.

efekta neophodno da zakazivanje preko aplikacije Moj Doktor bude omogućeno za sve bolnice u Srbiji što se nije ostvarilo. Konstatovano je takođe da Srbija polako poboljšava kliničke rezultate i širi kapacitete za radijaciju.

Dugogodišnji problem u Srbiji je lečenje pacijenata, posebno dece, koji boluju od retkih bolesti budući da zdravstveni sistem u Srbiji ne raspolaže s dovoljno sredstava i inovativnih metoda i lekova za takve bolesti. U javnosti se čuju kritike da se deca leče SMS porukama pošto se na taj način često prikupljaju sredstva za lečenje, a da je to ipak zadatak države.[195] Situacija se od osnivanja Budžetskog fonda za lečenje oboljenja, stanja ili povreda koje se ne mogu uspešno lečiti u Republici Srbiji popravila, ali i dalje ima mesta za napredak. Od osnivanja Budžetskog fonda u inostranstvo je poslato oko 500 dece na dijagnostiku i lečenje. Međutim, problem je u proceduri odobravanja sredstava koja je duga i traje po nekoliko meseci, a za lečenje teških i retkih bolesti vreme je često presudno.[196] Pored toga, i dalje postoji praksa da se preko raznih humanitarnih akcija prikuplja novac za lečenje u inostranstvu.

Ministar zdravlja smatra da je u ovoj oblasti došlo do velikog napretka i da se iz godine u godinu sredstva ovog fonada uvećavaju na godišnjem nivou. Za lečenje obolelih od retkih bolesti u budžetu za 2017. godinu planirana su sredstva od 1,1 milijardu dinara. Istog je mišljenja i predsednik Nadzornog odbora Budžetskog fonda Veran Matić, koji je u maju 2017. godine izjavio da fond u tom momentu raspolaže sa 246 miliona dinara, da odbor nije nikada dobio nijednu žalbu, da više od 40 lekara u različitim komisijama odlučuje o zahtevima za lečenje dece u inostranstvu a da institucije u kojima se leče deca vraćaju novac koji ne utroše.[197]

Uprkos zvaničnim podacima o napretku u zdravstvenom sistemu Republike Srbije, posebno u pogledu dostupnosti zdravstvenih usluga i većem broju inovativnih lekova posebno u najproblematičnijem segmentu onkolgiije, sve veći broj građana odlučuje da svoje lečenje poveri privatnim ustanovama, a manji broj lekara i korupcija i dalje su problemi koji opterećuju srpsko zdravstvo. Od ukupnih troškova za zdravstvo u Srbiji 60 odsto su troškovi državnog fonda, a skoro 40 odsto građani troše iz svojih ličnih sredstava u privatnim zdravstvenim ustanovama kako bi izbegli manje efikasne usluge državnog zdravstva, što je prilično veliki iznos.[198] Pored toga, veliki broj zaposlenih se susreće sa nemogućnošću ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje zbog činjenice da im poslodavci ne uplaćuju doprinose za zdravstvo pa su primorani da koriste usluge privatnog zdravstvenog osiguranja.

195 Vidi npr. slučaj Tedore Vranješević. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a247935/Vesti/Vesti/Decu-i-dalje-lecimo-SMS-om-a-sta-radi-Budzetski-fond.html.

196 Vidi: http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=351115&title=Svaku+tre%C4%87u+medicinsku+uslugu+sami+pla%C4%87amo.

197 Vidi: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:665693-U-inostranstvu-leceno-55-dece-o-trosku-Budzetskog-fonda.

198 Vidi: http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=351115&title=Svaku+tre%C4%87u+medicinsku+uslugu+sami+pla%C4%87amo.

Paradoksalno je da su svi pomenuti nedostaci praćeni potrošnjom za zdravstvo od blizu 10 procenata BDP Republike Srbije. Međutim, kada se pogleda koliko je to u nominalnom iznosu, onda je to jako malo, svega 633 dolara po stanovniku Srbije.[199] Pojedini stručnjaci smatraju da je razlog za to neefikasan sistem finansiranja zdravstvene zaštite. Osnovni problem je nedostatak sektorske strategije u zdravstvu. Pored toga i podatak da se novac koji se odvaja za zdravstvo manjim delom troši na zaštitu i preventivu, a većim na stare dugove i zarade zaposlenih, pa tako i pored visokog izdvajanja za zdravstvenu zaštitu sistem ne uspeva da obezbedi stepen zdravstvene zaštite koji odgovara tako visokom učešću u BDP.[200]

Na lošu situaciju u zdravstvu ukazuje povećanje broja zdravstvenih ustanova kojima su blokirani računi, što znači da te ustanove ne mogu da plate lekove, materijal i troškove tekućeg poslovanja. Pred kraj 2017. godine, prema izjavi predsednika Upravnog odbora Komore zdravstvenih ustanova Srbije (KZUS) bilo ih je 18, a zaposlenima u ovim ustanovama zarada je isplaćivana iz posebnog trezorskog računa. Iako su na taj način ispunjene obaveze prema zaposlenima takvo stanje je neodrživo na duži rok i onemogućava redovno i efikasno pružanje zdravstvene zaštite građanima.[201]

Jedno od merila dostupnosti zdravstvene zaštite je i broj lekara specijalista u sistemu zdravstvene zaštite. U proteklih osam godina procena je bila da u Srbiji ima previše lekara specijalista pa su specijalizacije veoma retko odobravane ali se u međuvremenu starosna struktura lekara promenila tako da postoji opasnost da u bliskoj budućnosti neće biti dovoljno specijalista iz pojedinih oblasti medicine. Ovo potvrđuje i činjenica da krajem 2017. godine na tržištu rada ima 1.500 nezaposlenih lekara opšte prakse, dok nema ni jedan nezaposlen lekar specijalista. Pored toga stručni krugovi, ali i lekarska udruženja upozoravaju na veliki odliv medicinskog osoblja u druge evropske zemlje. Govori se da skoro 2.000 zdravstvenih radnika, od kojih oko 900 lekara, godišnje napusti zemlju što pokazuju podaci dobijeni ukrštanjem brojeva koje vode sindikati i komore lekara i medicinskih sestara. Lekarska komora Srbije izdala je doktorima medicine sa licencom u 2017. godini oko hiljadu sertifikata dobre prakse, koji su neophodni za obavljanje lekarskog poziva u inostranstvu.[202] Statistika pokazuje da na 10.000 stanovnika ima 0,21 lekara, što je skoro dvosturko manje od nekih razvijenih evropskih zemalja.[203]

Istraživanje Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut" pokazuje da čak četvrtina medicinskih sestara i tehničara u narednih pet godina želi

199 Podatak iz poslednjeg dostupnog podatka Svetske zdravstvene organizacije za 2014. godinu. S druge strane, ministar zdravlja Srbije, Zlatibor Lončar, izjavio je da Srbija godišnje potroši 1.100 evra na zdravstvenog osiguranika, dok je prosečna uplata jednog osiguranika na godišnjem nivou 200 evra. Vidi više na: http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=351115&title=Svaku+tre%C4%87u+medicinsku+uslugu+sami+pla%C4%87amo.

200 *Ibid*.

201 Vidi: http://rs.n1info.com/a334484/Vesti/Vesti/Sve-vise-zdravstvenih-ustanova-sa-blokiranim-racunom.html.

202 Vidi: https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2017&mm=12&dd=18&nav_id=1337533.

203 Vidi: http://rs.n1info.com/a233729/Vesti/Vesti/Kvalitet-srpskog-zdravstvenog-sistema.html.

da radi u inostranstvu. Prema drugoj studiji, tri četvrtine lekara u Srbiji ozbiljno je razmatralo ili još uvek razmatra da napusti zemlju. Najveći procenat, oko 60 posto, je onih lekara koji kao razlog napuštanja zemlje navodi uslove rada i visinu plate, dok je manji procenat onih koji bi potražili posao u inostranstvu zbog političke situacije u zemlji i prakse partijskog zapošljavanja.[204]

Prema podacima Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, Nemačka ima tek 11,3 svršenih studenata medicine na 100.000 stanovnika – daleko manje od Srbije, koja ima 17.[205] Ovaj podatak, uz ostale pomenute, navodi na zaključak da se o trošku države Srbije školuje medicinsko osoblje, budući lekari i medicinski tehničari, koji će uglavnom zbog niskih zarada (koje za lekare iznose od 500 do 700 evra, a za medicinske tehničare oko 250 evra) i nemogućnosti za stručnim usavršavanjem poželeti da svoju karijeru nastave u inostranstvu, kako bi sebi obezbedili dostojanstven rad i život.[206]

Merilo dostupnosti zdravstvene zaštite je i rok u kome se pružaju zdravstvene usluge. Budući da je u Srbiji veliki problem dug rok čekanja na lekarske preglede i intervencije uvođenjem Integrisanog informacionog zdravstvenog sistema (IZIS) nastojalo se da se olaška zakazivanje pregleda i skrati period čekanja na pregled. Međutim, kako je već rečeno, do kraja 2017. godine ovaj sistem zakazivanja preko aplikacije Moj doktor i dalje ne funkcioniše u potpunosti u svim zdravstvenim ustanovama u Srbiji. Ovaj sistem ima za cilj i da se ukinu uputi za specijalističke preglede, ali pošto još uvek nije završena kompjuterizacija svih zdravstvenih ustanova ovaj sistem ipak nije u potpunosti primenjen.[207]

Evropski pokret u Srbiji i Centar za evropske politike sproveli su u decembru 2016. godine istraživanje o stavovima građana kada je u pitanju primarna zdravstvena zaštita i objavili ga 2017. godine. Istraživanje pokazuje da su građani u većem procentu zadovoljni nego nezadovoljni zdravstvenim uslugama domova zdravlja. Rezultati istraživanja pokazuju da većina građana, preko 80 posto, koristi usluge državnih domova zdravlja i da je 85% zadovoljno poslednjom posetom. Broj građana koji ocenjuju celokupan sistem zdravstvene zaštite kao efikasan jednak je broju građana koji sistem zdravstvene zaštite vide kao neefikasan.

U poređenju sa ostalim delovima Srbije, primarnim nivoom zdravstvene zaštite najmanje su zadovoljni stanovnici Beograda. U pogledu zadovoljstva kvalitetom zdravstvenih usluga, skoro polovina građana, odnosno 46%, smatra da domovi zdravlja pružaju kvalitetnu uslugu, ipak jedna trećina (32%) smatra da je usluga nekvalitetna. U Beogradu je najveći stepen nezadovoljstva kvalitetom usluga (43%)

204 Vidi: http://healthgrouper.com/documents/4417/Country%20report_RS-final.pdf.

205 Vidi: https://data.oecd.org/healthres/medical-graduates.htm#indicator-chart.

206 Vidi: http://rs.n1info.com/a314324/Lifestyle/Zdravlje/Grujicic-Ovakvim-platama-lekare-ne-mozemo-da-zadrzimo.html.

207 Vidi: http://rs.n1info.com/a338071/Lifestyle/Zdravlje/Ukidaju-se-uputi-za-specijalisticke-preglede.html.

u odnosu na ostatak Srbije. Najveći problemi prepoznati u radu sistema primarne zdravstvene zaštite jesu čekanja i redovi (24%), loš sistem zakazivanja pregleda (14%) i nedovoljna opremljenost ustanova (8%). Osim toga, kao najviše prisutne probleme građani navode lošu komunikaciju pomoćnog zdravstvenog osoblja, kao i nemotivisane doktore.

Zabrinjava podatak dobijen ovim istraživanjem da građani nisu dovoljno obavešteni o svojim pravima kada je reč o ostvarivanju zdravstvene zaštite. Tako na primer, skoro polovina građana (48%) ne zna kome da se obrati u slučaju da su im uskraćena neka prava pacijenata. Procenti pokazuju da su mlađi, između 18 i 29 godina više obavešteni i da bi se 52% njih obratilo Zaštitniku prava pacijenata a 29% starijih od 60 godina bi to isto učinilo. U prilog slaboj informisanosti građana govori i podatak da skoro 60% nije čulo za mogućnost da kada javna zdravstvena ustanova nije u mogućnosti da pruži određenu zdravstvenu uslugu od roku od 30 dana, osigurana lica imaju pravo da istu obave u privatnoj ustanovi uz refundaciju troškova.[208]

5.3. Položaj starijih lica – normativni okvir

Revidirana evropska socijalna povelja[209] 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.[210]

Stav 2 člana 16 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom[211] 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.[212] Slično, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena u članu 11,

208 „Stavovi građana o zadovoljstvu javnim uslugama u primarnoj zdravstvenoj zaštiti – Prikaz nalaza istraživanja“, Istraživanje su sproveli Evropski pokret u Srbiji i Centar za evropske politike, Beograd, april 2017. Vidi: http://www.zdravlje.gov.rs/downloads/2017/April/analiza.pdf.

209 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori),* 42/09.

210 Nadežda Satarić i ostali, *Izveštaj o monitoring 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.

211 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori),* 42/09.

212 Nadežda 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.

st. 1, tač. e nalaže državama da obezbede jednak pristup sistemu socijalne zaštite ženama uključujući i starije žene.[213]

Deo međunarodnog pravnog okvira su i tri dokumenta isključivo posvećenih starijim licima: Bečki međunarodni plan delovanja na području starenja;[214] Principi Ujedinjenih nacija za starije osobe;[215] i Politička deklaracija o starenju sa Madridskim međunarodnim planom aktivnosti o starenju.[216] Ovi dokumenti pripadaju kategoriji mekog prava, odnosno nemaju obavezujući karakter, ali uprkos tome oni upućuju države kako da se odnose prema pitanjima starijih osoba, kakve politike da usvajaju i kako da zaštite ovu kategoriju stanovništva. Ovi dokumenti ne daju definiciju pojma starija osoba. Vodič za nacionalnu implementaciju Madridskog internacionalnog plana akcije o starenju[217] (Odeljenje za ekonomska i socijalna pitanja UN) daje objašnjenje da je standardni kriterijum 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.[218]

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 participiranje u društvu. Bečki plan 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.[219]

Principi Ujedinjenih nacija za starije osobe pozivaju 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 eksploatocije i brigu u skladu sa društvenim posebnostima. Iako neobavezujuć ovaj dokument posvećuje značajnu pažnju patricipaciji starijih u društvu kroz rad, volontiranje ili prenošenje svog znanja mlađima i razvoju svojih mogućnosti.[220]

Politička deklaracija o starenju sa Madridskim međunarodnim planom aktivnosti o starenju potvrđuje posvećenost Bečkom planu, Principima UN i Mile-

213 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori),* 11/81.

214 Rezolucijom 37/51, Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Bečki međunarodni plan delovanja na području starenja.

215 Rezolucijom 46/91, Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Principe Ujedinjenih nacija za starije osobe.

216 Rezolucijom 57/167, Generalna skupština Ujedninjenih nacija usvojila je Političku deklaraciju o starenju sa Madridskim međunarodnim planom aktivnosti o starenju.

217 Vidi više na: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/oblast-starenja/prevod-vodica.pdf.

218 *Ibid.*, str.11.

219 Vidi više na: http://www.un.org/es/globalissues/ageing/docs/vipaa.pdf.

220 Vidi više na: http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r091.htm.

nijumskim ciljevima i usvajanju zajedničkog plana akcije kako bi se odgovorilo na demografske promene u 21. veku i sve duži životni vek.[221] Premda Madridski plan predstavlja napredak u prevenciji diskriminacije starijih lica, ne postoji obaveza država da ga implementiraju.[222] 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.[223] 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.[224] Prepoznata je i važnost eliminacije nasilja i ukidanja rodne diskriminacije.[225]

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[226] 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,[227] Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju,[228] Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom,[229] Zakona o zdravstvenoj zaštiti,[230] Zakona o zdravstvenom osiguranju[231] I Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama.[232]

Zakon o socijalnoj zaštiti[233] 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

221 Vidi više na: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid_plan.pdf.

222 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.

223 Politička deklaracija i Madridski međunarodni plan akcije o starenju, str. 5.

224 *Ibid.*

225 Brankica Janković i ostali, *Dobro čuvana porodična tajna – Zlostavljanje starijih osoba*, Crveni krst Srbije, Beograd 2015.

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

227 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

228 *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04 – odluka US, 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.

229 *Sl. glasnik RS*, 33/06.

230 *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.

231 *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.

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

233 *Sl. glasnik RS,* 24/11.

životni ciklus i potrebu za dodatnom podrškom u svakodnevnom funkcionisanju.[234] 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.

Nacionalna strategija o starenju doneta za period od 2006. do 2015. godine polazi od preporuka Madridskog međunarodnog plana i regionalne strategije njegove primene donete od strane Ekonomske komisije UN.[235] Akcioni plan za Strategiju o starenju nikada nije donet, niti je strategija koja je istekla zamenjena novom do kraja 2017. godine.

5.4. Starija lica u sistemu socijalne zaštite – domski smeštaj

Vlada utvrđuje sistem ustanova socijalne zaštite koje pružaju usluge domskog smeštaja[236] za odrasle i starije korisnike. Zakon o socijalnoj zaštiti određuje da ustanove domskog smeštaja osniva Republika Srbija ili autonomna pokrajina (čl.63).

U dokumentu Zabrana rada i pružanja usluga socijalne zaštite domovima za smeštaj odraslih i starijih lica u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini (APV)[237] i Zabrana rada i pružanja usluga socijalne zaštite domovima za smeštaj odraslih i starijih lica na teritoriji uže Srbije[238] stoji podatak da je tokom 2017. godine na teritoriji APV doneto 11 rešenja o zabrani rada od toga je nekim vlasnicima ilegalnih domova ovakva zabrana već prethodno izdavana ove ili prethodnih godina (spisak revidiran maja 2017. godine). Isti broj zabrana je prema dostupnim podacima donešen i za teritoriju uže Srbije (poslednja izdata zabrana na spisku dostupnom na sajtu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja evidentirana je 19. jula 2017).[239]

234 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.

235 Vidi više u: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/Nacionalna%20strategija%20o%20starenju.pdf.

236 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.

237 Zabrana rada i pružanja usluga socijalne zaštite domovima za smeštaj odraslih i starijih lica u Autonomnoj pokrajini Vojvodini. Dostupno na: https://www.minrzs.gov.rs/aktuelno/domovi-za-stare-sa-licencom.html.

238 Zabrana rada i pružanja usluga socijalne zaštite domovima za smeštaj odraslih i starijih lica na teritoriji uže Srbije. Dostupno na: https://www.minrzs.gov.rs/aktuelno/domovi-za-stare-sa-licencom.html.

239 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

Problem efikasne i redovne kontrole državnih i privatnih domova za smeštaj odraslih i starijih lica ostaje kao veliki izazov imajući u vidu da je za taj posao na čitavoj teritoriji Republike Srbije zaduženo 14 inspektora socijalne zaštite (10 na nivou Republike, 3 na nivou APV, 1 inspektor Gradskog sekretarijata za socijalnu zaštitu grada Beograda).[240] U Godišnjem planu inspekcijskih nadzora inspekcije socijalne zaštite za 2017. godinu predstavljen je plan nadzora u socijalnoj zaštiti kroz većinski vanredne nadzore koji se sprovode u slučaju incidenata ili prijava o ilegalnom pružanju usluga kao i radi utvrđivanja zakonskih uslova za dobijanje licence za pružanje usluga socijalne zaštite. Kao razlog za ograničen rad inspekcije autori dokumenta navode nemogućnost vršenja redovne i konstantne inspekcije zbog malog kadrovskog kapaciteta na teritoriji države.[241]

Nesreća koja se desila u ilegalnom staračkom domu „Oaza sreće" u Pančevu u oktobru 2016. godine koja je rezultirala smrću 3 korisnika dobila je sudski epilog tokom 2017. Naime, Osnovni sud u Pančevu je nakon priznanja krivice za teško delo protiv opšte opasnosti osudilo vlasnicu Ljiljanu Milošević na kaznu od godinu dana zatvora u kućnim uslovima bez elektronskog nadzora.[242] Pokrajinski sekretarijat za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost objavio je da dom nikada nije bio registrovan i da je tri puta pre tragedije uručivan nalog za zatvaranje.[243]

5.5. Diskriminacija starih i siromaštvo

Prema statistici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti starosno doba je treći po učestalosti razloga koji su osnovi pritužbi upućenih ovoj instituciji tokom 2017. godine. Poverenica je izjavila da su uzroci diskriminacije starijih od 65 godina najčešće negativna slika o starijima, stereotipi i predrasude o ovoj društvenoj grupi koje postoje već duže vreme u našem društvu.[244] Poverenik dalje navodi da statistika koju poseduje ne odgovara istini u potpunosti jer starija lica često ne prepoznaju diskriminaciju, smatraju je porodičnom sramotom ili svesno štite svoje potomke neprijavljujući ih za nasilje.[245]

---

i regulisani su Zakonom o socijalnoj zaštiti i Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite. Vidi *Izveštaj 2015*, III.9.5.

240 Godišnji plan inspekcijskih nadzora inspekcije socijalne zaštite za 2017.godinu, Odeljenje za brigu o porodici i socijalnu zaštitu, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, 1. februar 2017. str. 2. Dostupno na: https://www.minrzs.gov.rs/aktuelno/godisnji-plan-inspekcijskih-nadzora-inspekcije-socijalne-zastite-za-2017-godinu.html.

241 *Ibid.,* str. 5.

242 „Za tragediju u ilegalnom domu starih kućni zatvor", *Politika online*, 19. jul. Dostupno na: http://www.politika.rs/scc/clanak/385219/Za-tragediju-u-ilegalnom-domu-starih-kucni-zatvor.

243 *Ibid.*

244 Saopštenje povodom Međunarodnog dana starijih osoba, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 1. oktobar 2017. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/saopstenje-povodom-medunarodnog-dana-starijih-osoba-2/.

245 *Ibid.*

Na problem diskriminacije starijih lica i njihov težak položaj ukazivala je i zamenica Zaštitnika građana za prava osoba sa invaliditetom i starijih lica. Zbog posebno teškog položaja ove društvene grupe koja je često izložena i fizičkom, finansijskom pa čak i seksualnom nasilju pri instituciji Zaštitnika građana formiraće se savet starijih osoba radi veće vidljivosti ovih problema i bolje koordinacije na njihovom rešavanju sa drugim institucijama.[246] Posebno su ugroženi žitelji sela u nerazvijenim opštinama koji zbog nedovoljne podrške i dostupnosti institucija nemaju kome da se obrate u slučaju da trpe neki oblik zlostavljanja.

Državni organi dodatno su učinili ranjivom ovu kategoriju stanovništva time što su merama štednje pogoršali njihovu ionako lošu materijalnu situaciju naročito imajući u vidu da veliki procenat starijih nije više u mogućnosti da radi. Iako je na tržištu rada trenutno oko 200.000 radnika preko 50 godina šanse starijih lica da se zaposle su male, banke starijima od 65 godina izuzetno teško odobravaju kredite.[247] Stariji, a naročito žene rade besplatno čuvajući članove porodice ili često rade poslove koji su nepoželjni ili slabo plaćeni kao što je posao prodavca sladoleda ili čuvara.[248]

6. Zaštita prava izbeglica i tražilaca azila

6.1. Normativni okvir

Srbija je ratifikovala brojne međunarodne ugovore koji su na direktan ili posredan način od značaja za pitanja azila. Najznačajniji među njima su Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbeglica iz 1967, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, Konvencija UN o pravima deteta.

Prema Ustavu, „stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji“ (čl. 57, st. 1).

246 „Zaštitnik građana formira poseban Savet starijih osoba“, *RTS online*, 14. jun. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2769336/zastitnik-gradjana-formira-poseban-savet-starijih-osoba.html.

247 „Kad ostariš, svi ti okreću leđa“, *Novosti online*, 6. septembar. Dostupno na: http://m.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:684476-Kad-ostaris-svi-ti-okrecu-ledja.

248 Nadežda Satarić, „Kad ostariš, svi ti okreću leđa“, *Novosti online*, 6. septembar. Dostupno na: http://m.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:684476-Kad-ostaris-svi-ti-okrecu-ledja.

Zakon o azilu[249] reguliše položaj i zaštitu tražilaca azila, izbeglica i lica kojima je dodeljena humanitarna zaštita (odnosno, prema terminologiji usvojenoj u Zakonu, supsidijarna zaštita), i sadrži izvestan broj garantija za zaštitu prava ovih lica, međutim, neka zakonska rešenja nisu do kraja u skladu s međunarodnim standardima.

Tokom 2017. godine radilo se na izmenama zakona u oblasti migracija i azila. Predlog novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, ušao je u skupštinsku proceduru 12. septembra 2017. godine,[250] a predlog novog Zakona o strancima 2. decembra 2017. godine, ali nijedan nije usvojen do kraja godine. Ipak, u toku 2017. godine desile su se pozitivne promene kada je reč o socijalnoj inkluziji migranata i izbeglica, pre svega uključivanjem dece migranata, bez obzira na njihov pravni status, u obrazovni sistem.

6.1.1. Postupak azila

Pristup postupku azila regulisan je članovima 22 i 23 važećeg Zakona o azilu (ZoA). Ovi članovi propisuju da stranac može pristupiti postupku azila u Republici Srbiji izražavanjem namere za traženje azila i to prilikom granične kontrole pri ulasku na teritoriju Republike Srbije ili unutar njene teritorije u nekoj od policijskih stanica, usmenim ili pismenim putem pred ovlašćenim službenikom MUP. Nakon toga, policijski službenici evidentiraju i unose lične podatke stranca u MUP – OKS i Afis[251] elektronske baze podataka. Potom se tražiocu azila izdaje potvrda sa uputom u jedan od centara za azil ili prihvatnih centara, u koji bi trebalo da se jave u roku od 72 sata. Osobe za koje nije bilo moguće utvrditi identitet ili za koje se smatralo da iz različitih razloga mogu ugroziti bezbednost i javni poredak Republike Srbije, policijski službenici su upućivali u Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli.[252]

Kancelarija za azil je deo Ministarstva za unutrašnje poslove i rešava zahteve za azil u prvostepenom postupku. Kao jedan od najvećih problema u 2017. godini je činjenica da je Kancelarija za azil u veoma malom broju slučajeva obavljala službene radnje, odnosno uzimala zahteve za azil i obavljala saslušanja,[253] iako je broj osoba koje su se odlučivale da ostanu u Srbiji rastao zbog otežanog pristupa teritorijama država Evropske unije sa kojima se Srbija graniči. Pored toga, Kancelarija za azil nije sprovodila procesne radnje u svim centrima u kojima borave tražioci azila, već samo u centrima za azil Krnjača, Bogovađa, Banja Koviljača, Prihvat-

249 *Sl. glasnik RS*, 109/07.

250 Nacrt Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, dostupan je na sajtu Narodne skupštine, na sledećem linku: http://www.parlament.gov.rs.

251 U *Afis* bazu podataka MUP-a unose se podaci o učiniocima krivičnih dela i prekršaja na teritoriji Republike Srbije. Koristi se i za tražioce azila jer je mnogo pouzdanija od OKS kada je u pitanju provera podataka.

252 Član 49 Zakona o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08.

253 Tako npr., u julu je sedam osoba podnelo zahtev za azil a održano je jedno saslušanje, dok je tokom avgusta bilo 6 podnetih zahteva i 14 saslušanja. U septembru je podneto svega 2 zahteva, a saslušano je 5 osoba. Tokom oktobra podneto je 27 zahteva i saslušano je 27 osoba.

nom centru u Preševu, Upravi granične policije u Beogradu, Prihvatilištu za strance Padinska Skela i Okružnom zatvoru u Subotici. Tražioci azila koji su boravili na drugim mestima praktično nisu imali mogućnost podnošenja zahteva za azil kao što to predviđa član 25 ZoA.

Drugostepeni postupak sprovodi Komisija za azil, sastavljena od devet članova koje imenuje Vlada Republike Srbije. Zakon o azilu ne propisuje adekvatne kriterijume za njihovo imenovanje, koji bi obezbedili stručnost i nezavisnost ovog tela. Tako je i ove godine izabrano 9 novih/starih članova, mada biografije pojedinih članova ne ukazuju da u ovom telu sede ljudi koji su kompetentni da na adekvatan način primenjuju međunarodno izbegličko pravo i međunarodno pravo ljudskih prava koji čine srž postupka azila.

Protiv konačnog rešenja u postupku azila tražilac azila u roku od 30 dana od dostavljanja odluke može podneti tužbu Upravnom sudu. Tužba se može podneti u slučaju kada drugostepeni organ ne donese odluku u propisanom roku (tužba zbog ćutanja uprave). Tužba nema automatsko odložno dejstvo, što znači da ne odlaže izvršenje upravnog akta protiv kojeg je podneta, ali tužilac izuzetno može tražiti odlaganje izvršenja dok traje upravno–sudski postupak.[254]

6.2. Ostvarivanje prava pristupu azila

Iskustvo pravnika Beogradskog centra je da su službenici Policijske uprave za grad Beograd, Uprave za strance, slično kao i ranijih godina i u 2017. odbijali da izdaju potvrdu o izraženoj nameri osobama prema kojima je MUP već preduzeo neku od mera koje predviđaju Zakon o azilu i Zakon o strancima (ZoS).[255] Naime, reč je o strancima kojima je MUP ranije izdao potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila, nakon čega se ili nisu javile u centar za azil u koji su upućene, odnosno prihvatni centar ili su uhvaćeni prilikom neregularnog prelaska granice Republike Srbije. MUP je slično postupao i prema onima protiv kojih je doneto rešenje o nezakonitom boravku (čl. 43 ZoS) ili otkazu boravka (čl. 35 ZoS). Onemogućavanje pristupa postupku azila u ovim slučajevima policijski službenici verovatno tumače kao sprečavanje zloupotrebe instituta azila, ali ovakvo postupanje nije u skladu sa članovima 22 i 23 ZoA koji ne daju ovlašćenim službenicima diskreciono pravo da procenjuju osnovanost izražene namere za traženje azila.

Uočeni su i propusti u pristupu postupku azila na aerodromu „Nikola Tesla“. Pravnicima Beogradskog centra nije bio omogućen pristup tranzitnoj zoni aerodroma kako bi se obavilo pravno savetovanje, već se informisanje vršilo telefonskim

254 Član 23 Zakona o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS,* 111/09.

255 Pravnici Beogradskog centra za ljudska prava nemaju saznanja da li službenici drugih policijskih uprava u Republici Srbiji postupaju na sličan način kada je u pitanju pristup postupku azila. Vidi i: *Pravo na azil u Republici Srbiji – Izveštaj za period januar-mart 2017*, Beogradski centar za ljudska prava, april 2017. Dostupno na: http://azil.rs/pravo-na-azil-u-republici-srbiji-periodicni-izvestaj-za-januar-mart-2017/.

putem. Početkom oktobra 2017. godine Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) obavio je posetu SGP aerodrom,[256] radi praćenja postupanja po prethodno upućenim preporukama. U izveštaju NPM o poseti konstatovano je između ostalog da: Ministarstvo unutrašnjih poslova još uvek nije sačinilo obrasce o pravima stranaca kojima je odbijen ulazak u Srbiju; postoji problem u komunikaciji između stranaca koji ne poznaju engleski jezik i policijskih službenika SGP, što može dovesti do nerazumevanja namere stranca da traži azil u Srbiji; smeštaj u prostoriji u kojoj se smeštaju stranci kojima je odbijen ulazak u Srbiju može predstavljati nehumano postupanje prema ovim licima, imajući u vidu loše higijenske uslove, neispravnost inventara, lošu ventilaciju, nemogućnost boravka na svežem vazduhu, okolnost da je u prostoriji dozvoljeno pušenje i broj lica koja se u njoj nalaze; pojedina lica rekla su da su izrazila nameru da traže azil u Srbiji ali da nemaju povratnu informaciju o daljim dešavanjima i da su zabrinuta za sopstveni život, jer su im policijski službenici SGP rekli da će biti deportovani u Tursku odakle mogu biti dalje deportovani u Iran i na taj način izloženi lančanom *refoulmentu*.

6.3. Praksa organa koji rešavaju po zahtevima za azil

Kancelarija za azil je tokom 2017. godine, od 6.199 tražilaca azila registrovala svega 244 osobe i izdala 217 ličnih karata, dok je 236 stranaca podnelo zahtev za azil, a 106 je saslušano. Kada se radi o podnetim zahtevima za azil najviše je bilo onih iz Pakistana – 49, Avganistana – 48, Iraka – 30, Kube – 30 i Sirije – 16. Usvojeno je 14 zahteva za azil, 11 zahteva je odbijeno, a 56 zahteva je odbačeno. Od 14 usvojenih zahteva u toku 2017. godine, u 3 slučaja je doneta odluka kojima se dodeljuje utočište, a u 11 slučajeva odluka kojom se dodeljuje supsidijarna zaštita. Utočišta su dodeljena državljanima Avganistana, Sirije i Burundija. Supsidijarne zaštite dodeljene su državljanima Libije (9), Ukrajine (1) i Nigerije. Najviše odbačenih zahteva bilo je za državljane Avganistana (16), Iraka (9) i Rusije (4).

Kancelarija za azil nastavila je da odluke o odbacivanju zahteva zasniva skoro isključivo na činjenici da je tražilac azila pre dolaska u Srbiju boravio u državama koje se, prema Odluci Vlade Srbije[257] iz 2009. godine smatraju sigurnim trećim zemljama. Pored toga, Kancelarija za azil ne pribavlja garancije da će tražioci azila kojima je odbačen zahtev za azil biti prihvaćeni u državama sa čije teritorije su ušli na teritoriju Srbije, kao i da će im biti omogućen pristup postupku azila u tim državama.

Kada je reč o postupcima u drugom stepenu, odnosno pred Komisijom za azil, postoje odluke donete u toku 2017. godine koje predstavljaju dobar korektiv

256 Izveštaj o poseti Stanici granične policije Beograd na aerodromu „Nikola Tesla“, Zaštitnik građana – NPM, del. broj 37664 od 13. oktobra 2017.godine. Izveštaj je dostupan na: http://www.npm.rs/attachments/article/734/37664.pdf.

257 Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, *Sl. glasnik RS*, 67/07.

rada prvostepenog organa. Iako ZoA predviđa da je sigurna treća zemlja ona kroz koju je tražilac azila prolazio ili u kojoj je boravio *neposredno* pre dolaska u Republiku Srbiju (čl. 2, st. 1, tač. 11 ZoA), Komisija za azil je poništavala prvostepene odluke, tražeći od Kancelarije za azil da obrazloži zašto i druge zemlje u kojima je tražilac azila boravio ili kroz koje je prolazio nisu kvalifikovane kao sigurne u skladu sa Odlukom Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država.

Upravni sud doneo je dve važne pozitivne odluke tokom septembra 2017. godine.[258] U obe odluke, bilo je reči o državljanima Kube koji su napustili zemlju porekla strahujući od progona po osnovu seksualne orijentacije. Upravni sud je presudom poništio odbijajuću odluku Komisije za azil, i vratio predmet na ponovno rešavanje. Upravni sud je utvrdio da se Odluka o listi sigurnih trećih zemalja ne može primenjivati automatski, već se moraju koristiti izveštaji Kancelarije Visokog komesarijata za izbeglice (UNHCR) o postupanju te države u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica, ali i izveštaji nevladinih organizacija o zaštiti prava izbeglica u toj državi. Na ovaj način, Upravni sud je rezonovao šire nego što je u takvoj situaciji činio Ustavni sud,[259] koji je stava da postupajući organ treba da zasniva primenu ZoA u skladu sa izveštajima UNHCR, a u smislu da se zahtev za azil neće odbaciti iako lice dolazi iz sigurne treće države koja je na listi Vlade, ukoliko ta država postupak azila primenjuje na način suprotan Konvenciji o statusu izbeglica. Upravni sud je, u pomenutim presudama, naveo da se i izveštaji nevladinih organizacija o zaštiti prava izbeglica u odnosnoj državi moraju uzeti u obzir prilikom odlučivanja u postupku azila.

6.4. Položaj izbeglica i migranata

Krajem 2014. i tokom 2015. godine, povećan je broj migranata i izbeglica koji su se kretali takozvanom „balkanskom kopnenom rutom", većinom s namerom da nastave put ka zemljama Evropske unije. Napori država da se ova ruta zatvori bili su delimično uspešni, tako da se krajem 2017. godine u Srbiji nalazilo oko 6.000 ljudi, uglavnom „zaglavljenih" u nadi da će nastaviti put ka zemljama EU.

U Srbiji postoji 18 smeštajnih objekata (centara za azil i prihvatnih centara) u kojima se humanitarno zbrinjava veliki broj migranata. Budući da je praksa Kancelarije za azil da obavlja službene radnje samo u centrima za azil, a da se prilikom upućivanja lica u neki od smeštajnih objekata ne procenjuje u svakom konkretnom slučaju da li su u pitanju osobe koje imaju potrebu za međunarodnom zaštitom, pa se dešavalo da migranti koji se smeštaju u prihvatno tranzitne centre, nemaju pristup postupku azila jer se njima ne obavljaju službene radnje Kancelarije za azil.

258 Presude Upravnog suda Republike Srbije: 3 U.11867/17 od 7. septembra 2017. godine i 3 U 11868/17 od 7. septembra 2017. godine.

259 Odluke Ustavnog suda Republike Srbije: Už-1286/2012 od 29. marta 2012. godine i Už-5331/2012 od 24. decembra 2012. godine.

Iako većina osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom još uvek ne vidi Srbiju kao zemlju utočišta, uglavnom zbog toga što zemlje s razvijenijim sistemima azila pružaju bolje uslove za integraciju i dostojanstven život izbeglica, to ne treba da bude opravdanje za vlasti u Srbiji da ne ulažu napore u cilju uspostavljanja fer i efikasnog postupka azila i sistema integracije. S obzirom da je za izbeglice koje se trenutno nalaze u Srbiji neizvesno kada će i da li će moći da nastave svoje putovanje ka zemlji u kojoj žele da zatraže azil, potrebno im je obezbediti pristup postupku azila ukoliko se u toku svog boravka u Srbiji odluče da ipak u Srbiji potraže međunarodnu zaštitu. Ovo posebno zbog toga što se, posle odluke mađarske vlade da zatvori granicu sa Srbijom, povećao broj migranata koji bez regulisanog pravnog statusa borave na teritoriji Srbije a nalaze se na neformalnom spisku za ulazak u Mađarsku preko jedne od dve tranzitne zone.

Zbog toga bi bilo jako važno da se u što kraćem roku reguliše položaj stranaca, da se osigura da oni ne mogu biti proterani niti vraćeni iz Srbije i da se predvide mogućnosti za rešavanje njihovih socijalnih i ekonomskih prava. Slično kao i ranijih godina bilo je situacija da se izbeglice prisilno vraćaju u susedne zemlje bez ikakve procedure, kao i da u mnogim slučajevima ne dobijaju ni osnovne informacije o postupku azila u Srbiji.

Osim toga 2017. godinu obeležio je i do sada nečuven postupak ekstradicije turskog državljanina kurdskog porekla Čevdet Ajaza, koji je bio u postupku azila u Srbiji i koji nije bio pravosnažno okončan, kome je u Turskoj pretio progon zbog političkih uverenja, i gde će nažalost služiti zatvorsku kaznu od 15 godina koja se temelji na presudi donetoj na osnovu njegovog priznanja koje je dato tako što je bio zlostavljan da bi priznao krivicu. Ovakav postupak vlasti Republike Srbije usledio je uprkos svim navodima koje su u tu svrhu izneli pravni zastupnici Beogradskog centra za ljudska prava, ali i odluci Komiteta protiv mučenja Ujedinjenih nacija, koji je vlastima naložio kao privremenu meru da se uzdrže od vraćanja Čevdet Ajaza u Tursku zbog realnog rizika da u toj zemlji bude podvrgnut mučenju ili drugom okrutnom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju.

6.5. Integracija

Slično kao prethodnih godina većina izbeglica i migranata koji borave u Republici Srbiji doživljava ovaj deo rute kao tranzicioni i ima nameru da nastavi u pravcu zemalja Zapadne Evrope. Ipak, imajući u vidu restriktivne politike okolnih država u pogledu puštanja migranata i izbeglica na svoju teritoriju i nasilnog vraćanja na teritoriju Republike Srbije dolazi do toga da osobe koje tranzitiraju kroz Srbiju provode u kolektivnim centrima duži vremenski period pa se može očekivati porast broja osoba koje traže međunarodnu zaštitu i koje će ostati u Srbiji do kraja postupka azila. U toku 2017. godine 13 lica je dobilo azil (3 utočišta i 10 supsisdijarnih zaštita), što čini ukupno 103 osobe sa odobrenom međunarodnom zaštitom na teritoriji Republike Srbije od početka primena Zakona o azilu.

Kada je reč o mogućnostima integracije ovih lica 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.[260]

Vlada Republike Srbije usvojila je decembra 2016. godine Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište (Uredba o integraciji).[261] Međutim, ova Uredba predviđa podršku tokom procesa integracije samo licima kojima je odobren status izbeglice. Ostale kategorije migranata nisu prepoznate u ovoj uredbi, a trenutno ne postoji ni jedan drugi propis u Srbiji koji se odnosi na integraciju migranata koji se nalaze na teritoriji naše zemlje a nisu dobili status izbeglice. Primenjujući Uredbu o integraciji Komesarijat za izbeglice i migracije je tokom leta 2017. godine organizovao časove srpskog jezika za lica kojima je odobreno utočište ali je odziv osoba koje su redovno pohađale kurs bio nezadovoljavajući zbog male zainteresovanosti za pohađanje.

Komesarijat je u ovaj program uključio i izbeglice na koje se Uredba ne odnosi, tj. one kojima je utočište dodeljeno i u prethodnim godinama. Ugovorom koji je Komesarijat sklopio sa školom jezika u Beogradu takođe je predviđeno da je škola u obavezi da organizuje časove jezika za zainteresovana lica koja borave izvan Beograda.

Međutim, praksa države još uvek ne postoji u odnosu na procedure za naturalizaciju, stalni boravak i spajanje porodice, kao i izdavanje putne isprave, što govori u prilog tome da sistem integracije tek počinje da se razvija u Srbiji, kada su u pitanju osobe kojima je dodeljena međunarodna zaštita.

U oblasti uključivanja u društvo tražilaca azila i osoba kojima je odobren azil, pozitivne i značajnije promene dogodile su se u oblasti osnovnog obrazovanja, odnosno uključivanja dece izbeglica i migranata bez obzira na njihov pravni status u formalni sistem obrazovanja Republike Srbije. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je maja 2017. godine usvojilo Stručno uputstvo za uključivanje učenika/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja[262] na osnovu kog su vršene pripreme za kadar iz školskih uprava na čijim se teritorijama nalaze centri za azil i prihvatni centri, data uputstva školama za izradu plana podrške učenicima i formirana je Radna grupa za praćenje implementacije Stručnog uputstva.[263] Tokom avgusta i septembra obučeno je oko 400 nastavnika iz 9 školskih uprava u čijoj su ingerenciji škole koje su u blizini centara za azil i prihvatnih centara.[264] Školskim upravama su obezbeđeni mentori-spoljni saradnici koji prate proces i imaju obavezu

260 Član 46 ZoA.

261 *Sl. glasnik RS*, 101/16.

262 Dostupno na: http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/06/Obrazovanje-ucenika-izbeglica-trazilaca-azila-u– Srbiji.pdf.

263 Mesečni izveštaj o ljudskim pravima migranata, izbeglica i tražioca azila u Srbiji i Makedoniji, Fondacija Ana i Vlade Divac, avgust 2017.

264 *Ibid*.

redovnog izveštavanja o napretku. Uključivanje dece izbeglica i migranata u škole je prihvaćeno bez većih problema u lokalnim zajednicama izuzev u Šidu gde su roditelji dali obrazloženje da nemaju ništa protiv da deca migranti idu u školu, ali da ih brine kako će ionako preopterećeni obrazovni sistem u njihovoj zajednici odgovoriti u odnosu na kvalitet obrazovanja njihove dece. Ova situacija je prevaziđena nakon razgovora nadležne školske uprave sa roditeljima i opštinom.

Dodatak I

Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju

- Dodatni protokol uz Konvenciju o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, u vezi sa nadzornim organima i prekograničnim protokom podataka, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 98/08.
- Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Dopunska Konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i prakse sličnih ropstvu, *Sl. list FNRJ (Dodatak),* 7/58.
- Dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu koji se odnosi na inkriminaciju dela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko računarskih sistema, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. o usvajanju dodatnog znaka raspoznavanja (Protokol III), *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/01.
- Evropska konvencija o ekstradiciji s dodatnim protokolima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori),* 10/01.
- Evropska konvencija o međunarodnom važenju krivičnih presuda, sa dodacima, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 18/05.
- Evropska konvencija o priznanju i izvršenju odluka o staranju o deci i o ponovnom uspostavljanju odnosa staranja, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 1/02.
- Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, izmenjene i dopunjene Protokolom 2 uz Konvenciju, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 9/03.
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 9/03.
- Evropska konvencija o nezastarevanju krivičnih dela protiv čovečnosti i ratnih zločina, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 13/10.
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, 70/07.
- Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori*), 18/05.

- Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 4/01.
- Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/02.
- Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/02.
- Građanskopravna konvencija o korupciji, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, *Sl. glasnik RS*, 88/07.
- Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. glasnik RS*, 38/09.
- Konvencija o državljanstvu udate žene, *Sl. list FNRJ (Dodatak*), 7/58.
- Konvencija MOR br. 3 o zapošljavanju žena pre i posle porođaja, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 11 o pravima udruživanja i koaliranja poljoprivrednih radnika, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 44–XVI/30.
- Konvencija MOR br. 14 o nedeljnom odmoru u industrijskim preduzećima, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 16 o obaveznom lekarskom pregledu dece i mladića pre zaposlenja na brodovima, *Narodne novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 17 o obeštećivanju nesrećnih slučajeva pri radu, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 18 o obeštećivanju usled profesionalnih oboljenja, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 19 o jednakom tretmanu stranih i domaćih radnika u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva pri radu, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 29 o prinudnom radu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 297/32.
- Konvencija MOR br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija, *Sl. vesnik Prezidijuma Skupštine FNRJ*, 12/52.
- Konvencija MOR br. 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 5/56.
- Konvencija MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 8/58.
- Konvencija MOR br. 89 o noćnom radu žena u industriji (revidirana), *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 12/56.

- Konvencija MOR br. 90 o noćnom radu dece u industriji (revidirana), *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 12/56.
- Konvencija MOR br. 91 o plaćenom odmoru pomoraca (revidirana), *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/67.
- Konvencija MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 11/58.
- Konvencija MOR br. 100 o jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti, *Sl. list FNRJ* (*Međunarodni ugovori*), 11/52.
- Konvencija MOR br. 103 o zaštiti materinstva (revidirana), *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 9/55.
- Konvencija MOR br. 105 koja se odnosi na ukidanje prinudnog rada, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 13/02.
- Konvencija MOR br. 106 o nedeljnom odmoru u trgovini i biroima, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 12/58.
- Konvencija MOR br. 109 o platama, radnom vremenu i brojnom stanju posade (revidirana), *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 10/65.
- Konvencija MOR br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 3/61.
- Konvencija MOR br. 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih oboljenja, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 27/70.
- Konvencija MOR br. 122 o politici zapošljavanja, *Sl. list SFRJ*, 34/71.
- Konvencija MOR br. 129 o inspekciji rada u poljoprivredi, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori*), 22/75.
- Konvencija MOR br. 131 o utvrđivanju minimalnih plata, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori*), 14/82.
- Konvencija MOR br. 132 o plaćenom godišnjem odmoru (revidirana), *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 52/73.
- Konvencija MOR br. 135 o radničkim predstavnicima, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 14/82.
- Konvencija MOR br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 14/82.
- Konvencija MOR br. 140 o plaćenom odsustvu za obrazovne svrhe, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 14/82.
- Konvencija MOR br. 144 o tripartitnim konsultacijama (standardima rada), *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 1/05.
- Konvencija MOR br. 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/87.

- Konvencija MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama), *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/87.
- Konvencija MOR br. 161 o službi medicine rada, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 14/89.
- Konvencija MOR br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija MOR br. 182 o najgorim oblicima dečjeg rada, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 2/03.
- Konvencija MOR br. 183 o zaštiti materinstva, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/10.
- Konvencija MOR br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 42/09.
- Konvencija o nezastarevanju ratnih zločina i zločina protiv čovečnosti, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 50/70.
- Konvencija o očuvanju nematerijalnog kulturnog nasleđa, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/10.
- Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi, *Sl. glasnik RS*, 70/07.
- Konvencija o političkim pravima žena, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 7/54.
- Konvencija o pranju, traženju i zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/02 i 18/05.
- Konvencija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 15/90 i *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 4/96 i 2/97.
- Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva i završni akt konferencije Ujedinjenih nacija o pravnom položaju lica bez državljanstva, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 9/59 i *Sl. list SFRJ* (*Dodatak*), 2/64.
- Konvencija o pravu mora, *Sl. list SFRJ* (*Dodatak*), 1/86.
- Konvencija o pristanku na brak, minimalnoj starosti za sklapanje braka i o registraciji brakova, *Sl. list SFRJ* (*Dodatak*), 13/64.
- Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Konvencija protiv mučenja i drugih surovih neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 9/91.
- Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 6/01.
- Konvencija o ropstvu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, god. XI–1929, br. 234.
- Konvencija Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/10.

- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, *Sl. vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ*, 2/50. Dodatak I.
- Konvencija o statusu izbeglica, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 7/60.
- Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/50.
- Konvencija o suzbijanju i ukidanju trgovine licima i eksploataciji drugih, *Sl. list FNRJ*, 2/51.
- Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 11/81.
- Konvencija o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnih izraza, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 1/92 i *Sl. list SCG*, 11/05.
- Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima u biomedicini, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 12/10.
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 12/05.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o smanjenju broja lica bez državljanstva, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 8/11.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o zaštiti svih lica od prinudnih nestanaka, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/11.
- Konvencija UNESCO protiv diskriminacije u pogledu obrazovanja, *Sl. list SFRJ* (*Dodatak*), 4/64.
- Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Krivičnopravna konvencija o korupciji, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 18/05.
- Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda, *Sl. list SFRJ*, 14/75.
- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 6/67.
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71.
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71

- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 6/98.
- Okvirna konvencija Saveta Evrope o vrednosti kulturnog nasleđa za društvo, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/10.
- Opcioni protokol uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 13/02.
- Opcioni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 16/05.
- Opcioni protokol uz Konvenciju UN o pravima osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Protokol br. 14 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se menja kontrolni sistem Konvencije, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 5/05 i 7/05.
- Protokol br. 15 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. glasnik (Međunarodni ugovori)*, 10/15.
- Protokol iz 1953. kojim se menja Konvencija o ropstvu iz 1926, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 6/55.
- Protokol kojim se menja Konvencija za suzbijanje trgovine ženama i decom i Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/50.
- Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, koji dopunjava Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovor*), 6/01.
- Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ*, 6/01.
- Protokol o statusu izbeglica, *Sl. list SFRJ* (*Dodatak*), 15/67.
- Revidirana evropska socijalna povelja, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o olakšanoj proceduri za izdavanje viza, *Sl. glasnik RS*, 103/07.
- Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, *Sl. glasnik RS*, 103/07.
- Sporazum o izmeni i pristupanju sporazumu o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi – CEFTA 2006.
- Statut Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 5/01.
- Treći protokol uz Evropsku konvenciju o ekstradiciji, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/11.
- Zakon o izmenama Zakona o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 5/05.

Dodatak II

Indeks propisa u Srbiji koji se pominju u ovoj knjizi

- Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, 58/10.
- Carinski zakon, *Sl. glasnik RS*, 18/10, 111/12, 29/15, 108/16 i 113/17 – dr. zakon.
- Javnobeležničke tarife, *Sl. glasnik RS,* 91/14,103/14,138/14 i 12/16.
- Kodeks ponašanja za narodne poslanike o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka, *Sl. glasnik RS*, 71/17.
- Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 i 94/16.
- Nacionalna strategija reforme pravosuđa (2013–2020), *Sl. glasnik RS,* 57/13.
- Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine i prateći Akcioni plan (2016–2018), *Sl. glasnik RS*, 4/16.
- Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020, *Sl. glasnik RS*, 37/11.
- Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2016. godinu, *Sl. glasnik RS*, 82/15.
- Odluka o dodatnim oblicima zaštite porodilja na teritoriji grada Beograda, *Sl. glasnik RS*, 44/17.
- Odluka o dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS,* 91/16.
- Odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.
- Opšti kolektivni ugovor, *Sl. glasnik RS*, 50/08, 104/08 – Aneks I i 8/09 – Aneks II.
- Porodični zakon, *Sl. glasnik RS*, 18/05 i 72/11 – dr. zakon.
- Poslovnik o radu Državnog veća tužilaca, *Sl. glasnik RS*, 29/17 i 46/17.
- Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 22/16.
- Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom, *Sl. glasnik RS*, 29/02, 80/04, 123/04, 17/06, 107/06, 51/10, 73/10 i 27/11 – odluka US.
- Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 42/13.

- Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze, *Sl. glasnik RS*, 33/10, 48/10 – ispr. i 113/13.
- Pravilnik o disciplinskom postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, *Sl. glasnik RS*, 41/15.
- Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku, *Sl. glasnik RS*, 63/10.
- Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, *Sl. glasnik RS*, 81/14, 142/14 i 41/15.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira, *Sl. glasnik RS*, 80/16.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira, *Sl. glasnik RS,* 94/16.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije, *Sl. glasnik RS*, 43/15.
- Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnih zavoda i okružnih zatvora, *Sl. glasnik RS*, 72/10.
- Pravilnik o kućnom redu vaspitno-popravnog doma, *Sl. glasnik RS*, 71/06.
- Pravilnik o kućnom redu za primenu mere pritvora, *Sl. glasnik RS*, 35/99.
- Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnog zavoda za maloletnike, *Sl. glasnik RS*, 71/06.
- Pravilnik o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o medicinskoj rehabilitaciji u stacionarnim zdravstvenim ustanovama specijalizovanim za rehabilitaciju, *Sl. glasnik RS*, 75/16.
- Pravilnik o medicinsko-tehničkim pomagalima koja se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, *Sl. glasnik RS*, 52/12, 62/12 – ispr., 73/12 – ispr., 1/13, 7/13 – ispr., 112/14, 114/14 – ispr. i 18/15.
- Pravilnik o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje zavodskih sankcija, *Sl. glasnik RS*, 105/06.
- Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze, *Sl. glasnik RS*, 33/10, 48/10 – isp. i 113/13.
- Pravilnik o postupku prijema sudijskih pripravnika, *Sl. glasnik RS,* 92/17.
- Pravilnik o postupku prijema tužilačkih pripravnika, *Sl. glasnik RS,* 92/17.

- Pravilnik o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i participaciji za 2016. godinu, *Sl. glasnik RS*, 12/16.
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, *Sl. glasnik RS*, 64/06.
- Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, *Sl. glasnik RS*, 126/14 i 16/16.
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, *Sl. glasnik RS*, 64/06.
- Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, *Sl. glasnik RS*, 126/14 i 16/16.
- Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude, *Sl. glasnik RS*, 19/07, 112/08 i 115/14.
- Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti, *Sl. glasnik RS*, 46/13.
- Pravilnik o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama, *Sl. glasnik RS*, 22/15.
- Pravilnik o upisu sindikata u registar, *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.
- Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama, *Sl. glasnik RS,* 88/15.
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u centar za azil, *Sl. glasnik RS*, 93/08.
- Strategija bezbednosti i zdravlja na radu za period 2013–2017, *Sl. glasnik RS*, 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i 72/12.
- Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i zaštite žrtava od 2017. do 2022. godine, *Sl. glasnik RS*, 77/17.
- Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 60/13.
- Strategija razvoja obrazovanja do 2020. godine, *Sl. gasnik RS*, 107/12.
- Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, 74/10.
- Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine, *Sl. glasnik RS*, 114/13.
- Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, *Sl. glasnik RS*, 75/11.
- Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine, *Sl. glasnik RS*, 53/10.

- Strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima (2010–2015), *Sl. glasnik RS*, 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08 i 16/11.
- Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja, *Sl. glasnik RS,* 55/05 i 71/05 – ispr.
- Uputstvo o načinu utvrđivanja zakupnine, *Sl. glasnik RS*, 27/97, 43/01, 28/02 i 82/09.
- Uredba o finansiranju javnih medijskih servisa iz budžeta Republike Srbije u 2016. godini, *Sl. glasnik RS*, 3/16.
- Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, *Sl. glasnik RS*, 98/16.
- Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, *Sl. glasnik RS,* 112/14.
- Uredba o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata, *Sl. glasnik RS*, 8/11.
- Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, *Sl. glasnik RS*, 101/16.
- Uredba o postupku raspodele sredstava iz Budžetskog fonda za nacionalne manjine, *Sl. glasnik RS*, 22/16.
- Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranja programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, *Sl. glasnik RS*, 8/12, 94/13 i 93/15.
- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06.
- Ustavna povelja, *Sl. glasnik RS*, 72/09 – dr. zakon.
- Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 98/06.
- Zakon o advokaturi, *Sl. glasnik RS*, 31/11.
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10 i 66/11 – odluka US, 67/13 – odluka US i 112/13 – autentično tumačenje.
- Zakon o amandmanima na Zakon o sudijama, *Sl. glasnik RS*, 121/12.
- Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, 109/07.
- Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 42/02, 111/09, 104/13, 65/14 – odluka US i 66/14.
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, *Sl. glasnik RS*, 101/05 i 91/15.
- Zakon o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS*, 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – ispravka, 108/13, 142/14, 68/15 – dr. zakon, 103/15, 99/16 i 113/17.

- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu, *Sl. glasnik RS*, br. 113/17.
- Zakon o crkvama i verskim zajednicama, *Sl. glasnik RS*, 36/06.
- Zakon o detektivskoj delatnosti, *Sl. glasnik RS*, 104/13.
- Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, *Sl. glasnik RS*, 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12, 8/13, 47/13, 108/13, 6/14, 57/14, 68/14, 5/15, 112/15, 5/16, 7/17 i 113/17.
- Zakon o državnim službenicima, *Sl. glasnik RS,* 79/05, 81/05 – ispr., 83/05 – ispr., 64/07, 67/07 – ispr., 116/08, 104/09 i 99/14.
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 54/07 i 36/10.
- Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.
- Zakon o Državnom veću tužilaca, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 101/10, 88/11 i 106/16.
- Zakon o dualnom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 101/17.
- Zakon o eksproprijaciji, *Sl. list SRJ,* 53/95, i 16/01 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS*, 20/09, 55/13 – odluka US i 106/16 – autentično tumačenje.
- Zakon o elektronskim medijima, *Sl. glasnik RS*, 83/14 i 6/16 – dr. zakon.
- Zakon o elektronskim komunikacijama, *Sl. glasnik RS*, 44/10, 60/ 13 – odluka US i 62/14.
- Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, *Sl. glasnik RS*, 16/02, 115/05 i 107/09.
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS,* 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 – usklađeni din. izn., 125/14 – usklađeni din. izn., 95/15 – usklađeni din. izn., 83/16, 91/16 – usklađeni din. izn. i 104/16 – dr. zakon.
- Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. glasnik RS*, 55/14.
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, 106/15.
- Zakon o izboru narodnih poslanika, *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.
- Zakon o izboru predsednika Republike, *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09 – dr. zakon.
- Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, *Sl. glasnik RS*, 55/14.
- Zakon o izvršnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 125/04.
- Zakon o javnim medijskim servisima, *Sl. glasnik RS*, 83/14, 103/15 i 108/16.
- Zakon o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS*, 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – dr. zakon, 93/14 – dr. zakon, 121/14, 6/15 i 106/15.

- Zakon o javnom informisanju i medijima, *Sl. glasnik RS*, 83/14, 58/15 i 12/16 – autentično tumačenje.
- Zakon o javnom okupljanju, *Sl. glasnik RS*, 6/16.
- Zakon o javnom redu i miru, *Sl. glasnik RS*, 6/16.
- Zakon o javnom tužilaštvu, *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.
- Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, *Sl. glasnik RS,* 104/09 i 99/11.
- Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14.
- Zakon o lokalnim izborima, *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 i 54/11.
- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o matičnim knjigama, *Sl. glasnik RS*, 20/09.
- Zakon o medicinskim sredstvima, *Sl. glasnik RS*, 105/17.
- Zakon o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, 72/12, 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – dr. zakon i 62/17.
- Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 20/14 – odluka US i 55/14.
- Zakon o obrazovanju odraslih, *Sl. glasnik RS*, 55/13.
- Zakon o odbrani, *Sl. glasnik RS*, 116/07, 88/09 – dr. zakon i 104/09 – dr. zakon.
- Zakon o oglašavanju, *Sl. glasnik RS,* 6/16.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 18/16.
- Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa, *Sl. list SFRJ,* 6/80 i 36/90, *Sl. list SRJ,* 29/96 i *Sl. glasnik RS,* 115/05 – dr. zakon.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 88/17.
- Zakon o osnovnom obrazovanju, *Sl. glasnik RS,* 55/13.
- Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja, *Sl. glasnik RS,* br. 104/13.
- Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 116/07 i 72/12.
- Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 49/13 – odluka US i 74/13 – odluka US.
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04 – odluka US, 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.

- Zakon o planiranju i izgradnji, *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.
- Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, 6/16.
- Zakon o političkim strankama, *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – odluka US.
- Zakon o porezu na dobit pravnih lica, *Sl. glasnik RS,* 25/01, 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 91/15 – autentično tumačenje i 112/15.
- Zakon o porezu na dohodak građana, *Sl. glasnik RS*, 24/01, 80/02 – dr. zakon, 135/04, 62/06, 65/06 – ispr., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 – odluka US, 7/12, 93/12, 114/12 – odluka US, 8/13, 47/13, 48/13, 108/13, 6/14, 57/14, 68/14 – dr. zakon, 5/15, 112/15, 5/16, 7/17 i 113/17.
- Zakon o porezu na dodatu vrednost, *Sl. glasnik RS*, 84/04, 86/04 – ispr., 61/05, 61/07, 93/12, 6/14, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 5/15, 5/16 i 108/16.
- Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, 55/14.
- Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, *Sl. glasnik RS*, 99/11 i 83/14.
- Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina, *Sl. glasnik SRJ*, 11/02.
- Zakon o pravima pacijenata, *Sl. glasnik RS*, 45/13.
- Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Sl. glasnik RS*, 104/09, 32/14 – odluka US i 106/15.
- Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, 65/13, 13/16 i 98/16 – odluka US.
- Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, *Sl. glasnik RS*, 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06, 31/11 i 68/15 – dr. zakoni.
- Zakon o privatnom obezbeđenju, *Sl. glasnik RS***,** 104/13 i 42/15.
- Zakon o privremenom uređivanju naplate takse za javni medijski servis, *Sl. glasnik RS*, 112/15.
- Zakon o izmeni Zakona o privremenom uređivanju naplate takse za javni medijski servis, *Sl. glasnik RS*, 108/16.
- Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, *Sl. glasnik RS*, 116/14.
- Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija, *Sl. glasnik RS*, 116/14.
- Zakon o privatnom obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, 104/13 i 42/15.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 32/13.
- Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o prometu nepokretnosti, *Sl. glasnik RS*, 93/14 i 121/14.

- Zakon o radu, *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17-US i 113/17.
- Zakon o ravnopravnosti polova, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o samostalnom kretanju uz pomoć psa vodiča, *Sl. glasnik RS*, 38/15.
- Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik RS*, 101/13.
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Sl. glasnik RS*, 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.
- Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama, *Sl. glasnik RS*, 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 i 30/10.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/11.
- Zakon o socijalnom stanovanju, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 33/06 i 13/16.
- Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, *Sl. glasnik RS,* 67/03, 90/07 i 111/09.
- Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, *Sl. glasnik RS,* 94/16.
- Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, *Sl. glasnik RS*, 36/10.
- Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, 55/13 i 101/17.
- Zakon o stanovanju, *Sl. glasnik RS*, 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/83, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 – dr. zakon i 99/11.
- Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada, *Sl. glasnik RS,* 104/16.
- Zakon o stečaju, *Sl. glasnik RS*, 104/09, 99/11 – dr. zakon, 71/12 – odluka US, 83/14 i 113/17.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08.
- Zakon o sudijama, *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 – odluka US, 63/15, 106/15, 63/16 – odluka US i 47/17.
- Zakon o štrajku, *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon i 103/12 – odluka US.
- Zakon o tajnosti podataka, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o transplantaciji organa, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o udruženjima, *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11 – dr. zakon.
- Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o ulaganjima, *Sl. glasnik RS*, 89/15.
- Zakon o upotrebi znakovnog jezika, *Sl. glasnik RS*, 38/15.

- Zakon o upravljanju migracijama, *Sl. glasnik RS*, 107/12.
- Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, 111/09.
- Zakon 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, 13/16, 108/16 i 113/17.
- Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon.
- Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima ekproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi", *Sl. glasnik RS*, 34/15 i 103/15.
- Zakon o udžbenicima, *Sl. glasnik RS*, br. 68/15.
- Zakon o uzbunjivačima, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, 25/82 i 48/88, i *Sl. glasnik RS*, 46/95 – dr. zakon i 18/05 – dr. zakon, 85/12, 45/13 – dr. zakon 55/14, 6/15 i 106/15 – dr. zakon.
- Zakon o vazdušnom saobraćaju, *Sl. glasnik RS*, 73/10, 57/11, 93/12 i 45/15.
- Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 88/17.
- Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 88/09 i 55/12 – odluka US.
- Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 108/13, 142/14 i 88/15 – odluka US.
- Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, *Sl. glasnik RS*, 46/06.
- Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 22/09.
- Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja, *Sl. glasnik RS*, 41/09.
- Zakon o zapošljavanju stranaca, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10 i 38/15.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, 97/08, 104/09, 68/12 – odluka US i 107/12.
- Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, *Sl. glasnik RS*, 40/15.
- Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, *Sl. glasnik RS*, 15/16.
- Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, 79/05 i 54/07.
- Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, *Sl. glasnik RS*, 45/13.

- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ*, 11/02 i *Sl. list SCG*, 1/03.
- Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva, *Sl. glasnik RS*, 123/14, 106/15 i 105/17.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – dr. zakon, 93/14, 96/15, 106/15 i 105/17 – dr. zakon.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US, 119/12, 99/14, 123/14, 126/14 – odluka US, 106/15 i 10/16 – dr. zakon.
- Zakon o železnici, *Sl. glasnik RS*, 45/16 i 91/15.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14(497.11)”2015”

LJUDSKA prava u Srbiji 2017 : pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava / [urednik Vesna Petrović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2018 (Beograd : Dosije studio). – 377 str. : tabele ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji ; 29 / [Beogradski centar za ljudska prava])

Tiraž 300. – Str. 17–18: Predgovor / Vesna Petrović. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Registri.

ISBN 978-86-7202-188-2

1. Петровић, Весна М. [уредник] [аутор додатног текста], 1955–
а) Људска права – Србија – 2017

COBISS.SR-ID 258988812

Politički život Srbije je u 2017. godini bio obeležen temama koje već godinama opterećuju političku scenu Srbije i imaju veliki uticaj na evrointegracije Srbije. To su na prvom mestu pitanja normalizacije odnosa Beograda i Prištine, evrointegracije, definisanje spoljne politike Srbije i regionalna saradnja, dok je na unutrašnjem planu godina bila obeležena predsedničkim izborima, formiranjem Vlade i reformama u svim oblastima koje je neophodno sprovoditi u skladu sa zahtevima iz usvojenih strategija i akcionih planova.

Krajem januara 2018. godine konačno je Ministarstvo pravde objavilo amandmane na članove Ustava Srbije u odnosu na pravosuđe, a saržina ovih amandmana potvrdila je da ne postoji iskrena volja vlasti da ustavnim odredbama stvori uslove za punu nezavisnost pravosuđa, što potvrđuju i negativne reakcije ne samo predstavnika pravosudnih organa i civilnog društva već i veliki broj stručnjaka i profesora ustavnog prava.

Posebno zabrinjava činjenica da na jednoj strani stoji čvrsta, monolitna vlast koja u potpunosti kontroliše većinu medija i koristi ih kao sredstvo za svoju političku promociju, a na drugoj mali broj medija koji profesionalno obavljaju svoj posao i koji su pod konstantnim pritiskom vlasti, izloženi skoro svakodnevnim optužbama da su strani plaćenici i da rade protiv države.

Iz Rezimea

Izručenje turskog državljanina kurdskog porekla Džavdata Ajaza izazvalo je lavinu komentara i reakcija u domaćoj i svetskoj javnosti. Ajaz je stigao u Srbiju 2016. godine i zatražio azil. Paralelno sa postupkom za dobijanje azila protiv njega je vođen postupak za izručenje prvosudnim organima Republike Turske.

U postupku ekstradicije pitanje kršenja ljudskih prava i progona u državi koja izručenje traži uopšte nije ni razmatrano. Šta više, u samom postupku ekstradicije koji je trajao duže od godinu dana, nadležni organi su prekršili niz osnovnih prava Džavdata Ajaza koja su garantovana Ustavom Republike Srbije. Tako je npr. nakon isteka pritvora Ajaz bio arbitrerno i nezakonito lišen slobode 25 dana bez odluke na koju bi imao pravo žalbe nadležnom sudu. Apelacioni sud u Novom Sadu je tri puta poništavao odluku Višeg suda u Šapcu kojom se dozvoljava njegovo izručenje, između ostalog zbog toga što relevantna dokumentacija sa turskog na srpski nije bila adekvatno prevedena. Međutim, četvrti put Apelacioni sud u Novom Sadu potvrdio je odluku i utvrdio da su ispunjeni uslovi za izručenje. iako dokumentacija ponovo nije bila adekvatno prevedena.

Dana 25. decembra 2017. godine, nekoliko sati pre Ajazovog izručenja Turskoj, predsedavajući Komiteta protiv torture *Jens Modvig* je apelovao na Srbiju da bude svesna svojih međunarodnih obaveza. Međutim, Ajaz je, uprkos tome, te večeri izručen Turskoj. Ministarka pravde, Nela Kuburović, kao finalna instanca u postupku ekstradicije, odobrila je izručenje uprkos nalogu Komiteta protiv torture UN da se vlasti Republike Srbije uzdrže od vraćanja gospodina Ajaza u Tursku zbog rizika da će on tamo biti podvrgnut zlostavljanju. Sa ovom preporukom Komiteta protiv torture Ujedinjenih nacija pravovremeno su bili upoznati svi organi nadležni za odlučivanje i sprovođenje postupka izručenja. Domaća javnost od Ministarstva pravde nekoliko puta je dobila protivrečne informacije, od toga da je Ayaz već ranije bio vraćen u Tursku, pa do toga da je odluka o ekstradiciji potpisana pre nego što je stigla odluka Komiteta protiv torture.

Na ovaj način vlasti Republike Srbije odlučile su da se otvoreno suprotstave odluci jednog od najstručnijih i najvažnijih organa Ujedinjenih nacija kada je reč o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Srbija je ovakvim postupanjem prekršila ne samo čl. 3 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv torture, kojim se zabranjuje prinudno udaljenje bilo koje osobe u zemlju gde joj preti rizik od torture, nego i čl. 7 i 10 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i čl. 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje sadrže ekvivalentnu zabranu.