Beogradski centar za ljudska prava

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI

2019

Beogradski centar za ljudska prava osnovan je 1995. godine kao udruženje građana zainteresovanih za unapređenje teorije i prakse ljudskih prava. Delatnost Centra je u prvom redu usmerena ka unapređenju 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 njihovog punog poštovanja i zaštite.

Od 1998. godine Centar redovno objavljuje godišnji Izveštaj o stanju ljudskih prava. Izveštaj o ljudskim pravima u Srbiji 2019. obuhvata analizu Ustava Srbije i važećih zakona u odnosu na građanska i politička prava zajemčena međunarodnim ugovorima koji obavezuju Srbiju i koja su garantovana Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima 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).

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
34

Biblioteka
Izveštaji

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2019
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
Sonja Tošković

Urednik
dr Vesna Petrović

Korektor
Jasmina Alibegović

Ilustracija na korici
Predrag Koraksić Corax

ISBN 978-86-7202-213-1

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2019

PRAVO, PRAKSA I
MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2020

Ambasada SR Nemačke
Beograd

Deutsche Botschaft
Belgrad

Istraživanje, prevod i publikovanje Izveštaja o stanju ljudskih prava 2019. pomoglo je Ministarstvo spoljnih poslova Savezne Republike Nemačke preko ambasade SR Nemačke u Beogradu

Sadržaj

Skraćenice 13

Predgovor 17

Društveno politički uslovi za ostvarivanje ljudskih prava 21

Neki razlozi za negativnu ocenu stanja političkih i društvenih okolnosti za poštovanje i zaštitu ljudskih prava 21

Evropske integracije Srbije i regionalna i međunarodna saradnja 27

I. LJUDSKA PRAVA U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE 31

1. Obaveze Srbije u odnosu na članstvo u UN i ratifikovane univerzalne međunarodne ugovore 31

1.1. Izveštavanje ugovornih tela UN (komiteta) i specijalne procedure 32

1.2. Savet za praćenje primene preporuka UN mehanizama za ljudska prava 34

2. Obaveze proistekle iz članstva Srbije u Savetu Evrope 35

2.1. Konvencije Saveta Evrope obavezujuće za Srbiju 35

2.2. Srbija i Evropski sud za ljudska prava 35

2.3. Izveštaj Grupe država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) 36

3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu 37

3.1. Ustav i međunarodne norme 37

3.2. Ljudska prava u Ustavu Srbije 38

3.2.1. Redovni i vanredni pravni lekovi i ustavna žalba 41

II. POSEBNA PRAVA 44

1. Zabrana zlostavljanja 44

1.1. Normativni okvir 44

1.2. Poštovanje principa non-refoulement 45

1.3. Praksa pravosudnih organa u postupcima protiv učinilaca zlostavljanja 47

1.4. Garancije protiv zlostavljanja – pravo na obaveštenje treće osobe, pravo na advokata i pravo na nezavisan lekarski pregled 48

1.5. Izveštaj Specijalnog izvestioca za mučenje 49
1.6. Odluka CAT o izručenju Dževdeta Ajaza Turskoj 50
1.7. Odluke Evropskog suda 51
1.8. Značajna dešavanja u Srbiji tokom 2019. u vezi sa zabranom zlostavljanja 55

2. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti 58
2.1. Normativni okvir 58
2.2. Značajna dešavanja u Republici Srbiji tokom 2019. godine u vezi sa pravom na slobodu i bezbednost ličnosti 62
2.2.1. Hapšenja zbog nošenja improvizovanih vešala na građanskim protestima 62
2.2.2. Hapšenje uzbunjivača koji je ukazao na zloupotrebe u fabrici Krušik povezane sa ocem ministra unutrašnjih poslova . . 62
2.3. Mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka 64
2.3.1. Naknada štete za neosnovano lišenje slobode 65
2.4. Kaznena politika i njene posledice na uživanje prava na slobodu i bezbednost ličnosti 67

3. Jednakost pred sudom i pravično suđenje 70
3.1. Pravičnost postupka i efikasnost pravosuđa 70
3.2. Javnost rasprave pred sudom 70
3.3. Jednakost građana pred zakonom i jednaka zakonska zaštita 72
3.3.1. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći 72
3.4. Ujednačavanje sudske prakse 74
3.5. Efikasnost suđenja i pravo na suđenje u razumnom roku 76
3.6. Izvršenje sudskih presuda 80
3.7. Zastarevanje predmeta 80
3.8. Pretpostavka nevinosti i druge garancije optuženima za krivična dela 81
3.9. Sistem e-pravosuđa 82

4. Pravo na privatnost i tajnost prepiske 84
4.1. Pravo na privatnost – normativni okvir 84
4.2. Tajnost prepiske – normativni okvir 85
4.3. Zadržavanje podataka korisnika i podataka o komunikaciji – pristup zadržanim podacima 88
4.4. Porodični život i porodica 92

5. Zaštita podataka o ličnosti 94
5.1. Normativni okvir 94
5.2. Primena zakona i otvorena pitanja u 2019. godini 97

6. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti..... 100
6.1. Normativni okvir..... 100
6.2. Registracija verskih zajednica 102
6.2.1. Normativni okvir..... 102
6.2.2. Registracija verskih zajednica u toku 2018. i 2019. godine 104
6.3. Finansiranje verskih zajednica 107
6.4. Država, društvo i Srpska pravoslavna crkva 112
6.5. Pravo na prigovor savesti..... 115

7. Sloboda izražavanja 116
7.1. Normativni okvir..... 116
7.2. Dozvoljeno ograničavanje slobode izražavanja 118
7.3. Krivično zakonodavstvo i sloboda izražavanja..... 119
7.4. Izrada nove Medijske strategije – dug i krivudav put 120

8. Sloboda mirnog okupljanja..... 122
8.1. Normativni okvir..... 122
8.2. Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2019. godini 127

9. Sloboda udruživanja..... 134
9.1. Normativni okvir..... 134
9.2. Sužavanje prostora za delovanje civilnog sektora..... 136
9.3. Kampanje i napadi na organizacije civilnog društva..... 138
9.4. Ograničeno učešće organizacija civilnog društva u zakonodavnom procesu i evropskim integracijama..... 141
9.5. Udruživanje stranaca 142

10. Izborna prava i građanska participacija 143
10.1. Normativni okvir 143
10.2. Zahtevi za unapređenje izbornih uslova..... 144
10.3. Dijalog o izmenama izbornog procesa – konkretne promene ili instant demokratija?..... 146
10.4. Lokalni izbori –"lakmus papir" za stanje izbornog sistema..... 151
10.5. Građanska participacija u upravljanju i donošenju odluka 153

11. Sloboda kretanja 155
11.1. Međunarodni i ustavni normativni okvir 155
11.2. Sloboda kretanja i njena ograničenja u skladu sa relevantnim zakonima Srbije iz upravno pravne materije. 157
11.2.1. Zakon o strancima (ZoS). 157
11.2.2. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (ZAPZ) 158
11.2.3. Zakon o putnoj ispravi (ZPI) 160
11.2.4. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti 160
11.3. Sloboda kretanja i njena ograničenja u skladu sa relevantnim zakonima iz krivično pravne materije 161
11.3.1. Zakon o policiji (ZoP) 161
11.3.2. Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) 161

12. Pravo na državljanstvo. 162
12.1. Normativni okvir 162
12.2. Sticanje državljanstva Republike Srbije 164
12.3. Izbeglice i mogućnost sticanja državljanstva 166
12.4. Prestanak državljanstva Republike Srbije 166

III. LJUDSKA PRAVA U PRIMENI – ODABRANE TEME 167

1. Zabrinjavajući položaj medija i ugrožene medijske slobode 167
1.1. Različite ocene stanja u medijima u Srbiji 167
1.2. Projektno sufinansiranje – povratak države u medije. 170
1.3. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) – veliki problem srpske medijske scene. 173
1.3.1. Uloga REM u izbornom procesu 175
1.4. Napadi i pretnje novinarima. 177
1.5. Tužbe i suđenja novinarima. 180
1.6. Neprofesionalno ponašanje medija i novinara. 181

2. Položaj pravosuđa – dugogodišnja neizvesnost 183
2.1. Ustavni položaj pravosuđa i izbor sudija i tužilaca 183
2.2. Izbor na pravosudne funkcije u 2019. godini. 184
2.3. Zaboravljena ustavna reforma u oblasti pravosuđa. 186
2.4. Nova Strategija razvoja pravosuđa 188
2.5. Nerazumevanje podele vlasti – napadi i pritisci na sudije i tužioce 189
2.6. Sloboda udruživanja i izražavanja mišljenja sudija i tužilaca. 191

3. Pravo na obaveštenost i borba protiv korupcije – da li se štite uzbunjivači? ... 192
3.1. Borba protiv korupcije – nedovršena ... 192
3.2. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja ... 196
3.3. Zakon o tajnosti podataka ... 198
3.4. Zaštita uzbunjivača ... 200
3.5. Tajnost podataka i uzbunjivanje ... 201
3.6. Uzbunjivači između zakona i interesa javnosti ... 202

4. Nezavisna tela – nezavisna ili ne? ... 205
4.1. Zaštitnik građana Republike Srbije ... 205
4.1.1. Nadležnost institucije Zaštitnika građana ... 206
4.1.2. Da li treba proširiti nadležnost Zaštitnika građana? ... 208
4.1.3. Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) ... 212
4.2. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ... 214
4.2.1. Izbor novog Poverenika ... 216
4.2.2. „Slobodan" pristup informacijama od javnog značaja ... 219
4.3. Agencija za borbu protiv korupcije ... 222
4.3.1. Normativni okvir ... 222
4.3.2. Aktivnosti Agencije u 2019. godini ... 225
4. 4. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ... 229
4.4.1. Delovanje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u 2019. godini ... 230
4.4.2. Mišljenja, preporuke, inicijative i pokrenuti postupci Poverenice u 2019. godini ... 233

5. Narodna skupština – urušavanje demokratskih procedura ... 236
5.1. Zakonodavna aktivnost ... 239
5.2. Kontrolna funkcija ... 241
5.3. Izborna funkcija ... 242

6. Ustavni sud ... 243
6.1. Sastav Suda i postupak za izbor sudija ... 243
6.2. Nadležnost Ustavnog suda ... 244
6.3. Javnost rada Ustavnog suda ... 245
6.4. Ustavna žalba ... 245
6.5. Rad Ustavnog suda u 2019. godini – Statistički pregled rada Ustavnog suda ... 246

6.5.1. Ustavne žalbe 246
6.5.2. Ocena ustavnosti i zakonitosti i ostale nadležnosti 247
6.5.3. Važniji slučajevi pred Ustavnim sudom u 2019. godini 248
6.6. Ustavni sud i Evropski sud za ljudska prava 255

7. Suočavanje s prošlošću – tranziciona pravda 255
7.1. Aktivnosti Međunarodnog rezidualnog mehanizma za krivične sudove 256
7.2. Izručivanje članova SRS-a MRMKS-u 257
7.3. Postupci za ratne zločine pred pravosudnim organima u Srbiji u 2019. godini 257
7.4. Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina u Republici Srbiji 261
7.5. Komisija za istinu (REKOM) – mehanizam tranzicione pravde . . . 261
7.6. Reforma institucija, vetting/lustracija i odnos prema ratnim zločincima 262
7.6.1. Promovisanje ratnih zločinaca u javnosti 262
7.6.2. Dan pobede nad fašizmom 264
7.6.3. Godišnjica genocida u Srebrenici 264
7.7. Odnos prema žrtvama – reparacije za žrtve 265
7.7.1. Administrativne reparacije 265
7.7.2. Ostvarivanje reparacija – sud u Srbiji 267
7.8. Presude Evropskog suda za ljudska prava 268
7.8.1. Slučaj Dudaš i dr. (logori u Vojvodini) 268
7.8.2. Slučaj Bexhet Rrmoku 268
7.8.3. Slučaj Sjeverin 268

8. Pravo na zdravu životnu sredinu 269
8.1. Normativni okvir 269
8.2. Stanje životne sredine u Srbiji 272
8.3. Srbija i klimatske promene 275

IV. ZAŠTITA I OSTVARIVANJE PRAVA POJEDINIH KATEGORIJA STANOVNIŠTVA 277

1. Položaj Roma 277
1.1. Socijalno uključivanje Roma 277
1.2. Položaj romske zajednice i evropske integracije 280
1.3. Stanovanje 281

1.4. Obrazovanje 282
1.5. Zapošljavanje 284
1.6. Dečiji brakovi 285
1.7. Diskriminacija 286

2. Prava lezbijske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije 289
2.1. Normativni okvir 289
2.2. Diskriminacija LGBTI osoba 290
2.3. Nasilje i zločini iz mržnje 292
2.4. Manifestacije LGBTI zajednice 295
2.5. Registracija promene pola 297
2.6. Položaj trans osoba 298
2.7. Osobe koje žive sa HIV 299
2.8. Interseks osobe 301

3. Položaj osoba sa invaliditetom 302
3.1. Normativni okvir 302
3.2. Ocena ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom 304
3.3. Samostalan život i uključivanje u zajednicu 305
3.4. Deca sa invaliditetom 307
3.5. Inkluzivno obrazovanje 308
3.6. Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom 309
3.7. Pristupačnost 310
3.8. Rad i zapošljavanje 312
3.9. Zdravstvena zaštita 313

4. Položaj nacionalnih manjina 314
4.1. Normativni okvir 314
4.2. Nacionalni saveti i političke stranke nacionalnih manjina 316
4.3. Ocena međunarodnih tela o stepenu zaštite nacionalnih manjina u Srbiji 317
4.4. Ostvarivanje prava nacionalnih manjina 319

5. Prava žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti 321
5.1. Normativni okvir 321

5.2. Iinstitucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost 323
5.3. Jednakost i nediskriminacija 325
5.4. Nasilje prema ženama 327

Dodatak I 331

Dodatak II 338

Skraćenice

ANEM – Asocijacija nezavisnih elektronskih medija

AP – Akcioni plan

APV – Autonomna Pokrajina Vojvodina

BIA – Bezbednosno informativna agencija

CAT – Komitet protiv mučenja

CEDAW – Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena

CINS – Centar za istraživačko novinarstvo

CeSID – Centar za slobodne izbore i demokratiju

CoE – Savet Evrope

CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja

dok. UN – dokument Ujedinjenih nacija

DVT – Državno veće tužilaca

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

ECmHR – Evropska komisija za ljudska prava

EK – Evropska komisija

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

ESP – Revidirana evropska socijalna povelja

EU – Evropska unija

FHP – Fond za humanitarno pravo

FNRJ – Federativna Narodna Republika Jugoslavija

Izveštaj 2009–2018 – Ljudska prava u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava

Izveštaj EK za 2019 – Republika Srbija – Izveštaj Evropske komisije za 2018. godinu

KZ – Krivični zakonik Srbije

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

MKSJ – Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju

MMKS – Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

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/ODIHR – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

OHCHR – Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava

PESK – Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

PGP – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

PU – Policijska uprava

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

SCG – Srbija i Crna Gora

SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija

Sl. glasnik – Službeni glasnik

Sl. list – Službeni list SFRJ, SCG i SRJ

SNS – Srpska napredna stranka

SPC – Srpska pravoslavna crkva

SRS – Srpska radikalna stranka

SRJ – Savezna Republika Jugoslavija

SzS – Savez za Srbiju

TRZ – Tužilaštvo za ratne zločine

UN – Organizacija ujedinjenih nacija

UNDP – Razvojni program Ujedinjenih nacija
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
VKS – Vrhovni kasacioni sud
VSS – Visoki savet sudstva
ZINP – Zakon o izboru narodnih poslanika
ZKP – Zakonik o krivičnom postupku
ZLI – Zakon o lokalnim izborima
ZMUKD – Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica
ZoAPZ – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti
ZoD – Zakon o državljanstvu
ZoP – Zakon o policiji
ZoR – Zakon o radu
ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku
ZoS – Zakon o strancima
ZPP – Zakon o parničnom postupku
ZUS – Zakon o Ustavnom sudu
ZZPL – Zakon o zaštiti podataka o ličnosti
YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava

Predgovor

Izveštaj o ljudskim pravima u Srbiji 2019. obuhvata analizu Ustava Srbije i važećih zakona u odnosu na građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava zajemčena međunarodnim ugovorima koji obavezuju Srbiju i koja su garantovana Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (PGP), Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKPS) i njenim protokolima 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 i UN Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije).

U ovogodišnjem izveštaju nisu obrađena ekonomska, socijalna i kulturna prava. Centar priprema poseban izveštaj koji će se baviti pravima garantovanim Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESK), i Revidiranom evropskom socijalnom poveljom (ESP) jer smatramo da su ova prava posebno ugrožena u vreme tranzicije i jačanja ekonomije oslonjene na ideje liberalnog kapitalizma koje u velikoj meri utiču na kršenje posebno ekonomskih i socijalnih prava, pa je stoga nužno posvetiti posebnu pažnju ovim pravima.

Analiziraju se svi propisi relevantni za određeno zajemčeno pravo. Izveštaj se odnosi na propise koji su bili na snazi tokom 2019. godine, ili su usvojeni u toku 2019. godine, nezavisno od toga kada počinje njihova primena, kao i na nacrte zakona koji su bili dostupni javnosti u 2019. godini. 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.

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.

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. 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.

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. Detaljne analize pojedinih zakona sačinjene u nevladinim organizacijama koje prate pojedine oblasti takođe su bile od neprocenjivog značaja za izradu ovog izveštaja, posebno onih delova koji se odnose na normativni okvir i zakone koji utiču na uživanje ljudskih prava.

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.

Za analizu prakse državnih organa na svim nivoima vlasti pratili smo informacije, vesti i objave iz dnevne i nedeljne štampe. Podaci su sakupljani iz dnevnika *Danas*, *Politika*, *Večernje novosti*, *Blic,* kao i iz nedeljnika *Vreme, NIN*, *Novi magazin* i *Nedeljnik*. Korišćene su i vesti novinskih agencija *Beta, FoNet* i *Tanjug* i informacije *TV N1* i *Radija Slobodna Evropa*. U analizi su veliku ulogu imale informacije i saopštenja novinarskih organizacija NUNS, NDNV, UNS i Koalicije medijskih udruženja, novinarske Regionalne platforme kao i saopštenja Saveta za štampu. Osim toga, u izradi ovog izveštaja našle su mesto informacije *BBC NEWS* i *Glasa Amerike* na srpskom jeziku. Materijal je prikupljan i od istraživačkih mreža *BIRN*, *KRIK* i *Cenzolovka,* kao i sa više portala – *Insajder*, *Istinomer*, *Peščanik*, *Raskrikavanje*, *Južne vesti*, *VOICE, Javniservis.net, Prokupačkevesti.rs, Kolubarske.rs i Takovskenovine.rs.*

Zahvalnost dugujemo svima koji su učestvovali u izradi ovog izveštaja i doprineli da bude sačinjen na vreme i da sadrži dovoljno podataka relevantnih za sveobuhvatnu analizu stanja ljudskih prava u Srbiji u 2019. godini. Ova publikacija proizvod je timskog rada u kome su učestvovali Kosana Beker, Vladica Ilić, Bogdan Krasić, Sofija Mandić, Luka Mihajlović, Meris Mušanović, Vesna Petrović, Vida Petrović Škero, Dušan Pokuševski, Ivan Protić, Goran Sandić, Anja Stefanović, Lazar Stefanović, Bojan Stojanović, Miloš Stojković, Zorana Teodorović, Milana Todorović, Duška Tomanović, Ana Trifunović, Višnja Šijačić, Senka Škero i Ivana Žanić.

Konačno, posebnu zahvalnost dugujemo Ministarstvu spoljnih poslova Savezne Republike Nemačke i ambasadi SR Nemačke u Beogradu koji su finansirali rad na izradi Izveštaja. Ovu pomoć doživljavamo i kao pohvalu za naše dugogodišnje napore da redovno pratimo stanje ljudskih prava i doprinesemo njihovom unapređenju. Stavovi izrečeni u Izveštaju pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno stav Ministarstva spoljnih poslova Savezne Republike Nemačke i ambasade SR Nemačke u Beogradu.

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

Društveno politički uslovi za ostvarivanje ljudskih prava

Društveno politički uslovi u Srbiji u 2019. godini nisu bili nimalo povoljni za ostvarivanje ljudskih prava iz mnogih razloga. Populističkom retorikom i upornim ponavljanjem da je bezbednost države ugrožena, stvorena je atmosfere straha među građanima i uzdržanost stručnjaka kada je reč o kritikama odluka vlasti koje se tiču njihovih oblasti, ali takođe i masovniji otpor građana. Dominantan je uticaj politike na skoro sve sfere društvenog života, institucije se sve više urušavaju, sve je manje tolerancije u društvu a odsustvo solidarnosti ugrožava položaj posebno ranjivih kategorija građana Srbije.

Međutim, i pored ovako loših uslova za građanski aktivizam ohrabruje to što su celu godinu obeležili protesti jednog broja građana i građanki u gradovima u Srbiji, što uliva tračak nade da će politika čuti glas građana. S druge strane obeshrabruje neuspeli pokušaj dijaloga političkih aktera o uslovima za održavanje izbora u 2020. godini. Odsustvo demokratskog dijaloga uslovilo je, sada već nepremostive, podele u društvu. Podelama doprinosi oštra retorika i neprimereni način komunikacije zvaničnika na vlasti, ne samo sa političkom opozicijom već sa svima koji izražavaju kritičke stavove.

Neki razlozi za negativnu ocenu stanja političkih i društvenih okolnosti za poštovanje i zaštitu ljudskih prava

Upoređujući sa prethodnim godinama, u 2019. godine je upadljiv trend sve većeg upliva politike na svakodnevni život građana Srbije, što u drugi plan stavlja poštovanje i zaštitu ljudskih prava. Naime, poštovanje ljudskih prava je u biti kultura ljudskih prava, odnosno spremnost na dijalog, uvažavanje dostojanstva svakog pojedinca, tolerantan odnos prema onima koji iznose drugačije mišljenje, argumentovano sučeljavanje stavova o važnim pitanjima koja se tiču funkcionisanja države i državnih institucija, koje moraju da budu brana kršenju ljudskih prava i treba da pružaju zaštitu onima kojima su ta prava uskraćena, ugrožena ili povređena. Demokratska društva su ona društva u kojima se čuje glas građana, poštuju njihove potrebe i odgovara na njihove zahteve.

Sve ovo nije odlikovalo politički i društveni život u Srbiji u toku 2019. Naprotiv, godinu su obeležili sve učestaliji napadi predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti na pojedine građane, aktiviste civilnog društva, sudije i tužioce, medije i novinare koji se bave istraživačkim novinarstvom i prate rad državnih organa i o tome izveštavaju javnost, na sindikate koji ukazuju na probleme u svojim radnim sredinama, na

profesore i studente, jednostavno na sve koji drugačije misle i spremni su da javno izraze kritički stav. Nastavlja se trend, započet pre nekoliko godina, stvaranja paralelnog civilnog društva, odnosno stvaranja „vladinih nevladinih organizacija" (eng. GONGO) koje pružaju otvorenu podršku vlastima i stvaraju lažni utisak pluralizma u društvu. Posebno su opasni napadi i kritike na rad predstavnika pravosudnih organa, koji su, u poređenju s prethodnom godinom sve učestaliji, čime se ozbiljno narušavaju načela vladavine prava i nezavisnosti pravosudne grane vlasti.

Lošem stanju u pravosuđu doprinosi i zastoj u sprovođenju ustavne reforme započete pre skoro tri godine, koja je u 2019. godini potpuno zaustavljena iako je Vlada podnela Narodnoj skupštini predlog za promenu Ustava još u novembru 2018. godine. Sve ukazuje da ne postoji iskrena želja vlasti da se kroz ustavne reforme onemogući politički uticaj izvršne i zakonodavne vlasti na pravosuđe, što se takođe ogledalo i u načinu na koji su se predstavnici Ministarstva pravde odnosili prema članovima profesionalnih organizacija sudija i tužilaca, profesorima i stručnjacima za ustavno pravo i aktivistima civilnog sektora tokom dijaloga o amandmanima na važeći Ustav Srbije u prethodne dve godine.

U odnosu na prethodnu godinu pritisak i napadi na pravosuđe su sve snažniji i sve otvoreniji. Napadima na predstavnike pravosuđa u tabloidima bliskim vlastima pridružili su se i visoki zvaničnici na vlasti i poslanici u parlamentu, pokazujući nedopustivo nepoštovanje ne samo prema pojedincima (sudijama i tužiocima) već čitavom pravosuđu. Napadi na sudije i tužioce su sve učestaliji, a pojačani su posle nekoliko slučajeva koji su prerasli u „afere" budući da su u pitanju moguća krivična dela u koja su umešani visoki državni zvaničnici ili njhovi bliski saradnici ili rođaci. Ova praksa je veoma opasna jer se o postupcima koji se vode u tužilaštvima i pred sudovima javno izjašnjavaju visoki državni funkcioneri iako je izvođenje zaključaka o nečijoj krivici u nadležnosti pravosudnih organa, a ne predstavnika izvršne vlasti, posebno što na taj način zakonodavna i izvršna vlast ozbiljno utiču na pravosuđe.

Budući da će predlog za promenu Ustava biti predmet obaveznog ustavnog referenduma zbog toga što to nalaže sam Ustav jer se menjaju odredbe o uređenju vlasti, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu je izradilo novi Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Zabrinjava predlog po kome se ne određuje minimalni broj građana koji je potrebno da izađe na referendum da bi se on smatrao uspešnim, već je dovoljno da većina izašlih birača glasa za predlog, što ograničava jedno važno ustavno načelo da suverenost potiče od građana koji je vrše između ostalog i putem referendumskog izjašnjavanja.

Unapređenje rada Narodne skupštine nije se desilo, bar ne kada je reč o odnosu poslanika prema kulturi političkog dijaloga. Iako je napuštena praksa usvajanja zakona po hitnom postupku i podnošenja ogromnog broja besmislenih amandmana, u Parlamentu se ne vodi ozbiljna rasprava o predloženim zakonima i stiče se utisak da većina poslanika nije zainteresovana za unapređenje zakonodavnog okvira koji obezbeđuje zaštitu prava građana i demokratske procedure kojima se ta prava štite. Ni kontrolna funkcija Parlamenta nije unapređena u 2019. godini, posebno ne kada je reč o civilnoj kontroli sektora bezbednosti.

Višegodišnja praksa da se sednice Parlamenta koriste za napade na političke protivnike i opozicione lidere nije napuštena, već je njoj dodata nova, naime da se poslanici na sednicama koje se emituju na javnom servisu obračunavaju, vređaju i napadaju univerzitetski profesori, novinari, sudije, tužioci, aktivisti nevladinih organizacija, svi koji se odvaže da iznesu kritički stav ili se zalažu za demokratske vrednosti. Poslanici koje su građani Srbije izabrali da ih na dostojanstven i pristojan način zastupaju u najvišem predstavničkom telu, izgovaraju najgore uvrede. Pored toga što su u pitanju nepristojnost i govor mržnje one sadrže i pretnje, što predstavlja veliku opasnost ne samo za one na koje se odnose već za sve pojedince koji imaju različit stav o nekim važnim društvenim temama o kojima bi morala da se vodi otvorena i tolerantna debata.

Zbog opstrukcije rada Parlamenta koju sprovode poslanici vladajuće parlamentarne većine i izigravanja demokratskih procedura, u februaru 2019. jedan broj opozicionih poslanika odlučio se za bojkot rada Narodne skupštine, prestali su da prisustvuju sednicama i držali su redovne konferencije za štampu u holu Narodne skupštine. Nezadovoljstvo radom Parlamenta su iskazali i građani koji su se cele godine okupljali na protestima organizacije „1 od pet miliona" zahtevajući promenu načina vladanja i objektivno i pravovremeno obaveštavanje javnosti o svojim zahtevima u informativnom programu javnog servisa, koji je mesecima propuštao da izvesti gledaoce o tome šta se dešava na ulicama mnogih gradova u Srbiji i omogućio debatu u kojoj bi se čula različita mišljenja.

U leto 2019. na inicijativu Fondacije za otvoreno društvo u Srbiji i Fakulteta političkih nauka organizovana su četiri sastanka na kojima je trebalo da opozicione stranke i stranke na vlasti postignu dogovor o minimumu uslova za održavanje izbora, ali je jedan broj stranaka već na samom početku napustio ove pregovore smatrajući da oni ne daju zadovoljavajuće rezultate i da se razgovara o kozmetičkim promenama koje ne zadovoljavaju minimum standarda za održavanje fer i demokratskih izbora. Ubrzo, u jesen 2019. jedan broj stranaka je doneo odluku o bojkotu redovnih parlamentarnih izbora koji će se održati u aprilu 2020. godine, pozivajući se na *Sporazum sa narodom* koji je potpisalo više stotina hiljada građana i kojim su se obavezali na zajedničku borbu za slobodne medije i poštene izbore u kojima neće učestvovati dok se ne ispune traženi izborni uslovi.

U jesen 2019. godine Evropski parlament se uključio i posredovao u dijalogu o izbornim uslovima u Srbiji, što su pozdravile partije koje su članice koalicije na vlasti i jedan deo opozicionih stranaka. Dijalog u kome su posredovali evropski parlamentarci premestio se u Narodnu skupštinu. Predstavnici Evropskog parlamenta, Eduard Kukan, Vladimir Bilčik, Knut Flekenštajn i Tanja Fajon dva puta su posetili Srbiju i učestvovali na sastancima na kojima su prisustvovali predstavnici samo jednog broja opozicionih stranaka (Nove stranke, Liberalno demokratske partije, Pokreta slobodnih građana, Stranke moderne Srbije, Stranke pravde i pomirenja). Na sastanak nisu došli predstavnici opozicije – Saveza za Srbiju, Demokratske stranke Srbije, Pokreta Dosta je bilo i Srpske radikalne stranke, mada su se izaslanici Evropske unije sastali i sa liderima Saveza za Srbiju na odvojenim sastancima.

Iako su Evropski parlamentarci izneli zabrinutost i zbog nastavka bojkota rada Parlamenta opozicionih poslanika, uz nadu da će se pre izbora situacija normalizovati i da će se oni vratiti u Parlament, ni ovaj pokušaj približavanja stavova opozicije i vlasti nije doveo do promene stava o bojkotu izbora, što ozbiljno narušava legitimitet izbora u narednoj godini i može izazvati ozbiljnu političku krizu. Najveći opozicioni savez, Savez za Srbiju objasnio je ovakav stav time da nisu ispunjeni zahtevi građana navedeni u preporukama koje je sačinio Stručni tim protesta „1 od 5 miliona" posle analize stanja medija i i izbornih uslova već, naprotiv, da se situacija u medijima pogoršava i napadi na političke protivnike pojačavaju. Dokument su sačinili profesori i stručnjaci medijskog prava i medijske komunikacije i on sadrži preko četrdeset preporuka koje se odnose na ulogu koju treba da odigraju mediji, Regulatorno telo za elektronske medije (REM), kontrolna tela, Republička izborna komisija, javni TV servisi, kao i na izborna pravila, rad tužilaštva i izbornu kampanju.

Upornost u bojkotu izbora opozicija objašnjava činjenicom da su vlasti na brzinu izmenile pojedine zakonske odredbe ali da su u pitanju izmene koje ne donose suštinske promene u ponašanju političkih aktera i institucija koje igraju ključnu ulogu u izbornom procesu i da ne obezbeđuju minimum uslova za fer izbore, ne pružaju garancije za sprečavanje funkcionerske kampanje i kontrolu finansiranja izborne kampanje i posebno ne predstavljaju nikakav pomak u promeni medijskih uslova za promociju političkih programa i debatu u kojoj bi bili ravnopravno zastupljeni u medijskim izveštajima. Upadljivo je da se u poslednjih nekoliko meseci 2019. godine sve češće u tabloidima i elekronskim medijima sa nacionalnom frekvencijom pojavljuju tekstovi u kojima se pored uvreda iznose i mnoge lažne vesti o delovanju građanskih aktivista i opozicionih lidera a svaka kritika, čak i kada je umerena i argumentovana, tumači kao napad na državu, predstavnike vlasti i predsednika Srbije.

Na taj način se dodatno uništava ugled ne samo političkih partija i njihovih lidera već i uglednih javnih ličnosti ali se takođe umanjuje kapacitet proevropskih i demokratskih snaga. Negativna kampanja vodila se cele godine ne samo u štampanim i elektronskim medijima već i na društvenim mrežama, na kojima se sve češće pojavljuju tekstovi koji se mogu okarakterisati kao govor mržnje, preti se ne samo medijskim radnicima već i pojedincima. S druge strane, opozicione stranke nisu ujedinjene na programskoj i ideološkoj sličnosti već su, naprotiv, veoma različitih političkih orijentacija i imaju samo jedan zajednički cilj da se izbore za fer i poštene izbore i promenu vlasti u Srbiji, što često zbunjuje potencijalne glasače. Pored toga, slično kao i u ranijim izbornim ciklusima, čim se približavaju izbori osnivaju se pokreti i stranke koje bez imalo izgleda da dobiju zadovoljavajući broj glasova učestvuju na izborima i dodatno unose konfuziju u političku scenu Srbije.

Ohrabrujuće je da uprkos zabrinjavajućem stanju u društvu i odsustvu dijaloga toliko neophodnog radi prevazilaženja podela i potencijalnih sukoba, građani Srbije sve otvorenije iskazuju nezadovoljstvo i sve je više lokalnih građanskih inicijativa koje se bore za poboljšanje uslova života. Većina ovih protesta je *ad hoc* karaktera a građani se okupljaju iz različitih razloga, neki zbog zaštite životne sredine,

neki da bi zaštitili osnovna prava, svoja ili prava svojih sugrađana i sprečili bahatost vlasti, neki s ciljem da se obezbede povoljniji i dostojanstveniji uslovi rada i života, da bi se odbranile akademske slobode i integritet naučnog stvaralaštva ili žena koje su žrtve nasilja, sloboda medija, i iz mnogih drugih razloga. Protest „1 od pet miliona" je jedini koji traje u kontinuitetu već godinu dana i svake subote okuplja građane Beograda, ali često i nekih drugih gradova u Srbiji.

Protesti su počeli decembra 2018. u organizaciji Saveza za Srbiju zbog fizičkog napada na Borka Stefanovića, jednog od lidera koji su se okupili u Savezu, u Kruševcu, ali su vremenom prerasli u građanske proteste. Organizovani su preko društvenih mreža i njihova glavna karakteristika je da su bili masovni jer je na njima učestvovalo više desetina hiljada ljudi. Mišljenje je mnogih da je kao odgovor na okupljanje građana, Aleksandar Vučić, predsednik Srbije, u ferbruaru 2019. godine započeo kampanju „Budućnost Srbije" u kojoj je, uz učešće ministara i visokih funkcionera Srpske napredne stranke, partije čiji je predsednik, obilazio opštine u 29 okruga centralne Srbije i Kosova i Metohije, obećavao investicije, otvaranje novih fabrika i nova radna mesta, škole, vrtiće, bolnice i domove zdravlja, stanove, otvarao nove puteve i mostove.

Za razliku od spontanih okupljanja, kampanja predsednika Srbije bila je veoma dobro organizovana, postavljane su bine, savremena ozvučenja, angažovane lokalne komunalne službe. Na primedbe da se za kampanju troši novac iz budžeta uglavnom nije bilo zvaničnog odgovora. Na skupove su organizovano, autobusima, dovođeni građani da pruže „spontanu" podršku, što je izazvalo kritike u javnosti jer su skupovi organizovani u radno vreme i neki od građana, uglavnom zaposleni u lokalnim samoupravama i javnim preduzećima, imali obavezu da prisustvuju mitinzima kako bi izrazili podršku Vladi i predsedniku.

To je pojačalo kritike na račun partijskog zapošljavanja koje je već dugi niz godina uzrok spore profesionalizacije državne uprave jer partije na vlasti koriste uticaj i u državnim institucijama zapošljavaju svoje partijske kadrove. To utiče na percepciju građana koji organe državne uprave doživljavaju kao produžetak stranačke politike a ne kao profesionalne institucije koje deluju u opštem interesu i pružaju usluge građanima budući da se u javnoj upravi, najvažnijem delu izvršne vlasti, zapošljavaju politički „podobni" kadrovi. Pored toga što se ovakvom praksom dovodi u pitanje profesionalizacija i efikasnost javne uprave, dovodi i do masovnog odlaska stručnjaka, posebno mladih iz zemlje, čime se gubi ljudski potencijal srpskog društva.

Slabljenje nezavisnih državnih institucija i dalje ometa sprovođenje spoljnog nadzora nad izvršnom vlašću. Utisak, koji postoji već nekoliko godina, da vlast ne želi da ojača nezavisne institucije, da kontrolnu ulogu ovih tela ne razume na pravi način i da ne želi da, u saradnji s civilnim društvom, na čelo ovih institucija imenuje pojedince koji su se dokazali svojim radom i angažovanjem u oblastima zaštite ljudskih prava, preovladava i u 2019. godini. Novi Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti izabran je krajem jula 2019. godine, sedam

meseci nakon što je mandat prethodnog Poverenika istekao iako je ova institucija ključna za obezbeđivanje transparentnosti rada državnih organa. Rad nezavisnih državnih institucija narušen je i propuštanjem da se na ključna mesta imenuju novi državni službenici (četiri zamenika Zaštitnika građana) i članovi odbora Agencije za borbu protiv korupcije i Regulatornog tela za elektronske medije, što se dogodilo tek krajem godine uglavnom pod pritiskom proglašenog bojkota izbora.

Transparentnost u radu državnih institucija i javnih preduzeća igra najznačajniju ulogu u borbi protiv korupcije. Ocena je domaće javnosti, ali i međunarodnih nadzornih tela da u borbi protiv korupcije u 2019. godini nije učinjen napredak iako je cilj borbe protiv korupcije uspostavljanje vladavine prava, poštovanja zakona i demokratskih procedura, efikasno sprovođenje javnih politika, odgovoran odnos prema upravljanju javnom imovinom i transparentnost rada javnih preduzeća i unapređenje poštovanja ljudskih prava. Raširena je percepcija javnosti u Srbiji da je korupcija široko rasprostranjena, infiltrirana u političku sferu, pravni sistem i javnu administraciju, što direktno utiče na gubitak poverenja građana u državne institucije, da se pojavljuje na svim nivoima i da borba protiv korupcije nije prioritet Vlade, što pokazuju propusti u realizaciji Strategije za borbu protiv korupcije i činjenica da nova strategija nije usvojena do kraja 2019. godine.

Utisak da borba protiv korupcije nije prioritet Vlade jača nepoverenje građana da prijave korupciju čiji su najčešći oblici davanje i primanje mita, zloupotreba položaja i trgovina uticajem. Budući da se korupcija uglavnom odvija u tajnosti, najčešće nema mnogo neposrednih svedoka, a za borbu protiv korupcije veoma je važno da oni koji imaju saznanja o koruptivnim radnjama ukažu na nezakonite i štetne radnje i da zbog toga ne trpe nikakve posledice. Zaštitu onima koji ukazuju na korupciju daje status uzbunjivača. U Srbiji postoji zakon kojim se uzbunjivači štite, postoji postupak po kome se taj status stiče, ali je u 2019. godini i to dovedeno u pitanje kada je radnik fabrike namenske industrije Krušik potvrdio da ima podatke o tome da je fabrika oštećena zbog trgovine oružjem u koju je umešan otac ministra policije. Zbog toga je uhapšen i držan u pritvoru da bi tek posle pritiska javnosti i protesta građana bio pušten na slobodu iako postupak protiv njega nije prekinut a do kraja godine nije vraćen na posao.

Novinari su takođe bili pod izuzetno jakim pritiscima što i nije novost pošto je stanje medija i u medijima i u nekoliko ranijih godina bilo alarmantno, ali su 2019. godne pritisci na medije bili žestoki, posebno na one medije koji se bave istraživačkim novinarstvom. Uslove za rad novinara i objektivno izveštavanje u javnom interesu dodatno opterećuje 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 uprkos tome što su izloženi skoro svakodnevnim optužbama da su strani plaćenici i da rade protiv države. Dodatno, mnogi potezi vlasti i stalni napadi na medije koji objektivno i pravovremeno izveštavaju pokazuju da postoji tendencija da se ionako skroman broj dnevnih novina, uključujući i one koje izlaze kao lokalna glasila,

nekoliko nedeljnika i elektronskih medija spreči da njihovi napisi i programi stignu do većeg dela građana Srbije. To se uglavnom čini privatizacijom medija, otkupom kablovskih operatera i koncentracijom medijske moći.

Nezadovoljavajući odnos vlasti prema medijskim udruženjima i novinarima bio je očigledan u toku izrade nove Medijske strategije koju su trebali kroz javnu debatu i dijalog, usaglašeno da definišu vlast i predstavnici medija. Radna grupa za izradu Nacrta Strategije razvoja sistema javnog informisanja predala je Vladi Srbije ovaj dokument krajem decembra 2018., i uprkos najavama da će on biti usvojen u aprilu 2019. godine, do toga nije došlo. Umesto usvajanja, došlo je do novog sukoba Vlade i novinarskih i medijskih udruženja čiji su predstavnici učestvovali u radu Radne grupe, budući da je tokom maja 2019., tekst u ključnim delovima, pre svega u odnosu na mere koje se tiču položaja nezavisnog regulatornog tela za elektronske medije i javnih medijskih servisa, izmenjen i poslat Evropskoj komisiji kao konačni tekst, što je predsednica Vlade objasnila da je dokument poslat „greškom". Radna grupa je ponovo sazvana i krajem oktobra 2019. predala je novi tekst koji ni do kraja godine nije usvojen, a poslednje javno dostupne informacije su da je preostalo da se pribave mišljenja nadležnih tela i da bi dokument trebalo posle toga da bude usvojen.

Evropske integracije Srbije i regionalna i međunarodna saradnja

Građani Srbije su u vreme kada su u januaru 2014. godine otvoreni pregovori o pristupanju Srbije imali velika očekivanja da će proces evropskih integracija omogućiti brzu konsolidaciju demokratije, a ovo uverenje pojačano je kada su jula 2016. godine otvorena dva najvažnija poglavlja za vladavinu prava – Poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost). Međutim, očekivanja da će ovaj proces biti glavni pokretač reformi ne samo u ovim već i u drugim oblastima nisu ispunjena zbog velikog zastoja u ispunjavanju akcionih planova uključujući i akcione planove za ova dva poglavlja. U toku 2019. godine održana je javna rasprava o revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23. Revidirani Akcioni plan objavljen u januaru 2019. bio je tokom javne rasprave predmet kritika stručne javnosti i cvilnog društva budući da u njemu nije bilo suštinskih intervencija već se većina odnosila na pomeranje rokova za ispunjavanje mera predviđenih Akcionim planom.

Kada je reč o izmeni ustavnih odredbi koje se odnose na pravosuđe, osnovna zamerka bila je da su predviđeni nerealni rokovi za završetak reforme ali je na sreću, posle intervencije civilnog društva, u revidirani Akcioni plan ušao detaljan opis aktivnosti koje u skladu sa važećim Ustavom Srbije treba da budu sprovedene, što podrazumeva organizovanje javne rasprave u nadležnom skupštinskom odboru i referenduma radi potvrđivanja promene Ustava, a rok je pomeren na drugi kvartal 2020., što deluje prilično nerealno posebno kada se ima u vidu da će se u aprilu održati redovni parlamentarni izbori i da će se tek posle njih ući u postupak promene Ustava. Upitno je i to što nije navedeno da će Venecijanska komisija ocenjivati konačnu verziju Amandmana ili Ustavni zakon za sprovođenje Amandmana.

Otvaranje novih poglavlja jako je usporeno. Srbija je u 2019. godini otvorila samo dva nova poglavlja u pregovorima sa Evropskom unijom, Poglavlje 9 o finansijskim uslugama u junu i Poglavlje 4 o slobodi kretanja kapitala u decembru, tako da je od ukupno 35 poglavlja otvorila tek 18, od kojih su dva privremeno zatvorena. Zastoj u reformama i pogoršanje stanja u nekim oblastima uočili su i predstavnici evropskih institucija. Evropska komisija je usvojila veoma nepovoljan izveštaj u kome se konstatuje da nema značajnog napretka u mnogim oblastima, a kada je reč o pravosuđu i osnovnim pravima navedeno je da je napredak izostao u reformi pravosuđa, borbi protiv korupcije, suočavanju sa ratnim zločinima i kažnjavanju počinilaca ovih zločina, i u slobodi medija. Zabrinjava što podrška javnog mnjenja članstvu Srbije u EU opada jer se dugo čekanje na članstvo, sa neizvesnim krajnjim ishodom, negativno odražava na stav građana prema Evropskoj uniji.

Začuđuje da je u javnosti prošlo skoro nezapaženo da je šefica pregovaračkog tima za pregovore o članstvu u Evropskoj uniji, Tanja Miščević, u setembru 2019. podnela ostavku i da do kraja godine Vlada nije izabrala novog šefa pregovaračkog tima, čak nije objavila ni ko su kandidati za upražnjenu poziciju. Treba imati u vidu da je mandat pregovaračkog tima i šefa koji njim rukovodi takav da je neophodno da na ovu funkciju bude postavljena osoba koja poseduje dovoljno stručnih, tehničkih znanja i iskustva u procesu pristupnih pregovora. Sve ovo ukazuje da proces pristupanja Srbije EU nije na listi prioriteta uprkos tome što državni zvaničnici ponavljaju da je pristupanje Evropskoj uniji strateški cilj države. Imenovanje šefa pregovaračkog tima je posebno značajno i zbog toga što je 2019. bila godina u kojoj je Francuska iznela predlog o reformi metodologije pristupanja za zemlje kandidate.

Poglavlje 35 je takođe ključno za dalji napredak Srbije u evrointegracijama. Ovo poglavlje je u pregovorima sa Srbijom specifično jer sadrži mehanizam za praćenje sprovođenja postignutih dogovora u okviru dijaloga Beograda i Prištine. Pregovaračka pozicija EU u pristupnim pregovorima sa Srbijom predviđa normalizaciju odnosa sa Prištinom, poštovanje i primenu postignutih briselskih sporazuma. Pregovori su formalno zakočeni krajem 2018., a pokušaj čelnika EU u proleće 2019. da se obnove pregovori nisu dali pozitivne rezultate. Izbori u Evropskoj uniji doprineli su u izvesnoj meri da pritisak na Beograd i Prištinu oslabi a u pregovore se tokom 2019. godine aktivnije uključila američka administracija. U oktobru su održani izbori na Kosovu i proglašena je pobeda opozicionih stranaka, ali do kraja godine nije formirana nova vlada, a Srbiju čekaju izbori na proleće 2020. pa je veliko pitanje u kom pravcu će se ubuduće kretati odnosi Beograda i Prištine.

Pored vladavine prava i normalizacije odnosa Beograda i Prištine zvaničnici Evropske unije uporno insistiraju na saradnji država u regionu, i u tom cilju je pokrenut Berlinski proces u okviru koga je 2019. godine u julu održan šesti po redu samit u Poznanju. Teme samita bile su regionalna saradnja, povezivanje, mobilnost, integracija Roma, načini prevazilaženja postojećih izazova i rast ekonomija u regionu. Tokom godine pokrenuta je još jedna inicijativa koja se tiče regionalne saradnje. U oktobru su predsednik Srbije Aleksandar Vučić, premijeri Severne Makedonije i

Albanije Zoran Zaev i Edi Rama potpisali Deklaraciju o uspostavljanju tzv. „malog Šengena" između Srbije, Severne Makedonije i Albanije idejom o slobodnom kretanju kapitala, roba, usluga i ljudi. Ona predviđa eliminisanje graničnih kontrola, priznavanje diploma kako bi građani ovih država mogli da rade u sve tri zemlje bez dodatnih procedura, saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala i pomoć u slučaju prirodnih nepogoda.

Međutim, odnosi Srbije sa državama iz regiona Zapadnog Balkana bili su i u 2019. godini opterećeni nizom otvorenih pitanja. To su pitanja granica, suočavanja sa posledicama ratova devedesetih, 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, ali i ozbiljnih zaoštravanja odnosa. Skoro po pravilu odnosi Srbije i Hrvatske postaju zategnuti u vreme obeležavanja vojne akcije „Oluja" budući da Hrvatska smatra da je to bila legitimna vojna akcija kojom je konačno zaustavljen rat, dok se u Srbiji ona smatra danom kada su iz svojih domova proterane hiljade Srba. Ništa manje traumatični nisu i odnosi sa Bosnom i Hercegovinom koji takođe u vreme obeležavanja genocida u Srebrenici izazivaju oprečne reakcije u Srbiji i BiH. Zaoštreni su i odnosi sa susednom Crnom Gorom zbog usvajanja Zakona o slobodi veroispovesti što je u delu srpske, ali i crnogorske javnosti protumačeno kao oduzimanje faktičkog vlasništva nad pojedinim verskim objektima Srpske pravoslavne crkve.

Kada je reč o spoljnopolitičkoj orijentaciji Srbije, ona i dalje nije potpuno jasna. Iako se članstvo u Evropskoj uniji postavlja kao osnovno spoljnopolitičko opredeljenje Srbije, još uvek nije jasno kakav je stav vlasti u Srbiji u odnosu na Rusiju. Ovakvom utisku verovatno doprinose i oprečne poruke koje dolaze od ključnih političkih aktera. Građani Srbije takođe nemaju jedinstven stav o tome u kom pravcu bi trebalo da se kreće država kada je u pitanju spoljna politika. Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da većina želi u Evropsku uniju, ali se Rusija ipak doživljava kao najveći prijatelj i država koja na međunarodnom planu najviše vodi računa o interesima Srbije.

I. LJUDSKA PRAVA U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE

1. Obaveze Srbije u odnosu na članstvo u UN i ratifikovane univerzalne međunarodne ugovore

Srbiju obavezuju svi najvažniji univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima.[1] 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.

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]

Građani Srbije imaju mogućnost podnošenja individualnih predstavki pred svim komitetima UN koji ovu mogućnost predviđaju, sem pred Komitetom za ekonomska, socijalna i kulturna prava jer Srbija nije ratifikovala Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Komitetom za prava deteta jer nije ratifikovan Protokol uz Konvenciju o pravima deteta u odnosu na individualne predstavke. U 2018. godini nije bilo individualnih predstavki protiv Srbije pred komitetima UN.

---

1 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.

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

1.1. Izveštavanje ugovornih tela UN (komiteta) i specijalne procedure

Države koje su ratifikovale konvencije usvojene pod okriljem Ujedinjenih nacija obavezne su da periodično izveštavaju nadležne komitete o primeni odredaba ovih međunarodnih ugovora i ispunjavanju preporuka koje su ugovorna tela dala u svojim zaključnim razmatranjima u prethodnom ciklusu. U 2018. godini nije razmatran nijedan izveštaj Srbije pred komitetima UN.

Komitet Ujedinjenih nacija za eliminisanje diskriminacije žena (CEDAW) objavio je 8. marta 2019. godine Zaključna zapažanja o četvrtom periodičnom izveštaju Republike Srbije o primeni Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena.[3] Četvrti periodični izveštaj Srbija je podnela oktobra 2017. godine a CEDAW je primio i veliki broj alternativnih izveštaja organizacija civilnog društva.

Komitet je Republici Srbiji dao niz preporuka, iz kojih je evidentno da uprkos pomacima u pogledu unapređenja prava žena, položaj žena u Srbiji i dalje ostaje nepovoljniji u poređenju sa muškarcima. Ovo se posebno odnosi na položaj žena iz višestruko diskriminisanih grupa, a u nekim oblastima su zabeležena pogoršanja u odnosu na prethodni izveštaj Srbije iz 2013. godine.

Jedan set preporuka odnosi se na poboljšanje zakonodavnog okvira. Komitet je pozvao Narodnu skupštinu Republike Srbije da preduzme neophodne mere iz svoje nadležnosti u cilju ispunjavanja preporuka koje se posebno odnose na usvajanje Zakona o rodnoj ravnopravnosti, izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije, Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, Porodičnog zakona i Krivičnog zakonika. Komitet izražava zabrinutost zbog visokog nivoa diskriminatornih rodnih stereotipa koji ometaju unapređenje prava žena, povećanog antirodnog diskursa i negativnih stavova javnosti o rodnoj ravnopravnosti, kao i mizoginih izjava koje mediji prenose, uključujući izjave političara, religijskih vođa i članova akademske zajednice, kao i zbog promocije konzervativnih ideja o tradicionalnoj porodici u kojoj su žene svedene na ulogu majke.

Takođe, Komitet je zabrinut zbog sveprisutnog rodno zasnovanog nasilja prema ženama, posebno prema starijim ženama i ženama sa invaliditetom u rezidencijalnim ustanovama, zbog neadekvatne procene rizika u cilju prevencije rodno zasnovanog nasilja, uključujući i femicid, nedostatka delotvornog krivičnog gonjenja počinilaca, kao i zbog nedostatka sistema prikupljanja podataka i monitoringa slučajeva rodno zasnovanog nasilja prema ženama.

Republici Srbiji je preporučeno da ubrza proces jednake zastupljenosti žena, uključujući Romkinje i žena sa invaliditetom, u svim oblastima javnog i političkog života, posebno na pozicijama odlučivanja, na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i u oružanim snagama i službama u inostranstvu. U Zaključnim zapažanjima je ukazano na lošiji položaj žena iz višestruko marginalizovanih i diskriminisanih grupa, posebno Romkinja, žena sa invaliditetom, starijih žena i seoskih žena, skoro u svim oblastima društvenog života.

3 Dok. UN, CEDAW/C/SRB/Q/4. Dostupno na: shorturl.at/xDOX5.

Komitet je uputio zahtev Republici Srbiji da svoj peti izveštaj o implementaciji upućenih preporuka dostavi u martu 2023. godine.

Po zahtevu Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije iznetom u Zaključnim zapažanjima[4] Republika Srbija je podnela u decembru 2018. godine izveštaj 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.[5] U izveštaju se navodi da je predviđeno organizovanje zajedničkih obuka za sudije, javne tužioce i policijske službenike kako bi unapredili znanja i veštine neophodne za efikasno gonjenje zločina iz mržnje i obezbeđivanja da se kazne učiniocima izriču srazmerno težini zločina. Dalje se navodi da se u skladu sa Uputstvom Republičkog javnog tužioca od decembra 2015. godine, vode posebne evidencije krivičnih dela učinjenih iz mržnje, u smislu člana 54a Krivičnog zakonika koje sadrže podatke o učiniocu krivičnog dela, oštećenom, krivičnom delu, preduzetim radnjama i donetim javnotužilačkim i sudskim odlukama, kao i pobudama za izvršenje krivičnog dela. Takođe, istaknuto je da su izrađene Smernice za krivično gonjenje zločina iz mržnje u Srbiji koje su namenjene javnim tužiocima.

U pismu koje je u maju uputio državi,[6] Komitet pozdravlja informacije o istragama i krivičnom gonjenju za zločin iz mržnje. Međutim, izražava žaljenje zbog nedostatka informacija o naknadi štete žrtvama zločina iz mržnje, nedostatak sveobuhvatnih podataka o broju slučajeva koji su trenutno u toku pred Republičkim javnim tužilaštvom i pred sudovima, kao i zbog nedostataka sveobuhvatnih informacija o prirodi zločina iz mržnje. Komitet je uputio zahtev državi da dostavi ažurirane detaljne informacije i statistiku o zločinima iz mržnje u sledećem periodičnom izveštaju raščlanjeno po etničkoj pripadnosti, broj i prirodu prijavljenih zločina rasističke mržnje, krivično gonjenje i presude u ovim slučajevima, kao i broj nerešenih predmeta i informacije o naknadi štete koje se pružaju žrtvama.

Republika Srbija podnela je u maju 2019. godine Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava Treći periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.[7] Komitet je u novembru 2019. godine dostavio Srbiji listu pitanja (*list of issues*)[8] u vezi sa podnetim izveštajem i zakazao razmatranje za 69. sednicu Komiteta koja će biti održana na proleće 2021. godine.

Komitet protiv mučenja doneo je 2. avgusta 2019. godine odluku kojom je Republiku Srbiju oglasio odgovornom zbog ekstradicije kurdskog političkog aktiviste Dževdeta Ajaza Turskoj 25. decembra 2017. godine.[9] Komitet je utvrdio da je Republika Srbija povredila član 3 i član 22 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih,

4 Dok. UN, CERD/C/SRB/CO/2–5/Add.1. Dostupno na: https://bit.ly/2CYCgpT.

5 Dok. UN, CERD/C/SRB/CO/2–5/Add.1. Dostupno na: https://bit.ly/2qj7aqw.

6 Pismo dostupno na: https://bit.ly/37jRBPU.

7 Izveštaj je dostupan na: https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19967.

8 Dok. UN, CEDAW/C/SRB/Q/4. Dostupno na: https://goo.gl/9GcX2z.

9 Odluka je dostupna na: https://bit.ly/2OpxYgJ.

nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.[10] Državi je naložio da isplati odgovarajuće obeštećenje podnosiocu predstavke i da bez odlaganja uspostavi mehanizam za nadziranje uslova u kojima služi zatvorsku kaznu u Turskoj. Takođe je naloženo da preduzme sve neophodne korake da u budućim slučajevima kada Komitet izrekne privremenu meru ne udaljava osobe sa svoje teritorije pre nego što Komitet donese odluku po pritužbi a u skladu sa članom 22 Konvencije protiv mučenja koji je u ovom slučaju država prekršila.

Srbiju je novembra 2017. godine posetio i Specijalni izvestilac UN za mučenje i drugo surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, Nils Melcer, a u februara 2019. godine objavljen je izveštaj o poseti.[11]

Republika Srbija je ugovornim telima UN u 2019. godini dostavila Treći periodični izveštaj o primeni Konvencije protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (maj 2019) i Treći periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (april 2019).

1.2. Savet za praćenje primene preporuka UN mehanizama za ljudska prava

U 2019. godini održane su dve sednice vladinog Saveta za praćenje primene preporuka UN mehanizama za ljudska prava.[12] Članovima Saveta su predstavljene aktivnosti Republike Srbije u pogledu ispunjavanja obaveza prema ugovornim telima UN za zaštitu ljudskih prava. Pored dostavljanja Trećeg periodičnog izveštaja o primeni Konvencije protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka, Trećeg periodičnog izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i izveštaja o primeni preporuka 16 i 17 Komitetu za eliminaciju rasne diskriminacije, članovi Saveta su upoznati i sa aktivnostima preduzetim na izmenama i dopunama Osnovnog dokumenta Republike Srbije.

Takođe u 2019. godini primetna je veća uključenost organizacija civilnog društva u rad ovog tela. Tako, na inicijativu Platforme organizacija sa saradnju sa UN mehanizmima za zaštitu ljudskih prava održana je prva tematska sednica Saveta u čijem fokusu je bio izveštaj Specijalnog izvestioca UN za mučenje i drugo surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, Nilsa Melcera. Po donošenju odluke Komiteta protiv mučenja u slučaju Dževdeta Ajaza, Savet je organizovao sastanak sa predstavnicima Platforme i Beogradskog centra za ljudska prava na kome se razgovaralo o mogućim načinima postupanja po preporukama koje je Komitet u ovoj odluci uputio Srbiji. Na Devetoj sednici Saveta, predstavnici Platforme su otvorili pitanje neophodnosti uspostavljanja mehanizma za postupanje po preporukama koje su UN komiteti za zaštitu ljudskih prava uputili Srbiji odlučujući po individualnim predstavkama. O ovoj temi Savet će raspravljati u 2020. godini.

10 Opširnije o ovoj presudi vidi u poglavlju II.1.6.

11 Opširnije o izveštaju Specijalnog izvestioca vidi u poglavlju II.1.5.

12 Više informacija o aktivnostima dostupno na: http://vladinsavetun.ljudskaprava.gov.rs/.

2. Obaveze proistekle iz članstva Srbije u Savetu Evrope

2.1. Konvencije Saveta Evrope obavezujuće za Srbiju

Još 1998. godine je tadašnja SRJ ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina.[13] Nadzor nad primenom ove konvencije obavlja Savetodavni komitet Saveta Evrope za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina koji je obavio posetu Srbiji u martu 2019. godine. Ovo je bila četvrta poseta a sastanci su održani sa predstavnicima vlade, civilnog društva i nacionalnih manjina radi razgovora o primeni Okvirne konvencije sa relevantnim zainteresovanim stranama. Posle obavljene posete Savetodavni komitet je objavio svoje četvrto mišljenje o primeni Okvirne konvencije u Srbiji, koje sadrži posebne nalaze i preporuke za dalje praćenje.[14]

Državna zajednica Srbija i Crna Gora ratifikovala je i Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima.[15]

Srbija je 2009. godine ratifikovala Revidiranu evropsku socijalnu povelju (ESP)[16] kojom se štite ekonomska i socijalna prava. Građani Srbije nemaju mogućnost podnošenja kolektivnih predstavki Evropskom komitetu za socijalna prava, kako je predviđeno u ESP jer Srbija nije prihvatila mogućnost podnošenja ove vrste predstavki.

Pored ovih konvencija Srbija je članica i Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima,[17] 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.

Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ratifikovala je još 2004. godine državna zajednica Srbija i Crna Gora (SCG).[18] Građani Srbije mogu da podnose tužbe Evropskom sudu za ljudska prava.

2.2. Srbija i Evropski sud za ljudska prava

Jedno vreme Srbija je bila među državama koje su imale veliki broj slučajeva pred Evropskim sudom za ljudska prava ali se ovaj broj u nekoliko poslednjih godina smanjuje. U 2018. godini Evropski sud je razmatrao 1.269 predstavki podnetih protiv države Srbije od kojih je 1.224 proglašeno neprihvatljivim, a doneto je 13 presuda koje su se odnosile na 45 lica, dok je u 12 presuda ustanovljeno da je povređeno bar jedno pravo zaštićeno Evropskom konvencijom.

---

13 *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 6/98.

14 O nalazima Savetodavnog komiteta vidi u poglavlju IV.4.3.

15 *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovor*)*i*, 18/05.

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

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

18 *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori)*, 9/03, 5/05 i 7/05 – ispr., i *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 12/10 i 10/15.

Prema statistici objavljenoj na sajtu Evropskog suda za ljudska prava u prvoj polovini 2019. godine (period 1. januar – 1. jul) evidentirano je 1.038 predstavki od kojih je 35 dostavljeno državi na izjašnjavanje. Rešeno je 1.106 predmeta od kojih je odbačeno kao neprihvatljivo 1.100 a u 6 predmeta Sud je doneo presudu.

Sredinom 2019. godine (1. jula) pred Evropskim sudom za ljudska prava bilo je 1.953 predstavke u odnosu na Republiku Srbiju koje su čekale na odlučivanje. Ovaj broj je približan broju koje je Sud imao u isto vreme 2018. godine, što znači da trend obraćanja Evropskom sudu već nekoliko godina opada.

Za izvršenje presuda Suda zadužen je Komitet ministara Saveta Evrope mada u praksi postupak praćenja izvršenja presuda obavlja odeljenje za izvršenje presuda (*Department for the Execution of Judgments*). Do sada je razmatrano izvršenje 507 presuda Evropskog suda koje su se ticale Srbije od kojih je 450 završeno konačnim rešenjem.

Podaci na sajtu koji se odnosi na izvršenje presuda Evropskog suda[19] evidentirana su 32 nova predmeta u 2019. godini, 57 u toku, dok je za 35 usvojeno konačno rešenje. Takođe je prema evidenciji o dodeljenim naknadama prema presudama Suda u 2019. godini navedeno da je Srbija trebala da u 2019. godini isplati iznos od 547.510 EUR.

Evropska konvencija o ljudskim pravima predviđa mehanizam prijateljskog poravnanja. Član 39 Konvencije predviđa da se Sud, u svakoj fazi postupka, može staviti na raspolaganje stranama u sporu kako bi se postiglo prijateljsko poravnanje zasnovano na poštovanju ljudskih prava ustanovljenih Konvencijom i protokolima uz nju. Ovaj postupak je poverljiv i ukoliko poravnanje bude postignuto, Sud skida predmet sa svoje liste. Nakon toga, odluka se dostavlja Komitetu ministara Saveta Evrope koji nadgleda izvršenje odredbi prijateljskog poravnanja predviđenih odlukom.

U toku 2019. godine, Komitet ministara doneo je 13 odluka (rezolucija) u postupku kontrole izvršenja prijateljskih poravnanja pred Evropskim sudom za ljudska prava. U pomenutim odlukama, Komitet ministara je utvrdio da je Srbija izvršila prijateljska poravnanja zaključena sa 125 podnosilaca predstavki pred Evropskim sudom za ljudska prava i isplatila im ukupno 259.410,00 EUR. Najveći broj poravnanja se odnosi na slučajeve (ne)izvršenja sudskih presuda, u kojima su podnosioci predstavki tvrdili da je povređen član 6 Evropske konvencije.

2.3. Izveštaj Grupe država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO)

Srbija je članica Grupe država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) od aprila 2003. godine. GRECO je aprila 2019. godine objavio privremeni izveštaj o usaglašenosti sa preporukama iz četvrtog kruga evaluacije (Sprečavanje korupcije u odnosu na članove parlamenta, sudija i tužilaca),[20] koji je GRECO usvojio na

19 Podaci dostupni na: https://rm.coe.int/1680709761.

20 Podaci dostupni na: https://rm.coe.int/grecorc4–2019–5-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respe/168093bc55.

82. plenarnom sastanku u martu 2019, u kome se konstatuje da opšti nivo usaglašenosti Srbije sa preporukama GRECO o sprečavanju korupcije u odnosu na članove parlamenta, sudija i tužilaca više nije „globalno nezadovoljavajući". U izveštaju se navodi da nijedna od 13 preporuka nije sprovedena na zadovoljavajući način, ali je postignut napredak u tri – u vezi sa uvođenjem pravila postupanja poslanika u odnosima sa lobistima, u odnosu na preispitivanje načina ocenjivanja sudija i u reformi postupka izbora i napredovanja javnih tužilaca i njihovih zamenika.

To praktično znači da je od 13 preporuka iz Izveštaja o evaluaciji za 2015. godinu 10 delimično sprovedeno, a tri nisu sprovedene. U Izveštaju se navodi da je načinjen iskorak usvajanjem Zakona o lobiranju i da, ako se on dosledno sprovede obezbediće veću transparentnost kontakata parlamentaraca sa lobistima, ali se dodaje da je neophodno da se usvoji kodeks ponašanja poslanika, što bi moralo da bude prioritet, ali i da se usvoje mere za poboljšanje transparentnosti zakonodavnog procesa, kako bi se obezbedili adekvatni vremenski okviri, unapredile rasprave o nacrtima zakona i izbegla praksa usvajanja zakona po hitnom postupku osim u izuzetnim okolnostima.

Što se tiče sudija i tužilaca, GRECO napominje da su u toku ustavne reforme, koje će imati uticaja na neke od preporuka ali izražava zabrinutost zbog načina na koji su se održavale konsultacije, posebno zbog neopravdanih kritika koje su trpele nevladine organizacije, Društvo sudija Srbije i Udruženje tužilaca. S obzirom na važnost ustavnih reformi i bez obzira na pozitivno mišljenje Venecijanske komisije, GRECO ipak navodi da ohrabruje vlasti u Srbiji da osiguraju da ustavni amandmani imaju široku podršku. Očekuje se od vlasti u Srbiji da rade na unapređenju procene učinka sudija i da se poštuje praksa davanja pismenih uputstava.

Konačno, kada je reč o Nacrtu zakona o sprečavanju korupcije, navodi se da on mora da izmeni odredbe koje se tiču sukoba interesa kada su u pitanju poslanici, sudije i tužioci, da se ojača uloga Agencije za borbu protiv korupcije. Pozdravljena je izrada nacrta zakona ali GRECO nije ocenio tekst jer mu u vreme usvajanja Izveštaja nije dostavljen tekst nacrta.

3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu

3.1. Ustav i međunarodne norme

Član 16, st. 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 s Ustavom.

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 nadnacionalinim organizacijama, odnosno primat evropskog prava nad nacionalnim.

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. 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.

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 sudska vlast nezavisna. Takođe, kako je primećeno u Analizi Ustava[21] 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".

U predlogu za promenu Ustava koji je Vlada Srbije dostavila Narodnoj skupštini decembra 2018. navedeno je da ovaj član treba da se menja tako da se odnos tri grane vlasti zasniva na uzajamnom proveravanju, odnosno ograničavanju, a ne kontroli, kako je to predviđeno u važećem Ustavu. Predložena je i promena odredbi koje se odnose na sudove i javna tužilaštva, odnosno članovi 142–165, i posledično promena članova 99 (nadležnost Narodne skupštine), 105 (način odlučivanja u Narodnoj skupštini) i 172 (izbor i imenovanje sudija Ustavnog suda). U toku 2019. godine Narodna skupština nije stavila na dnevni red ovaj predlog pa će o njemu raspravljati novi skupštinski saziv posle izbora u proleće 2020. godine.

Mada je deo Ustava koji definiše ustavni položaj pravosuđa veoma važan 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 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.[22] 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

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

22 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.

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.

U raspravi o promenama Ustava neophodno je uskladiti odredbe koje se tiču prava na pravnu pomoć (čl. 67). 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 prava koja uživaju svi građani, Ustav garantuje pripadnicima nacionalnih manjina i dodatna individualna i kolektivna prava koja oni ostvaruju individualno ili u zajednici sa drugima. 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[23] stanovništvo Srbije čini više od 20 etničkih grupa, multikulturalnost bi trebala naći mesto u Ustavu kao vrednost koja odlikuje Srbiju kao političku zajednicu.

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.[24]

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.[25]

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

23 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.

24 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.

25 Vidi *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECmHR, App. no. 5493/72 (1976); *Informationsverein Lentia protiv Austrije,* ECtHR, 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).

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).[26] 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).[27]

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.

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 bezbednosti, ko je odgovoran za rad ovih službi i uredi oblast njihove demokratske kontrole.[28]

3.2.1. Redovni i vanredni pravni lekovi i ustavna žalba[29]

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. 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).

26 Član 202, st. 1 Ustava.

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

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

29 Detaljnije o redovnim i vanrednim pravnim lekovima vidi u *Izveštaj 2018*, I.3.3.

Zakon o parničnom postupku (ZPP)[30] garantuje pravo na žalbu na bilo koju odluku prvostepenog parničnog suda. 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 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. O reviziji odlučuje Vrhovni kasacioni sud.

Zakon o parničnom postupku predviđa mogućnost izjavljivanja izuzetno dozvoljene revizije zbog pogrešne primene materijalnog 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 odlučuje 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, tač. 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)[31] predviđa pravo na žalbu (čl. 432). 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.

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

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

Tek ako javni tužilac nađe da nema osnova za krivično gonjenje, oštećeni može da preuzme gonjenje (čl. 52).

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 Zakonu o opštem upravnom postupku,[32] Zakonu o vanparničnom postupku,[33] i u Zakonu o izvršenju i obezbeđenju.[34]

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).[35]

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

33 *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.

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

35 Detaljnije o ustavnoj žalbi vidi u *Izveštaj 2018*, I.3.3.2. i u poglavlju III.6.4.

II. POSEBNA PRAVA

1. Zabrana zlostavljanja

1.1. Normativni okvir

Republika Srbija je ugovornica svih najvažnijih međunarodnih ugovora koji zabranjuju mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje i kažnjavanje.[1] Prema tome, pravni okvir, praksa i napredak u oblasti poštovanja apsolutne zabrane zlostavljanja izloženi su periodičnoj kontroli univerzalnih i regionalnih tela za zaštitu ljudskih prava.[2]

Zabrana zlostavljanja, kao i prava koja predstavljaju garancije protiv zlostavljanja, propisana su u članovima 25, 27, 28 i 29 Ustava.[3] Jedina garancija koja nije pronašla svoje mesto u Ustavu jeste pravo na obavezan i nezavisan lekarski pregled osobe lišene slobode.

U članu 39, st. 3 Ustava propisana je zabrana proterivanja stranaca (van procedura predviđenih zakonom i bez mogućnosti žalbe) na teritoriju gde mu preti progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili gde mu preti ozbiljno kršenje prava zajemčenih ovim ustavom.[4]

Krivični zakonik Srbije (KZ)[5] ne definiše na adekvatan način krivično delo kojim se inkriminiše mučenje kao zasebno delo. Krivični zakonik i dalje ima dva krivična dela kojima se inkriminiše mučenje, koja se praktično preklapaju. Reč je o krivičnim delima iznuđivanje iskaza (čl. 136 KZ) i zlostavljanje i mučenje (čl. 137 KZ). Pored toga, ne postoji nikakva razlika između osnovnog i kvalifikovanog oblika iznuđivanja iskaza (čl. 136, st. 1 i 2 KZ) i težeg oblika zlostavljanja i mučenja kada ga

1 Evropska konvencija, Pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka i Opcioni protokol uz ovu konvenciju, Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

2 UN Komitet za ljudska prava (CCPR), UN Komitet protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CAT), Specijalni izvestilac za mučenje i drugo surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (Specijalni izvestilac za mučenje), Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT).

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

4 O slobodi kretanja stranaca vidi više u poglavlju II.11.

5 *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.

učini osoba sa statusom službenog lica (čl. 137, st. 3 u vezi sa st. 2 KZ). Poslednjim izmenama KZ su izjednačene i kazne za ova dva krivična dela.[6]

Kada je reč o krivičnom delu zlostavljanje i mučenje, ono je previše široko postavljeno. Naime, predviđeno je da učinilac mučenja i drugih oblika zlostavljanja može biti svako, dok članovi 1 i 16 Konvencije protiv mučenja i drugog surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (Konvencije protiv mučenja)[7] zahtevaju neki oblik učešća službenog lica u izvršenju.[8]

I dalje je ostao problem neadekvatnih zaprećenih kazni i mogućnosti nastupanja zastarelosti krivičnog gonjenja i izvršenja kazni za zlostavljanje. Propisane kazne (10 godina za iznuđivanje iskaza i najteži oblik zlostavljanja i mučenja) nisu srazmerne težini čina mučenja. Postoje slučajevi u praksi u kojima je dolazilo do zastarelosti gonjenja za dela zlostavljanja.

Na ove nedostatke, pored Beogradskog centra, godinama unazad ukazivali su CAT,[9] CCPR,[10] EK,[11] CPT[12] i Specijalni izvestilac za mučenje.[13]

Zabrana zlostavljanja izričito je propisana i u Zakonu o policiji (ZoP)[14] (čl. 33, st. 1, tač. 7) i u Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija[15] (čl. 6, st. 2). Takođe, princip *non-refoulement* izričito je propisan Zakonom o azilu i privremnoj zaštiti[16] (čl. 6, st. 3) i Zakonom o strancima (čl. 83, st. 3).[17]

1.2. Poštovanje principa non-refoulement

Princip *non-refoulement* u smislu međunarodnog prava ljudskih prava podrazumeva zabranu vraćanja bilo kog pojedinca na teritoriju (zemlje porekla ili treće

6 *Sl. glasnik RS*, 35/19.

7 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori*, 9/91.

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

9 Završne napomene na inicijalni periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/1, 19. januar 2009. godine, st. 5, i Završne napomene na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/2, 3. jun 2015. godine, st. 8.

10 Završne napomene na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, CCPR/C/SRB/CO/2, 20. maj 2011. godine, st. 11, i Završne napomene na treći periodični izveštaj Republike Srbije, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, st. 26–27.

11 *Serbia 2016 Report*, Evropska komisija, SWD(2016) 361 final, Brisel 2016, str. 61 i *Serbia 2018 Report*, Evropska komisija, SWD(2018) 152 final, Brisel 2018, str. 24.

12 Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti CPT od 31. maja do 7. juna 2017. godine, CPT/Inf (2018) 21, st. 24 i 28.

13 Izveštaj Specijalnog izvestioca za mučenje, A/HRC/40/59/Add.1, st. 10–12. Dostupno na: https://undocs.org/A/HRC/40/59/Add.1.

14 *Sl. glasnik RS*, 6/16, 24/18 i 87/18.

15 *Sl. glasnik RS*, 55/14 i 35/19.

16 *Sl. glasnik RS*, 24/18.

17 *Sl. glasnik RS*, 24/18 i 31/19.

zemlje), gde mu preti mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje. Dakle, i princip *non-refoulement* ima apsolutni karakter (*jus cogens*) i nameće obavezu državama da, prilikom svakog postupka koji za svoj krajnji ishod može imati odluku o udaljenju, temeljno i ozbiljno ispitaju rizike od zlostavljanja u zemlji dobrovoljnog ili prinudnog udaljenja.[18]

Ustav Srbije ne uvodi princip *non-refoulement* već se članom 39 samo zabranjuje proterivanje stranaca, ali iako nije izričito propisano da žalba na odluku o prinudnom udaljenju ima automatsko suspenzivno dejstvo, što može predstavljati problem u praksi budući da zakonska rešenja variraju u pogledu ove fundamentalne garancije protiv *refoulement*-a, može se izvesti zaključak da je ovaj princip ipak predviđen Ustavom Srbije.

Nažalost, gotovo ni u jednoj od procedura koja za krajnju posledicu može imati odluku o prinudnom udaljenju ne postoje procesne garancije od *refoulement-a*, ili pak u praksi organa nadležnih za sprovođenje tih procedura nedostaje neophodna temeljitost u ispitivanju tog rizika.

Prema ranije važećem Zakonu o strancima,[19] žalba protiv odluke kojom se strancu nalagalo napuštanje teritorije Srbije nije imala suspenzivno dejstvo. Prema članovima 38 i 80 novog Zakona o strancima je određeno da žalba protiv odluke o odbijanju ulaska i žalba protiv odluke o vraćanju ne odlažu izvršenje osim ukoliko postoji neki od razloga koji su propisani članom 83 ovog zakona, a oni se odnose na zabranu prinudnog udaljenja lica na teritoriju gde mu preti opasnost od zlostavljanja. Opisano zakonsko rešenje je nejasno. Ako donosilac neke od ovih odluka zna za postojanje razloga iz člana 83 Zakona o strancima on ne treba da donese odluku o odbijanju ulaska ili vraćanju, jer time krši prinicip *non-refoulement*. Ukoliko bi se pomenute odredbe Zakona o strancima tumačile na način da podnošenje žalbe u kojoj se iznesu razlozi koji se odnose na zabranu *refoulement*-a dovodi do odlaganja izvršenja odluke o odbijanju ulaska ili odluke o vraćanju, treba primetiti da bi u tom slučaju za vreme od obaveštavanja lica o odbijanju ulaska ili vraćanju do dana ili časa podnošenja njegove žalbe odluka o odbijanju ulaska ili vraćanju ipak bila izvršna. S druge strane, žalba protiv rešenja o otkazu kratkotrajnog boravka strancu ne odlaže izvršenje rešenja, tj. nema suspenzivno dejstvo.[20] Isto važi i za zahtev za odlaganje izvršenja upravnog akta predviđen Zakonom o upravnim sporovima.[21] Iako Upravni sud ima obavezu da o osnovanosti zahteva za odlaganje odluči u roku od pet dana i eventualno naloži odlaganje izvršenja,[22] upravni akt o kome je reč je izvršan do donošenja odluke Upravnog suda.

---

18 Detaljnije o ovoj obavezi države videti presude: *J. K. i drugi protiv Švedske*, ECtHR, App. no. 59166/12, st. 83 i *F. G. protiv Švedske*, EctHR, App. no. 43611/11, st. 115.

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

20 Član 39 Zakona o strancima.

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

22 Član 23 Zakona o upravnim sporovima.

U izveštaju Specijalnog izvestioca za mučenje od 2019. godine navedeno je da policijski službenici na aerodromu „Nikola Tesla" u vreme posete nisu preduzimali nikakve aktivnosti da ispitaju rizike od zlostavljanja nakon vraćanja stranaca kojima je odbijen ulazak i da se odluke o vraćanju loše dokumentuju. Osobe zadržane u tranzitnoj zoni sa kojima je razgovarao Specijalni izvestilac izjavile su da nisu imale priliku da kontaktiraju svoju ambasadu ili advokata i da nemaju pristup prevodiocu, a dve od njih su izrazile strah od progona u slučaju vraćanja u zemlju iz koje su doputovale, dodajući da su izrazile nameru da traže azil u Srbiji ali da su im policijski službenici Stanice granične policije na aerodromu rekli da „to nije moguće".[23]

1.3. Praksa pravosudnih organa u postupcima protiv učinilaca zlostavljanja

Kao i ranijih godina, u Srbiji postoji ozbiljan problem nekažnjivosti službenih lica za mučenje, nečovečno i ponižavajuće postupanje i kažnjavanje, što se, između ostalog, konstatuje u poslednjim izveštajima CAT[24] i CCPR.[25] Najnoviji izveštaji CPT od 2018. i Specijalnog izvestioca za mučenje od 2019. godine takođe govore o velikom broju kredibilnih navoda o zlostavljanju u odnosu na koje ili nije uložen nikakav napor kako bi se detaljno istražili ili preduzeti napori nisu bili adekvatni.[26]

Jedan od osnovnih problema odnosi se na ljudske, profesionalne i tehničke kapacitete javnih tužilaštava, ali i neadekvatna zakonska rešenja u kojima nije precizno definisana rukovodeća uloga tužilaštva u odnosu na policiju. Tako je pravilo, da se u većini postupaka koji se pokreću protiv policijskih službenika za krivična dela zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza tužilaštvo u svom radu oslanja na MUP, čime se narušava nezavisnost i nepristrasnost istrage jer nastaje situacija u kojoj „kolege istražuju kolege".[27] S druge strane, oštećeni su onemogućeni da preuzimaju krivično gonjenje u slučaju da tužilaštvo u ranijim fazama odustane od gonjenja, zato što važeći Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)[28] to dozvoljava tek od potvrđivanja optužnice.[29]

ZKP predviđa skraćeni postupak za sva krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do 8 godina, što takođe predstavlja problem u ovoj oblasti.[30] To je postupak u kome nema obavezne istrage, već tužilaštvo može doneti naredbu za preduzi-

23 A/HRC/40/59/Add.1, st. 49–51. Dostupno na: https://undocs.org/A/HRC/40/59/Add.1.

24 CAT/C/SRB/CO/2, st. 10.

25 CCPR/C/SRB/CO/3, st. 26–27.

26 CPT/Inf (2018) 21, str. 3–5 i st. 9–32, A/HRC/40/59/Add.1, st. 20–28. Dostupno na: https://undocs.org/A/HRC/40/59/Add.1.

27 Vidi više u *Izveštaj 2017*, II.2.2.2.

28 *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 i 35/19.

29 Član 52 ZKP, vidi više i u *Izveštaj 2017*, II.2.2.2, kao i Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti CPT od 26. maja do 5. juna 2015. godine, CPT/Inf (2016) 21, st. 20.

30 Član 495 ZKP.

manje pojedinih dokaznih radnji.[31] Na ovaj problem ukazao je CAT 2015. godine,[32] a slična konstatacija se našla i u izveštaju CPT iz 2018. godine.[33]

1.4. 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 tri osnovne garancije protiv zlostavljanja, odnosno tri osnovna prava koja pripadaju svakoj osobi koju policija liši slobode: pravo na advokata, pravo osobe u pitanju da o svom lišenju slobode obavesti treće lice po svom izboru i pravo na nezavisan lekarski pregled.[34] Ova tri prava ključna su kako bi se osobe u prvim trenucima lišenja slobode, kada je rizik od zlostavljanja najveći, zaštitila od policijskih službenika koji u težnji da obezbede i prikupe što više dokaza često pribegavaju nedozvoljenim sredstvima. Značaj zaštite prava lica lišenih slobode ogleda se i u tome što, ako je do zlostavljanja zaista i došlo, poštovanje ovih procesnih garancija dovodi do očuvanja dokaza (npr. opis povreda lekara ili advokata pozvanog po službenoj dužnosti i brzog otkrivanja učinioca zlostavljanja).

Međutim, uživanje ova tri prava u praksi u Srbiji može se dovesti u pitanje ne samo zbog nepreciznih zakonskih i podzakonskih odredaba već i zbog neadekvatne prakse koja se odnosi na rad lekara pred koje su dovedene osobe sa vidljivim tragovima nasilja. Ipak, ohrabruje činjenica da je od sredine februara 2019. godine Advokatska komora Srbije uspostavila kol-centar za postavljanje advokata po službenoj dužnosti na teritoriji cele Srbije.[35] Ovaj kol-centar bi trebalo da suzi prostor za zloupotrebe, tj. za favorizovanje onih advokata koji ne postupaju uvek u najboljem interesu branjenika i da utiče na rešavanje problema koje je CPT ponovo konstatovao u izveštaju 2018. godine: pasivan stav branioca po službenoj dužnosti (angažovanih da zastupaju interese okrivljenih slabijeg socijalnog statusa); veliki broj navoda u kojima su osobe lišene slobode tvrdile da su ih *ex-officio* advokati savetovali da priznaju delo koje im se stavljalo na teret; ignorisanje tragova mučenja i činjenica da je prvi kontakt sa okrivljenim uspostavljen tek nakon izlaska pred sudiju ili tužioca.[36] Slične kritike na rad branilaca po službenoj dužnosti u Srbiji postoje i u izveštaju Specijalnog izvestioca za mučenje od 2019. godine.[37]

---

31 Vidi više u *Izveštaj 2016*, II.2.3.

32 CAT/C/SRB/CO/2, st. 10.

33 CPT/Inf (2018) 21, st. 24, 26 i 28.

34 Standardi CPT – „Najbitniji" odeljci opštih izveštaja CPT, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2006; Izvod iz 2. opšteg izveštaja, CPT/Inf (92) 3, Strazbur 2007, st. 36; i Izvod iz 12. opšteg izveštaja, CPT/Inf (2002) 15, st. 40.

35 Vidi: aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2019/02/SAJT-PO%C4%8CETAK-RADA-KOL-CENTRA-AKS.pdf.

36 CPT/Inf (2018) 21, st. 10, 35 i 36.

37 A/HRC/40/59/Add.1, st. 14. Dostupno na: https://undocs.org/A/HRC/40/59/Add.1.

CPT je u više desetina slučajeva konstatovao da se lekarski pregledi osoba kojima je nakon policijskog zadržavanja određen pritvor obavljaju površno, i to tako što lekar konstatuje povrede, ali ne na dovoljno detaljan i precizan način. Retko se uzima izjava od osobe na kojoj su uočene povrede i u najvećem broju slučajeva lekar ne daje mišljenje o uzročnoposledičnoj vezi između opisanih povreda i izjave. U svom izveštaju iz 2018. godine, CPT nije zabeležio nijedan slučaj u kome je zavodska ustanova u kojoj su konstatovani očigledni tragovi zlostavljanja obavestila nadležnog tužioca,[38] a Specijalni izvestilac za mučenje je takođe konstatovao nedovoljnu stručnost medicinskog osoblja u istrazi, tumačenju i dokumentovanju znakova zlostavljanja.[39]

1.5. Izveštaj Specijalnog izvestioca za mučenje

Izveštaj o poseti Specijalnog izvestioca za mučenje Srbiji i Kosovu novembra 2017. godine objavljen je u proleće 2019. Osim kritika upućenih zbog velikog broja konzistentnih navoda lica lišenih slobode o policijskom zlostavljanju, u izveštaju su date ocene koje se odnose na zatvorski sistem, policijsko zadržavanje, ustanove socijalne zaštite i zaštitu izbeglica i migranata.

Tako je konstatovano da su poslednjih nekoliko godina preduzeti značajni napori ka obnovi i povećanju kapaciteta postojeće infrastrukture u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, ali da prenaseljenost i loši materijalni uslovi i dalje ostaju glavni problem u nekim zavodima. To je, na primer, slučaj sa Kazneno-popravnim zavodom u Sremskoj Mitrovici čije prijemno odeljenje je popunjeno daleko iznad predviđenih kapaciteta, a jedan stambeni paviljon unutar tog zavoda je potrebno hitno renovirati. Specijalni izvestilac je primetio manjak medicinskog osoblja u zatvorima, ukazujući i da je stekao utisak da ne postoje posebni programi za pritvorena i osuđena lica koja pate od hroničnih bolesti, uključujući rak i HIV.

U izveštaju je navedeno da su ćelije u novobeogradskoj policijskoj stanici u veoma lošem stanju, bez pristupa prirodnom svetlu i ventilaciji i sa veoma lošim sanitarnim i higijenskim uslovima i da držanje ljudi u njima predstavlja okrutno, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje koje se mora odmah obustaviti.

Specijalni izvestilac je posetio i dve ustanove socijalne zaštite za osobe sa psihosocijalnim invaliditetom – Othon centar u Staroj Moravici i Dom u Veterniku, i konstatovao da u ovim ustanovama postoji ozbiljan nedostatak osoblja, što je prepreka za individualizovan rad sa korisnicima, pa se kontakti sa korisnicima svode na hranjenje, presvlačenje i tuširanje. Sa zabrinutošću je u izveštaju navedeno da lica u ovim ustanovama nisu bila razvrstana po starosti, polu i invalidnosti, da su deca sa invaliditetom uglavnom ležala u krevetićima ili metalnim krevetima s malo ili bez ljudskog kontakta, a da su svim ženama propisivana kontracepcijska sredstva. U

38 CPT/Inf (2018) 21, st. 10, 12, 37, 57–60 i 62.

39 A/HRC/40/59/Add.1, st. 23. Dostupno na: https://undocs.org/A/HRC/40/59/Add.1.

ovim ustanovama je primećen i nedostatak nadzora nad fizičkim sputavanjem korisnika ustanova, koje se ponekad koristi nepotrebno ili nesrazmerno. Goruć problem predstavlja i institucionalizacija osoba sa psihosocijalnim teškoćama na osnovu dijagnoze i bez kontakta sa tom osobom. Korisnici često bivaju lišeni poslovne sposobnosti, a u ustanovama ostaju celog života na osnovu saglasnosti staratelja, što se smatra njihovim „dobrovoljnim" smeštajem. Ne postoji adekvatno preispitivanje potrebe njihove institucionalizacije, a mnogi od njih – uključujući decu – ostaju u ustanovama zbog nepostojanja sistema podrške i pomoći u zajednici.

Prema navodima iz izveštaja uslovi smeštaja lica koja se zadržavaju u tranzitnoj zoni aerodroma „Nikola Tesla" su takođe neadekvatni. U prostoriji u kojoj se lica drže postoji nedostatak kreveta i grejanja, opšti higijenski i sanitarni uslovi su loši, a u njoj je stalno uključeno veštačko svetlo. Lica zadržana u toj prostoriji su prinuđena da spavaju na foteljama. Međutim, svima su obezbeđeni obroci za vreme lišenja slobode u tranzitnoj zoni.

Specijalni izvestilac konstatuje da su u prihvatnim centrima koje je obišao obezbeđeni uslovi za osnovni (humanitarni) prihvat migranata. U izveštaju se napominje da su postojale situacije neznatne prenaseljenosti, kao i slučajevi u kojima je po nekoliko porodica smešteno u zajedničkoj prostoriji, a dečaci u prostoriji sa odraslim muškarcima. U Prihvatnom centru u Preševu Specijalni izvestilac je dobio informacije o ograničenju slobode kretanja migranata. Izvestilac je obavešten i o neformalnoj „listi čekanja" za ulazak u Mađarsku, na kojoj se pojedini nalaze i duže od dve godine, a često moraju da plate, odnosno daju mito, da bi bili stavljeni na spisak. Odrasli muškarci koji nisu imali izgleda da pređu granicu regularnim kanalima vrlo često stupaju u kontakt s krijumčarima ili provode vreme po šumama i neformalnim mestima okupljanja u blizini granice, pokušavajući da pređu u zemlje Evropske unije. Mnogi od njih su Specijalnom izvestiocu prijavili da su ih policijski službenici graničnih policija Bugarske, Hrvatske i Mađarske zlostavljali prilikom pokušaja prelaska granice (udarali pesnicama, pendrecima ili puštali pse na njih), a povrede na njihovim telima bile su saglasne navodima o zlostavljanju. Specijalni izvestilac nije primio nijednu ozbiljnu optužbu o zlostavljanju od strane službenika Komesarijata za izbeglice u Srbiji.[40]

1.6. Odluka CAT o izručenju Dževdeta Ajaza Turskoj

CAT je avgusta 2019. doneo odluku kojom je Srbiju oglasio odgovornom za kršenje Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka zbog ekstradicije kurdskog političkog aktiviste Dževdeta Ajaza Turskoj 25. decembra 2017. godine.

U svojoj odluci, CAT je utvrdio da su organi nadležni za sprovođenje postupka azila i postupka ekstradicije povredili član 3 Konvencije jer prilikom odlučiva-

40 A/HRC/40/59/Add.1. Dostupno na: https://undocs.org/A/HRC/40/59/Add.1.

nja nisu ispitali postojanje rizika od zlostavljanja u slučaju izručenja Ajaza Turskoj. Ustanovljen je čitav niz nepravilnosti u radu organa nadležnih za sprovođenje ekstradicionog postupka koje su dovele do kršenja principa zabrane vraćanja na teritoriju države gde postoji osnovan rizik od zlostavljanja.

CAT je posebno istakao da organi koji su sprovodili ekstradicioni postupak – Viši sud u Šapcu, Apelacioni sud u Novom Sadu i ministarka pravde Republike Srbije – nisu ni bili u mogućnosti da utvrde sve činjenice od značaja za donošenje pravilne odluke zbog neadekvatnog prevoda spisa predmeta. Naime, presuda kojom je Ajaz osuđen na zatvorsku kaznu od 15 godina nije bila adekvatno prevedena na srpski jezik, te iz tog razloga navedeni organi nisu mogli da utvrde da li je ona zasnovana na priznanju Ajaza koje je iznuđeno mučenjem. Sa druge strane, na neadekvatnost prevoda spisa koji su dostavljeni iz Turske pored branioca Ajaza ukazivalo je i Apelaciono javno tužilaštvo u Novom Sadu.

CAT je naložio Srbiji da u roku od 90 dana od dana prijema odluke isplati odgovarajuće obeštećenje Ajazu, uključujući i nematerijalnu štetu za pretrpljenu fizičku i psihičku bol i patnju. Takođe, Srbija ima obavezu da neodložno uspostavi mehanizam za nadziranje uslova u kojima Ajaz služi zatvorsku kaznu u Turskoj da bude sigurna da postupanje prema Ajazu nije u suprotnosti sa članom 3 Konvencije. CAT je naložio Srbiji i da – u skladu sa članom 22 Konvencije protiv mučenja koji je u ovom slučaju takođe prekršila – preduzme sve neophodne korake da u budućim slučajevima kada CAT izrekne privremenu meru ne udaljava osobe sa svoje teritorije pre nego što CAT donese odluku po predstavci.[41]

1.7. Odluke Evropskog suda

Odluka ECtHR u slučaju Gjini protiv Srbije od 15. januara 2019. – Podnosilac predstavke je hrvatski državljanin albanskog porekla, koji je tvrdio da je 2008. godine u Kazneno-popravnom zavodu u Sremskoj Mitrovici bio zlostavljan od drugih osuđenika sa kojima je delio spavaonicu, a da zatvorske vlasti ništa nisu preduzele tim povodom. On je tvrdio da su ga drugi osuđenici stalno primoravali da briše pod ćelije i da su ga za to vreme šutirali i nisu mu dozvoljavali da podigne glavu. Takođe su mu pretili da će iscenirati njegovo samoubistvo ukoliko bilo kome kaže šta se dešava u ćeliji. Noću su ga zatvarali u toalet, gde je morao da drži stopala u hladnoj vodi tokom čitave noći. Zbog toga mu se koža na stopalima ljuštila i pojavile su se otvorene rane.

Zlostavljanje se pogoršalo nakon što su osuđeni sa kojima je delio ćeliju saznali za njegovo poreklo. Oni su u nekoliko navrata potapali njegovu glavu u kofu napunjenu vodom, kako bi „testirali kako roni osoba koja živi na hrvatskoj obali". Jednom prilikom su ga prisilili da se bori sa drugim zatvorenikom, nakon čega su

41 CAT/C/67/D/857/2017. Dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/67/D/857/2017&Lang=en.

ga tukli jer se „usudio da udari Srbina". Primoravali su ga da peva nacionalističke pesme, a vrhunac zlostavljanja predstavljalo je silovanje koje je nad njim izvršeno primenom onesposobljavajućeg sredstva koje mu je sipano u čašu vode. Sledećeg jutra je osećao bol u anusu zbog kojeg nije mogao da hoda, a primetio je i krv u svom izmetu. Tog dana su osuđeni sa kojima je delio ćeliju obrijali njegove obrve, što je predstavljalo znak da je on postao nečija „curica". Podnosilac predstavke je tvrdio da su zatvorski čuvari bili potpuno svesni šta mu se događa, da su mu se smejali tokom njegovih šetnji po dvorištu zavoda i da je jedan od njih bio školski drug jednog od osuđenih koji su ga zlostavljali. Zlostavljanje je okončano premeštajem podnosioca predstavke u drugu ćeliju, koje je izvršeno na zahtev njegovog advokata.

Podnosilac predstavke je krajem 2009. godine pokrenuo parnični postupak, tražeći od suda da mu dosudi naknadu nematerijalne štete zbog straha, fizičkog bola i psihičke uznemirenosti usled zlostavljanja kojem je bio izložen tokom boravka u KPZ u Sremskoj Mitrovici. Uprkos tome što je Republičko javno pravobranilaštvo osporavalo njegov zahtev sud je u tom postupku saslušao nekoliko svedoka, od kojih je jedan bio osuđeni koji je izdržavao kaznu u KPZ u Sremskoj Mitrovici u isto vreme kad i podnosilac predstavke. On je izjavio da se seća da je neko pevao nacionalističke pesme noću, da je više puta razgovarao sa podnosiocem predstavke za vreme dok su bili u KPZ u Sremskoj Mitrovici i da je jednog jutra primetio da su njegove obrve bile obrijane, a da je iza ušiju i na gornjem delu ruke imao hematome. On je tvrdio da je podnosilac predstavke tog dana imao čudan pogled i izgledao veoma uplašeno, da je izbegavao društvo drugih osuđenih i da mu se požalio na zlostavljanje koje je trpeo, uključujući i silovanje. Ovaj svedok je potvrdio da su obrijane obrve u zatvoru značile da je ta osoba bila silovana, a primetio je i oštećenu kožu na stopalima podnosioca predstavke.

Po njegovoj oceni, zatvorski čuvari su sigurno čuli da su pevane nacionalističke pesme i morali su da primete druge znakove zlostavljanja nad podnosiocem predstavke, posebno obrijane obrve za koje se znalo šta predstavljaju. Kasnije je još jedan bivši osuđeni iz KPZ u Sremskoj Mitrovici potvrdio da je viđao podnosioca predstavke sa obrijanim obrvama i čudnom frizurom i da ga je čuo kako peva ili vrišti noću, ali se nije mogao setiti šta je zapravo pevao. Stručnjak za traumatologiju i neuropsihijatar su utvrdili da je podnosilac predstavke, usled patnje u zatvoru, pretrpeo fizički bol i umanjenje opšte životne aktivnosti od 10%. Pošto je Apelacioni sud vratio predmet, prvostepeni sud je usvojio tužbeni zahtev podnosioca predstavke i dosudio mu 200.000 dinara na ime nematerijalne štete usled umanjenja opšte životne aktivnosti. Zahtev za naknadu štete usled fizičke patnje podnosioca predstavke je bio odbijen jer – prema mišljenju suda – njegova patnja nije predstavljala teške nego lake telesne povrede za koje se prema zakonu ne može dosuditi nikakva naknada. Sud je takođe odbio da dosudi naknadu zbog pretrpljenog straha. Potom je Apelacioni sud u Beogradu dosudio podnosiocu predstavke iznos od dodatnih 50.000 dinara za strah koji je pretrpeo zbog događaja tokom njegovog boravka u KPZ u Sremskoj Mitrovici. Ustavni sud je odbacio ustavnu žalbu podnosioca predstavke u delu koji se odnosio na povredu prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta.

Država je pred ECtHR tvrdila da verzija događaja podnosioca predstavke nije potkrepljena dokazima, s obzirom da je propustio da pribavi medicinsku dokumentaciju koja potvrđuje njegove navode. Država je tvrdila i da se podnosilac predstavke nije žalio zatvorskom osoblju zbog navodnog zlostavljanja i da ono stoga nije ni moglo da mu pruži odgovarajuću zaštitu.

Utvrđenje činjenice da je podnosilac predstavke bio zlostavljan u KPZ u Sremskoj Mitrovici sud je zasnovao i na nalazu nacionalnog suda da je podnosilac predstavke pretrpeo umanjenje opšte životne aktivnosti zbog događaja koji su se desili dok je bio zatvoren, i da to „ne dovodi ni do kakvog drugog zaključka nego da je on bio žrtva događaja ili niza događaja koji su ozbiljno narušili njegovo zdravlje" tokom njegovog boravka u KPZ u Sremskoj Mitrovici. Podsećajući na obavezu države da sprovede delotvornu istragu uvek kad se pojave znakovi da je došlo do zlostavljanja, i oslanjajući se na nalaze CPT da je nasilje među zatvorenicima u KPZ u Sremskoj Mitrovici bilo ozbiljan problem, kako pre, tako i nakon ovog događaja, ECtHR je zauzeo stav da je zatvorsko osoblje u KPZ u Sremskoj Mitrovici moralo primetiti da su obrve podnosioca predstavke bile obrijane i da je njegova koža oštećena, kao i da su morali čuti ili je trebalo da čuju vrištanje podnosioca predstavke i pevanje nacionalističkih pesama tokom noći. ECtHR je zaključio da vlasti u Srbiji nisu obezbedile bezbedno okruženje podnosiocu predstavke i da nisu uspele da otkriju, spreče ili vrše preventivni nadzor nad nasiljem kome je on bio podvrgnut. Nadležni organi nisu pokrenuli istragu o zlostavljanju, iako su podnosilac predstavke i njegov advokat o tome na različite načine obavestili državne organe (obraćajući se Ministarstvu pravde, predsedniku Republike, ombudsmanu i najzad podnoseći tužbu zbog naknade nematerijalne štete). Na ime naknade nematerijalne štete, ECtHR je podnosiocu predstavke dosudio 25.000 evra.[42]

Odluka ECtHR u slučaju Almaši protiv Srbije doneta 8. oktobra 2019. – Podnosilac predstavke je tvrdio da ga je 18. aprila 2011. godine, u Regionalnom centru granične policije u Subotici, za vreme dok je bio lišen slobode a pre dolaska branioca koji mu je određen po službenoj dužnosti, policijski službenik nekoliko puta udario u lice zbog čega je na saslušanju koje je usledilo priznao zločin, bojeći se daljeg zlostavljanja policijskih službenika. On je narednog dana, 19. aprila, bio priveden istražnom sudiji kome je u prisustvu drugog branioca kojeg je sâm izabrao izneo da je prethodne večeri bio zlostavljan u policiji od strane policijskog službenika kojeg je opisao, dodajući da nije mogao ranije da se požali o tome braniocu koji mu je bio postavljen jer je službenik koji ga je šamarao bio u istoj prostoriji. Istražni sudija ga je pitao da li mu je potrebna lekarska pomoć, što je podnosilac odbio iako je – po njegovoj tvrdnji – osećao izvesnu bol u predelu u kojem je zadobio povrede.

Po završetku saslušanja pred istražnim sudijom, podnosilac predstavke je pušten na slobodu u 15.35 sati. Sledećeg dana, 20. aprila, oko 9 sati obavio je privatan

42 *Gjini protiv Srbije*, ECtHR, App. no. 1128/16.

lekarski pregled žaleći se lekaru da je udaren u lice. Lekar je zabeležio da je tkivo oko levog oka bilo blago natečeno i osetljivo na dodir, bez promene boje. U okviru krivičnog postupka pokrenutog protiv podnosioca predstavke, policijski službenici su negirali da su zlostavljali podnosioca predstavke, a branilac koji mu je bio postavljen po službenoj dužnosti je izjavio da sporne večeri nije primetio nikakve promene na licu podnosioca predstavke i da se on nije žalio na loš tretman. Istražni sudija je takođe naveo da prilikom saslušanja podnosioca predstavke nije primetio povrede na njegovom licu koje bi se mogle povezati sa navodnim zlostavljanjem.

Iako nije bilo vidljivih tragova na licu podnosioca predstavke koji potiču od navodnog zlostavljanja, ECtHR je smatrao da su navodi o policijskom zlostavljanju bili takvi da su zahtevali efikasnu zvaničnu istragu, ističući da u određenim slučajevima – iako nema dovoljno dokaza koji bi pokazali da je podnosilac predstavke bio zlostavljan – obaveza sprovođenja istrage proizlazi iz visokog rizika od zlostavljanja u kontekstu pritvaranja. ECtHR je primetio da o navodima o zlostavljanju podnosioca predstavke nije vođena posebna istraga koja bi imala za cilj identifikaciju i kažnjavanje odgovornih, a da krivični postupak vođen protiv podnosioca predstavke u kome se pojavilo pitanje zlostavljanja nad njim nije bio sposoban da udovolji tim ciljevima. Štaviše, nacionalni sud je u tom krivičnom postupku odbio da sasluša dva svedoka koja je predložio podnosilac predstavke (lekara i njegovog partnera) smatrajući njihovo saslušanje nevažnim, što je ECtHR okarakterisao kao propust u istraživanju navoda o zlostavljanju, jer su ova lica mogla dati smislene informacije o načinu nastanka povreda, odnosno njihovom postojanju nakon puštanja podnosioca predstavke iz policije. U tim okolnostima, ECtHR je smatrao da postoji povreda procesnog aspekta člana 3 Evropske konvencije.[43]

Odluka ECtHR u slučaju Jevtović protiv Srbije od 3. decembra 2019. – Evropski sud za ljudska prava doneo je presudu u predmetu *Jevtović protiv Srbije* (App. no. 29896/14) u kojoj je utvrdio da su podnosiocu predstavke povređena prava zajemčena članom 3 Evropske konvencije, koji na apsolutan način zabranjuje mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje. Evropski sud je utvrdio da su zaposleni u Službi obezbeđenja u Okružnom zatvoru u Beogradu u dva navrata zlostavljali podnosioca predstavke (2007. i 2009. godine), kao i da su ga decembra 2011. godine zaposleni u Službi za obezbeđenje Kazneno-popravnog zavoda u Požarevcu takođe zlostavljali. Pored pomenutih povreda, Evropski sud je oglasio Srbiju odgovornom jer nadležni pravosudni organi, a pre svega Osnovno javno tužilaštvo u Požarevcu i Osnovni sud u Požarevcu, nisu sproveli efikasnu i delotvornu istragu kako bi otkrili učinioce zlostavljanja i adekvatno ih kaznili. Na ovaj način, Srbija je povredila i procesni aspekt člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima.[44]

43 *Almaši protiv Srbije*, ECtHR, App. no. 21388/15.

44 *Jevtović protiv Srbije*, ECtHR, App. no. 29896/14.

1.8. Značajna dešavanja u Srbiji tokom 2019. u vezi sa zabranom zlostavljanja

Zlostavljanje dečaka u beogradskom vrtiću. – Tokom 2019. predstavnik Srbije je pred ECtHR zaključio poravnanje sa punomoćnikom maloletnika koji je tom sudu podneo predstavku zbog zlostavljanja kojem je, kao sedmogodišnjak, bio izložen 2012. godine u jednom beogradskom vrtiću. Ovom dečaku je vaspitačica, kao kaznu, naredila da se skine go pred ostalom decom, zbog čega je počeo da plače i obećava da nikada više neće pogrešiti. Vaspitačica je potom drugom detetu (drugu podnosioca predstavke) sugerisala da podnosiocu predstavke naredi da se skine, što je on plačući ponovo odbio. Vaspitačica je nastavila da insistira da se dečak skine pred svima, što je on na kraju i učinio i tako nag sedeo pred decom iz vrtića punih 15 minuta. Vaspitačica je dobila otkaz ugovora o radu, protiv nje je podneta krivična prijava a prema saznanjima punomoćnika ona nije osuđena.

Predškolska ustanova je roditeljima maloletnika isplatila 250 hiljada dinara na ime naknade nematerijalne štete, iako je prethodno obećan iznos od 800 hiljada dinara. U pokrenutom postupku pred ECtHR, predstavnik Srbije je podnosiocu predstavke ponudio da mu na ime naknade nematerijalne štete isplati iznos od 7.500 evra umanjen za onoliko koliko je dečaku već isplaćeno, što su roditelji maloletnika prihvatili. Međutim, država im je nakon toga isplatila oko 1.000 evra manje od dogovorenog, jer je u ranije isplaćeni iznos računala i druge troškove koji nisu predstavljali naknadu nematerijalne štete (advokatske troškove, sudske takse i sl.).[45]

Uvođenje kazne doživotnog zatvora u Srbiji. – Nakon zasedanja Saveta za nacionalnu bezbednost na kojem se raspravljalo o kaznenoj politici sudova u Srbiji, sredinom januara 2019. godine, predsednik Srbije je izjavio da će doći do „drastičnog i drakonskog" povećanja propisanih minimalnih i maksimalnih kazni za određena krivična dela, kao i do uvođenja kazne doživotnog zatvora[46] koju je prethodno u zakonodavnoj inicijativi podržalo oko 160.000 građana. Iako je najavljeno da će ove izmene krivičnog zakonodavstva biti usvojene u parlamentu u roku od mesec dana, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika je tek krajem aprila objavljen na sajtu Ministarstva pravde.[47] Pored toga, javnost Srbije je ostala uskraćena i za informaciju o tome ko su bili članovi radne grupe koja je pripremila ovaj nacrt.

Nacrtom KZ je, pored ostalog, predviđeno uvođenje kazne doživotnog zatvora za sva krivična dela za koja se ranije mogla izreći kazna zatvora od trideset do četrdeset godina, kao i za najteže oblike krivičnih dela protiv polne slobode (silovanje, obljuba nad nemoćnim licem, obljuba sa detetom, obljuba zloupotrebom položaja).

45 *Đorđević protiv Srbije,* ECtHR, App. no. 12608/18. Više na: www.politika.rs/sr/clanak/441661/Hronika/Vaspitacica-naredila-decaku-da-se-za-kaznu-skine-go-slucaj-stigao-do-suda-u-Strazburu.

46 Videti, na primer: www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3385250/vucic-najavio-drakonske-kazne-za-zlocince.html i www.youtube.com/watch?v=dHUhf0JNRj0.

47 Dostupno na: www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php.

Za najteže oblike krivičnih dela protiv polne slobode – koja do 2019. godine nisu ni bila kažnjiva najstrožim zatvorskim kaznama od 30 do 40 godina – kao i za ubistvo deteta ili bremenite žene, predložena je i zabrana uslovnog otpuštanja, dok je za osuđene koji izdržavaju kaznu doživotnog zatvora zbog izvršenja drugih krivičnih dela predviđena mogućnost uslovnog otpuštanja nakon 27 godina izdržavanja kazne.

Izmene Krivičnog zakonika nisu bile praćene zadovoljavajućim obrazloženjem. U obrazloženju Nacrta KZ stajalo je da je kriminalnopolitičko opravdanje kazne doživotnog zatvora u tome što ona treba da bude izuzetna kazna koja zamenjuje smrtnu kaznu (koja je u Srbiji ukinuta 2002. godine) i da se za najteža krivična dela u odnosu na određene učinioce vremenska kazna lišenja slobode ne pokazuje kao adekvatna. Takođe je navedeno da bi kazna zatvora od 30 do 40 godina, čije je ukidanje predloženo izmenama, mogla biti nehumanija od kazne doživotnog zatvora utoliko što osuđeni koji bude pred kraj svog života pušten na slobodu po pravilu nema sredstava za život, nalazi se u dubokoj starosti i sa prekinutim vezama sa porodicom i prijateljima. Zabrana uslovnog otpusta za dela za koja se može izreći kazna doživotnog zatvora opravdana je samo inicijativom građana koju je tokom 2017. godine organizovala fondacija „Tijana Jurić".[48] O izmenama Krivičnog zakonika (od kojih je jedna uvođenje doživotnog zatvora) nije vođena javna rasprava, a Ministarstvo pravde je tvrdilo da javna rasprava o uvođenju doživotnog zatvora traje od 2015. godine, kada je Ministarstvo prvi put iniciralo uvođenje ove kazne, i da je od tad organizovano više okruglih stolova na istu temu.[49]

Ova tema je privukla i veliku pažnju opšte i stručne javnosti, budući da su postojala ozbiljna neslaganja između predstavnika Ministarstva pravde, s jedne, i organizacija civilnog društva i pojedinih predstavnika stručne javnosti, s druge strane, o opravdanosti uvođenja te kazne i njenom dejstvu na ljudska prava, pre svega na zabranu zlostavljanja.[50] Početkom maja, veliki broj predstavnika stručne javnosti (članovi međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, nastavnici univerziteta, sudije, tužioci i advokati, kao i gotovo sva udruženja koja se bave zaštitom i promocijom ljudskih prava) podneo je apel Vladi i Narodnoj skupštini kojim je traženo da se iz izmena Krivičnog zakonika obriše odredba o zabrani uslovnog otpusta osuđenih za krivična dela za koja se može izreći kazna doživotnog zatvora.[51] Komesarka za ljudska prava Saveta Evrope je u pismu upućenom ministarki pravde Srbije ukazala da kazna doživotnog zatvora, da bi bila u skladu sa članom 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima, mora biti smanjiva, odnosno da mora postojati mogućnost da se osuđeni nakon određenog broja godina izdržavanja kazne pusti na slobodu ukoliko

48 Više na: tijana.rs/podrzite-inicijativu-za-uvodenje-kazne-dozivotnog-zatvora-spisak-svih-gradova/.

49 Dostupno na: www.mpravde.gov.rs/vest/23961/mogucnost-uslovnog-otpusta-postoji-sem-za-pet-najsvirepijih-krivicnih-dela-.php.

50 Videti: www.youtube.com/watch?v=FwSCa05iB1w, www.bgcentar.org.rs/dozivotni-zatvor-bez-uslovnog-otpusta-vodi-u-krsenje-ljudskih-prava/.

51 Više na: www.bgcentar.org.rs/struka-protiv-kazne-dozivotnog-zatvora-bez-prava-na-uslovni-otpust/, www.bgcentar.org.rs/vladica-ilic-za-n1-uvodenje-dozivotnog-zatvora-bez-prava-na-uslovni-otpust-predstavlja-krsenje-ljudskih-prava/.

za njegovo dalje zadržavanje u zatvoru ne postoje penološki razlozi. Komesarka je pozvala vlasti u Srbiji da preispitaju predlog ove izmene Krivičnog zakonika i da o ovom pitanju organizuju širu javnu raspravu.[52]

Ipak, uvođenje doživotnog zatvora je usvojeno u parlamentu 21. maja u okviru većeg broja izmena Krivičnog zakonika, čije je stupanje na snagu bilo odloženo do 1. decembra 2019. Već narednog dana, 2. decembra 2019. jedan broj organizacija i pojedinaca podneli su Ustavnom sudu inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti izmena Krivičnog zakonika koje se odnose na zabranu uslovnog otpusta za krivična dela za koja se može izreći kazna doživotnog zatvora.[53]

U Izveštaju Evropske komisije za 2019. godine je konstatovano da je početkom maja 2019. godine Vlada Srbije, po hitnom postupku, podnela predlog izmena i dopuna Krivičnog zakonika predlažući uvođenje kazne doživotnog zatvora bez mogućnosti uslovnog otpusta za određena krivična dela, da je Narodna skupština usvojila te izmene 21. maja, kao i da postoje relevantne odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u skladu sa kojima treba proceniti ove izmene.[54]

Policijsko zlostavljanje u zgradi Radio-televizije Srbije. – Tokom jednog protesta građana u Beogradu, marta 2019, nekoliko policijskih službenika je prema jednom građaninu prekomerno primenjivalo silu u zgradi Radio-televizije Srbije. Na internetu je objavljen snimak tog događaja na kojem se vidi kako policijski službenici nanose udarce građaninu koji ne pruža otpor.[55] Nekoliko dana nakon tog događaja Zaštitnik građana je u jednoj televizijskoj emisiji bio upitan da li će se baviti slučajem. Međutim, Zaštitnik je izjavio da želi da prepusti tužilaštvu i sudu da se bave tim slučajem, da njega (ombudsmana) zakon onemogućava da postupa dok se vodi drugi postupak,[56] da Zaštitnik građana ne treba da utvrdi li je došlo do neosnovane primene sile (prekoračenja ovlašćenja policije) pre sistema unutrašnje kontrole policije itd.[57] Utisak je da je Zaštitnik na sve načine pokušavao da izbegne postupanje u tom slučaju, što potkrepljuje i činjenica da do pisanja ovog izveštaja o tom slučaju ništa nije preduzeto.

---

52 Dostupno na: www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-calls-on-serbia-to-ensure-that-its-draft-legislation-concerning-life-imprisonment-is-compliant-with-the-case-law-of-the-european-cour.

53 Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/u-drustvu-u-kojem-postoji-vladavina-prava-nijedan-gradanin-nesme-biti-lisen-ljudskog-dostojanstva/.

54 Dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf.

55 Videti na: www.youtube.com/watch?v=dCVCJO9rQK0&feature=youtu.be&t=11, www.youtube.com/watch?v=ZBf7F6buD0M.

56 Za ovu tvrdnju Zaštitnika građana se ne može naći utemeljenje u Zakonu o Zaštitniku građana niti bilo kom drugom propisu Srbije. O ovom pitanju se izjasnio i Komitet UN protiv mučenja u Zaključnim zapažanjima o Drugom periodičnom izveštaju Republike Srbije. Videti: CAT/C/SRB/CO/2, § 21.

57 Videti više na: https://youtu.be/M8vopUN6X3Y?t=958.

2. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti

2.1. Normativni okvir

Republika Srbija je potpisnica međunarodnih ugovora kojima 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).

Tumačeći član 5 EKLJP Evropski sud za ljudska prava je našao da država, osim što treba da se uzdržava od aktivnog kršenja prava građana na slobodu i bezbednost, ima i dužnost da preduzima odgovarajuće mere kako bi svima u svojoj nadležnosti obezbedila zaštitu od nezakonitog lišenja slobode. U tom smislu, nadležni državni organi su u obavezi da preduzimaju mere koje obezbeđuju delotvornu zaštitu ugroženih lica, uključujući razumne mere radi sprečavanja lišenja slobode za koje vlasti znaju ili bi trebalo da znaju. Država je odgovorna ako prećutno pristaje na lišenje slobode nekog lica od strane privatnih lica ili ako ne prekine takvu situaciju.[58]

Ustav Republike Srbije[59] 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.

Ustav jemči da se lice koje je lišeno slobode odmah, na jeziku koji razume, obaveštava o razlozima lišenja slobode, o optužbi koja mu se stavlja na teret, kao i o svojim pravima i ima pravo da bez odlaganja o svom lišenju slobode obavesti lice po svom izboru. Ustav takođe garantuje da svako ko je lišen slobode ima pravo žalbe sudu, koji je dužan da hitno odluči o zakonitosti lišenja slobode i da naredi puštanje na slobodu ako je lišenje slobode bilo nezakonito. Lice lišeno slobode bez odluke suda mora bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 sati biti predato nadležnom sudu, a u protivnom se pušta na slobodu. Licu lišenom slobode bez odluke suda odmah se saopštava da ima pravo da ne daje izjave, da ima pravo da ne bude

58 Vidi odluke ESLJP u slučajevima *El-Masri protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije,* App. no. 39630/09; *Storck protiv Nemačke*, App. no. 61603/00; *Riera Blume i drugi protiv Španije*, App. no. 37680/97; *Rantsev protiv Kipra i Rusije,* App. no. 25965/04 i *Medova protiv Rusije,* App. no. 25385/04.

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

saslušano bez prisustva branioca koga sâmo izabere ili branioca koji će mu besplatno pružiti pravnu pomoć ako ne može da je plati.

Prema Ustavu, pritvor se može odrediti odlukom suda ako postoji osnovana sumnja da je neko lice učinilo krivično delo i ako je njegovo pritvaranje neophodno radi vođenja krivičnog postupka. Ustavom je garantovano pravo okrivljenog da bude saslušan prilikom donošenja odluke o pritvoru, a da se u slučaju kada je odluka o pritvoru doneta bez saslušanja okrivljenog on u roku od 48 časova od lišenja slobode izvodi pred nadležni sud koji će potom ponovo odlučiti o pritvoru. Pismeno i obrazloženo rešenje suda o pritvoru se mora uručiti okrivljenom najkasnije 12 časova od pritvaranja, a odluku o žalbi na pritvor sud je dužan da donese i dostavi okrivljenom u roku od 48 časova od časa podnošenja žalbe. Prema Ustavu, sud je dužan da trajanje pritvora svede na najkraće neophodno vreme imajući u vidu razloge pritvora, s tim da pritvor u istrazi ne može trajati duže od šest meseci. Okrivljeni se mora pustiti da se brani sa slobode čim prestanu razlozi zbog kojih je pritvor bio određen.

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

Krivični zakonik (KZ)[60] propisuje kaznu zatvora (koja se može izvršavati u ustanovi za izvršenje krivičnih sankcija i u prostorijama u kojima osuđeni stanuje),[61] 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).[62] Zakonom o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica[63] (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 u vaspitno-popravni dom i upućivanje maloletnika u posebnu ustanovu za lečenje i osposobljavanje).[64] Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)[65] poznaje više mera kojima se ograničava sloboda kretanja (pre svega osumnjičenih) lica,[66] a pojedine od njih predstavljaju mere lišenja slobode (npr. mera pritvora, zabrane napuštanja stana – sa ili bez elektronskog nadzora, zadržavanja osumnjičenog do 48 sati).[67] Pored policijskog, ZKP

60 *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.

61 Član 45 KZ.

62 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*.

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

64 Vidi članove 21–23 i 28–32 ZMUKD.

65 *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 i 35/19.

66 Vidi npr. članove 288–290 ZKP.

67 Vidi članove 208–223 i 294 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.[68]

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[69] predviđena su ovlašćenja dovođenja,[70] zadržavanja lica i privremenog ograničenja slobode kretanja,[71] Zakonom o prekršajima[72] mere privođenja i zadržavanja,[73] a u skladu sa Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima[74] 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 ili nastavi sa vršenjem tog prekršaja, dok se ne steknu uslovi za njegovo privođenje prekršajnom sudu.[75] Zakon o policiji i Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama uređuju postupak prinudnog hospitalizovanja lica sa mentalnim smetnjama u odgovarajućim zdravstvenim ustanovama.[76] Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici[77] 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.[78]

Zakon o strancima (ZoS)[79] propisuje mogućnost lišenja slobode stranca u Prihvatilištu za strance MUP za potrebe prinudnog udaljenja. Ovo lišenje slobode može trajati do 90 dana, uz mogućnost produženja za još 90 dana.[80] Slično tome, Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti (ZoAPZ)[81] 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.

68 Član 292 ZKP.

69 *Sl. glasnik RS*, 6/16, 24/18 i 87/18.

70 Komunalni milicionari imaju ovlašćenje da nadležnom organu (MUP) dovedu lice čiji identitet ne mogu da provere, radi utvrđivanja njegovog identiteta. Takođe su ovlašćeni da lice zatečeno u vršenju prekršaja iz oblasti koja je u delokrugu komunalne milicije, čiji je identitet prethodno proveren ili utvrđen, dovedu nadležnom prekršajnom sudu, uz podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Vidi član 22 Zakona o komunalnoj miliciji, *Sl. glasnik RS*, 49/19.

71 Članovi 82–90 Zakona o policiji.

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

73 Članovi 190–193 Zakona o prekršajima.

74 *Sl. glasnik RS*, 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – odluka US, 24/18, 41/18, 41/18 – dr. zakon, 87/18 i 23/19.

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

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

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

78 Član 14 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

79 *Sl. glasnik RS,* 24/18 i 31/19.

80 Članovi 87–88 ZoS.

81 *Sl. glasnik RS,* 24/18.

Postoji mnogo nedostataka u domaćim propisima i njihovoj primeni u pogledu poštovanja navedenih ustavnih garancija i garancija koje proizlaze iz ratifikovanih međunarodnih ugovora. Primera radi, iako Ustav jemči pravo okrivljenog da bude saslušan prilikom donošenja *odluke* o pritvoru,[82] u praksi se događa da sudije produžavaju pritvor okrivljenima bez njihovog saslušanja o razlozima za produženje pritvora, iako su oni dostupni sudu. Razlog ovakve neustavne prakse sudova bi mogao biti pojmovno razlikovanje *određivanja* i *produženja* pritvora u tekstu ZKP[83] i pogrešno tumačenje da je saslušanje obavezno samo pri određivanju pritvora[84] (iako produženje pritvora ustvari predstavlja njegovo određivanje na novi vremenski period). Takođe se u praksi dešava da se u rešenjima o zadržavanju osumnjičenih do 48 sati ne navode materijalnopravni razlozi za zadržavanje, već samo razlozi za određivanje pritvora – koji su osnov hapšenja, ali ne i jedini osnov za zadržavanje osumnjičenog (od hapšenja do saslušanja) do 48 časova.

Dosta problema postoji u pogledu garancije iz Ustava Srbije da lice lišeno slobode bez odluke suda mora biti bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 časova, predato nadležnom sudu. Tako, prema Zakonu o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, u postupku prinudne hospitalizacije lice može biti lišeno slobode bez odluke suda četiri, pa čak i pet dana.[85] Pored toga, ZoS i ZoAPZ propisuju mogućnost da se protiv gore navedenih odluka o lišenju slobode u Prihvatilištu za strance sudu mogu podneti tužba (ZoS), odnosno žalba (ZoAPZ), ali ne garantuju obavezno sudsko preispitivanje pomenutih odluka o lišenju slobode stranaca i tražilaca azila. Na ovaj način je ozakonjena mogućnost da ova lica, suprotno Ustavu, budu lišena slobode bez odluke suda mnogo duže od 48 časova, što se u praksi često i dešava.

I najzad, domaćim propisima (ZoS, ZoAPZ i Zakonom o graničnoj kontroli[86]) nije uređeno pitanje lišenja slobode stranaca i tražilaca azila u tranzitnom prostoru aerodroma. Stranci koji po oceni policijskih službenika ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju i koji treba da budu vraćeni u zemlju porekla ili treću zemlju, zadržavaju se u tranzitnom prostoru beogradskog aerodroma od nekoliko sati do nekoliko dana. Ova lica ni zakonima ni dosadašnjom praksom policijskih službenika nisu tretirana kao lica lišena slobode (ne donose se odluke o njihovom lišenju slobode, ne poučavaju se o pravima lica lišenih slobode, ne vrši se obavezno sudsko preispitivanje odluka o njihovom lišenju slobode u tranzitnom prostoru aerodroma itd), iako njihovo zadržavanje u tranzitnom prostoru aerodroma zadovoljava sve uslove da bude smatrano lišenjem slobode.[87]

82 Član 30, st. 2 Ustava Srbije.

83 Član 214, st. 1 ZKP.

84 ZKP određuje da će sud pre donošenja odluke o *određivanju* pritvora saslušati okrivljenog o razlozima za određivanje pritvora (čl. 212, st. 2).

85 Videti članove 25–29 Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama.

86 *Sl. glasnik RS,* 24/18.

87 Videti: *Riad i Idiab protiv Belgije*, ECtHR, App. nos. 29787/03 i 29810/03.

2.2. Značajna dešavanja u Republici Srbiji tokom 2019. godine u vezi sa pravom na slobodu i bezbednost ličnosti

2.2.1. Hapšenja zbog nošenja improvizovanih vešala na građanskim protestima

Po nalogu javnog tužilaštva, beogradska policija je početkom februara 2019. uhapsila dvojicu muškaraca, od kojih je jedan bio maloletan, zbog toga što su na jednom građanskom protestu u Beogradu nosili improvizovana vešala. Njima se stavljalo na teret izvršenje krivičnog dela rasne i druge diskriminacije, a nakon hapšenja i policijskog zadržavanja bio im je određen i pritvor.[88] Iako se za krivično delo koje se stavljalo na teret maloletniku po zakonu nije mogao izreći maloletnički zatvor – zbog čega je i mera pritvora *ipso facto* i *ipso jure* bila nesrazmerna i neopravdana,[89] on je u Okružnom zatvoru u Beogradu bio pritvoren pet dana.[90]

Pritvor je bio određen i policajcu iz Šapca koji je na svom fejsbuk profilu objavio sliku predsednika Srbije kako visi obešen,[91] a kragujevačka policija je po nalogu tužilaštva tokom februara privela 66-godišnjaka zbog toga što je na građanskom protestu nosio improvizovana vešala sa obešenom lutkom na kojoj je pisalo: „Ja penzioner."[92] Prema navodima porodice uhapšenog Kragujevčanina, njemu je nakon privođenja pozlilo, zbog čega je noć proveo u bolnici[93] i protiv njega je podneta krivična prijava za krivično delo rasne i druge diskriminacije.[94]

2.2.2. Hapšenje uzbunjivača koji je ukazao na zloupotrebe u fabrici Krušik povezane sa ocem ministra unutrašnjih poslova

Prema pisanju medija, sredinom septembra 2019. godine naoružani specijalci su u krugu fabrike namenske industrije Krušik u Valjevu uhapsili Aleksandra Obradovića, oduzeli mu poslovni računar, a iz njegovog stana zaplenili i njegov privatni računar i eksterne memorije. Hapšenje je usledilo nekoliko dana nakon što je portal *Arms Watch* objavio istraživanje o izvozu oružja iz Srbije u ratom za-

88 Više na: www.blic.rs/vesti/hronika/osumnjicenom-za-nosenje-vesala-na-protestu-i-policajcu-iz-sapca-odredjen-pritvor/7vdssh0.

89 Više na: rs.n1info.com/Vesti/a458881/Pravnici-o-pritvoru-maloletnika-zbog-vesala.html.

90 Dostupno na: www.danas.rs/drustvo/maloletnik-koji-je-nosio-improvizovana-vesala-pusten-iz-pritvora/ i www.blic.rs/vesti/hronika/maloletniku-uhapsenom-zbog-nosenja-makete-vesala-na-gradanskom-protestu-ukinut/5fb96m0.

91 Vidi:. „Do 30 dana pritvora", *RTS*, 5. februar.

92 Više na: www.blic.rs/vesti/politika/covek-koji-je-nosio-obesenu-lutku-na-protestu-u-kragujevcu-pusten-kuci-oglasio-se-i/6w4fwy8.

93 Više na: rs.n1info.com/Vesti/a459147/Pusten-iz-pritvora-covek-koji-je-nosio-vesala-na-protestu-u-Kragujevcu.html.

94 Dostupno na: mondo.rs/Info/Srbija/a1165274/Kragujevac-muskarac-priveden-zbog-vesala-pusten-iz-pritvora.html.

hvaćeni Jemen[95] i dan pre nego što je *BIRN* objavio priču kojom je potvrđeno da je firma koju je zastupao otac ministra unutrašnjih poslova Nebojše Stefanovića po povlašćenim cenama kupovala oružje.[96] Hapšenje i kasnije pritvaranje zaposlenog u Krušiku bilo je nepoznato javnosti sve dok nedeljnik *NIN* u oktobru 2019. nije objavio informacije o tome.[97] Obradoviću je na teret stavljeno izvršenje krivičnog dela odavanja poslovne tajne (čl. 240 KZ).[98]

Iako uhapšenom radniku Krušika sudija za prethodni postupak inicijalno nije odredio pritvor, već meru zabrane napuštanja stana – tzv. kućni pritvor, nakon žalbe javnog tužilaštva Aleksandru Obradoviću je određen pritvor u Okružnom zatvoru u Beogradu. Ovu meru je izreklo vanraspravno veće Višeg suda u Beogradu, smatrajući da su ispunjena čak tri razloga za pritvor: opasnost od bekstva okrivljenog, postojanje okolnosti koje ukazuju da će okrivljeni u kratkom vremenskom periodu ponoviti krivično delo i postojanje okolnosti da će on ometati postupak uticanjem na svedoke. Nakon što je u javnost dospela informacija o pritvaranju Aleksandra Obradovića, nekoliko desetina ljudi se danima okupljalo ispred Okružnog zatvora u Beogradu tražeći njegovo oslobađanje i ističući da je reč o političkom hapšenju čiji je jedini cilj zastrašivanje uzbunjivača.[99]

Sredinom oktobra 2019. godine, Apelacioni sud u Beogradu je ukinuo odluku Višeg suda u Beogradu kojom je Aleksandru Obradoviću određena mera pritvora i predmet vratio na ponovno odlučivanje Višem sudu u Beogradu,[100] koji je ubrzo zatim meru pritvora zamenio merom zabrane napuštanja stana.[101] Mera kućnog zatvora je ukinuta tek 18. decembra 2019. godine. U sredstvima javnog informisanja je preneto da u obrazloženju odluke o ukidanju kućnog zatvora Aleksandru Obradoviću stoji da se javni tužilac nije izjasnio da li predlaže produženje ili ukidanje izrečene mere, a da je Sud našao da više ne stoje razlozi zbog kojih je okrivljenom ranije određena mera kućnog pritvora.[102] Nekoli-

95 Dostupno na: armswatch.com/leaked-arms-dealers-passports-reveal-who-supplies-terrorists-in-yemen-serbia-files-part-3/.

96 Hapšenje u Krušiku: Zavera ćutanja u slučaju Branka Stefanovića", *Javno*, 13. oktobar. Dostupno na: javno.rs/istrazivanja/trgovina-oruzjem-povlascena-cena-za-oca-ministra-policije.

97 Dostupno na: www.pressreader.com/serbia/nin/20191010/281522227841317.

98 Više na: www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/hapsenje-u-krusiku-zavera-cutanja-u-slucaju-branka-stefanovica/.

99 „Protest ispred Centralnog zatvora zbog hapšenja radnika iz Krušika", *N1*, 13. oktobar. Dostupno na: rs.n1info.com/Vesti/a534282/Protest-ispred-Centralnog-zatvora-zbog-hapsenja-radnika-iz-Krusika.html.

100 „Apelacioni sud ukinuo odluku o pritvoru radnika iz Krušika slučaj u višem sudu", *N1*, 14. oktobar. Dostupno na: rs.n1info.com/Vesti/a534531/Apelacioni-sud-ukinuo-odluku-o-pritvoru-radnika-iz-Krusika-slucaj-u-Visem-sudu.html.

101 „Radnik Krušika vraća se u kućni pritvor", *N1*, 14. oktobar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/insajder-apelacioni-sud-ukinuo-resenje-o-pritvoru-uzbunjivacu-iz-krusika/i rs.n1info.com/Vesti/a534551/Radnik-Krusika-vraca-se-u-kucni-pritvor.html.

102 „Ukinut kućni pritvor Aleksandru Obradoviću", *N1*, 18. decembar. Dostupno na: rs.n1info.com/Vesti/a553547/Ukinut-kucni-pritvor-Aleksandru-Obradovicu.html.

ko dana pre ukidanja ove mere, građanska inicijativa „Sloboda za Aleksandra" i Udruženje za zaštitu ustavnosti i zakonitosti su predali Republičkom javnom tužilaštvu potpise 25.000 građana koji traže puštanje iz kućnog pritvora Aleksandra Obradovića.[103]

Krivični postupak protiv Aleksandra Obradovića je i dalje u toku.

Iako je u velikom delu javnosti Aleksandar Obradović prepoznat kao uzbunjivač, nosioci najviših političkih funkcija, među njima i predsednik Republike[104] i predsednica Vlade,[105] tvrdili su da on nije uzbunjivač s obzirom da nije poštovao procedure uzbunjivanja propisane Zakonom o zaštiti uzbunjivača koje se odnose na redosled uzbunjivanja.[106] Osim što sâm Zakon o zaštiti uzbunjivača propisuje da se javnost može uzbuniti, bez prethodnog obaveštavanja poslodavca ili ovlašćenog organa u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, od nastanka štete velikih razmera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza (čl. 19), prema praksi Evropskog suda za ljudska prava objavljivanje poverljivih informacija javnosti može biti zaštićeno u okviru člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima pod nekoliko uslova. Potrebno je da nema drugih (diskretnijih) mehanizama za uzbunjivanje ili da su ti mehanizmi neefikasni, da je u meri u kojoj to dozvoljavaju okolnosti slučaja uzbunjivač proverio da li su informacije koje objavljuje pouzdane i tačne (verodostojne), da postoji javni interes da se informacija sazna bez obzira na to da li postoji pravna obaveza čuvanja tajne, da interes javnosti da zna nadmašuje štetu koja može nastati zbog njenog objavljivanja, kao i da uzbunjivač postupa u dobroj veri.[107]

2.3. 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 2019. godine je praćena praksa pravosudnih organa u pogledu upotrebe mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka (čl. 188–223 ZKP), odlaganja krivičnog gonjenja (čl. 283–284 ZKP) i sporazuma o priznanju krivičnog dela (čl. 313–319 ZKP).

103 Više na: www.danas.rs/drustvo/gradjani-dosli-da-predaju-zagorki-dolovac-peticiju-za-oslobadjanje-obradovica-uzivo/.

104 „Vučić: Lešnjak jeste uzbunjivač, Obradović nije", *RTS*, 15. novembar. Dostupno na: www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3738486/vucic-lesnjak-jeste-uzbunjivac-obradovic-nije.html.

105 „Brnabić: Obradović nije uzbunjivač", *N1*, 15. decembar. Dostupno na: rs.n1info.com/Vesti/a552571/Ana-Brnabic-Obradovic-nije-uzbunjivac.html.

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

107 Vidi i poglavlje III.3.6. Više na: www.bgcentar.org.rs/umesto-da-stiti-uzbunjivace-drzava-ih-zastrasuje/.

Tabela: Prikaz broja lica kojima je određen pritvor i druge mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka[108]

Mere	2016. godine	2017. godine	2018. godine	od 1. januara do 30. juna 2019. godine
Pritvor	5.634	6.754	6.107	3.108
Jemstvo	31	33	23	26
Zabrana napuštanja stana	428 (od toga 215 sa elektronskim nadzorom)	760 (od toga 544 sa elektronskim nadzorom)	677 (od toga 466 sa elektronskim nadzorom)	312 (od toga 198 sa elektronskim nadzorom)
Zabrana napuštanja boravišta	612	512	452	237
Zabrana prilaženja, sastajanja i komuniciranja	372	1.029	1797	897

Tabela: Broj pritvorenika[109]

2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine
1.539	1.736	1.577	1.693

2.3.1. Naknada štete za neosnovano lišenje slobode

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

108 Prikazani podaci predstavljaju praksu preko 90% osnovnih i viših sudova koji su udovoljili zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja Beogradskog centra za ljudska prava. Pojedini sudovi koji nisu udovoljili zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja su kao razlog za nepostupanje pravdali nepostojanjem automatizovanih sistema za dobijanje traženih statističkih podataka i nedostatkom kadrovskih kapaciteta.

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

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)
Prva polovina 2015.	450	172	20	1.939.500
2016.	940	243	61	15.485.000
2017.	815	235	38	10.747.500
2018.	787	257	69	14.418.000
2019.	767	208	51	8.939.948
Ukupno	3.759	1.115	239	51.529.948 (oko 430.000 evra)

Iz navedene tabele može se videti da je Komisiji Ministarstva pravde u periodu od 1. januara 2015. godine do 31. decembra 2019. godine podneto 3.759 zahteva za naknadu štete zbog neosnovanog pritvaranja, da je Komisija u razmatranje uzela 1.115 zahteva, a da je povodom 239 zahteva zaključila sporazume o naknadi štete sa oštećenima.

Broj dana neosnovanog lišenja slobode ne može se sa sigurnošću ustanoviti, s obzirom da Komisija 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 2015. godine do 31. decembra 2019. godine Komisija Ministarstva pravde isplatila ukupno 51.529.948 dinara, što je oko 430.000 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 toku 2019. isplaćeno je 45.001.252 dinara, odnosno oko 382.000 evra.

Tokom 2019. godine, 57 presuda 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 8.375.

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

Statistički podaci o izricanim kaznama zatvora[110]

Dužina kazne	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	Ukupno
Jedan do tri meseca	2.529	1.194	1.293	950	912	6.878
Tri do šest meseci	3.772	2.116	2.269	2.000	1.835	11.992
Šest meseci do jedne godine	3.184	2.422	2.424	2.199	1.860	12.089
Jedna do dve godine	1.631	1.438	1.520	1.448	1.256	7.293
Dve do tri godine	947	875	930	770	753	4.275
Tri do pet godina	677	550	707	628	616	3.178
5–10 godina	191	171	191	156	125	834
10–15 godina	59	34	49	38	29	209
15–20 godina	23	3	22	18	12	78
30–40 godina	11	13	9	11	7	51
40 godina	2	4	5	2	3	16
Ukupno	13.026	8.820	9.419	8.220	7.408	46.893

110 Ovi podaci su preuzeti 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[111]

Dužina kazne	2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine	Ukupno
Do tri meseca	1.365	1.246	1.007	952	4.570
Tri do šest meseci	1.377	1.123	1.216	1.071	4.787
Šest meseci do jedne godine	1.353	1.190	1.151	1.072	4.766
Jedna do dve godine	934	1.037	1.048	944	3.967
Dve do tri godine	675	678	716	678	2.747
Tri do pet godina	633	763	736	722	2.854
Pet do deset godina	331	340	290	264	1.225
Deset do petnaest godina	49	54	70	62	235
Petnaest do dvadeset godina	18	21	19	18	76
Trideset do četrdeset godina	24	15	18	12	69
Ukupno	6.759	6.467	6.271	5.795	25.292

Tabela: Broj lica koja su boravila u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji[112]

Godina	2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine
Osuđena lica	7.670	7.958	8.081	7.927
Pritvorena lica	1.539	1.736	1.577	1.693
Mere bezbednosti	425	489	549	657
Maloletnički zatvor	17	19	20	27
Vaspitna mera	194	200	192	177
Prekršajno kažnjeni	219	267	349	371
Ukupno	10.064	10.669	10.768	10.852

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

112 *Ibid*.

Tabela: Izrečene uslovne osude (sa i bez zaštitnog nadzora)[113]

2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine
18.307	19.290	17.541	17.948	16.880

Tabela: Izrečene uslovne osude sa zaštitnim nadzorom[114]

2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine	od 1. januara do 30. juna 2019. godine
57	42	31	39	26

Tabela: Izrečene i izvršene kazne rada u javnom interesu[115]

Godina	2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine
Izrečene presude	353	329	391	309
Izvršene presude	285	127	280	238

Tabela: Izrečene kazne zatvora koje osuđeni služi u prostorijama u kojima stanuju[116]

2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine	od 1. januara do 30. juna 2019. godine
1.567	2.411	2.311	2.142	1.021

Tabela: Izricanje uslovnog otpusta[117]

2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine
1.583	1.539	1.560	1.445

Tabela: Odluke o prevremenom otpuštanju[118]

2015. godine	2016. godine	2017. godine	2018. godine
10	45	21	37

113 Ovi podaci su preuzeti sa internet-stranice Republičkog zavoda za statistiku: www.stat.gov.rs.

114 Ovi podaci su dobijeni od osnovnih i viših sudova i Uprave za izvršenje krivičnih sankcija putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

115 Ovi podaci su dobijeni od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija i osnovnih i viših sudova putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

116 *Ibid*.

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

118 *Ibid*.

Iz statističkih podataka se može izvesti zaključak da domaći sudovi, kao i svih prethodnih godina, radije pribegavaju izricanju kratkotrajnih kazni zatvora nego alternativnim sankcijama. Od početka 2014. do kraja 2018. godine je izrečeno ukupno 46.893 kazni zatvora. Od tog broja, 30.959 (oko 66%) izrečeno je u rasponu do jedne godine, 7.293 (oko 16%) u rasponu od jedne do dve godine i 4.275 (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 (42.527 kazni). S druge strane, u istom periodu, kazna zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (tzv. kućni zatvor) izrečena je ukupno 9.058 puta, a kazna rada u javnom interesu ukupno 1.753 puta.

Ako se u obzir uzme činjenica da se kućni zatvor može odrediti ukoliko je sud odmerio kaznu zatvora do jedne godine,[119] a kazna rada u javnom interesu za dela za koja je predviđena kazna zatvora do 3 godine,[120] brojke govore da se alternativne sankcije i dalje veoma retko izriču, i da su pravosudni organi imali mnogo prilika da izreknu neku od ovih mera – a nisu.

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

3. Jednakost pred sudom i pravično suđenje

3.1. Pravičnost postupka i efikasnost pravosuđa

Evropska konvencija u nekoliko članova (čl. 6 i 7 i čl. 2, 3 i 4 Protokola br. 7 uz Konvenciju) i Pakt o građanskim i političkim pravima u članu 14 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.

3.2. Javnost rasprave pred sudom

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

119 Član 45, st. 5 KZ.

120 Član 52 KZ.

interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku. Moguću pretnju dodatnom snižavanju standarda javnosti rasprave pred sudom predstavlja rešenje Nacrta amandmana na Ustav iz oktobra 2018. godine. Njime je predloženo da se, osim Ustavom određenih razloga za ograničenje javnosti rasprave, dodatni razlozi za ograničenje mogu uvesti i zakonom. U slučaju usvajanja ovakvog rešenja, javnost rasprave kakvu danas poznajemo bi mogla biti dodatno sužena.

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.[121] Obrazloženje odluke o isključenju javnosti mora biti takvog kvaliteta da opravdava izmenu opšteg pravila o javnosti[122] i da zadovolji sistem srazmernosti. 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.[123]

U praksi, primena načela javnosti suđenja je u značajnoj meri ograničena nedostatkom javno dostupnih informacija o rasporedu suđenja iako Sudski poslovnik[124] sudove obavezuje da svakodnevno objavljuju vreme, mesto i predmet suđenja – na vidnom mestu ispred prostorije u kojoj će se suđenje održati, info tabli u elektronskom obliku ili na drugi pogodan način. Uprkos ovim pravilima, u značajnoj manjini su sudovi koji ažurno objavljuju informacije o vremenu održavanja suđenja, postupajućim sudijama i broju predmeta o kom se raspravlja pred sudom.

Javnost podrazumeva i to da stranke i zainteresovana lica mogu vršiti uvid u spise predmeta, shodno odredbama ZPP i ZKP i poslovnika o radu sudova. Presude treba da budu dostupne ili na sajtu suda ili u zbirci presuda u sekretarijatu suda. Takođe, presude treba da budu javno dostupne, ali su pravne norme koje uređuju njihovo objavljivanje suprotstavljene i ostavljaju značajan prostor za diskrecionu odluku sudova o tome koje će odluke objaviti. Primera radi, Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata, navodi da se odluke sudova, tužilaštva i Ustavnog suda obavezno objavljuju u Službenom glasniku, ali da će to činiti u skladu sa posebnim zakonima. Sa druge strane, posebni zakoni teže da nastave ovaj krug upućivanja na druge propise i da sudovima ostave široku mogućnost da svoje pravnosnažne odluke ne objave. Ilustracije radi, Sudski poslovnik[125] obavezuje sudove da informacije o pravnosnažno okončanim postupcima pred sudom obavezno objavljuju kada je zakonom, ili posebnim propisom predviđeno, kao i u slučajevima za koje je javnost posebno zainteresovana. Posebni kriterijumi o ovoj posebnoj zainteresovanosti javnosti nisu određeni.

121 Vidi više u *Izveštaj 2016*, I.4.7.

122 Član 6 EKLJP.

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

124 Član 57 Sudskog poslovnika.

125 Član 58 Sudskog poslovnika.

Problem je što sajtovi sudova nisu uvek ažurirani. Tako je, na primer, poslednji Bilten sudske prakse Višeg suda u Beogradu objavljen za 2014. godinu,[126] a na sajtu Vrhovnog kasacionog suda se ne objavljuju sve presude, tako da je javnost i uvid u njih otežan. Isti slučaj je i sa sajtom Ustavnog suda na kom je poslednji objavljeni Bilten koji sadrži odluke Ustavnog suda Bilten za 2017. godinu, a koji je objavljen tek u aprilu 2019. godine.[127] Poslovnik o radu Ustavnog suda[128] propisuje da se javnost rada Suda ostvaruje i objavljivanjem na internet stranici Suda dnevnog reda sednica, vremena održavanja javne rasprave, odluka i ustavnosudske prakse i važnijih podataka vezanih za rad Suda.[129] Međutim, na sajtu Ustavnog suda poslednja objava o održavanju neke javne rasprave objavljena još 2016. godine.[130]

3.3. Jednakost građana pred zakonom i jednaka zakonska zaštita

Ustav garantuje svima pravo na pravnu pomoć (čl. 67) i jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije (čl. 21). Uprkos tome, sistem besplatne pravne pomoći i dalje nije funkcionalan, iako je njegovo uspostavljanje već godinama deklarativno na listi prioriteta donosilaca odluka.

3.3.1. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

Posle više od jedne decenije čekanja, Srbija je prošle godina usvojila Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.[131] Ideja ovog zakona je da na celovit način uredi sistem besplatne pravne pomoći, jer su ovu materiju do sada delimično regulisale samo pojedine odredbe u nekoliko zakona. Narodna skupština je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći usvojila početkom novembra 2018. godine, ali je njegova primena počela 1. oktobra 2019. godine.

Zakon je odredio tri kategorije osoba koje imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć. Prvu kategoriju čine oni koji primaju socijalnu pomoć ili dečiji dodatak. U drugu kategoriju spadaju oni čija su primanja tolika da bi imali potrebu za socijalnom pomoći ili dečijim dodatkom, kada bi snosili troškove pravne pomoći. Treća grupa korisnika nije određena na osnovu finansijskog statusa, već na osnovu društvenog položaja mogućih korisnika (ranjive grupe). Zakonom je definisano 13 takvih grupa, među kojima su deca, invalidi, žrtve trgovine ljudima, tražioci azila, izbeglice i sl.

126 Dostupno na: https://www.bg.vi.sud.rs/tekst/251/bilten-sudske-prakse-viseg-suda-u-beogradu.php.

127 Dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Sudska_Praksa/%D0%91%D0%B8%D0%BB%D1%82%D0%B5%D0%BD_2017.pdf.

128 Dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/73–101921/poslovnik-o-radu-ustavnog-suda.

129 Član 29 Poslovnika o radu Ustavnog suda.

130 Dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/88–102256/javna-rasprava-u-predmetu-iuz-1682014.

131 *Sl. glasnik RS*, 87/18.

Tražilac besplatne pravne pomoći treba da se u jedinici lokalne samouprave obrati službeniku koji je dobio akreditaciju Ministarstva pravde i prošao neophodnu obuku za primenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Postupak odobravanja besplatne pravne pomoći je izuzetno složen, posebno imajući u vidu njegovu svrhu. Službenicima lokalnih samouprava je ostavljeno diskreciono pravo odlučivanja o zahtevima, kao i široka mogućnost odbijanja zahteva.

Ukoliko službenik utvrdi da tražilac ima pravo na besplatnu pravnu pomoć, upućuje ga ili u jedinicu lokalne samouprave ili kod advokata, u zavisnosti od konkretnog slučaja. Način dodeljivanja konkretnog pružaoca je prepušten podzakonskom aktu[132] kojim je pitanje redosleda i svrsishodnosti upućivanja korisnika pravne pomoći na konkretnog pružaoca ostalo nejasno i podložno najrazličitijim tumačenjima. Takođe, zabrinjava zakonsko rešenje koje omogućava pružaocu pravne pomoći da se pre preuzimanja slučaja besplatne pravne pomoći o ovom mogućem poslu izjasni, dok korisniku besplatne pravne pomoći ova mogućnost nije data, čak mu je negirano pravo na žalbu na rešenje o odobravanju besplatne pravne pomoći – recimo zbog odabira pružaoca koji mu je dodeljen.[133]

Osim što ga odlikuje visoki stepen diskrecionog odlučivanja, postupak odlučivanja o zahtevima je takođe i visoko centralizovan jer Ministarstvo pravde postavlja i razrešava nadležne službenike koji odlučuju o zahtevu, ali i odlučuje o žalbama na njihove odluke u drugom stepenu.[134]

Ministarstvo pravde je 18. septembra 2019. godine objavilo poziv za upis u Registar pružalaca besplatne pravne pomoći i besplatne pravne podrške.[135] Zakonom je propisano da besplatnu pravnu pomoć pruža samo pružalac koji je upisan u Registar pružalaca besplatne pravne pomoći i da Registar vodi Ministarstvo pravde, kao jedinstvenu javnu elektronsku bazu podataka. Propisano je da će se novčanom kaznom od 5.000 do 100.000 dinara kazniti fizičko lice ako pruža besplatnu pravnu pomoć ili besplatnu pravnu podršku bez upisa u Registar, dok će se pravno lice kazniti novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara. Svi pružaoci besplatne pravne pomoći za rad odgovaraju Ministarstvu pravde, a advokati advokatskim komorama. Finansiranje besplatne pravne pomoći lokalnih samouprava finansira se iz lokalnog budžeta, besplatne pravne pomoći koju pružaju advokati vrši se po tarifi koju određuje Vlada Srbije, dok udruženja ova sredstva obezbeđuju iz donacija i projekata.

Nejasno je zašto je potrebno da se u Registar upisuju i ona lica i organizacije koje ne žele od države da potražuju naknadu za besplatno pružanje pravne pomoći, već im se pod pretnjom novčanog kažnjavanja pružanje besplatne pravne pomoći zabranjuje. Na taj način se praktično uvodi opšta zabrana pružanja svih oblika besplatne pravne pomoći pravnika/ca koji nisu u registru pružalaca besplatne pravne pomoći.

132 Pravilnik o upućivanju podnosioca zahteva na pružaoca besplatne pravne pomoći.

133 Član 33 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

134 *Ibid*., članovi 29, 30, 31.

135 Dostupno na: https://www.mpravde.gov.rs/vest/26213/poziv-za-upis-u-registar-pruzalaca-besplatne-pravne-pomoci-i-besplatne-pravne-podrske.php.

Ministarstvo pravde je 20. septembra 2019. godine donelo više pravilnika za sprovođenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Jedan od pravilnika je i Pravilnik o organizaciji i načinu sprovođenja obuke za primenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.[136] U njemu je propisano da se obuka koja traje dva dana sastoji od teorijske i praktične nastave, a da Pravilnik stupa na snagu 1. oktobra 2019. godine. Postavlja se pitanje kako je pripremana implementacija ovog zakona kada su i ministarka pravde i njen pomoćnik izjavili i pre stupanja ovog pravilnika na snagu, a samim tim i pre propisanih uslova za vršenje obuke, da već ima više od 300 obučenih pravnika u lokalnim samoupravama.[137]

Po Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu,[138] budžet za 2019. nema predviđena sredstva za primenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, tako da njegova stvarna implementacija tokom 2019. još uvek i nije bila moguća. Tek u oktobru 2019. godine Vlada Srbije je usvojila Uredbu o tarifi za pružanje besplatne pravne pomoći[139] koja predviđa mnogo niže tarife nego što je predložila Advokatska komora.[140]

3.4. Ujednačavanje sudske prakse

U radnom tekstu Strategije za razvoj pravosuđa za period 2019–2024. godine[141] se navodi da je do sad samo delimično ostvarena dostupnost sudske prakse, a dostupnost predstavlja preduslov predvidivosti sudske prakse i ujednačene primene prava.

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.

Presudnu ulogu u ujednačavanju sudske prakse imaju 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.[142] Ujednačavanju sudske prakse doprinela bi i baza podataka koja bi omogućila sudovima uvid u postupanje ostalih sudova[143] i dostupna, pregledna praksa Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

136 Dostupno na: https://www.mpravde.gov.rs/files/Pravilnik%20o%20obuci.pdf.

137 Više na: http://www.politika.rs/sr/clanak/439003/Pocela-primena-zakona-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci, 2 oktobar; i http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:821194-Besplatna-pravna-pomoc-od-utorka-dostupna-gradjanima, 28 septembar.

138 *Sl. glasnik RS*, 95/18 i 72/19.

139 *Sl. glasnik RS,* 74/19. Dostupno na: https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/241019/241019-vest5.html.

140 Vidi *RTV* izveštaj od 21. oktobra. Dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/advokati-kompletno-besplatno-brane-za-najvise-130.000-dinara_1059059.html.

141 Dostupno na: https://www.mpravde.gov.rs.

142 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.

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

U januaru 2018. godine predsednici apelacionih sudova su potpisali Sporazum o organizaciji, mestu i vremenu održavanja zajedničkih sednica apelacionih sudova u periodu od 2018. do 2020. godine.[144] Sporazum je potpisan kako bi se definisali uzroci koji dovode do različite sudske prakse i predložio plan aktivnosti koje treba preduzeti u cilju njenog ujednačavanja. Dogovoreno je da će apelacioni sudovi održavati zajedničke sednice svih sudskih odeljenja četiri puta godišnje a dva puta godišnje će se održavati sastanci sa predstavnicima područnih viših i osnovnih sudova. Usvojeni zaključci sa sednica će se dostavljati Vrhovnom kasacionom sudu, a zatim će se zaključci koje je Vrhovni kasacioni sud prihvatio objaviti na internet stranama apelacionih sudova, ali tokom 2019. godine nisu objavljeni.

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 kojim 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.[145] Ove aktivnosti nisu realizovane ni u 2019. godini.

U mišljenju Venecijanske komisije broj 921/2018 o nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu od 25. juna 2018. godine[146] (tačke 28–36) navodi se da treba pažljivo razmotriti kako se garantuje jedinstvena primena zakona, jer se time može dovesti u pitanje unutrašnja nezavisnost sudija i slobodno sudijsko uverenje. Navodi se da je Evropski sud za ljudska prava zauzeo stav da su suprotstavljene sudske odluke ili presude inherentna svojstva svakog pravosudnog sistema zasnovane na mreži osnovnih i apelacionih sudova nadležnih za određenu oblast prava u okviru njihove teritorijalne nadležnosti.

Konfliktne odluke donete u poslednjoj instanci predstavljaju povredu zahteva za pravično suđenje uz istovremeno prisustvo više uslova.[147] Predlog ustavnih amandmana ali i predlog u Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa za period 2013–2018.[148] je da se u cilju ujednačavanja sudske prakse uspostavi posebno telo koje bi se time bavilo, ali Venecijanska komisija je izrazila rezerve u pogledu bilo kog tela izvan pravosuđa koje bi se bavilo harmonizacijom sudske prakse i naglasila

144 Dostupno na: https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/SPORAZUM%20PREDSEDNIKA%20APELACIONIH%20SUDOVA_0.pdf.

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

146 Izveštaj dostupan na: https://www.mpravde.gov.rs/files/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20_prevod%20srpski.pdf.

147 Vidi slučaj *Cupara protiv Srbije*, ECtHR, App. no. 34683/08.

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

da doslednost u sudskoj praksi treba da bude dostignuta odlukama viših sudova. Predlog Venecijanske komisije je i da „Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jedinstvenu primenu zakona sudova kroz svoju sudsku praksu."

Poslednjim nacrtom iz oktobra 2018. godine, ovo rešenje je izmenjeno pa je uvedena formulacija da sudija sudi „vodeći računa o sudskoj praksi" što je ublažilo prethodne formulacije ali sudsku praksu uvodi kao formalni izvor prava, i to tako da je nejasno kako će izgledati implementacija ovakve norme, ako bude usvojena.

Posle kritika koje je uputila Venecijanska komisija u radnom tekstu Strategije razvoja pravosuđa za period 2019–2024. godine se odustalo od predloga za uspostavljanje posebnog tela koje bi se bavilo ujednačavanjem sudske prakse. U radnom tekstu Strategije se navodi da je potrebno i dalje raditi na sprovođenju planova za ujednačavanje sudske prakse, konstantno dopunjavati bazu sudske prakse i da treba razmotriti i proširenje nadležnosti Vrhovnog kasacionog suda u pogledu omogućavanja ulaganja redovnog pravnog leka kod najtežih krivičnih dela.

Imajući u vidu da je Vlada 30. novembra 2018. godine podnela Narodnoj skupštini predlog za promenu Ustava RS,[149] koji se još uvek nije našao u skupštinskom dnevnom redu, još uvek nije jasno utvrđeno na koji način će se Ustavom regulisati pravo građana na ujednačenu sudsku praksu.

3.5. Efikasnost suđenja i pravo na suđenje u razumnom roku

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.[150]

U Srbiji i dalje postoji veliki broj predmeta koji nisu rešeni iako je rešavanje zaostalih predmeta i rešavanje predmeta u razumnim rokovima već godinama najviše na listi prioriteta. Vrhovni kasacioni sud je usvojio u avgustu 2016. godine[151] izmenjeni Jedinstveni program za rešavanje starih predmeta za period od 2016. do 2020. godine.[152]

Prema podacima Vrhovnog kasacionog suda[153] znatno povećanje priliva novih predmeta počev od 2015. godine, nastavljeno je i u prvom polugođu 2019. godine. Povećanje je naročito izraženo u beogradskim osnovnim sudovima i Višem sudu u Beogradu. Zbog ovoga je potrebno povećati broj sudija i sudijskih pomoćnika u

149 Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2018/010–3691_18_Predlog.pdf.

150 Član 32, st. 1 Ustava.

151 Vidi više *Izveštaj 2016*, II.4.4.2.

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

153 Izveštaj Vrhovnog kasacionog suda dostupan na: https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Knjiga%2006%20-%202019%20KONACNA%20SRP_0.pdf.

Višem sudu u Beogradu zato što sudije tog suda u drugostepenoj građanskoj materiji rešavaju najveći broj predmeta, a delegiranje predmeta ostalim višim sudovima ne predstavlja trajnije sistemsko rešenje. Povećan je i priliv predmeta Vrhovnom kasacionom sudu za 6.200 predmeta.[154]

Najveće realno povećanje novih predmeta odnosi se na predmete zaštite prava na suđenje u razumnom roku. U odnosu na prvo polugođe prethodne godine, u prvih šest meseci 2019. godine stiglo je 16.093 predmeta više.[155] Povećan je i broj parnica radi naknade nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku sa 5.819 na 10.561 predmeta, a radi naknade materijalne štete broj predmeta je povećan za 3.649. Do 30. juna 2019. godine bilo je ukupno nerešenih 20.868 predmeta koji se tiču zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

Navedeni podaci ukazuju da utvrđene mere za poboljšanje suđenja u razumnom roku nisu adekvatne i dovoljne. U radnom tekstu Strategije razvoja pravosuđa za period 2019–2024. navodi se da je potrebno nastaviti rad na smanjenju broja nerešenih, naročito starih predmeta, kao i na unapređenju sudske mreže i rešavanju nejednake opterećenosti sudija.[156]

Prema izveštaju o radu sudova za prvih šest meseci 2019. godine, na kraju juna je na nivou cele Srbiji, bilo 732.991 predmeta u kojima postupak traje duže od dve godine računajući od podnošenja inicijalnog akta. Broj tih predmeta bez izvršenja je 144.878. Tokom ovih šest meseci rešena su ukupno 148.271 stara predmeta, a bez izvršenja 93.537 predmeta. U višim sudovima u Srbiji je na dan 30. juna 2019. godine u svim materijama bilo 1.377, a u osnovnim sudovima u Srbiji 254.564 nerešena predmeta starija od 10 godina. U višim sudovima u Srbiji je po žalbama u građanskoj materiji po sudiji, na dan 30. juna 2019. godine bilo prosečno po 239,64 nerešenih starih predmeta.

Sve navedeno ukazuje da su sudovi sve ovo vreme radili s nedovoljnim brojem sudija što je od bitnog uticaja na rešavanje problema suđenja u razumnom roku i rešavanja starih predmeta. U prvom polugođu 2019. godine je odlukom Visokog saveta sudstva bilo određeno 3.019 sudijskih mesta, od tog broja bilo je popunjeno 2.735, a efektivno je postupalo 2.538 sudija u svim sudovima u Republici Srbiji. U odnosu na 2018. godina broj popunjenih sudijskih mesta je veći, ali je u sudijskom sistemu i dalje ostalo nepopunjeno 284 sudijskih mesta što uslovljava umanjenje efikasnosti celokupnog sudskog sistema. Problem predstavlja i prosečna starost sudija koja je povećana na 54 godine, sa najvećim brojem sudija između 50 i 60 godina (1.192 sudije). Ukoliko se ne bude sistemskim rešenjem i blagovremenim popunjavanjem upražnjenih sudijskih mesta obezbedio stručni i iskustveni kontinuitet problemi će biti još veći.

154 Izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za period januar-jun 2019. godine. Dostupan na: https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Knjiga%2006%20-%202019%20KONACNA%20SRP_0.pdf.

155 *Ibid.*

156 Strategija razvoja pravosuđa za period 2019–2024, str. 25. Dostupno na: https://www.mpravde.gov.rs.

Još jedan problem koji se odnosi na efikasnost rada sudova je i taj što je broj sudijskih pomoćnika u odnosu na prošlu godinu smanjen, a i dalje je na snazi zabrana zapošljavanja u sudovima. Sudovi su angažovali diplomirane pravnike na volonterskoj bazi ali oni najčešće, nemajući perspektivu stalnog zapošljavanja u sudu ili tužilaštvu odlaze čim nađu stalni posao.

Kao jedna od mera koja bi mogla da pomogne da se pravosuđe rastereti velikog broja predmeta je posredovanje u rešavanju sporova (medijacija). Medijacija u Srbiji nije obavezna i sudovi je nude kao alternativni način rešavanja onih predmeta u kojima se strane ne slažu, a žele da sami zaštite svoje interese. Rešenje spora biće uz njihov dogovor, brže i jeftinije. 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.

U junu 2017. godine predsednik Vrhovnog kasacionog suda i ministarka pravde doneli su Uputstvo za unapređenje medijacije u Republici Srbiji.[157] U Uputstvu je konstatovano da rezultati primene Zakona o posredovanju u rešavanju sporova[158] 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.

Iako se radi na popularizaciji ovog alternativnog načina rešavanja sporova, očigledno je da ono nije u pravoj meri zaživelo. Na sajtu Ministarstva pravde i dalje nema polugodišnjih izveštaja o broju rešenih predmeta na ovaj način iako je ustanovljena obaveza podnošenja polugodišnjih izveštaja u okviru procesa evropskih integracija u Pregovaračkom poglavlju 23.

Ministarstvo pravde je u decembru 2018. godine formiralo Radnu grupu za izmene i dopune Zakona o posredovanju u rešavanju sporova.[159] Međutim u 2019. godini nema novog zakona niti izmene starog, obuke za medijatore se i dalje obavljaju ali se medijacija kao alternativni način rešavanja sporova retko primenjuje.

Povodom Evropskog dana pravde, koji se obeležava 25. oktobra svake godine, Ministarstvo pravde pozvalo je sudove u Republici Srbiji da organizuju nedelju poravnanja i medijacije radi promocije alternativnog rešavanja sporova.[160] Između Višeg i Osnovnog suda u Nišu i Advokatske komore Niš potpisan je protokol o saradnji u primeni medijacije. Prema izjavi predsednika Višeg suda u Nišu za godinu i po dana primene medijacije ovim načinom rešeno ukupno je 288 predmeta.[161]

157 Uputstvo je dostupno na: https://goo.gl/5xvZQR.

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

159 Dostupno na: https://www.mpravde.gov.rs/vest/24381/potpisan-protokol-o-saradnji-u-primeni-medijacije-izmedju-viseg-i-osnovnog-suda-u-nisu-i-advokatske-komore-nis.php.

160 Vidi više na: https://mpravde.gov.rs/vest/25983/evropski-dan-pravde.php.

161 Vidi: https://niskevesti.rs/u-niskim-sudovima-medijacijom-reseno-skoro-300-predmeta/.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku[162] stupio je na snagu 1. januara 2016. Zakonom je predviđena sudska zaštita prava na suđenje u 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. 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.

Kako je već konstatovano, najveće realno povećanje novih predmeta odnosi se na predmete kojima se traži zaštita prava na suđenje u razumnom roku. Međutim, iako se prema sudskim odlukama donetim u skladu sa Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i na osnovu odluka Ustavnog suda isplaćuju naknade, one su često veoma niske tako da je Evropski sud u slučajevima koji su povodom nezadovoljavajuće naknade pokrenuti protiv Srbije zauzeo stav da lica koja su je dobila i dalje imaju status žrtve zbog izvršene povrede prava na suđenja u razumnom roku. Naime, nezadovoljne stranke podnose predstavke Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu koji utvrđuje da „status žrtve podnosilaca predstavki, zavisi od toga da li je obeštećenje koje im je dosuđeno bilo odgovarajuće i dovoljno u vezi sa pravičnim zadovoljenjem predviđenim članom 41 Konvencije".[163] Novije presude Evropskog suda za ljudska prava ukazuju da taj problem i dalje nije rešen.[164] Tokom 2019. godine Evropski sud je doneo 30 presuda protiv Srbije koje se odnose i na povredu suđenja u razumnom roku, a deo presuda je i dalje zbog toga što podnosilac predstavke u nacionalnom sistemu, iako mu je dosuđena naknada štete nije izgubio status žrtve.[165]

Takođe, treba naglasiti da, iako je namera usvajanja Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku bila da rastereti Ustavni sud ustavnih žalbi čiji je osnov povreda suđenja u razumnom roku, godišnji podaci o radu Ustavnog suda pokazuju da do ovog rasterećenja nije došlo. Naprotiv, broj ustavnih žalbi zbog povrede suđenja u razumnom roku je u porastu. Ovo se najverovatnije dešava jer su stranke suštinski nezadovoljne odlukama instanci određenih posebnim zakonom, ali i zbog toga što je ustavna žalba put ka mogućnosti obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava.

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

163 Vidi npr. slučaj *Hrustić i drugi protiv Srbije*, ECtHR, App. no. 8647/16, presuda od 9. januara 2018, st. 23.

164 Vidi slučaj *Knežević i drugi protiv Srbije*, App. no. 54787/16, presuda od 9. oktobra 2018. godine.

165 Vidi više na: https://hudoc.echr.coe.int.

3.6. Izvršenje sudskih presuda

Narodna skupština Srbije je 26. jula 2019. godine, usvojila izmene Zakona o izvršenju i obezbeđenju.[166] Ove izmene su najavljene kao odgovor na probleme najsiromašnijih dužnika, budući da je predviđeno da vlasnik ne može da ostane bez stana zbog duga manjeg od 5.000 EUR,[167] kao i da one treba da obezbede veću efikasnost i delotvornost pri izvršenju sudskih presuda. Izmene počinju da se primenjuju od 1. januara 2020. godine, što izaziva sumnju da li je to dovoljno vremena za upoznavanje sa svim promenama. Tako je na primer od 1. marta 2020. godine, predviđeno da se može vršiti i elektronsko javno nadmetanje u postupku javne prodaje, a od 1. septembra 2020. godine, biće moguće samo elektronsko nadmetanje u postupcima za prodaju nepokretnosti. Postavlja se pitanje da li će ovako predviđeno javno nadmetanje omogućiti učestvovanje svih građana u ovom postupku s obzirom na stepen obučenosti i pristupu elektronskoj tehnologiji. Ukoliko se pojavi ovaj problem to će dovesti do mogućih poništavanja i vođenja ponovnih postupaka javne prodaje, što će voditi odugovlačenju izvršnih postupaka.

Pored toga, zakon sadrži odredbu o novčanim kaznama za one koji ometaju sprovođenje izvršenja. Imajući u vidu da udruženje „Krov nad glavom"[168] već dugo organizuje proteste kada dolazi do prinudnog iseljenja, i koje je do sada sprečilo preko 150 iseljenja, ova odredba može lako biti upotrebljena protiv ovakvih građanskih akcija. Posebno je problematična odredba o zabrani raspolaganja imovinom od trenutka donošenja rešenja o izvršenju što takođe može da dovede do zloupotreba, kao i odredba po kojoj dužnik ne može da traži veštačenje kada je reč o proceni nekretnine zato što procenu vrše procenitelji na zahtev izvršitelja čime se dužnik stavlja u neravnopravan položaj.

Ako se ima u vidu veliki broj izmenjenih članova,[169] može se očekivati da se u primeni ovog zakona jave problemi i nejednako tumačenje odredbi, budući da Narodna skupština godinama ne vrši i ne objavljuje prečišćene tekstove zakona koji su pretrpeli izmene, iako je u obavezi da to čini. U narednom periodu pokazaće se da li je ispunjen cilj promena i da li je bilo delotvornije izraditi novi zakon ili će cilj izmena moći da se ostvari na ovaj način.

3.7. Zastarevanje predmeta

Još jedan veliki problem sa kojim se već godinama suočava srpsko pravosuđe predstavlja zastarevanje predmeta. Prema podacima o radu sudova u Srbiji koji su

166 *Sl.glasnik RS,* 54/19.

167 Pored kritika da nije bilo javne rasprave o nacrtu ovog zakona organizacija „Krov nad glavom" smatra da nekretnina koja ima funkciju doma ne sme biti predmet izvršenja. Dostupno na: http://zakrovnadglavom.org/2019/07/29/izmene-zio-neprihvatljive/.

168 O akcijama ove organizacije vidi više na: http://zakrovnadglavom.org/.

169 Zakon o izmenama i dopunama ZIO ima 170 članova.

objavljeni u šestomesečnom izveštaju Vrhovnog kasacionog suda od 1. januara do 30. juna 2019. godine zastarelo je ukupno 26.675 predmeta u svim sudovima, od toga u svim prekršajnim sudovima 26.597 predmeta. U svim redovnim sudovima zastarelo je ukupno 72 predmeta. Pokazatelji o zastarelim predmetima ukazuju na znatno smanjenje broja postupaka koji se obustavljaju zbog zastarelosti, naročito u prekršajnim postupcima.

Kao razlog za zastarevanje predmeta u javnosti se navode neefikasnost vođenja postupka od strane suda i javnog tužilaštva. S 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. Ipak pozitivno je što postoji tendencija smanjenja ove negativne pojave po statističkim podacima.

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.

3.8. 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 druš-

tvu 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 političara, predstavlja rizik po nezavisnost pravosuđa.

Zakon o javnom informisanju i medijima[170] (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[171] 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 u 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 strane Vrhovnog kasacionog suda.[172]

U januaru 2016. godine Vlada Republike Srbije donela 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.[173] U julu 2017. godine usvojen je Kodeks ponašanja za narodne poslanike.[174] Međutim, iako se ovim kodeksima takvo postupanje zabranjuje, javnost je i tokom ove godine bila svedok čestih izjava, radnji i postupaka 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.

Prezumpciju nevinosti često krše državni zvaničnici. Naime, postala je skoro redovna praksa da se opozicioni lideri optužuju za izvršenje različitih krivičnih dela, u javnosti se iznose neproverene informacije iako uopšte nisu pokrenuti istražni ili krivični postupci, a ukoliko su i pokrenuti nema sudskog epiloga.[175]

3.9. Sistem e-pravosuđa

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

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine[176] i Akcionim planom za Poglavlje 23, predviđeno je uspostavljanje jedinstvenog siste-

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

171 Član 140 Zakona o javnom informisanju.

172 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 47.

173 Vidi više *Izveštaj 2016*, I.4.9.

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

175 Videti više na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:806047-Vesic-Podsecamo-Djilas-je-novac-otimao-u-dzakovima.

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

ma e-pravosuđa kao sredstva za unapređenje efikasnosti, transparentnosti i celovitosti sudskog procesa nadogradnjom postojećeg sistema za automatsko upravljanje predmetima. Obezbeđenje dostupnosti pouzdane i ujednačene pravosudne statistike i uvođenja sistema nadzora dužine suđenja, takođe je jedan od ciljeva predviđenih ovim dokumentima. Tokom 2019. godine Ministarstvo pravde je preduzelo određene aktivnosti kako bi poboljšalo sistem e-pravosuđa. Tako je potpisan Protokol i Sporazum o elektronskoj razmeni podataka sa Narodnom bankom Srbije, što znači da je od 13. maja 2019. godine dostupan novi servis za pristup bazi podataka Registra imalaca računa fizičkih lica Narodne banke Srbije. Na taj način se umesto dosadašnje prakse slanja pismenih dopisa radi dobijanja informacija od Narodne banke Srbije, pravosudni organi koriste Pravosudnim informacionim sistemom (PIS).[177] Takođe dostupna je nova baza podataka primenjenih oportuniteta,[178] a pravosudnim organima su preko PIS dostupni podaci o prebivalištu, boravištu i istorijatu prebivališta građana.[179] Sve ovo bi trebalo da doprinese ubrzanju sudskih postupaka.

I pored ovih napredaka u oblasti informacionih tehnologija u okviru pravosuđa, sudovi i dalje nemaju standardizovane i kompatibilne sisteme za automatsko upravljanje predmetima. Ovo onemogućava jednostavno statističko i analitičko praćenje rezultata rada.

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.

Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine[180] kao prioritetnu oblast izdvaja primenu informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT) u pravosuđu, navodeći da će do 2020. godine građani sve kontakte sa sudovima moći da obave elektronskim putem, osim onih kontakata koji po svojoj prirodi zahtevaju fizičko prisustvo.

Radni tekst Strategije o razvoju pravosuđa za period 2019–2024. godine takođe sadrži poglavlje o e-pravosuđu. Kao jedan od ciljeva navodi se dalje unapređenje e-servisa unutar pravosuđa, čime bi se obezbedio pristup pravdi, povećanje kvaliteta postupanja i odlučivanja, efikasno upravljanje predmetima, statističko praćenje i izveštavanje o radu. Da bi se sprovele navedene mere potrebno je unaprediti IKT sistem kroz značajna infrastrukturna i softverska ulaganja i unapređenje ljudskih resursa. Takođe je potrebno obezbediti jedinstveno postupanje u celom pravosudnom sistemu u pogledu unosa i razmene podataka u IKT sistemu što podrazumeva i obuku svih korisnika IKT sistema.[181]

177 Vidi više na: https://www.mpravde.gov.rs/tekst/24654/registar-racuna-fizickih-lica-.php.

178 Vidi više na: https://www.mpravde.gov.rs/tekst/24652/baza-primenjenih-oportuniteta.php.

179 Dostupno na: https://www.mpravde.gov.rs/tekst/17837/znacajno-ubrzana-razmena-podataka-sa-mup-om.php.

180 *Sl. glasnik RS,* 51/10.

181 Vidi više na: https://www.mpravde.gov.rs.

4. Pravo na privatnost i tajnost prepiske

4.1. Pravo na privatnost – 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.[182] Prema praksi Evropskog suda, privatnost, između ostalog, obuhvata i fizički i moralni integritet, seksualnu opredeljenost,[183] odnose s drugim ljudima, uključujući i poslovne i profesionalne odnose.[184] Evropski sud prihvata široko tumačenje koncepta privatnosti i smatra da se sadržina ovog prava ne može unapred taksativno odrediti.[185]

Srbiju takođe obavezuje i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka,[186] 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,[187] 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,[188] koje je garantovano članom 23 Ustava.

Član 51 Ustava garantuje pravo na „obaveštenost", u okviru koga se propisuje da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja i određuje da će se ono koristiti „u skladu sa zakonom", što znači da moraju da se poštuju odredbe koje štite pravo na privatnost.

Ustav sadrži načelnu odredbu kojom se 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,

182 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).

183 *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECtHR, App. no. 7275/76 (1981).

184 *Niemietz protiv Nemačke*, ECtHR, App. no. 13710/88 (1992).

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

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

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

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

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).

4.2. 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[189] na član 8 EKLJP, kao i na praksu ESLJP uvodi ovaj standard u naš pravni sistem.

Rešenja sadržana u zakonima[190] kojima je regulisana oblast praćenja komunikacija, prethodnih godina bila su predmet brojnih polemika. Tokom poslednjih 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.[191] 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,[192] 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

189 IUž 1245/10.

190 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).

191 Vidi *Izveštaj 2014,* II.6.4.

192 Dostupno na: https://goo.gl/bTtRHc.

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.[193]

U 2019. godini, kada je u pitanju tajnost prepiske i drugih sredstava komuniciranja dva slučaja su imala velikog odjeka u javnosti, međutim, nijedan nije dobio svoj epilog pred nadležnim institucijama.

Na konferenciji za novinare održanoj 17. juna 2019. godine, zamenik gradonačelnika Beograda Goran Vesić optužio je *N1* za neprofesionalno izveštavanje i tom prilikom rekao da je imao uvid u interne mailove koje je urednik redakcije slao novinarima i da će objaviti prepisku, što je i učinio kasnije tog dana kada je na svom Fejsbuk profilu objavio deo poruke izvršnog producenta Jugoslava Ćosića.[194] Televizija *N1* podnela je krivičnu prijavu protiv zamenika gradonačelnika Beograda jer postoji osnov sumnje da je učinio krivično delo iz člana 142 Povreda tajnosti pisama i drugih pošiljki, kao i protiv nepoznatog počinioca za krivično delo Neovlašćeni pristup zaštićenom računaru, računarskoj mreži i elektronskoj obradi podataka iz člana 302 Krivičnog zakonika.[195] Do trenutka pisanja izveštaja javnost nije upoznata na koji način je zamenik gradonačelnika došao do interne prepiske novinara *N1* kao i koje radnje je Odeljenje za visoko tehnološki kriminal Višeg javnog tužilaštva u Beogradu preduzelo po prijemu krivične prijave.

Druga polovina jula je protekla u međusobnom optuživanju predstavnika i nekadašnjih čelnika izvršne vlasti da su prisluškivali svoje političke protivnike. Ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović izjavio je da je Aleksandar Vučić prisluškivan od 1995. godine, a zatim u periodu od 2000. do 2003. da bi od 2007. do 2012. godine merama nadzora bili podvrgnuti i Goran Vesić i Vladimir Đukanović kako bi se pratila komunikacija sa Vučićem.[196] Ministar inostranih poslova Ivica Dačić potvrdio je da su Aleksandar Vučić i Tomislav Nikolić u periodu kad je bio ministar unutrašnjih poslova bili prisluškivani, da je on bio protiv toga, da je naložio istragu tim povodom kao i da je naložio smene u policiji.[197] Boris Tadić, predsednik Srbije u periodu od 2004. do 2012. godine, izjavio je da u vreme njegovog mandata niko nije bio prisluškivan iz političkih razloga i najavio pokretanje sudskog postupka protiv Aleksandra Vučića zbog izjave Vojislava Šešelja da je Vučić prisluškivao predsednika Tadića, a zatim transkripte razgovora nosio Šešelju u Hag dok je trajalo njegovo suđenje pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.[198]

193 Vidi više, *Izveštaj 2017*, II.5.2. Dostupno na: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014–04/cp140054en.pdf.

194 „Vesić rekao da ima uvid u interne mejlove N1", *N1*, 17. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a492661/Vesic-rekao-da-ima-uvid-u-interne-mejlove-N1.html.

195 „Advokati N1 podneli krivičnu pijavu protiv Gorana Vesića", *Danas*, 27. jun. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/advokati-n1-podneli-krivicnu-prijavu-protiv-gorana-vesica/.

196 „Stefanović: Vučić prisluškivan 15 godina", *RTS*, 30. jul. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/3606974/stefanovic-vucic-prisluskivan-15-godina.html.

197 „Dačić o prisluškivanju Vučića: Žestoko sam bio protiv toga", *Blic*, 31. jul. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/politika/dacic-o-prisluskivanju-vucica-zestoko-sam-bio-protiv-toga/9j37w9j.

198 „Tadić: jedva čekam da me neko tuži zbog prisluškivanja", *N1*, 30. jul. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a503842/Tadic-Jedva-cekam-da-me-neko-tuzi-zbog-politickog-prisluskivanja.html.

Iako se optužbe za prisluškivanje koriste uglavnom za prikupljanje političkih poena i diskreditaciju političkih protivnika, ova tema ne sme ostati dnevnopolitička već je neophodno sagledati je iz ugla potencijalne povrede Ustavom garantovanih prava i neodgovornosti i nekažnjivosti za povredu prava na privatnost. Ako je ministar Dačić izjavio da su u vreme kada je bio ministar unutrašnjih poslova politički protivnici bili prisluškivani, a da je on zbog toga naložio smene u policiji, to znači da je neko od policijskih službenika nezakonito presretao komunikaciju građana Srbije. Postavlja se pitanje čije smene je ministar tražio, da li su ta lica odgovarala za kršenje Ustava i zakona i zašto javnost nije sa tim upoznata. Takođe se postavlja pitanje ko kontroliše rad službi kojima je Ustavom i zakonom dato ovlašćenje da mogu, ali samo uz odobrenje suda, zadirati u nečije pravo na tajnost prepiske ako je bezbednost zemlje dovedena u pitanje ili zbog vođenja krivičnog postupka.

Odbor za kontrolu službi bezbednosti već godinama unazad svojim delovanjem pokazuje da je nefunkcionalno, protokolarno telo koje ne obavlja svoje nadležnosti na valjan način. Ove godine Odbor je održao 6 sednica, od čega su u dva navrata održane po dve sednice u istom danu. Odbor je na ovim sednicama razmatrao izveštaje BIA, VBA, VOA i Generalnog inspektorata u službi ministarstva odbrane. Svi izveštaji su usvojeni bez ijedne zamerke na rad ovih službi. U izveštaju Odbora o izvršenom nadzoru nad radom službi bezbednosti u 2018. godini navodi se da su sve službe radile u skladu sa zakonom i u okviru svojih nadležnosti i zadataka, kao i da su pravovremeno dostavljale sva saznanja, procene i analize o bezbednosnim rizicima i pretnjama. Takođe, Odbor konstatuje da tokom nadzornih poseta i kontrole rada službi, u nadziranim slučajevima, nije bilo propusta prilikom primene posebnih mera i postupaka za tajno prikupljanje podataka.

Izveštaji sa sednica Odbora pokazuju da se on često bavio stvarima koje ne spadaju u nadležnost ovog tela i razmatrao teme koje nemaju mnogo dodirnih tačaka sa kontrolom službi bezbednosti pa se, na primer, može pročitati da je: „(...) Odbor odbacio rezoluciju o ratnim zločinima koje je navodno počinila Srbija na Kosovu i Metohiji a koju su donele prištinske institucije, (...) i smatra da je krajnje vreme da reaguje na provokacije Prištine (...).[199] U izveštajima se takođe ističe bezrezervna podrška predsedniku Aleksandru Vučiću i kritikuje vlast u Prištini, a stil kojim su pisani nije onaj koji treba da se koristi u izveštajima jednog tela Narodne skupštine koje ima konkretan i delikatan zadatak i koje treba da predstavlja funkcionalan mehanizam civilne kontrole službi bezbednosti.[200] Odbor je u 2019. godini dodelio plakete za izuzetan doprinos i jačanje sektora bezbednosti i civilne kontrole službi bezbednosti predsednici Vlade Ani Brnabić,[201] ministru unutrašnjih poslova

199 Izveštaj sa 28. sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti. Dostupan na: http://www.parlament.gov.rs.

200 Vidi detaljnije u izveštajima sa 30. i 31. sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti, dostupan na: http://www.parlament.gov.rs.

201 „Ani Brnabić plaketa odbora za kontrolu službi bezbednosti", *Danas*, 14. april. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/ani-brnabic-plaketa-odbora-za-kontrolu-sluzbi-bezbednosti-narodne-skupstine/.

Nebojši Stefanoviću, državnoj sekretarki MUP Dijani Hrkalović i direktoru policije Vladimiru Rebiću.[202]

Odbor, međutim, nije uočio probleme u tačnosti podataka o radu bezbednosnih službi do kojih su došle nevladine organizacije. Istraživanje Instituta za evropske poslove pokazuje da postoje velika neslaganja u informacijama koje su Viši sud u Beogradu i BIA dostavili odgovarajući na pitanje o broju predloga i primena posebnih mera kojima se odstupa od nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja u 2017. i 2018. godini. Naime, u svom odgovoru nakon rešenja Poverenika, BIA je navela da je u 2017. godini uputila Višem sudu u Beogradu predloge za primenu posebnih mera prema 323 fizička lica i nijedan prema pravnim licima, a u 2018. godini predloge prema 262 fizička lica i jedan predlog prema pravnom licu. Na drugoj strani, Viši sud navodi da je u 2017. godini podneto ukupno 192 predloga u odnosu na fizička lica i 4 predloga u odnosu na pravna lica, dok za 2018. godinu daje podatke da je podneto ukupno 166 predloga prema fizičkim licima i nijedan predlog za pravna lica.[203] Opravdano se postavlja dilema u navedenom istraživanju, da li je razlika u podacima ove dve institucije posledica neažurne evidencije ili su dostavljeni netačni podaci. Takođe je bitno napomenuti da BIA sada već redovno ne odgovara na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja na ovo pitanje dok joj Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti svojim rešenjem po sprovedenom žalbenom postupku ne naloži da dostavi tražene informacije.

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

Iako je Vlada usvojila Predlog zakona o elektronskim komunikacijama još oktobra 2017. godine, on ni u 2019. godini nije ušao u skupštinsku proceduru. Posebno zabrinjava činjenica da je pomoćnica ministra u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija Irina Reljin još u martu 2019. godine izjavila da je Predlog zakona povučen, da će pretrpeti dodatne izmene nakon čega će biti upućen nadležnim ministarstvima, a zatim i Vladi.[204] I državna sekretarka Tatjana Matić je najavila u avgustu 2019. da će novi Nacrt zakona o elektronskim komunikacijama biti uskoro upućen u proceduru usvajanja na Vladi. Do kraja novembra 2019. godine javnosti još nije predstavljen novi nacrt zakona, a poslednja verzija Nacrta zakona o elektronskim komunikacijama koja se nalazi na sajtu Ministarstva uz obaveštenje da je

202 „Skupštinski odbor dodelio nagrade Stefanoviću, Hrkalović i Rebiću", *N1*, 8. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a474581/Skupstinski-odbor-dodelio-nagrade-Stefanovicu-Hrkalovic-i-Rebicu.html.

203 Istraživanje Instituta za Evropske poslove je dostupno na: http://iea.rs/blog/2019/07/10/bia-i-visi-sud-u-beogradu-najpre-odbijaju-a-zatim-daju-kontradiktorne-podatke-o-prisluskivanju-gradjana-srbije/.

204 Vidi: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:782195-Uskoro-nova-verzija-zakona-o-elektronskim-komunikacijama.

usaglašen posle javne rasprave datira iz 2016. godine.[205] On predviđa brojna rešenja koja će naše zakonodavstvo uskladiti sa regulatornim okvirom Evropske unije za elektronske komunikacije i koja za cilj imaju razvoj tržišta elektronskih komunikacija, kao što su neutralnost u pogledu korišćenja radio-frekvencija u pogledu tehnologije i usluge, zajedničko korišćenje i iznajmljivanje radio-frekvencijskog spektra, prekogranični prenos podataka, digitalizaciju korisničkih ugovora, usluga prenosivosti broja za jedan radni dan i dr.

Međutim, iako Nacrt 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, Nacrt zakona izostavlja uređivanje pitanja zadržavanja podataka i upućuje na zakon koji će posebno urediti ovu oblast. Jedna od osnovnih primedbi na Nacrt je da sadrži veliki broj upućujućih odredbi kojima se eksplicitno navodi da će zadržavanje podataka biti uređeno posebnim zakonom. Tako, na primer, član 145 Nacrta predviđa da je u cilju osiguravanja tajnosti elektronskih komunikacija i sa njima povezanih podataka o saobraćaju u javnim komunikacionim mrežama i javno dostupnim uslugama elektronskih komunikacija, zabranjeno prisluškivanje, snimanje, čuvanje, te svaki oblik presretanja ili nadzora elektronskih komunikacija i sa njima povezanih podataka o saobraćaju, *osim u slučajevima utvrđenim zakonom koji uređuje oblast zakonitog presretanja i zadržavanja podataka*. Ili, član 140 koji se odnosi na obradu podataka o lokaciji prema kome operator javnih komunikacionih mreža i javno dostupnih elektronskih komunikacionih usluga može obrađivati podatke o lokaciji krajnjeg korisnika, koji nisu podaci o saobraćaju, samo kada se lica na koja se ti podaci odnose učine neprepoznatljivim ili uz njihov prethodni pristanak radi pružanja usluga sa dodatom vrednošću, u meri i vremenu potrebnom za te svrhe, s tim što stav dva predviđa da se ovo „ne odnosi ... na podatke o lokaciji koji se zadržavaju u skladu sa odredbama zakona koji uređuje zadržavanje podataka". Takođe, u prelaznim i završnim odredbama, u članu 165, 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 će biti usvojen ovaj zakon nije određen, što znači da će i nakon stupanja na snagu novog zakona o elektronskim komunikacijama 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.[206] 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.

205 Nacrt zakona o elektronskim komunikacijama. Dostupan na: https://goo.gl/ff6KjV.

206 Vidi više, *Izveštaj 2017*, II 5.3.

Narodna skupština je u julu 2019. godine[207] usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o elektronskoj trgovini. Ovim zakonom uređuju se uslovi i način pružanja usluga informacionog društva, obaveze informisanja korisnika usluga, komercijalnih poruka, pravila u vezi sa zaključenjem ugovora u elektronskom obliku, odgovornost pružaoca usluga informacionog društva, nadzor i prekršaji. Sa aspekta privatnosti posebno je interesantan član 16 ovog zakona kojim je uređeno u kojim slučajevima se isključuje odgovornost pružalaca usluga koji prenosi elektronske poruke koje mu je predao korisnik usluga. U stavu 3 ovog člana predviđa se obaveza pružaoca usluga informacionog društva koji prenose elektronske poruke koje mu je predao korisnik, da tokom pružanja usluge informacionog društva i minimum 30 dana nakon prestanka pružanja usluge čuva podatke o korisniku usluge informacionog društva, a naročito podatke o IP adresi sa koje korisnik pristupa uslugama informacionog društva tog pružaoca. Na ovaj način propisana je obaveza zadržavanja podataka, međutim, Zakon propušta da uredi ko i na koji način može pristupati ovim bazama podataka. Imajući u vidu iskustva kada je u pitanju pristup bazama podataka mobilnih operatera ovakvo zakonsko rešenje otvara mogućnost zloupotrebe podataka korisnika usluga informacionog društva i kršenja prava građana.

O problemima presretanja elektronske komunikacije i pristupu zadržanim podacima o ostvarenoj komunikaciji Beogradski centar za ljudska prava je upozoravao javnost u prethodnim izveštajima. Ipak, od 2018. godine situacija je utoliko gora jer javnost ostaje uskraćena u potpunosti za informacije o direktnim pristupima zadržanim podacima o komunikaciji građana Srbije od strane policije i službi bezbednosti. Kako je navedeno u analizi SHARE fondacije operatori telefonije i interneta u evidencijama pristupa zadržanim podacima koje dostavljaju Povereniku navode sve manje obaveznih informacija.[208]

Članom 41 Ustava predviđeno je da su odstupanja od prava na tajnost pisama i drugih sredstava komunikacije dozvoljena na osnovu odluke suda i ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije. Policija, bezbednosne službe i tužilaštvo zadržanim podacima koji se nalaze u bazama mobilnih operatera i internet operatora mogu pristupiti direktno preko monitoring centra ili indirektno putem pisanih zahteva koje upućuju operaterima. Za oba načina pristupa zadržanim podacima neophodna je odluka suda, a operateri i državni organi dužni su da vode evidenciju o pristupanju zadržanim podacima i da je dostave Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Iako su evidencije koje dostavljaju operateri i prethodnih godina bile nepotpune, posebno evidencije koje je dostavljao Telekom Srbija, od 2018. godine se uočava trend pada transparentnosti u izveštajima provajdera usluga. Nijedan provajder u svoje izveštaje Povereniku nije uključio evidenciju direktnih pristupa bazama zadržanih podataka. Do 2018. godine, Telenor je jedini evidentirao ovu vrstu pristupa, ali je u izveštaju za

207 *Sl. glasnik RS,* 41/09, 95/13 i 52/19.

208 Istraživanje SHARE fondacije je dostupno na: https://www.sharefoundation.info/sr/pristup-bez-transparentnosti-praksa-zadrzavanja-podataka-u-2018/.

2018. naveden samo broj pisanih zahteva. Svi operatori u svojim izveštajima navode da su ispunili samo zahteve za pristup podacima koji nisu stariji od 12 meseci, ali ove tvrdnje više nije moguće proveriti – ranije su operatori evidentirali period kada su zadržani podaci i vreme kada im je zatražen pristup.

Telenor je naveo da je u 2018. godini primio 390 zahteva za pristup zadržanim podacima, od čega je pozitivno odgovorio na 330, odnosno da je po primljenim zahtevima izvršeno 9.345 pretraga baznih stanica i 181 pretraga IP adresa. Ipak, Telenor je prestao da dostavlja Povereniku podatke u samostalnim pristupima državnih organa zadržanim podacima, kojih je tokom 2017. godine bilo 381.758. Za razliku od kompanija VIP i Telekom, Telenor i dalje evidentira pravni osnov primljenih zahteva za pristup. Po njihovoj evidenciji, 242 zahteva je podneto po osnovu člana 286 Zakonika o krivičnom postupku koji uređuje ovlašćenja policije.

Kompanija VIP je tokom 2018. godine imala 222 zahteva za pristup, i na sve je odgovoreno pozitivno. VIP ne evidentira podatke o pravnom osnovu zahteva za pristup zadržanim podacima, međutim beleži podatke o tome ko je podnosilac: od 222 zahteva, skoro 85% je uputila Uprava kriminalističke policije Ministarstva unutrašnjih poslova, dok su ostale zahteve za pristup uputili različiti osnovni i viši sudovi, kao i osnovna tužilaštva.

Telekom Srbija, najveći operator usluga mobilne telefonije, je naveo da je primio 615 zahteva, od kojih je 501 zahtev ispunjen. Druge detalje o podnetim zahtevima Telekom Srbija nije dostavio.

Kada su u pitanju operatori koji pružaju usluge interneta, može se primetiti da se ukupan broj zahteva koji su im upućeni povećao za oko 20%: tokom 2018. godine upućeno je ukupno 204 zahteva za pristup zadržanim podacima, od čega je pozitivno odgovoreno na 149.

Ministarstvo unutrašnjih poslova navelo je da je tokom 2018. godine poslalo ukupno 115.713 zahteva za pristup, od čega je ispunjeno 115.698. Ukoliko uzmemo u obzir značajnu razliku u broju zahteva koje je evidentirao MUP i onih koje su prijavili operatori, otvara se pitanje tačnosti evidencija operatora, odnosno zakonitosti načina na koji MUP pristupa zadržanim podacima.

Vojno-bezbednosna agencija (VBA) je tokom 2018. godine uputila oko 30% više zahteva u odnosu na 2017. godinu, odnosno 4.654 zahteva, i na sve je odgovoreno pozitivno. Važno je napomenuti da su svi pristupi ove agencije upućeni VIP, Telenoru i Telekomu ostvareni putem pristupnih aplikacija operatora, čime je potvrđeno da ovi operateri mobilne telefonije imaju aplikacije za podnošenje zahteva, ali da ne vode ili ne dostavljaju evidenciju o tome. Takođe, operatori u svojim izveštajima navode da su primili ukupno 1.227 zahteva dok izveštaj VBA navodi četiri puta veći broj, a sporno je i pitanje pravnog osnova za pristupanje zadržanim podacima.

Prema izveštaju Bezbednosno-informativne agencije, koja vodi evidenciju o zahtevima koji su upućeni sudovima i višim javnim tužilaštvima, tokom 2018. godine Višem sudu u Beogradu je upućeno 29 zahteva od kojih je ispunjeno 26, dok je višim javnim tužilaštvima upućeno 1.086 zahteva, od kojih je ispunjeno 1.071.

4.4. Porodični život i porodica

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava porodični život se shvata u smislu faktičkog postojanja bliskih ličnih veza[209] i obuhvata niz odnosa, kao što su brak, deca, odnosi između roditelja i dece[210] i nevenčanih parova koji žive sa svojom decom.[211] Čak i sama mogućnost zasnivanja porodičnog života može biti dovoljna da privuče zaštitu odredbe člana 8.[212] Drugi odnosi za koje je utvrđeno da spadaju pod član 8 obuhvataju odnose sestara i braće, ujaka/tetke i sestričina/bratičina,[213] roditelja i usvojene dece i baba i deda sa svojim unucima.[214] 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.[215]

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.[216] U ovakvim slučajevima prisutan je i problem priznavanja roditeljskih prava osobe koja je promenila pol.

Postupak za zaključenje braka u Srbiji administrativne je prirode i relativno je jednostavan. Bračne i vanbračne zajednice pravno su izjednačene, ali brojni propisi kojima se uređuju pojedina prava koja proističu iz bračnih odnosa još uvek nisu usklađeni sa ovom normom.

---

209 *K. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECmHR, App. no. 11468/85 (1991).

210 *Marckx protiv Belgije,* ECtHR, App. no. 6833/74 (1979).

211 *Johnston protiv Irske,* ECmHR, App. no. 9697/82 (1986).

212 *Keegan protiv Irske,* ECmHR, App. no. 16969/90 (1994).

213 *Boyle protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECtHR, App. no. 16580/90 (1994).

214 *Bronda protiv Italije,* ECtHR, App. no. 22430/93 (1998).

215 *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.

216 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/2011.

Odredbe Porodičnog zakona[217] 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 2019. 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.[218]

Iako je u ovoj godini došlo do konkretnih koraka i delovalo je izvesno da će Narodna skupština usvojiti Predlog zakona o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta, to se pak nije dogodilo. Ministarstvo pravde je u julu obavestilo Komitet ministara Saveta Evrope da su pripremljena dva amandmana na tekst Predloga. Ovim amandmanima se predviđa da u cilju utvrđivanja činjenica koje se tiču novorođenčadi, sud može da naloži sprovođenje DNK analize i da će u krivičnom ili u drugom postupku, organ koji vodi postupak biti obavezan konačnom presudom donetom u postupku sprovedenom po ovom zakonu, a koja utvrđuje činjenice u vezi sa smrću deteta.[219] Krajem oktobra Odbor za pravosuđe i državnu upravu usvojio je tekst Predloga zakona i uputio ga Narodnoj skupštini na razmatranje.[220] Tokom javnog slušanja koje je održano u Narodnoj skupštini 28. novembra predstavnici udruženja roditelja nestalih beba kao i narodni poslanici iz redova opozicije oštro su kritikovali Predlog zakona.[221] Najznačajnije primedbe se odnose na činjenicu da Predlog u prvi plan stavlja obeštećenje roditelja, a ne utvrđivanje činjenica o svakom konkretnom slučaju, da ne predviđa mogućnost posebne istrage kao i da nije predviđeno nezavisno telo koje bi pratilo sprovođenje zakona.

Na 1362. sastanku Komiteta ministara Saveta Evrope održanog petog decembra konstatovano je da nedavna dešavanja, naročito odobravanje nacrta zakona od strane parlamentarnog odbora, označavaju važan korak napred u zakonodavnom procesu koji ima za cilj pronalaženje univerzalnog rešenja.[222] Dalje se navodi da su

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

218 Detaljno o merama koje su preduzimane do 2019. godine vidi u: *Izveštaj 2018*, II.4.4.

219 „Ministarstvo pravde dopunilo Predlog zakona o nestalim bebama: DNK analize i obavezujuće presude", *Insajder*, 26. jul. Dostupno na: https://bit.ly/2ELfRxi.

220 Izveštaj sa 68. sednice Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu dostupan je na: https://bit.ly/2MkjvlX.

221 „Udruženje jednoglasno o nezadovoljstvu predloženim zakonom: Hoćemo da znamo šta se desilo sa našom decom!", *ESPRESO*, 2. decembar. Dostupno na: https://bit.ly/2ELIUko.

222 Odluka Komiteta ministara Saveta Evrope, dostupna na: https://bit.ly/2rnvjww.

dodatne praktične mere neophodne za efikasno funkcionisanje novog mehanizma već u naprednoj fazi planiranja, tako da novi mehanizam može brzo da počne da funkcioniše. Ipak, Komitet ministara konstatuje da Zakon još uvek nije usvojen, i izražava bojazan da ukoliko se do kraja godine to ne desi, postoji ozbiljan rizik da se zbog zakazanih izbora za proleće 2020. ovaj proces dodatno odloži.

Komitet je istakao obavezu vlasti u Srbiji da obezbede da predlog zakona bude usvojen kao prioritetni sa svim amandmanima koji se još uvek mogu uvrstiti tokom sednice Skupštine najkasnije do kraja februara 2020.

5. Zaštita podataka o ličnosti

5.1. 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.

Zakon o Zaštiti podataka o ličnosti[223] koji je Narodna skupština usvojila u novembru 2018. godine stupio je na snagu 21. avgusta 2019. Usvajanjem ovog zakona prestao je da važi raniji zakon a u obrazloženju su navedena dva ključna razloga za njegovo donošenje. Prvo, postojeći pravni okvir zaštite podataka o ličnosti ne može adekvatno da obezbedi nesmetano ostvarivanje ovog prava u svim oblastima, dok sa druge strane Srbija kao kandidat za članstvo ima međunarodnu obavezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravom Evropske unije. Znači cilj zakona je bio da uredi opšti režim obrade podataka o ličnosti u skladu sa regulativom Evropske unije. Stručna javnost je podržala nameru da se ova oblast uredi u skladu s evropskim standardima, ali je istovremeno ukazivala na potrebu da se zakonska rešenja usklade sa specifičnostima nacionalnog pravnog sistema i konteksta u kojem se ovakve odredbe imaju primenjivati.

Međutim, ovaj uslov nije ispunjen uglavnom zbog toga što zakon u najvećoj meri doslovno preuzima odredbe Opšte uredbe o zaštiti pojedinca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka (Opšta uredba o zaštiti podataka o ličnosti ili GDPR),[224] koja je stupila na snagu u maju 2018. godine i Direktivu o zaštiti pojedinaca u odnosu na obradu podataka o ličnosti od strane nadležnih

223 *Sl. glasnik RS*, 87/18.

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

tela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih dela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka (EU direktiva).[225]

U pogledu nomotehnike ovaj zakon ima mnogo mana, prvenstveno zbog toga što su odredbe zakona teško razumljive i pravnicima, sa velikim brojem predugačkih, „nezgrapnih" i upućujućih odredaba što je suprotno jednom od osnovnih načela vladavine prava, da pravna norma mora biti jasna i precizna.

Imajući u vidu obimnost ovog zakona i velike novine koje on donosi neophodno je ukazati na glavne zamerke i pojedina rešenja koja u praksi mogu da stvaraju probleme u razumevanju obaveza koje su predviđene za rukovaoce podacima, ali i u radu Poverenika u postupku nadzora.

Načelno, novi pravni okvir koji je uspostavljen ovim zakonom predstavlja najviše standarde u domenu zaštite podataka o ličnosti. Međutim, treba imati u vidu da su odredbe i EU direktive i Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti prilagođene odnosu nadležnosti EU i država članica u oblasti unutrašnjih poslova i bezbednosti, te da njihovo puko kopiranje u naš pravni sistem neće proizvesti isti efekat.

Iako je jedan od glavnih ciljeva Opšte uredbe EU, na osnovu koje je zakon pisan, da građani povrate kontrolu nad svojim podacima te da im se omoguće jasna pravila i procedure za ostvarivanje njihovih prava, upravo je deo zakona koji reguliše prava građana najviše prožet izuzecima i ograničenjima prava u vezi sa posebnim vidom obrade.

Dodatno, zakonom nije precizirano na koje pojedinačne organe se odnose ove odredbe čime je, uz već postojeću nerazumljivost teksta, ostavljeno mnogo otvorenih i nejasnih pitanja. Na primer, zakon predviđa mogućnost da, ukoliko rok čuvanja podataka koje obrađuju nadležni organi nije predviđen zakonom, sam organ propiše ovaj rok. Imajući u vidu dosadašnju praksu kojom su podaci uglavnom čuvani bez jasno definisanih rokova, ili pak u rokovima nezakonito ustanovljenim podzakonskim aktima, može se pretpostaviti da će se ovakva praksa nastaviti. Na ove probleme organizacije civilnog društva su upozorile Ministarstvo pravde tokom javne rasprave, međutim Ministarstvo nije izmenilo ova rešenja.[226]

Ustav Srbije u članu 42 predviđa da se „prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom", i da „svako ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom, i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe". Nacrt zakona koji je stavljen na javnu raspravu krajem 2017. godine u članu 40 je izričito predviđao da se prava građana vezana za uvid, brisanje, izmenu i druge mere kontrole nad obradom njihovih podataka mogu ograničiti *zakonom* u slučajevima kao što su zaštita nacionalne bezbednosti, odbrane, javne bezbednosti, prava i sloboda drugih lica i drugim, ali je u konačnoj verziji zakona izostavljena ova važna ustavna garancija.[227]

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

226 Pismo nevladinih organizacija upućeno Ministarstvu pravde je dostupno na: https://resursi.sharefoundation.info/wp-content/uploads/2018/08/Zajedni%C4%8Dki-komentar-na-Nacrt-ZZPL.pdf.

227 I GDPR u članu 23 ističe da se ograničenja prava mogu vršiti samo na osnovu zakonodavnih mera.

To praktično uvodi mogućnost da državni organi ili privatne kompanije koji rukuju ličnim podacima građana mogu bez izričitog zakonskog ovlašćenja i po sopstvenom nahođenju da ograniče prava građana. O ovoj opasnosti javnost su upozorile i nevladine organizacije.[228]

Organizacija Partneri za demokratske promene podnela je u julu Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti člana 40 ZZPL.[229] Ustavni sud je još 2012. godine, ocenjujući ustavnost pojedinih odredaba prethodnog ZZPL, zauzeo stav da se shodno članu 42 Ustava samo zakonom može urediti prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka.[230] S obzirom da član 40 ostavlja otvorenom mogućnost da organi vlasti ili privatne kompanije koje rukuju podacima o ličnosti mogu ograničiti prava građana bez izričitog zakonskog ovlašćenja i po sopstvenom nahođenju, treba očekivati da i u ovom slučaju Ustavni sud zauzme isti stav i donese odluku kojom će ovu odredbu oceniti neustavnom.

Odredbe koje se odnose na zaštitu prava koja garantuje ovaj zakon takođe dovode u pitanje pravnu sigurnost i načela *ne bis in idem*. Naime, članom 78 predviđeno je da Poverenik postupa po pritužbama na koje se podaci odnose, utvrđuje da li je došlo do povrede ovog zakona i obaveštava podnosioca pritužbe o toku i rezultatima postupka koji vodi u skladu sa članom 82 ovog zakona a koji predviđa pravo na pritužbu Povereniku.

Stavom 2 ovog člana predviđena je obaveza Poverenika da podnosioca pritužbe obavesti o toku postupka koji vodi, rezultatima postupka, kao i o pravu lica da pokrene upravni spor. Dakle, u takvom postupku Poverenik bi odlučivao o povredi prava i o obavezama rukovaoca. Povodom odluke Poverenika, o ovim pravima i obavezama može odlučivati i Upravni sud, po tužbi. Međutim, istovremeno, članom 84 Zakona predviđa se i mogućnost vođenja parničnog postupka ukoliko lice na koje se podaci odnose smatra da su mu suprotno ovom zakonu, rukovaoci ili obrađivači, radnjom obrade njegovih podataka o ličnosti povredili pravo propisano ovim zakonom iako se radi o istovetnim situacijama.

Organ pred kojim se može voditi postupak (Poverenik, Upravni sud, viši sud) nema obavezu da obaveštava, niti proverava ovu činjenicu kod drugog organa. Postupak pred sudom opšte nadležnosti nije u zavisnoj vezi sa sudskim postupkom pred sudom posebne nadležnosti, kakav je Upravni sud. Na taj način ne samo da se dovodi u pitanje pravna sigurnost u apstraktnom smislu, već i u pojedinačnom konkretnom slučaju. Važno je istaći da pravna nesigurnost postoji nezavisno od dispozitiva odluke organa, s obzirom na to da obrazloženje odluke i tumačenje pojedinačne odredbe može biti različito, pa čak i oprečno.[231]

228 Saopštenje nevladinih organizacije od 18. oktobra 2018. godine. Dostupno na: http://www.partners-serbia.org/zadrzati-ustavnu-garanciju-prava-gradana-u-novom-zakonu-o-zastiti-podataka-o-licnosti/.

229 Saopštenje koje je organizacija Partneri za demokratske promene ovim povodom objavila dostupno je na: https://bit.ly/2r8whfQ.

230 Odluka Ustavnog suda u predmetu IUz-41/2010.

231 Detaljniju analizu ovog zakona vidi u *Izveštaj 2018*, II.5.5.2.

5.2. Primena zakona i otvorena pitanja u 2019. godini

Period od 9 meseci koji je ostavljen od trenutka donošenja Zakona do njegovog stupanja na snagu očigledno nije bio dovoljan kako bi se nadležni državni organi ali i privredni subjekti pripremili da odgovore svim obavezama koje on donosi. Stručna javnost je upozoravala zakonodavca još u vreme usvajanja zakona da je ovaj rok kao i kraj 2020. godine kao rok za usklađivanje odredaba drugih zakona sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti nerealan, posebno kada imamo u vidu to da je prethodni Zakon o zaštiti podataka o ličnosti donet 2008. godine i da brojni zakoni nisu sa njim usklađeni.

Ovu tvrdnju potkrepljuje i činjenica da je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti uputio pismo predsednici Narodne skupštine sa zahtevom da se odloži početak primene Zakona.[232] U zahtevu je istaknuto da je i samoj instituciji Poverenika neophodno jačanje kapaciteta u pogledu broja službenika ali i jačanje kapaciteta stručnog znanja. Da je većina subjekata koje ovaj zakon obavezuje nespremno dočekala početak njegove primene govori podatak da je mesec dana od njegovog stupanja na snagu oko 200 od oko 15.000 organa javne uprave imenovalo osobu zaduženu za poslove koji se odnose na lične podatke.[233] Čak je i Ministarstvo pravde koje je izradilo tekst Zakona propustilo da postupi po ovoj zakonskoj obavezi.

Stavom 4 člana 3 Zakona predviđeno je da se odredbe zakona odnose i na rukovaoca odnosno obrađivača ličnih podataka koji nemaju sedište, prebivalište ili boravište na teritoriji Srbije ukoliko obavlja obradu ličnih podataka lica koja imaju prebivalište ili boravište u Srbiji. Uzimajući u obzir i obavezu iz člana 44 Zakona koji predviđa da obrađivači koji nemaju sedište, prebivalište ili boravište u Srbiji imaju obavezu da odrede svog predstavnika u Srbiji kome bi sva zainteresovana lica mogla da se obrate u vezi obrade ličnih podataka, SHARE fondacija je uputila pitanje najvećim svetskim IT kompanijama da li su postupili u skladu sa navedenom zakonskom obavezom.[234] Kako ove kompanije nisu imenovale predstavnike u Srbiji za pitanja zaštite ličnih podataka, fondacija je podnela prekršajne prijave protiv kompanije Gugl i kompanije Fejsbuk Povereniku za informacije od javnog zanačaja i zaštitu podataka o ličosti. U saopštenju SHARE fondacije ističe se da: „Imenovanje predstavnika ovih kompanija nije formalnost, već pitanje od suštinskog značaja za ostvarenje prava građana Srbije propisanih Zakonom.

U trenutnim okolnostima, kompanije kao što su Gugl i Fejsbuk posmatraju Srbiju, kao i mnoge zemlje u razvoju, kao teritorije za neregulisanu eksploataciju privatnih podataka građana, iako se Srbija novim Zakonom o zaštiti podataka uskladila sa pravilima jedinstvenog evropskog digitalnog tržišta. Naime, navedene

232 Saopštenje poverenika dostupno je na: https://bit.ly/2S6dDAj.

233 „Već problemi u primeni novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti, institucije lenje i spore", *Portal 021*, 25. septembar. Dostupno na: https://bit.ly/2Zf9gop.

234 Vidi više na: https://bit.ly/2sIJtIO,

kompanije prepoznaju Srbiju kao relevantno tržište, nude svoje usluge građanima Republike Srbije i prate njihove aktivnosti. U toku poslovanja, ove kompanije obrađuju veliki broj podataka građana Srbije i na tome ostvaruju ogroman profit. S druge strane, građanima su novim Zakonom garantovana brojna prava u odnosu na ovakvu obradu, ali se trenutno čini da bi ostvarivanje tih prava bilo suočeno sa brojnim poteškoćama."[235]

Kada je u pitanju zaštita ličnih podataka u 2019. godini daleko najveću pažnju javnosti izazvala je najava ministra unutrašnjih poslova o uvođenju pametnog video nadzora kojim bi bio pokriven celokupan javni prostor Beograda.[236] Istovremeno, oprečne informacije koje su državni funkcioneri iznosili kao i to što je MUP uskratio informacije o projektu „Siguran grad" izazvale su i opravdanu zabrinutost javnosti u pogledu ugroženosti prava na privatnost. Predstavnici izvršne vlasti u javnost su iznosili različite informacije kada je u pitanju broj kamera koje će biti postavljene, od 1.000 do 2.000 kamera.[237] Takođe, javnost je ostala uskraćena i za informacije o poslu koji je Republika Srbija zaključila sa kompanijom Huavei. MUP je u odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja SHARE fondacije naveo da su svi dokumenti u vezi sa javnom nabavkom video opreme zaštićeni stepenom tajnosti „poverljivo".[238]

Ipak, najviše zabrinjava krajnje neozbiljan pristup Republike Srbije kada je u pitanju izrada procena uticaja uvođenja pametnog video nadzora na zaštitu podataka o ličnosti. Član 54 ZZPL predviđa da je rukovalac dužan, ako je verovatno da će neka vrsta obrade, posebno upotrebom novih tehnologija i uzimajući u obzir prirodu, obim, okolnosti i svrhu obrade, prouzrokovati visok rizik za prava i slobode fizičkih lica, da pre nego što započne sa obradom izvrši procenu uticaja predviđenih radnji obrade na zaštitu podataka o ličnosti. Dalje, stavom 7 ovog člana navodi se da procena uticaja obrade koju vrše nadležni organi u posebne svrhe najmanje mora da sadrži sveobuhvatan opis predviđenih radnji obrade, procenu rizika po prava i slobode lica na koje se podaci odnose, opis mera koje se nameravaju preduzeti u odnosu na postojanje rizika, uključujući mehanizme zaštite, kao i tehničke, organizacione i kadrovske mere u cilju zaštite podataka o ličnosti i obezbeđivanja dokaza o poštovanju odredbi ovog zakona, uzimajući u obzir prava i legitimne interese lica na koje se podaci odnose i drugih lica.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je dostavilo Povereniku 23. septembra 2019. godine Procenu uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti korišćenjem sistema video nadzora.[239] Analizirajući ovaj dokument Poverenik i organizacije civilnog druš-

235 Saopštenje SHARE fondacije i prekršajne prijave dostupne su na: https://bit.ly/2Q2tDko,

236 „Stefanović: Hiljadu kamera sa softverima za prepoznavanje lica i tablica", *N1*, 30. januar. Dostupno na: https://bit.ly/2rWLam9.

237 „Do kraja sledeće godine oko 2.000 sigurnosnih kamera u Beogradu", *Politika*, 30. jul. Dostupno na: https://bit.ly/2sPXTak.

238 Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova dostupan je na: https://bit.ly/35NSXkU.

239 Dokument je dostupan na: https://bit.ly/35JthFP.

tva zauzele su stav da on ne ispunjava minimum propisanih zakonskih elemenata, da metodologija izrade i struktura Procene uticaja nisu usaglašeni sa zahtevima zakona i da ne postoji sveobuhvatan opis predviđenih radnji obrade ličnih podataka. Takođe, nisu procenjeni rizici po prava i slobode građana a nisu opisane ni mere koje se nameravaju preduzeti u odnosu na postojanje rizika.

Poverenik je u svom mišljenju istakao da iz dostavljenog akta ne može utvrditi na koji konkretno sistem/sisteme video nadzora se on odnosi.[240] Dalje, navodi se da nije naveden pravni osnov, svrha obrade i planirane radnje obrade. Poverenik zaključuje i da nedostaju jasni odgovori koji su rizici za prava i slobode fizičkih lica o čijim podacima o ličnosti je reč, i da se ne može utvrditi da li je rukovalac na odgovarajući način procenio rizike po prava i slobode lica i da li je predvideo odgovarajuće mere za njihovo umanjivanje.

SHARE fondacija, Partneri za demokratske promene i Beogradski centar za bezbednosnu politiku izradile su zajedničku Analizu procene uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti korišćenjem sistema video nadzora MUP.[241] Generalna ocena je da ovaj dokument ne ispunjava ni formalne ni materijalne uslove propisane Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i da bi Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo da do daljeg obustavi uvođenje sistema za pametan video nadzor. Pored ocene da procena uticaja ne ispunjava minimum propisanih zakonskih elemenata, naročito u delu koji se odnosi na inteligentni video nadzor, ističe se da je sporan pravni osnov za korišćenje ovih sistema video nadzora. Takođe, navodi se da su pozitivni efekti na smanjenje kriminaliteta izneti u Proceni uticaja precenjeni usled činjenice da su relevantna istraživanja i uporedna praksa korišćeni selektivno. Autori isitiču i da nije utvrđeno da je upotreba inteligentnog video nadzora neophodna zarad javne bezbednosti, niti da je upotreba ovako invazivne tehnologije proporcionalna uzimajući u obzir rizike po prava i slobode građana.

Republika Srbija potpisala je 22. novembra Protokol kojim se menja Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (Konvencija 108) Saveta Evrope, a koji je Savet Evrope usvojio 18. maja 2018. godine.[242] Najvažnije novine sadržane u Konvenciji 108+ odnose se na zahteve u pogledu načela proporcionalnosti i zakonitosti, kao i transparentnosti obrade, zatim proširenja kategorije osetljivih podataka na genetske i biometrijske podatke, propisivanja obaveza prijavljivanja povrede podataka, ali i nova prava za lica u kontekstu upotrebe algoritama u donošenju odluka, a koja su posebno značajna u vezi sa razvojem veštačke inteligencije.[243]

240 Mišljenje Poverenika dostupno je na: https://bit.ly/2SiDAwV.

241 Analiza je dostupna na: https://bit.ly/34C22f2.

242 „Serbia 36th signatory of Convention 108+", *Council of Europe*, 22. novembar. Dostupno na: https://bit.ly/38Y3AUc.

243 Tekst Konvencije o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (Konvencija 108+) dostupan je na: https://bit.ly/2s8uh7P.

6. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti

6.1. Normativni okvir

Sloboda misli, savesti, uverenja i veroispovesti garantovana je članom 43 Ustava Republike Srbije, članom 9 Evropske konvencije i članom 18 Pakta o građanskim i političkim pravima. Sloboda misli, savesti i veroispovesti podrazumeva slobodu izbora uverenja ili veroispovesti, odnosno slobodu da se ostane pri nekom uverenju i slobodu promene uverenja; slobodu pojedinca da se ne izjašnjava o svojim verskim i drugim uverenjima;[244] slobodu ispoljavanja vere obavljanjem verskih obreda, pohađanjem verske službe ili nastave, pojedinačno ili u zajednici s drugima, i privatnim ili javnim iznošenjem verskih uverenja.[245] Sloboda veroispovesti takođe podrazumeva pravo roditelja i zakonskih staratelja da svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima (čl. 43, st. 1, 2, 3, 5 Ustava). Sloboda ispoljavanja vere ili uverenja se može ograničiti zakonom samo ako je to neophodno u demokratskom društvu, radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajemčenih Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje. *Argumentum a contrario*, sloboda držanja uverenja i sloboda promene uverenja ne podležu (zakonskim) ograničenjima (čl. 43, st. 4 Ustava).[246] Ustav jemči pravo na prigovor savesti. Lice nije dužno da, protivno svojoj veri ili ubeđenjima, ispunjava vojnu ili drugu obavezu koja uključuje upotrebu oružja. Lice koje se pozove na prigovor savesti može biti pozvano da ispuni vojnu obavezu bez obaveze da nosi oružje, u skladu sa zakonom (čl. 45).

Ustav Srbije uspostavlja načelo svetovnosti države, ustanovljava odvojenost države i crkava i verskih zajednica i proglašava zabranu ustanovljavanja državne ili obavezne religije (čl. 11). Ustav Republike Srbije garantuje ravnopravnost svih verskih zajednica, i autonomiju verskih zajednica (čl. 44). Autonomija verskih zajednica podrazumeva njihovu slobodu da samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju, verske poslove, da javno vrše verske obrede, da osnivaju verske škole, socijalne i

244 Zakon o crkvama i verskim zajednicama propisuje da niko ne sme biti podvrgnut prinudi koja bi mogla ugroziti slobodu veroispovesti, niti sme biti prisiljen da se izjasni o svojoj veroispovesti i verskim uverenjima ili njihovom nepostojanju (čl. 2, st. 1).

245 Evropska konvencija garantuje slobodu svakog da, bilo sam ili zajedno sa drugima, javno ili privatno, ispoljava veru ili uverenje molitvom, podučavanjem, običajima ili obredom.

246 Evropski sud za ljudska prava je u svojoj praksi više puta istakao da je sloboda držanja uverenja (verskog ili drugog) tzv. *forum internum* i sloboda da se versko ili drugo ubeđenje promeni apsolutna i ne podleže ograničenjima. Vidi slučajeve *Ivanova protiv Bugarske*, ECtHR, App. no. 52435/99, (2007), st. 79 i *Mockute protiv Litvanije,* ECtHR, App. no. 66490/09, (2018), st. 119. Za pregled primene člana 9 Evropske konvencije vidi: *Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights: Freedom of thought, conscience and religion*, Council of Europe/ European Court of Human Rights, 2018. Dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/ Guide_Art_9_ENG.pdf.

dobrotvorne ustanove i da njima upravljaju, u skladu sa zakonom (čl. 44, st. 2). Ovaj član Ustava takođe predviđa mogućnost da Ustavni sud zabrani versku zajednicu ako njeno delovanje ugrožava pravo na život, pravo na psihičko i fizičko zdravlje, prava dece, pravo na lični i porodični integritet, pravo na imovinu, javnu bezbednost i javni red ili ako izaziva i podstiče versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost (čl. 44, st. 3). Nije jasno zašto je zabrana verske zajednice moguća samo u slučaju ugrožavanja taksativno nabrojanih prava. Pored toga, ovo rešenje je u suprotnosti s odredbom iz člana 43, st. 4 po kome je ograničenje moguće ako je to potrebno radi zaštite *svih* Ustavom zajemčenih sloboda i prava građana.[247]

Ustav zabranjuje diskriminaciju na osnovu veroispovesti (čl. 21, st. 3). Zakon o crkvama i verskim zajednicama[248] propisuje da niko ne može biti uznemiravan, diskriminisan ili privilegovan zbog svojih verskih uverenja, pripadanja ili nepripadanja verskoj zajednici, učestvovanja ili neučestvovanja u bogosluženju i verskim obredima i korišćenja ili nekorišćenja zajemčenih verskih sloboda i prava (čl. 2, st. 2). 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, st. 1). Ne smatra se diskriminacijom postupanje sveštenika, odnosno verskih službenika koje je u skladu sa verskom doktrinom, uverenjima ili ciljevima crkava i verskih zajednica upisanih u registar verskih zajednica (čl. 18, st. 2).[249] S druge strane, Zakon o crkvama i verskim zajednicama propisuje da se verska sloboda ne sme koristiti tako da ugrožava pravo na život, pravo na zdravlje, prava dece, pravo na lični i porodični integritet i pravo na imovinu, niti tako da se izaziva ili podstiče verska, nacionalna ili rasna netrpeljivost (čl. 3, st. 2). Imajući u vidu navedeni pravni okvir o zabrani verske diskriminacije, teško je opravdati odredbe Zakona o Vojsci Srbije[250] i Uredbe o vršenju verske službe u Vojsci Srbije[251] prema kojima versku službu u Vojsci Srbije vrše sveštenici, odnosno verski službenici isključivo tradicionalnih crkava i verskih zajednica. Ovo je neposredna diskriminacija ostalih verskih zajednica.

247 Ako je razlog zabrane verske zajednice njeno delovanje koje izaziva i podstiče versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost, nije jasno zašto su izdvojena ova lična svojstva. Recimo u slučaju podsticanja netrpeljivosti po osnovu seksualnog opredeljenja ili invaliditeta, zabrana rada verske zajednice ne bi bila moguća. Takođe, ovo rešenje nije u skladu sa članom 49 Ustava koji zabranjuje svako izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske ili *druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti*.

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

249 Ovo je izuzetak od opšte zabrane diskriminacije. Smisao ove odredbe je „zaštita" verskih službenika u slučajevima kada je njihovo postupanje naizgled diskriminatorno, ali je motivisano verskom doktrinom, uverenjima ili ciljevima verske zajednice – npr. kada pravoslavni sveštenik odbije da izvrši verski obred opela lica koje nije „kršteno". Zakon stvara pretpostavku da će različito postupanje verskih službenika koje je u skladu sa verskom doktrinom uvek imati objektivno i razumno opravdanje.

250 *Sl. glasnik RS,* 116/07, 88/09, 101/10 – dr. zakon, 10/15, 88/15 – odluka US i 36/18.

251 *Sl. glasnik RS,* 22/11.

Sloboda veroispovesti štiti se kaznenim zakonodavstvom. Krivični zakonik inkriminiše određena ponašanja kojima se krši sloboda veroispovesti.[252] Krivični zakonik takođe propisuje da ako je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog, *inter alia*, veroispovesti drugog lica, tu okolnost sud će ceniti kao otežavajuću okolnost, osim ako ona nije propisana kao obeležje krivičnog dela (čl. 54a). Zakon o zabrani diskriminacije propisuje niz prekršaja kojima se kažnjava diskriminatorno postupanje.[253] Zaštita od verske diskriminacije se može ostvariti i tužbom u parničnom postupku. Zaštita slobode veroispovesti u slučaju diskriminacije može se ostvariti i obraćanjem Povereniku za zaštitu ravnopravnosti pritužbom, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije.

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.[254] Stav je Ustavnog suda Srbije da je postojanje veronauke kao izbornog predmeta (ali samo za tradicionalne crkve i verske zajednice) u skladu sa ustavnom garancijom slobode misli, savesti i veroispovesti i ne predstavlja povredu načela svetovnosti države.[255] S druge strane, veronauka kao izborni školski predmet služi ostvarenju prava roditelja da svojoj deci, kroz sistem državnog osnovnog i srednjeg obrazovanja, obezbede obrazovanje i nastavu koji su u skladu s njihovim verskim i filozofskim uverenjima.[256]

6.2. Registracija verskih zajednica

6.2.1. Normativni okvir

Zakon o crkvama i verskim zajednicama garantuje ravnopravnost svih verskih zajednica pred zakonom (čl. 6). Poslovi državne uprave koji se odnose na slobodu veroispovesti i odnos crkava i države, u koje između ostalog spada i registracija verskih zajednica, su u nadležnosti Uprave za saradnju s crkvama i verskim zajednicama Ministarstva pravde. 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).[257]

252 To su sledeća krivična dela: povreda ravnopravnosti (čl. 128), povreda slobode ispovedanja vere i vršenja verskih obreda (čl. 131), zlostavljanje i mučenje (čl. 137), povreda ugleda zbog rasne, verske, nacionalne ili druge pripadnosti (čl. 174), izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti (čl. 317) i nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu (čl. 344a).

253 U smislu zaštite slobode misli, savesti i veroispovesti značajni su članovi 50, 51, 52, 53, 54, 57 i 60. Za iscrpan pregled prekršajnopravne zaštite od diskriminacije vidi: http://ravnopravnost.gov.rs/diskriminacija/prekrsajnopravna-zastita-od-diskriminacije/.

254 *Sl. glasnk RS,* 46/01.

255 Vidi odluku Ustavnog suda od 4. novembra 2003. godine (br. pred. IU 177/01, IU 213/02 i IU 214/02).

256 Ovo pravo je garantovano članom 2 Dodatnog protokola uz Evropsku konvenciju, kao i članom 18, st. 4 PGP.

257 Srpska pravoslavna crkva, Rimokatolička crkva, Slovačka evangelistička crkva a. v. u Srbiji, Reformatska hrišćanska crkva u Srbiji, Evangelička hrišćanska crkva a. v. u Srbiji, Islamska zajed-

Drugu grupu čine konfesionalne crkve i verske zajednice. To su sve one crkve i verske organizacije čiji je pravni status bio regulisan u skladu sa Osnovnim zakonom o pravnom položaju verskih zajednica[258] i Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica.[259] Treću grupu čine nove verske zajednice, registrovane u skladu sa Zakonom o crkvama i verskim zajednicama. Četvrtu grupu, koju Zakon ne definiše, ali je implicitno ustanovljava, čine sve one verske zajednice koje nisu registrovane.[260] Da bi stekle svojstvo pravnog lica, nove crkve i verske zajednice moraju biti registrovane u skladu sa Zakonom o crkvama i verskim zajednicama (čl. 9, st. 1). Neregistrovane verske zajednice ne uživaju brojna prava i beneficije koje država pruža registrovanim verskim zajednicama.[261]

U Registar verskih zajednica upisane su 33 verske organizacije. 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.[262] Posle usvajanja ovog zakona pokrenute su inicijative pred Ustavnim sudom kako bi se utvrdilo da je reč o diskriminaciji ali ih je Ustavni sud odbacio ili odbio kao neprihvatljive.[263]

Evropski sud je zauzeo stav da obaveza verskih zajednica da se prilikom registracije izjašnjavaju o verskom učenju, samo po sebi ne predstavlja povredu prava garantovanih Evropskom konvencijom, zato što država ima vlast da kontroliše da li neki pokret ili neko udruženja vrše, radi postizanja navodno nekih verskih ciljeva,

---

nica i Jevrejska zajednica. U Srbiji postoje dve islamske zajednice (Islamska zajednica Srbije, sa sedištem u Beogradu i Islamska zajednica u Srbiji, sa sedištem u Novom Pazaru), obe su registrovane i imaju status pravnog lica.

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

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

260 Za iscrpan pregled problematičnih rešenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama. Vidi više u: *Izveštaj 2011,* I.4.8.

261 Pravo na imovinu, državne subvencije, restitucija oduzete imovine, dotacije za socijalna prava verskih službenika od strane države, poreske olakšice. Evropski sud za ljudska prava je u jednoj svojoj odluci istakao da obično tolerisanje delovanja neke nepriznate verske organizacije ne predstavlja zamenu za formalno priznavanje tamo gde to priznavanje može da zainteresovanima donese neka prava, *Metropolitan Church of Bessarabia i drugi protiv Moldavije*, ECtHR, App. no. 45701/99, (2002), st. 129.

262 Prema Pravilniku o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica (*Sl. glasnik RS*, 64/06) 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: prikaz verskog učenja, 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. Ovakvo rešenje ostavlja mogućnost upravnim organima da ocenjuju kvalitet verskih učenja i ciljeva.

263 Vidi odluku Ustavnog suda br. I Uz 455/2011. od 16. januara 2013. godine. Za detaljnu analizu vidi *Izveštaj 2014,* III.8.2., *Izveštaj 2013,* II.8.2. i S. Beljanski, M. Pajvančić, T. Marinković, D. Valić Nedeljković, *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – stanje i perspektive,* Beograd 2019, str. 62–63.

neke aktivnosti štetne po stanovništvo ili po javnu bezbednost.[264] S druge strane, ukoliko je odbijanje priznanja isključivo zasnovano na neusaglašenosti verskih učenja sa moralom dominantne religije (ili države), može se govoriti o povredi slobode veroispovesti.

Iako je broj registrovanih verskih zajednica porastao u odnosu na 2018. godinu (29 registrovanih verskih zajednica prethodne godine), Evropska komisija u izveštaju za 2019. godinu i dalje navodi da nedostatak transparentnosti i doslednosti u postupku registracije verskih zajednica nastavlja da bude jedna od glavnih prepreka u ostvarivanju prava nekih verskih grupa. Komisija takođe konstatuje da Zakon o crkvama i verskim zajednicama tek treba da bude usklađen sa međunarodnim standardima.[265]

6.2.2. *Registracija verskih zajednica u toku 2018. i 2019. godine*[266]

U periodu od 1. januara 2018. godine do 30. oktobra 2019. godine, Ministarstvo pravde donelo je 14 rešenja o upisu u Registar crkava i verskih zajednica, od toga 8 rešenja o odbacivanju zahteva za upis i 6 rešenja o upisu u registar. U ovom periodu u Srbiji je registrovano 6 novih verskih zajednica – Budistička verska zajednica Nićiren-Daišonin,[267] Hrišćanska zajednica LOGOS u Srbiji,[268] Theravada budistička zajednica u Srbiji,[269] Crkva Golgota u Srbiji,[270] Biblijski centar – Dobra vest[271] i Prva romska hrišćanska crkva Leskovac.[272]

Ministarstvo je odbacilo zahtev za upis Pravoslavno-starokatoličke crkve u Srbiji navodeći da zahtev ima nedostatke, i to između ostalog, u vezi naziva verske zajednice.[273] Prethodno je ministarstvo pozvalo podnosioca zahteva da iz imena verske zajednice obriše reč „Pravoslavna", ali kako on to nije učinio, odbacilo je zahtev. Evropski sud smatra da država može da nametne posebne uslove u vezi sa imenom verske organizacije, uključujući i zahtev da se ono jasno razlikuje od imena postojećih organizacija. Identična ili preterano slična imena mogu izazvati konfuziju i nesporazume u široj javnosti, stvarajući tako rizik ozbiljnog zadiranja u prava i

264 Vidi slučaj *Metropolitan Church of Bessarabia i drugi protiv Moldavije*, ECtHR, App. no. 45701/99, (2002), st. 105 i 125; *Metodiev i drugi protiv Bugarske*, ECtHR, App. no. 58088/08, (2017), st. 40 i 45.

265 Izveštaj EK za 2019. godinu, str. 27. Dostupan na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf.

266 Period analize je ovde dve godine, s obzirom da prošlogodišnji izveštaj nije obradio registracije u toku 2018. godine.

267 Rešenje br. 080–00–00255/2017–26, od 10. oktobra 2018. godine.

268 Rešenje br. 080–00–00100/2018–26, od 4. decembra 2018. godine.

269 Rešenje br. 080–00–00304/2018–26, od 6. maja 2019. godine.

270 Rešenje br. 080–00–00120/2019–26, od 3. maja 2019. godine.

271 Rešenje br. 080–00–00170/2019–26, od 14. juna 2019. godine.

272 Rešenje br. 080–00–00192/2019–26, od 30. oktobra 2019. godine.

273 Rešenje br. 080–00–00318/2017–26, od 12. oktobra 2018. godine.

interese drugih.[274] Stoga, činjenica da se od novoosnovanog pravnog lica traži ime koje verovatno neće obmanjivati javnost i koje mu omogućava da se razlikuje od drugih sličnih organizacija, u načelu se može smatrati opravdanim ograničenjem prava verske organizacije da slobodno bira svoje ime.[275] U Registru verskih zajednica upisane su dve verske zajednice sa rečju „pravoslavna" – Srpska pravoslavna crkva (SPC) i Eparhija Rumunske pravoslavne crkve Dakija Feliks (koja je registrovana za delovanje na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine). Imajući u vidu kriterijume koje je ustanovio Evropski sud, a koji se tiču odbijanja registracije verske zajednice na osnovu imena, čini se da je odbacivanje ovog zahteva u neskladu sa tumačenjem Evropskog suda. Ime „Pravoslavna-starokatolička crkva u Srbiji" je dovoljno jedinstveno da ga razlikuje od imena drugih registrovanih verskih zajednica koje u svom imenu imaju reč „pravoslavna".

Imajući u vidu da Zakon o crkvama i verskim organizacijama propisuje da se u registar ne može upisati verska organizacija čiji naziv sadrži naziv ili deo naziva koji izražava identitet crkve, verske zajednice ili verske organizacije koja je već upisana u registar ili koja je ranije podnela zahtev za upis (čl. 19), verovatno je da će i u budućnosti nadležni organ donositi odluke o odbacivanjima zahteva pozivajući se na činjenicu da verska organizacija koja zahteva upis u svom nazivu ima deo naziva već upisane verske zajednice. Ova odredba je problematična zato što na opšti način zabranjuje upis novih verskih organizacija čiji naziv sadrži deo naziva već upisane verske zajednice, ne ostavljajući nadležnom organu da ceni da li bi odbacivanje zahteva bilo proporcionalno zadiranju u prava organizacije koja traži upis, a u skladu sa zahtevima koje pred državu postavlja Evropski sud za ljudska prava.[276]

Ministarstvo pravde je krajem 2018. godine odbacilo zahtev za upis Hrišćanske zajednice Golgota, obrazlažući, ponovo, da zahtev ima nedostatke u pogledu imena i pozvalo je podnosioca zahteva da iz naziva zajednice obriše reči „Hrišćanska zajednica".[277] Ova organizacija je to i učinila, te je 3. maja 2019. godine upisana kao Crkva Golgota u Srbiji. Iako je ova verska zajednica na kraju registrovana, postupak registracije, tačnije tumačenje člana 19 Zakona o crkvama primoralo je navedenu organizaciju da promeni naziv, brisanjem reči „Hrišćanska zajednica" i korišćenjem reči „crkva". Izvesno je da reč „crkva" ne odražava identitet verske zajednice na isti način kao reč „hrišćanska zajednica". Ukoliko prvi naziv verske organizacije nije dovodio do zbunjivanja javnosti, država je svojom prak-

274 Vidi slučaj *Ohridska pravoslavna arhidijoceza protiv* Makedonije, ECtHR, App. no. 3532/07, (2017), st. 111.

275 Vidi slučaj *Genov protiv Bugarske*, ECtHR, App. no. 40524/08, (2017), st. 43.

276 Ministarstvo pravde se prilikom odbacivanja zahteva za upis Eparhije raško-prizrenske u egzilu Srpske pravoslavne crkve takođe pozivalo na ovaj član Zakona o crkvama. Ipak, ova odluka nije toliko diskutabilna imajući u vidu da je zahtev ove organizacije imao još formalnih nedostataka koji nisu otklonjeni u roku za ispravku podneska. Rešenje br. 080–00–00142/2018–26, od 4. decembra 2018. godine.

277 Rešenje br. 080–00–00184/2018–26, od 11. decembra 2019. godine.

som neopravdano ograničila pravo verske organizacije da slobodno izabere naziv. Da stvar bude još manje jasna, Ministarstvo pravde je 4. decembra 2018. godine odobrilo upis Hrišćanske zajednice LOGOS u Srbiji (7 dana pre odbacivanja prvog zahteva „Golgote"), 30. oktobra 2019. godine usvojila zahtev za upis Prve romske hrišćanske crkve Leskovac. Nadamo se da slučaj „Golgote" predstavlja izuzetak od tumačenja člana 19 Zakona o crkvama po kome se neće upisati verska organizacija čiji naziv sadrži naziv ili deo naziva koji izražava identitet već upisane verske zajednice, samo ukoliko naziv nove verske zajednice dovodi javnost u zabludu u pogledu identiteta dve ili više verskih zajednica.

Maja 2019. godine, Ministarstvo pravde je odbacilo zahtev za upis verske zajednice Sluge Miroslavljevog jevanđelja.[278] Ishod ove odluke, odbacivanje zahteva, nije problematičan iz razloga što navedena verska zajednica zaista nije ispunila neke formalne uslove za upis, tačnije nije dostavila određena dokumenta propisana Zakonom o crkvama. Nezavisno od toga, ova odluka zahteva kratku analizu iz drugih razloga. Obrazlažući svoju odluku, Ministarstvo pravde navodi da je iz odluke o osnivanju ove organizacije jasno da „Sluge" nisu posebna verska zajednica odvojena od pravoslavne tradicije. Ministarstvo potom ukazuje da ciljevi ove zajednice, definisani u pomenutoj odluci, ne ukazuju da se radi o verskoj zajednici, već eventualno o udruženju, odnosno nije jasno koju veroispovest ili versko uverenje, veru ispovedaju osnivači, nije propisano i samo bogosluženje i način obavljanja verskih obreda.

Zakon o crkvama i verskim zajednicama jemči verskim zajednicama autonomnost u određivanju svog verskog identiteta (čl. 6, st. 2). Kao što je navedeno, Evropski sud za ljudska prava priznaje pravo države da u postupku registracije verske zajednice zahteva dokaz o ciljevima i verskom učenju. Ipak, ne treba zaboraviti da traženje ovih informacija ima usku svrhu – potreba utvrđivanja da li ta organizacija predstavlja opasnost za demokratsko društvo i osnovne interese prepoznate u članu 9, st. 2 Konvencije.[279] Donosilac odluke navodi da iz ciljeva nije jasno koju veroispovest ili versko uverenje ispovedaju osnivači. Nije zadatak države da podvede verska učenja neke organizacije pod neku poznatu ili tradicionalnu religiju. U tom slučaju bi registracija novih verskih zajednica sa novim učenjima bila praktično nemoguća. Drugo je pitanje da li je podnosilac zahteva u ovom slučaju pružio dovoljno dokaza o koherentnosti, ozbiljnosti i važnosti verskih učenja i ciljeva, što predstavlja uslov da bi se jedna organizacija mogla registrovati kao verska zajednica.

Takođe, Ustav i Zakon o crkvama utvrđuju odvojenost verskih zajednica od države i njihovu nezavisnost. Ovo izvesno podrazumeva neutralnost države i u odnosu na verske zajednice. Stav je Evropskog suda da dužnost neutralnosti sprečava državu da odlučuje o pitanju verske pripadnosti pojedinca ili grupe, što je isključiva

278 Rešenje br. 080–00–00009/2019–26 od 10. maja 2019. godine.

279 Vidi slučaj *Moskovska sajentološka crkva protiv Rusije,* ECtHR, App. no. 18147/02, (2007), st. 93.

odgovornost vrhovnih duhovnih autoriteta dotične verske zajednice.[280] Imajući u vidu da ministarstvo navodi da „Sluge" nisu posebna verska zajednica odvojena od pravoslavne tradicije, a znajući stav države prilikom odlučivanja o zahtevima za upis verskih zajednica koje u nazivu imaju reč „pravoslavna", može se zaključiti da je država u ovom slučaju odredila da su „Sluge" deo Srpske pravoslavne crkve, što nije njena nadležnost i ovakvo tumačenje Zakona o crkvama je izvesno u suprotnosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

6.3. Finansiranje verskih zajednica

Prema Zakonu o crkvama i verskim zajednicama, verske zajednice obezbeđuju sredstva za obavljanje svoje delatnosti od prihoda iz sopstvene imovine, zadužbina, legata i fondova, nasleđivanja i priloga, drugih pravnih poslova i delatnosti na neprofitnim osnovama (čl. 26, st. 1); verske zajednice samostalno upravljaju svojom imovinom i novčanim sredstvima u skladu sa sopstvenim autonomnim propisima (čl. 26, st. 2); verske zajednice mogu da obavljaju privrednu ili drugu delatnost (čl. 26, st. 3). Propisano je da država može materijalno pomagati crkve i verske zajednice.[281]

Jedan od značajnijih oblika materijalne pomoći države verskim zajednicama vrši se kroz subvencionisanje penzijskog, socijalnog i zdravstvenog osiguranja sveštenika i verskih službenika, u saglasnosti sa verskim zajednicama.[282] U skladu sa članom 2, st. 1 Uredbe o uplati doprinosa za penzijsko i invalidsko i zdravstveno osiguranje za sveštenike i verske službenike[283] sredstva za uplatu doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko i zdravstveno osiguranje sveštenika i verskih službenika obezbeđuju se u budžetu RS do visine najniže mesečne osnovice doprinosa koja je propisana članom 38 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.[284] Razliku doprinosa između najniže mesečne osnovice doprinosa i opredeljene osnovice doprinosa uplaćuje osiguranik, odnosno crkva ili verska zajednica, u skladu sa zakonom (čl. 2, st. 2 Uredbe). Država verskim službenicima uplaćuje minimum doprinosa i nakon ispunjenja uslova za starosnu penziju. Najviše osiguranika ima Srpska pravoslavna crkva (1.746), Islamska/e zajednica/e (275) i Rimokatolička crkva (65). Što se tiče malih verskih zajednica, isplaćen je minimum doprinosa za oko 80 verskih službenika.[285]

280 Vidi slučaj *Mirolubovs i drugi protiv Letonije*, ECtHR, App. no. 798/05, (2009), st. 89–90.

281 Član 28, st. 2.

282 Član 29, st. 2 i 3 Zakona o crkvama.

283 *Sl. glasnik RS,* 46/12.

284 *Sl. glasnik RS,* 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12 – usklađeni din. izn., 8/13 – usklađeni din. izn., 47/13, 108/13, 6/14 – usklađeni din. izn., 57/14, 68/14 – dr. zakon, 5/15 – usklađeni din. izn., 112/15, 5/16 – usklađeni din. izn., 7/17 – usklađeni din. izn., 113/17 i 7/18 – usklađeni din. izn.

285 Vidi: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:787441-DRZAVA-MENjA-PROPISE-Popovima-uplate-do-65-godine.

Zakon o crkvama takođe predviđa mogućnost da se crkve i verske zajednice oslobode od plaćanja poreza (čl. 30). Zakonom o porezu na dodatu vrednost[286] propisano je poresko oslobođenje za promet usluga verskog karaktera 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 funkciji bogosluženja. Dok su plaćanja poreza na imovinu (koja je namenjena i isključivo se koristi za obavljanje bogoslužbene delatnosti) oslobođene i tradicionalne i ostale konfesionalne i registrovane crkve i verske zajednice,[287] poreza na dodatu vrednost oslobođene su samo tradicionalne crkve i verske zajednice.[288] Pored poreskih olakšica, država (na republičkom i lokalnom nivou) može da pomaže verske zajednice prilikom izgradnje, održavanja i obnove verskih objekata (čl. 32, st. 6 Zakona o crkvama).

Zakon o crkvama verskim zajednicama jemči pravo da osnivaju ustanove radi obrazovanja budućih sveštenika odnosno verskih službenika, unapređivanja duhovne i teološke kulture i drugih srodnih ciljeva (čl. 34). Ukoliko verska obrazovna institucija bude verifikovana, odnosno akreditovana, ona ima pravo na finansiranje iz budžeta, srazmerno broju vernika (čl. 36, st. 2), a radi unapređivanja verske slobode i prosvete, država može pružati finansijsku pomoć i verskim obrazovnim ustanovama koje nisu uključene u sistem obrazovanja (čl. 36, st. 3).

Finansijska pomoć crkava od strane države se ostvaruje i u oblasti kulturne delatnosti. Verska zdanja i ustanove od izuzetnog istorijskog, nacionalnog i kulturnog značaja uživaju posebnu zaštitu, brigu i finansijsku podršku državnih organa i organa lokalne samouprave (čl. 41, st. 2). Verifikovane stručne i naučne ustanove za zaštitu sakralnog nasleđa mogu uživati finansijsku podršku iz budžeta RS ili budžeta lokalne samouprave (čl. 42, st. 2). Radi unapređivanja verske slobode i kulture nadležni državni organ i organ lokalne samouprave može da obezbeđuje dotacije verskim zajednicama za njihove kulturne i naučne ustanove i programe, a one imaju pravo da konkurišu za dodelu sredstava za realizaciju kulturnih i naučnih programa kod nadležnih državnih organa i komisija pod istim uslovima kao i druga pravna i fizička lica (čl. 44).

Prema Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu,[289] predviđeno je nešto više od milijardu dinara za rad Uprave za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama. Ograničili smo se na budžet Republike Srbije, izostavljajući budžet AP Vojvodine i budžete lokalnih samouprava.

---

286 *Sl. glasnik RS,* 84/04, 86/04 – ispr., 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14 – usklađeni din. izn., 68/14 – dr. zakon, 142/14, 5/15 – usklađeni din. izn., 83/15, 5/16 – usklađeni din. izn., 108/16, 7/17 – usklađeni din. izn., 113/17, 13/18 – usklađeni din. izn. i 30/18.

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

288 Član 55 Zakona o PDV.

289 *Sl. glasnik RS,* 95/18 i 72/19.

FINANSIRANJE CRKAVA I VERSKIH ZAJEDNICA IZ BUDŽETA REPUBLIKE SRBIJE				
		Rashod	Budžetska linija	Iznos
Uprava za saradnju s crkvama i verskim zajednicama – saradnja države sa crkvama i verskim zajednicama		Podrška radu sveštenika, monaha i verskih službenika	Dotacije nevladinim organizacijama	62.000.000 RSD
	2.	Podrška sveštenstvu i monaštvu na Kosovu i Metohiji	Dotacije nevladinim organizacijama	63.500.000 RSD
	3.	Podrška srednjem teološkom obrazovanju	Dotacije nevladinim organizacijama	119.110.000 RSD
	4.	Podrška visokom teološkom obrazovanju	Dotacije nevladinim organizacijama	30.400.000 RSD
	5.	Zaštita verskog, kulturnog i nacionalnog identiteta	Dotacije nevladinim organizacijama	187.200.000 RSD
	6.	Podrška za gradnju i obnovu verskih objekata	Dotacije nevladinim organizacijama	211.000.000 RSD
	7.	Unapređenje verske kulture, verskih sloboda i tolerancije	Dotacije nevladinim organizacijama	60.000.000 RSD
	8.	Penzijsko invalidsko i zdravstveno osiguranje za sveštenike i verske službenike	Dotacije organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja	260.000.000 RSD
	9.	Administracija i upravljanje	Razno	42.023.000 RSD
		Ukupno		1.035.233.000 RSD

Pored sredstava koja se obezbeđuju preko Uprave za saradnju sa crkvama i verskim organizacijama, budžet za 2019. godinu preko Kancelarije za Kosovo i Metohiju predviđa još 279 miliona dinara za podršku Srpskoj pravoslavnoj crkvi u oblasti zaštite kulturne baštine i kulturnih aktivnosti.

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 materijalnu 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%.

Registrovane jevrejske opštine u Srbiji imaju dodatan izvor finansiranja iz budžeta zahvaljujući Zakonu o otklanjanju posledica oduzimanja imovine žrtvama holokausta koje nemaju živih zakonskih naslednika.[290] Ovim zakonom se uređuju uslovi, način i postupak vraćanja imovine oduzete pripadnicima jevrejske zajednice koji nemaju zakonskih naslednika. Imovina se vraća registrovanim jevrejskim opštinama u Srbiji. Pored toga, član 9, st. 1 ovog zakona propisuje da se dodatna finansijska podrška Savezu jevrejskih opština obezbeđuje iz budžeta Republike Srbije. Ukupan iznos sredstava je 950.000 evra na nivou kalendarske godine, a na period od 25 godina, počev od 1. januara 2017. godine (st. 2). Sticanje imovine i ostvarivanja prihoda u vidu finansijske podrške na osnovu ovog zakona ne podleže plaćanju ni jedne vrste poreza, administrativnih i sudskih taksi i naknada državnim organima i organizacijama (čl. 10, st. 1). Član 22 ovog zakona definiše aktivnosti koje se mogu finansirati ovim novcem. Sredinom 2018. godine došlo je do sukoba u okviru Jevrejske opštine oko kontrole trošenja i načina na koji se novac troši.[291] Sukob dve frakcije Jevrejske opštine Beograd i dalje traje,[292] a eskalirao je prvo, kada je frakcija koju predvodi Robert Sabadoš zauzela prostorije Jevrejske opštine Beograd, a potom i zauzimanjem beogradske sinagoge. Sinagoga je i dalje pod „okupacijom", iako je sud doneo privremenu meru kojom je naložio napuštanje prostorija sinagoge.[293]

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.[294] Predmet vraćanja su nepokretnosti koje su u momentu oduzimanja bile u vlasništvu crkava i verskih zajednica, kao i pokretne stvari od kulturnog, istorijskog ili umetničkog značaja, ali samo u periodu od 1945. godine. 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

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

291 Savez jevrejskih opština Srbije pored pomenutih 950.000 evra godišnje raspolaže i novcem od izdavanja velikog broja objekata koji su vraćeni Jevrejskoj zajednici u skladu sa navedenim zakonom (u Subotici, Zemunu i Beogradu to je 69 objekata). Više u: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:733917-RAZDOR-ZBOG-RESTITUCIJE-Rasplamsao-se-sukob-u-jevrejskoj-zajednici.

292 „Jevrejska opština Beograd podeljena - Ministarstvo pravde se ne oglašava", *Glas Amerike*, 22. avgust. Dostupno na: https://www.glasamerike.net/a/jevrejska-opština-beograd-podeljena-ministarstvo-pravde-se-ne-oglašava/5053021.html.

293 „Sinagoga i dalje pod okupacijom", *Danas*, 15. novembar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/sinagoga-i-dalje-pod-okupacijom/.

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

crkvama i verskim zajednicama, ovo pravo pripada samo registrovanim crkvama i verskim zajednicama, s obzirom da samo one imaju status pravnog lica.[295]

Prema rečima direktora Agencije za restituciju Strahinje Sekulića, vraćanje imovine crkvama i verskim zajednicama je na samom kraju i vraćeno je oko 98% imovine. Što se tiče imovine vraćene jevrejskim opštinama, procenjena vrednost je oko 19 miliona evra (7,6 miliona u skladu sa Zakonom o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama). Ukupna vrednost imovine koja će biti vraćena zajedno s ukupnim iznosom koji će Republika Srbija isplatiti Savezu jevrejskih opština na ime finansijske podrške iznosi preko 65 miliona evra.[296]

Vlada je 21. marta 2019. godine odobrila pomoć Arhiepiskopiji beogradsko-karlovačkoj na ime obezbeđivanja pomoći za nastavak radova na izgradnji i uređenju Spomen-hrama svetog Save u Beogradu.[297] U maju 2019. godine, Vlada je donela odluku da Srpskoj pravoslavnoj crkvi donira 30 miliona dinara, za izgradnju crkava i pratećih objekata Srpske pravoslavne crkve u inostranstvu. Organizacija Ateisti Srbije osudila je ovu odluku, tvrdeći da je to nastavak sprovođenja politike ustanovljavanja državne religije.[298] Opštinsko veće Tutina donelo je odluku da Srpskoj pravoslavnoj crkvi dodeli 1,7 miliona evra iz budžeta te opštine, po osnovu javnog konkursa za finansiranje projekata verskih zajednica.[299]

Već nekoliko godina traje spor građana naselja „Stepa Stepanović" i Srpske pravoslavne crkve. Naime, prema izjavama stanara ovog naselja parcelu na kojoj je započeta izgradnja crkve je Vlada Srbije u vreme kada je predsednik Vlade bio Aleksandar Vučić poklonila crkvi po Zakonu o restituciji iako po njihovom mišljenju građevinsko zemljište ne može biti predmet restitucije pa je grupa stanara naselja „Stepa Stepanović" 25. septembra 2019. godine ponovo sprečila nastavak izgradnje crkve u tom naselju, tvrdeći da Srpska pravoslavna crkva gradi na zemljištu koje je nezakonito stekla u postupku restitucije i da je to zemljište namenjeno za izgradnju Doma zdravlja. SPC je podnela tužbu protiv 9 lica, tražeći zabranu prilaženja navedenoj parceli.[300]

295 Za detaljnu analizu ovog zakona vidi *Izveštaj 2011*, I.4.8.4.

296 „Restituciji se nazire kraj", *Politika*, 17. novembar. Dostupno na: http://www.politika.rs/scc/clanak/442129/Restituciji-se-nazire-kraj.

297 „Da li država kupuje lojalnost Srpske pravoslavne crkve", *Radio Slobodna Evropa*, 28. mart. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-spc-kupovina-lojalnost/29845816.html.

298 „Ateisti Srbije: Država nema pravo da poklanja novac Srpskoj pravoslavnoj crkvi", *Novi magazin*, 20. maj. Dostupno na: http://www.novimagazin.rs/vesti/ateisti-srbije-drzava-nema-pravo-da-poklanja-novac-srpskoj-pravoslavnoj-crkvi.

299 „Tutin: Sredstva za Islamsku zajednicu Srbije i Srpsku pravoslavnu crkvu", *Indeks online*, 1. novembar. Dostupno na: https://indeksonline.rs/2019/11/tutin-sredstva-za-islamsku-zajednicu-srbije-i-srpsku-pravoslavnu-crkvu/.

300 „Vučić vratio SPC zemljište koje nikada nije pripadalo cvrkvi", *Danas*, 8 novembar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/bozanic-vucic-vratio-spc-zemljiste-koje-nikada-nije-pripadalo-crkvi/.

6.4. Država, društvo i Srpska pravoslavna crkva

Prema podacima Statističkog zavoda u Srbiji živi 6.963.764 stanovnika.[301] 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).[302]

Pravno gledano, odnos države i Srpske pravoslavne crkve (SPC) isti je kao i odnos države i drugih verskih organizacija. Međutim, član 11, st. 2 Zakona o crkvama i verskim zajednicama sadrži konstataciju da Srpska pravoslavna crkva ima izuzetnu istorijsku, državotvornu i civilizacijsku ulogu u oblikovanju, očuvanju i razvijanju identiteta srpskog naroda, što nije slučaj sa ostalim verskim zajednicama. Nejasno je zašto je zakonodavac odlučio da ovakvu odredbu, koja ima karakter načela i ne proizvodi pravne posledice, napiše u delu Zakona u kojem sve ostale odredbe imaju potpuno drugačiju ulogu, a to je priznavanje pravnog subjektiviteta verskim zajednicama koje su taj status stekle u skladu sa zakonima koji više nisu na snazi.[303]

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 SPC i često traže podršku za ključne državne odluke. S druge strane, Srpska pravoslavna crkva je veoma naklonjena zvaničnicima na vlasti pa je tako, na primer, odlikovala ministra finansija Sinišu Malog i predsednika Srbije Aleksandra Vučića.[304] 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 SPC 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.[305] Takođe, patrijarh Irinej je prilikom obeležavanja 20. godišnjice od

301 Podatak sa zvanične stranice Republičkog zavoda za statistiku od 17. novembra 2019. godine. Vidi na: https://www.stat.gov.rs/sr-Cyrl.

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

303 Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za slobodu veroispovesti se u svom izveštaju iz 2011. godine osvrnuo na činjenicu da zakonski i ustavni tekstovi mnogih država spominju izuzetan istorijski i kulturni značaj pojedinih verskih zajednica. Po rečima Izvestioca, iako istorijski tačno, postavlja se pitanje zašto je uopšte potrebno tu činjenicu preneti u zakonski ili ustavni tekst. Označavanje dominantne istorijske uloge jedne religije veoma lako može postati izgovor za diskriminatorno ponašanje prema pripadnicima drugih verskih zajednica. (§ 62). Dostupno na: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/175/41/PDF/G1117541.pdf?OpenElement.

304 „Vučiću orden SPC za borbu za očuvanje Kosova u sastavu Srbije", *Cenzolovka* i *Novi Magazin*. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/etika/vecina-medija-precutala-vest-o-javnoj-osudi-doktorata-malog-od-spc-i-orden/ i http://www.novimagazin.rs/vesti/vucicu-orden-spc-za-borbu-za-ouvanje-kosova-u-sastavu-srbije.

305 Crkva se često izjašnjava o pitanjima koja spadaju u nadležnost državnih organa, dok je SPC izuzetno aktivna u iznošenju svojih stavova o statusu Kosova i Metohije. Vidi: http://www.prav-

početka NATO bombardovanja SRJ izjavio da „ono što danas vidimo na ulicama nije dobro" i ocenio da to „daje snagu našim neprijateljima", govoreći o protestima „1 od 5 miliona."[306] Tako je sam vrh Srpske pravoslavne crkve označio jedan deo društva kao „nepodoban", i jasno zauzeo poziciju u političkoj borbi u Srbiji.[307]

Izjašnjavanje crkvenih velikodostojnika o političkim temama ili temama koje imaju društveni značaj, samo po sebi nije u suprotnosti sa načelom svetovnosti države. Suština problema leži u činjenici da državni zvaničnici svesno i vidljivo daju posebno mesto SPC i njenim stavovima.[308] Imajući u vidu da većina stanovnika Republike Srbije sebe smatra pripadnikom pravoslavne veroispovesti samo radi toga što su srpske nacionalne pripadnosti,[309] postavlja se pitanje kako ovaj odnos države i SPC utiče na državljane Republike Srbije koji sebe ne vide kao pripadnike SPC.

Pravoslavna crkva se umešala i u rad Pravoslavnog bogoslovskog fakulteta (PBF) iako je on u sastavu Univerziteta u Beogradu i obavezan je da poštuje Zakon o visokom obrazovanju i Statut Univerziteta u Beogradu koji utvrđuju autonomiju institucija visokog obrazovanja u Republici Srbiji.[310]

Sveti arhijerejski sinod Srpske pravoslavne crkve (Sinod) je krajem jula 2019. godine doneo odluku o smeni dvojice predavača ovog fakulteta – vladike zapadnoameričkog Maksima i docenta Marka Vilotića. Ova dva profesora su 2017. godine potpisala peticiju grupe profesora PBF u kojoj se praktično stalo u odbranu Darvinove teorije evolucije kao trenutno naučno prihvaćene teorije koja objašnjava razvoj života na Zemlji. Mediji su takođe spekulisali da je razlog političke prirode i da je razlog što je vladika Maksim kritikovao poteze aktuelne vlasti u vezi sa Kosovom i Metohijom.[311]

---

da.rs/2019/10/5/vladika-irinej-bulovic-kosovo-nam-ne-mogu-zauvek-oteti/; i https://www.telegraf.rs/vesti/politika/3061721-srpska-pravoslavna-crkva-ne-menja-stav-o-kosovu-i-tacka-nika-kvu-podelu-necemo-.

306 O protestima vidi više u poglavlju II.8.2.

307 „Patrijarh Irinej stao uz vlast", *Radio Slobodna Evropa*, 25. mart. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/29841089.html.

308 Ovaj stav je izražen i u Izveštaju Specijalnog izvestioca UN u oblasti kulturnih prava. Vidi: *Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights on her mission to Serbia and Kosovo*, st. 29. Dostupno na: https://digitallibrary.un.org/record/1477642.

309 Vidi npr. tvrdnju profesora Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Sime Avramovića da je verski identitet pravoslavnog stanovništva Republike Srbije određen verskom tradicijom, kulturom i *etničkom pripadnošću*. Više u: „Religious Education an Public Schools and Religion Identity in Post Communist Serbia", *Anali Pravnog fakulteta*, Beograd, 2016, str. 25.

310 Zakon o visokom obrazovanju propisuje da se delatnost visokog obrazovanja zasniva na autonomiji (čl. 4, st. 1, tač. 2), a da autonomija univerziteta i drugih visokoškolskih ustanova podrazumeva, u skladu sa ovim zakonom pravo na uređenje unutrašnje organizacije i pravo na izbor nastavnika i saradnika (čl. 6, st. 1, tač. 2 i 5), a da se ova prava ostvaruju uz poštovanje ljudskih prava i građanskih sloboda i otvorenosti prema javnosti i građanima (čl. 6, st. 2). Statut Univerziteta u Beogradu autonomiju Univerziteta reguliše na sličan način (čl. 10).

311 „Sinod smenio dekana Bogoslovskog fakulteta", *Politika*, 25. oktobar. Dostupno na: http://www.politika.rs/scc/clanak/440595/Sinod-smenio-dekana-Bogoslovskog-fakulteta.

Ova odluka Sinoda nije objavljena, uz obrazloženje da je odluka opširna i da nije namenjena javnosti jer je teološke prirode i ne bi bila dovoljno shvatljiva.[312] Pored toga, portparol SPC, vladika Irinej je istom prilikom izjavio da „niko ne može da postane nastavnik fakulteta i napreduje u službi bez blagoslova i odobrenja Sinoda [...]." Tadašnji dekan fakulteta vladika Ignatije nije izvršio ovu odluku, već je navedenim nastavnicima dao dvogodišnje odsustvo, obaveštavajući Sinod u septembru 2019. godine da bi izvršavanjem odluke prekršio odredbe zakona i statuta, budući da je Pravoslavni bogoslovski fakultet deo Univerziteta u Beogradu, da relevantni propisi jemče autonomiju fakulteta, da ona obuhvata pravo na izbor nastavnika i saradnika i da Sinod nije deo Univerziteta u Beogradu, ni Pravoslavnog bogoslovskog fakulteta.[313]

U oktobru 2019. godine Sinod je odbacio obrazloženje vladike Ignatija, uskratio blagoslov samom dekanu i naložio Naučno-nastavnom veću Pravoslavnog bogoslovskog fakulteta da pokrene proceduru za njegovu smenu. Dekan nije čekao smenu, već je sam podneo ostavku na funkciju. Rektorat Univerziteta u Beogradu je uputio dopis fakultetu u kome je doveo u pitanje ovakvo postupanje Sinoda, ali i legitimnost odluka Saveta fakulteta, koji bi trebalo da pokrene postupak za izbor novog dekana.[314]

Odbor za statutarna pitanja Univerziteta u Beogradu je 8. novembra 2019. godine jednoglasno „usvojio Mišljenje, u kojem je istaknuto da je uticaj Svetog Arhijerejskog Sinoda Srpske pravoslavne crkve, kao tela koje nije u okviru Univerziteta u Beogradu, na status zaposlenih na Pravoslavnom bogoslovskom fakultetu u suprotnosti sa Zakonom o visokom obrazovanju i Statutom Univerziteta."[315]

U novembru je 86 međunarodnih pravoslavnih teologa, profesora sa 40 akademskih institucija iz 13 država izrazilo zabrinutost zbog ograničavanja slobode izražavanja i akademskih sloboda, ugrožavanje nezavisnosti univerziteta i crkvenog morala navodeći da duh pravoslavlja nije u saglasnosti sa autoritarnim odlukama, donesenim bez prethodnog saslušanja i profesora, njihovih kolega i studenata.[316]

Srpska pravoslavna crkva je i u 2019. godini nastavila sa svojim humanitarnim aktivnostima. Pažnju medija je privukla priča o domu „Sveta Petka" u Izvoru, socijalnoj ustanovi u kojoj brigu o licima sa mentalnim smetnjama u razvoju vodi deset monahinja manastira Svete Petke Izvorske.[317] Humanitarne aktivnosti Srpske

312 Zakon o visokom obrazovanju propisuje da se delatnost visokog obrazovanja zasniva na otvorenosti prema javnosti i građanima.

313 „Smenjen dekan Bogoslovskog fakulteta", *Mondo*, 25. oktobar. Dostupno na: https://mondo.rs/Info/Drustvo/a1242458/Smenjen-dekan-Pravoslavnog-bogoslovskog-fakulteta.html.

314 „Spor SPC i Univeziteta u Beogradu", *Radio Slobodna Evropa*, 17. novembar. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/spor-spc-univerzitet-u-beogradu/30273164.html.

315 Vidi: http://www.bg.ac.rs/sr/vest.php?id=1350.

316 Vidi saopštenje na: https://orthodoxie.com/en/international-orthodox-academic-theologians-appeal-to-holy-synod-of-the-serbian-orthodox-church-to-protect-academic-thought/.

317 „Deset monahinja brine o 88 žena sa posebnim potrebama – mnogi žele da im pomognu", *Blic*, 5. novembar. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/drustvo/deset-monahinja-brine-o-88-zena-sa-posebnim-potrebama-mnogi-zele-da-im-pomognu-ali/qdtjj7z.

pravoslavne crkve odvijaju se i kroz delovanje Čovekoljublja. Programi Čovekoljublja uključuju humanitarnu pomoć (npr. pomoć meštanima sela Golobok),[318] zdravstveno-socijalne programe (pomoć za decu i mlade sa smetnjama u razvoju smeštene u Domu „Stanko Paunović" u Negotinu),[319] poljoprivredu i obrazovanje. Pod pokriljem SPC deluje i Versko dobrotvorno starateljstvo humanitarna, dobrotvorna organizacija koja ima savetovalište za porodicu, lekare specijaliste i organizuje časove stranih jezika, pruža pravnu pomoć.[320] Pod okriljem SPC deluju i terapijska zajednica Zemlja živih koja se bavi psihosocijalnom rehabilitacijom narkomana i humanitarna organizacija Majka devet Jugovića osnovana s ciljem da pomogne srpskom narodu na prostoru Kosova i Metohije.[321]

I pored toga što postoji izvestan broj organizacija koje se bave humanitarnim radom a deluju pod okriljem SPC pojedini analitičari smatraju da Srpska pravoslavna crkva nije dovoljno aktivna na ovom planu da se javno nikada ne bavi socijalnim problemima građana.[322]

6.5. Pravo na prigovor savesti

Prigovor savesti nije direktno pomenut u međunarodnim instrumentima, ali proizlazi iz slobode misli, savesti i veroispovesti.[323] Pravo na prigovor savesti sadržano je i priznato u preporukama i rezolucijama Parlamentarne skupštine i Komiteta ministara Saveta Evrope.[324] Pravo na prigovor savesti garantovano je Ustavom Republike Srbije (čl. 45). Od 2011. godine ukinuta je vojna obaveza u Srbiji.

Međutim početkom 2017. godine pokrenuto je pitanje ponovnog uvođenja obaveznog vojnog roka. Ideja vraćanja obaveznog vojnog roka bila je veoma prisutna i tokom 2018. godine. Ovog puta je predsednik Republike izjavio da se razmišlja o ponovnom uvođenju obaveznog vojnog roka.[325] U Ministarstvu odbrane su stava da obavezni vojni rok nikada nije ni ukinut, već da je 2011. godine obustavljen. Takođe, Ministarstvo odbrane je na osnovu naređenja predsednika Republike Srbije i vrhovnog komandanta Vojske Srbije pristupilo izradi studije o svim modalitetima i

318 Vidi na: http://www.covekoljublje.org/rs/vesti/2/2018/09/12/covekoljublje-sa-act-alliance-pomaze-selo-golobok.html.

319 Vidi na: http://www.covekoljublje.org/rs/vesti/2/2018/10/02/covekoljublje-u-domu-za-decu-i-omladinu-stanko-paunovic-u-negotinu.html.

320 O radu ove organizacije vidi više na: http://starateljstvo.rs/raspored-aktivnosti-vds-a-za-2018–2019-godinu/.

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

322 Vidi *Izveštaj 2018*, II.7.5.

323 Član 18 PGP i član 9 EKPS. U skladu sa mišljenjem Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, prigovor savesti će postojati ukoliko je zasnovan na slobodi misli, savesti i veroispovesti i gde je u sukobu sa obaveznom upotrebom sile koja može dovesti do oduzimanja ljudskog života.

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

325 Vidi: http://www.b92.net/bbc/index.php?yyyy=2018&mm=08&dd=23&nav_id=1434397. http://rs.n1info.com/a413546/Vesti/Uvodjenje-vojnog-roka.html.

mogućnostima vraćanja obaveze služenja vojnog roka,[326] dok iz Vojske Srbije i Ministarstva odbrane poručuju da je obavezni vojni rok budućnost srpske vojske.[327] Brojni mediji su pisali da se sprema ponovno uvođenje obaveznog vojnog roka 2020. godine.[328] Iz Ministarstva odbrane demantovali su ovakvu najavu.[329] Ove godine, Vlada Srbije donela je uredbu kojom se uređuje način obučavanja građana i kategorije građana koje će za potrebe odbrane zemlje obučavati Ministarstvo odbrane.[330] Ovu obuku prolaze sva lica u rezervnom sastavu, a to su svi građani koji su napunili 30 godina, bez obzira na to da li su služila vojni rok ili nisu.

Iako je obavezni vojni rok ukinut još 2011. godine pitanje prigovora savesti se raspravljalo pred sudom. Naime, Viši sud u Požarevcu je 2017. godine doneo rešenje kojim je uvažio zahtev za rehabilitaciju[331] predlagača, Jehovinog svedoka, koji je još 1979. godine oglašen krivim za krivično delo odbijanje prijema i upotrebe oružja iako je istakao svoj prigovor savesti da kao član Jehovinih svedoka ne može prihvatiti vojnu obuku zbog svojih verskih ubeđenja. Sud je istakao da je pravo na prigovor savesti vojnoj službi deo prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti i da lica koja se pozovu na prigovor savesti i odbiju prijem naoružanja imaju pravo da budu oslobođeni služenja vojske kao naoružana lica.[332]

7. Sloboda izražavanja

7.1. Normativni okvir

Sloboda izražavanja garantovana je članom 19 PGP i članom 10 Evropske konvencije. Ustav Srbije takođe garantuje slobodu javnog izražavanja mišljenja (čl. 46) i takođe predviđa mogućnost zakonskog ograničenja slobode izražavanja ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti

326 Vidi: http://rs.n1info.com/a413752/Vesti/Ministarstvo-odbrane-Radi-se-studija-o-vracanju-vojnog-roka.html.

327 Vidi: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:752242-Mojsilovic-Buducnost-nase-vojske-je-obavezni-vojni-rok. https://www.danas.rs/drustvo/vulin-uvodjenje-vojnog-roka-kosta-manje-od-700-miliona-evra/.

328 „Srbija uvodi obavezan vojni rok od 2020. godine", *Dnevnik*, 16. jul. Dostupno na: https://www.dnevnik.rs/drustvo/mediji-srbija-uvodi-obavezan-vojni-rok-od-2020-godine-16–07–2019.

329 „Nema uvođenja obaveznog vojnog roka od 2020. godine", *Politika*, 6. jul. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/433784/Nema-uvodenja-obaveznog-vojnog-roka-2020-godine.

330 Uredba o načinu obučavanja i kategorijama građana koje za potrebe odbrane zemlje obučava Ministarstvo odbrane, *Sl. glasnik RS*, 76/19.

331 Zakon o rehabilitaciji, *Sl. glasnik RS*, 92/11 u članu 1, st. 1 propisuje da se ovim zakonom uređuju rehabilitacija i pravne posledice rehabilitacije lica koja su iz političkih, *verskih*, nacionalnih ili ideoloških razloga lišena života, slobode ili drugih prava.

332 Rešenje Višeg suda u Požarevcu, Reh 6/2017(2016) od 12. oktobra 2017. godine. Slična odluka je presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Rehž 30/2017 od 17. maja 2017. godine.

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). Zabranjena cenzura, a samo je sud ovlašćen da u naročito opravdanim slučajevima privremeno spreči širenje ideja i informacija putem medija i to samo ako je to „u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje" (čl. 50, st. 3). Pravo na ispravku garantovano je Ustavom (čl. 50, st. 4), ali je bliže uređivanje ovog prava prepušteno zakonu. Uvreda je inkriminisana u Krivičnom zakoniku Srbije i predviđena je samo novčana kazna za ovo krivično delo (čl. 170).

Narodna skupština Republike Srbije je 2. avgusta 2014. godine usvojila set medijskih zakona – Zakon o javnom informisanju i medijima,[333] Zakon o elektronskim medijima[334] i Zakon o javnim medijskim servisima.[335] Još u vreme njihovog usvajanja medijski stručnjaci su upozoravali da zakoni u nekim oblastima sadrže nedostatke koji mogu da stvore određene probleme u praksi i čak da dovedu u pitanje samu medijsku reformu.[336]

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.

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.

333 *Sl. glasnik RS*, 83/14.

334 *Ibid.*

335 *Ibid.*

336 Više o ovome vidi u *Izveštaj 2014*, II.9.2.

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).[337]

7.2. Dozvoljeno ograničavanje slobode izražavanja

Krivični zakonik Srbije izričito zabranjuje izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje, razdora ili netrpeljivosti (čl. 317). Govor mržnje koji se nažalost često koristi u javnosti, ali i u medijima, takođe je inkriminisan i predviđena je zabrana promovisanja na bilo koji način, ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje zasnovano na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu (čl. 387, str. 4). U Krivični zakonik je 2013. godine članom 54a uveden zločin iz mržnje kao posebna, otežavajuća okolnost u odmeravanju kazne za dela učinjena iz mržnje na osnovu rase, veroispovesti, nacionalne i etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije i rodnog identiteta.

Zakon o javnom informisanju i medijima[338] takođe zabranjuje govor mržnje. Zabranjuje se „objavljivanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv osoba ili grupe osoba zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredeljenosti", nezavisno od toga da li ista radnja predstavlja ujedno i krivično delo (čl. 75). Odgovornost je isključena ako je ovakva informacija deo naučnog ili novinarskog teksta, a objavljena je (1) bez namere da se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje, kao deo objektivnog novinarskog izveštaja ili (2) s namerom da se kritički ukaže na ove pojave (čl. 76).

Prema Zakonu o elektronskim medijima[339] takođe je zabranjen govor mržnje a prema zakonu odgovornost za programski sadržaj ima pružalac medijske usluge bez obzira ko ga je proizveo (npr. nezavisna produkcija, zakupljeni termin, programska razmena, najave programa, SMS i druge poruke publike i sl.). Regulator se stara da programski sadržaj pružaoca medijske usluge ne sadrži informacije kojima se podstiče, na otvoren ili prikriven način, diskriminacija, mržnja ili nasilje zbog rase, boje kože, predaka, državljanstva, nacionalne pripadnosti, jezika, verskih ili političkih ubeđenja, pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije, imovnog stanja, rođenja, genetskih osobenosti, zdravstvenog stanja, invaliditeta, bračnog i porodičnog statusa, osuđivanosti, starosne dobi, izgleda, članstva u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugih stvarnih, odnosno pretpostavljenih ličnih svojstava (čl. 51).

337 Više o ovom zakonu vidi u: *Izveštaj 2014*, II.9.5.

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

339 Sl. glasnik RS, 83/14 i 6/16 – dr. zakon.

Usvajanjem Zakona o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu koji se odnosi na inkriminaciju dela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko računarskih sistema[340] u Srbiji je zabranjeno korišćenje računarskih sistema za promociju ideja ili teorija koje zagovaraju, promovišu ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje protiv pojedinaca ili grupa, zasnovano na rasi, boji kože, naslednom, nacionalnom ili etničkom poreklu i veri.

Zakon o zabrani diskriminacije takođe zabranjuje govor mržnje i definiše ga kao „izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima i drugim publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način" (čl. 11).

7.3. Krivično zakonodavstvo i sloboda izražavanja

Krivični zakonik Srbije[341] predviđa krivično delo uvrede, i za učinioca predviđa novčanu kaznu ako je krivično delo uvrede učinjeno putem štampe, radija i televizije ili sličnih sredstava ili na javnom skupu (čl. 170, st. 1). Zakonodavac je zadržao kaznu zatvora za krivično delo iznošenja ličnih i porodičnih prilika (čl. 172). Gonjenje za ova krivična dela preduzima se po privatnoj tužbi. Isključivanje odgovornosti za dela protiv časti i ugleda predviđa se, između ostalog, u slučaju ozbiljne kritike, naučnog, književnog i umetničkog dela, u vršenju novinarskog poziva i dr., *ako iz načina izražavanja proizilazi da to nije učinjeno u nameri omalovažavanja* (čl. 170, st. 4).

Nasuprot tome, praksa Evropskog suda za ljudska prava izražava jasan stav da sloboda izražavanja podrazumeva i pravo na iznošenje informacija i stavova koji *vređaju* i šokiraju, ako je u pitanju stvar od javnog interesa, kao i da novinarska sloboda podrazumeva i pravo na određeno preterivanje i provokaciju.[342] Takođe, naš zakon isključuje odgovornost ako *okrivljeni dokaže istinitost svojih tvrđenja* ili postojanje osnovanih razloga da poveruje u njihovu istinitost. Međutim, ovako postavljen teret dokazivanja, koji odstupa od garantije pretpostavke nevinosti, nije u skladu s međunarodnim standardima.[343]

Kao teži oblici klevete, predviđeni su slučajevi kada je delo učinjeno „putem medija i kada je neistinito što se iznosi ili pronosi takvog značaja da je moglo dovesti do težih posledica za oštećenog" (čl. 170, st. 2). Odredba kojom je pored „iznošenja neistina", kažnjivo i njihovo „pronošenje" može da pogodi novinare.[344]

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

341 *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05– isp., 107/05 – isp., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.

342 Vidi *Prager i Oberschlick protiv Austrije*, ECHR, App. no. 15974/90 (1995); *Selisto protiv Finske*, ECHR, App. no. 56767/00 (2004).

343 Vidi *Lingens protiv Austrije*, ECHR, App. no. 9815/82 (1986). Ipak, ukoliko su direktno optužene konkretne osobe, odgovorno lice ima obavezu da pruži odgovarajući činjenični osnov za takvu tvrdnju. Vidi predmet *Cumpana i Mazare protiv Rumunije*, ECHR, App. no. 33348/96 (2004).

344 Evropski sud je zauzeo stav da novinar ne sme da odgovara zbog toga što citira ili prenosi tekst. Vidi slučaj *Thoma protiv Luksemburga*, ECtHR, App. no. 38432/97 (2001).

Ove odredbe nisu u punoj meri usklađene s međunarodnim standardima jer je stav Komiteta za ljudska prava i Evropskog suda za ljudska prava da zatvorska kazna, a i krivična odgovornost uopšte, nije neophodna za zaštitu ugleda već da je pored prava na ispravku i drugih vansudskih postupaka dovoljno predvideti građansku odgovornost, odnosno naknadu štete i to uravnoteženog iznosa.[345]

Pored ovoga Krivični zakonik ne pravi razliku između oštećenih što je suprotno praksi Evropskog suda. Stav je Evropskog suda da su političari i ostala lica na javnim funkcijama dužna da trpe mnogo jaču kritiku nego drugi,[346] naročito u pogledu pitanja koja dotiču njihov finansijski integritet.[347] Ovakav stav je Evropski sud potvrdio i u odluci u slučaju *Lepojić protiv Srbije*.[348] Ovaj nedostatak je prevaziđen time što je Krivično odeljenje Vrhovnog suda usvojilo pravno shvatanje po kome se pravi razlika između oštećenih.[349]

Zabrana pozivanja na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju predviđena je Ustavom (čl. 49) ali se zabrana ratne propagande javlja samo u kontekstu dozvoljenog ograničavanja slobode izražavanja. Krivični zakon predviđa kaznu zatvora za povredu ugleda zbog rasne, verske, nacionalne ili druge pripadnosti, povredu ugleda strane države ili međunarodne organizacije i povredu ugleda Srbije (čl. 173–175).

7.4. Izrada nove Medijske strategije – dug i krivudav put

Nova Medijska strategija trebalo je da bude sačinjena i usvojena još pre nekoliko godina jer je prethodna istekla krajem 2016. godine. Izrada Nacrta medijske strategije trajala je znatno duže nego što je trebalo.[350] Radna grupa za izradu Nacrta medijske strategije je formirana u julu 2017. godine ali su je u jesen 2017. napustili članovi novinarskih udruženja pa je prva polovina 2018. godine obeležena zastojem u radu, da bi tek u junu 2018. godine nastavljen rad na izradi Nacrta strategije. Foprmirana je Koordinaciona grupa i Tim za dijalog sastavljen od predstavnika medijskih udruženja. Novinarska i medijska udruženja, okupljena u Timu za dijalog su sredinom avgusta uputila Koordinacionoj grupi listu sa 13 zahteva i tražila da se što

345 Vidi zaključke Izveštaja Specijalnog izvestioca Komisije za ljudska prava UN za slobodu izražavanja, dok. UN E/CN.4/2000/63, st. 205; za stav da krivična odgovornost za klevetu nije srazmerna mera zaštiti ugleda, vidi presudu Evropskog suda *Dalban protiv Rumunije*, ECHR, App. no. 28144/95 (1999); za iznos naknade štete vidi *Tolstoy Miloslavsky protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. no. 18139/91 (1995).

346 Vidi *Lingens protiv Austrije*, ECHR, App. no. 9815/82 (1986); *Lindon protiv Francuske*, ECHR, App. nos. 21279/02 i 36448/02 (2007) suprotno vidi *Prager i Obershlick protiv Austrije*, ECHR, App. no. 15974/90 (1995).

347 *Ivanova protiv Bugarske*, ECHR, App. no. 36207/03 (2008).

348 ECHR, App. no. 13909/05 (2007).

349 Vidi više u *Izveštaj 2010,* I.4.9.4. Vidi pravno shvatanje Krivičnog odeljenja VSS, saopštenje od 18. decembra 2008.

350 O problemima na koje su novinarska udruženja nailazila u 2018. godini vidi više u: *Izveštaj 2018*, III.2.2.

pre održi sastanak Tima za dijalog i Koordinacione grupe. Na samom kraju 2018. predsednica Vlade je tvrdila da će Nacrt medijske strategije biti predat Vladi i da će početak 2019. biti rezervisan za javnu raspravu. Predsednica Vlade je krajem decembra 2018. izjavila da će radna grupa do kraja meseca predati vlasti tekst Medijske strategije kao i da bi u januaru 2019. počela javna rasprava.

Medijska koalicija[351] je već početkom januara suspendovala saradnju s Koordinacionim telom Vlade Srbije za saradnju sa medijima jer nijedan od 13 konkretnih i oročenih zahteva, čiju su listu dostavili u avgustu 2018. nije ispunjen, a istovremeno se situacija na medijskoj sceni iz dana u dan pogoršava, na šta je državni sekretar Ministarstva kulture i informisanja Aleksandar Gajović, izjavio da ne oseća ličnu odgovornost zbog toga što veliki broj zahteva medijske koalicije nije ispunjen.[352] Međutim, i pored ovoga ministarstvo je organizovalo javnu raspravu koja je trajala veoma kratko, do 1. marta i to tako što je organizovano samo nekoliko okruglih stolova. Predsednica Vlade je u maju izjavila da je „proces izrade medijske strategije bio u potpunosti inkluzivan i transparentan" i saopštila da je dostavljen Evropskoj komisiji.[353]

Vlada je, neposredno pred objavljivanje izveštaja Evropske komisije usvojila Medijsku strategiju i poslala je u Brisel, ali se ispostavilo da je u Brisel poslat Nacrt medijske strategije, ali ne onaj koji je sačinila Radna grupa, već nacrt iz koga su izbačeni ključni predlozi. Naime, iz tog vladinog nacrta je izbačen odeljak o Regulatornom telu za elektronske medije (REM), na šta su udruženja novinara burno reagovala, brisan je Savet za štampu, samoregulatorno telo koje su osnovali novinari, zahtev o tripartitnom sastavu upravnih odbora javnih servisa, kao i deo o imenovanju glavnih i odgovornih urednika glasila čiji su osnivači saveti nacionalnih manjina.[354]

Ovaj potez vlasti su medijska udruženja okarakterisala kao „neuspeo pokušaj obmane" Evropske komisije tik pred objavljivanje njenog izveštaja o napretku Srbije. Kabinet predsednice Vlade je saopštio da je razmotrio 300 primedbi, od kojih je prihvaćeno više od 80,[355] a predsednica je izjavila da je izmenjeni tekst Medijske strategije poslat bez njenog znanja, da je u pitanju greška jer su izbačene neke supstancijalne stvari i da namerava da razgovara sa medijskim i novinarskim udruženjima i da pokušava da ima potpuno otvoren kanal komunikacije sa medijima.[356] Ova

351 Koaliciju novinarskih i medijskih udruženja čine Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV), Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM), Lokal pres i Asocijacija onlajn medija (AOM).

352 „Gajović za RSE: Odluka Medijske koalicije ne ugrožava strategiju", *Radio Slobodna Evropa*, 4. januar. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/29691724.html.

353 „Nacrt medijske strategije dostavljen Evropskoj komisiji, uskoro izveštaj o raspravi", *Insajder*, 18. maj.

354 „Vlada medijskom strategijom pokušala da obmane EU", *Danas*, 31. maj, str. 5. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/vlada-medijskom-strategijom-pokusala-obmanu-eu/ i "Dva nacrta Medijske strategije, udruženja neprijatno iznenađena", *TV N1*, 31. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a487948/Dva-nacrta-Medijske-strategije-udruzenja-neprijatno-iznenadjena.html.

355 „Odgovor iz kabineta premijerke na pismo UNS-a: Od 300 primedbi usvojeno 80", *FoNet*, 1. jun.

356 „Brnabić i udruženja: Nacrt Medijske strategije da se uskladi u roku od 30 dana", *Beta,* 19. jul.

izjava nije u javnosti prihvaćena kao potpuno iskrena jer je čudno da se potkradu tako krupne greške i da se veoma bitne stvari slučajno izbace iz teksta koji je poslat Evropskoj komisiji.

Zbog ovoga je rad na Medijskoj strategiji ponovo doveden u pitanje pa je predsednica Vlade rešila da produži mandate Radnoj grupi ne bi li se nacrt vratio na prvobitnu verziju. Na premijerkin zahtev da novinarska i medijska udruženja dostave primedbe na izmenjeni tekst Medijske strategije, sedam ovih organizacija je odgovorilo da su one već bile integrisane u tekst nacrta dostavljen krajem 2018, kao i u preporuke Evropske unije i međunarodnih organizacija.[357] Ostalo je samo da se usvoje primedbe i sugestije, Radna grupa za izradu Nacrta medijske strategije u punom sastavu je nastavila rad u septembru i krajem novembra dostavila nacrt Vladi.[358] No, uprkos najavi predsednice Vlade da će Medijska strategija biti usvojena do kraja godine,[359] to se nije desilo.

Kada se zna kako je tekao rad na izradi medijske strategije i da će parlamentarni izbori biti održani krajem aprila 2020. godine, a da mediji igraju veoma važnu ulogu u izbornoj kampanji i ako se analizira tok pregovora o obezbeđivanju minimalnih uslova za fer i poštene izbore, može se zaključiti da nema dobre volje ni kod vlasti ni kod uticajnih prorežimskih medija da se bilo šta u praksi menja, budući da aktuelna vlast ima interes da zadrži javno informisanje u izbornoj godini pod punom kontrolom. Iako veoma važna, Medijska strategija može da ostane samo slovo na papiru, ako ne postoji iskrena namera da se medijska scena u Srbiji drastično promeni i medji oslobode pritisaka a javni servisi rade u javnom interesu.

8. Sloboda mirnog okupljanja

8.1. Normativni okvir

Sloboda mirnog okupljanja garantovana je Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima (čl. 20), Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 11) i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (čl. 21).

Evropska konvencija dozvoljava ograničenje slobode okupljanja ali predviđa dva uslova koja moraju biti ispunjena da bi zabrana bila opravdana. Naime, ograničavanje mora da bude *u skladu sa zakonom* i samo kada je to *neophodno u demokratskom društvu*, a sa ciljem zaštite nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala i zaštite prava i sloboda drugih. Kako bi se zloupotrebe mogućnosti ograničavanja slobode mirnog okupljanja svele na minimum, postoji i dodatni kriterijum procene *proporcionalnosti* – da li

357 Novinarska i medijska udruženja u odgovoru Ani Brnabić, *NUNS*, 1. avgust.

358 „Vladi Srbije predat nacrt medijske strategije", *UNS*, 24. oktobar.

359 „Brnabić i medijska udruženja: nacrt medijske strategije da se..". *Beta*, 17. septembar.

su način i intenzitet ograničavanja zaista neophodni da bi se postigla zaštita nekog od predviđenih ciljeva.[360]

Evropska konvencija i PGP predviđaju da *svako* ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i „priznaju" pravo na slobodno mirno okupljanje. EKLJP dozvoljava ograničavanje aktivnosti stranaca,[361] ali samo u pogledu političkih aktivnosti, pa se ovom odredbom može opravdati zabrana da stranci organizuju politički skup.

Ustav Republike Srbije članom 54 na opšti način jemči pravo na slobodu mirnog okupljanja građana i razlikuje dve situacije: okupljanje na otvorenom prostoru i okupljanje na zatvorenom prostoru. Građani se slobodno mogu okupljati u zatvorenom prostoru bez obaveze da prijave okupljanje ili da im se okupljanje odobri, dok je režim okupljanja na otvorenom podrobnije uređen zakonom. Ustav ne garantuje eksplicitno strancima i licima bez državljanstva pravo na okupljanje.

Ustavom je predviđeno da ograničenja slobode okupljanja moraju biti predviđena zakonom i neophodna radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije (čl. 54). Zakonom se sloboda okupljanja ne može ograničiti van osnova predviđenih Ustavom.

Ostvarivanje slobode okupljanja podrobnije je uređeno Zakonom o javnom okupljanju[362] koji je usvojen u januaru 2016. godine. Zakon o javnom okupljanju ne predviđa ograničenja u pogledu državljanstva već ovo pravo garantuje svakome (čl. 1). 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.[363]

Sloboda mirnog okupljanja nije apsolutno pravo. To znači da postoje određeni legitimni razlozi kada ili gde okupljanje nije dozvoljeno. Prvo ograničenje koje se postavlja nalazimo u samom nazivu ove slobode – okupljanje mora da bude *mirno*. Države imaju obavezu da zaštite mirna okupljanja, ali ne i manifestacije i demonstracije na kojima učesnici imaju nasilne akcije. S tim u vezi je bitno naglasiti da se to odnosi na način izražavanja ideja, ne i na same ideje. Ukoliko je sadržaj ideja takav da podstiče mržnju ili rat, ograničenje takvog okupljanja se onda tretira pod uslovima ograničenja slobode izražavanja.

---

360 *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights – Freedom of Assembly and Association*, Council of Europe / European Court of Human Rights, 2019, str. 10. Dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf.

361 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.

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

363 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.

Republika Srbija je obavezana međunarodnim instrumentima koji nalažu da svako ograničavanje slobode mirnog okupljanja mora da zadovolji određene kriterijume. Kada postoji mešanje javnih vlasti u slobodu okupljanja, neophodno je proveriti da li je to mešanje u skladu sa kriterijumima ograničavanja, onako kako predviđaju EKLJP i Ustav.

Zakon predviđa da je mesto okupljanja svaki prostor, ali istovremeno propisuje da nije dozvoljeno na mestima gde postoji opasnost od ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava i sloboda drugih (čl. 6, st. 1) ili se okupljanjem krše ljudska i manjinska prava i slobode drugih, ugrožava moral ili na mestima koja su zatvorena za javnost (čl. 6, st. 3), ispred zdravstvene ustanove, škole, predškolske ustanove, kao i na prostoru ispred objekata od strateškog i posebnog značaja za odbranu i bezbednost Republike Srbije (čl. 6, st. 2). Član 8 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.

Međutim, Zakon ostavlja široka diskreciona ovlašenja policiji jer predviđa brojne osnove za zabranu skupa i ne propisuje da ograničenja slobode okupljanja moraju biti proporcionalna cilju i neophodna u demokratskom društvu, a što je pravni standard na koji je Ustavni sud ukazao u svojoj odluci kojom je prethodni zakon proglašen neustavnim[364] i koji je propisan članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Zahtev proporcionalnosti nalaže da zadiranje vlasti u slobodu okupljanja treba da bude u ravnoteži sa prirodom i merom ograničenja nasuprot razlogu ograničenja. Zakonom nije predviđeno da okupljanje treba da bude prekinuto samo ako druge razumne i manje restriktivne mere ne daju rezultate. Vlasti određene države treba da postave širok spektar ograničenja, umesto da predvide samo izbor između nezadiranja u slobodu okupljanja i zabrane skupa.[365] Zakon uvodi *in abstracto* zabrane mesta i vremena održavanja javnih okupljanja, ali i veoma komplikovane i zahtevne prijave skupa i visoke kazne za organizatore.

Za održavanja javnog skupa na otvorenom prostoru neophodna je prijava nadležnoj organizacionoj jedinici MUP. Zakon 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. U slučaju podnošenja nepotpune prijave, organizator je može dopuniti u roku od 12 časova. Ako podnosilac prijave ne otkloni nedostatke u tom roku, smatra se da skup nije ni prijavljen pa takav skup ne bi bio dozvoljen u smislu

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

365 *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg 2010, st. 39. Dostupno na: https://www.osce.org/odihr/73405?download=true.

zakona, a organizator bi mogao da bude kažnjen novčanom kaznom od 100.000 do 150.000 dinara. Ova odredba može da dovede do neosnovanog ograničenja slobode kretanja, posebno iz razloga što Zakon propisuje taksativno šta sve uredna prijava treba da sadrži, dok pojedini podaci koje treba navesti u prijavi nisu konkretizovani (npr. podatak od interesa za bezbedno i nesmetano održavanje skupa).

Zakon predviđa da javno okupljanje u zatvorenom prostoru nije potrebno prethodno prijaviti, ali da organizator može da obavesti Ministarstvo unutrašnjih poslova o održavanju skupa kada je potrebno da policija preduzme posebne bezbednosne mere. Ovakvo rešenje je dobro jer ostavlja organizatoru mogućnost da traži obezbeđenje skupa što je i pozitivna obaveza države u pogledu ostvarivanja slobode okupljanja.

Zakon uređuje i dozvoljava i organizovanje spontanih okupljanja (bez prethodne prijave) kao i skupa u pokretu. Međutim definicija „spontanog okupljanja" je veoma nejasna. Zakon predviđa da je to okupljanje koje je bez organizatora, koje predstavlja neposrednu reakciju na određeni događaj, i koje se održava na otvorenom ili u zatvorenom prostoru, radi izražavanja mišljenja i stavova povodom nastalog događaja.

Praksa održavanja spontanih okupljanja i tumačenje Zakona u pogledu kvalifikacije nekog skupa kao spontanog 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).

Žalba kojom se ograničava sloboda udruživanja može se izjaviti Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 24 časa od prijema rešenja. 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. Protiv pravnosnažne odluke, ili u slučaju nepostojanja efikasnog pravnog leka, može se uložiti ustavna žalba Ustavnom sudu Srbije kao vanredni pravni lek.

Zakon o javnom okupljanju predviđa veoma visoke novčane kazne za organizatora javnih skupova kao i vođu okupljanja ako ne ispune svoje obaveze predviđene zakonom. 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.

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.[366]

Zakon ne uređuje pitanje kontrademonstracija i simultanih demostrancija. Prema međunarodnim standardima i praksi Evropskog suda ukoliko su kontrademonstracije takođe mirno okupljanje koje ispunjava zadate uslove i ne poziva na mržnju prema drugoj grupi, ne bi trebalo da bude mesta za zabranu kontrademonstracija. Odnos prvobitnog okupljanja i kontraokupljanja treba pažljivo balansirati kako bi svi mogli da uživaju slobodu mirnog okupljanja, ali ne gubeći iz vida da se „u demokratiji pravo na kontrademonstracije ne može prostirati toliko da sprečava uživanje prava na demonstriranje".[367]

Zakon o javnom okupljanju ništa ne govori o obavezi policije da zaštiti učesnike skupa i da obezbedi njegovo nesmetano održavanje. Skupovi visokog rizika, kao i skupovi na kojima učestvuju visoki državni zvaničnici obezbeđuju policajci u civilu. Posebno pitanje je ovlašćenje policije da snima učesnike skupova, što ona čini na veoma proizvoljan način.

Zakon o policiji ovlašćuje policijskog službenika da snima javno okupljanje na kojem postoji opasnost da dođe do ugrožavanja života i zdravlja ljudi ili imovine (čl. 52, st. 2). Bitno je napomenuti da je policijski službenik dužan da javnost obavesti o nameri da snima, osim kada se vrši prikriveno snimanje u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku (čl. 52, st. 5), te da se prikupljeni podaci uništavaju u roku od godinu dana, osim ukoliko se ne mogu koristiti u postupku (čl. 52, st. 7). Zakonom je propisano da će način obaveštavanja javnosti o nameri snimanja propisati ministar (čl. 52, st. 8).

366 *Ibid*., st. 197.

367 *Plattform „Ärzte für das Leben" protiv Austrije*, ECHR, App. no.10126/82 (1988), st. 32.

8.2. Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2019. godini

Tokom 2019. godine održan je, u poređenju s ranijim godinama, verovatno najveći broj skupova ili protesta na kojima su građani izražavali nezadovoljstvo, a najveći broj je organizovan protiv odluka državnih i lokalnih organa vlasti.[368] Broj okupljanja građana u 2019. je toliki da je nemoguće sve nabrojati ali jedan broj najvažnijih zaslužuju da budu pomenuti u ovom izveštaju.

Bilo je i skupova podrške među kojima se dva mogu okarakterisati kao najvažnija. Jedan je, skup održan u vreme posete predsednika Ruske Federacije, Vladimira Putina, Srbiji januara 2019. godine kada su autobusima iz cele Srbije dovedeni građani da učestvuju na skupu koji je održan pod sloganom „1 od 300 miliona",[369] kada su centralne beogradske ulice pretvorene u parking za stotine autobusa koji su stigli iz svih krajeva Srbije.[370] Slična situacija ponovila se i kada je u zvaničnu posetu Srbiji došao francuski predsednik Emanuel Makron (*Emmanuel Macron*) kada se na Kalemegdanu, ispred spomenika Zahvalnosti Francuskoj gde su dva predsednika održala govore, okupio veliki broj građana.

Ipak, većina okupljanja organizovana je radi iskazivanja nezadovoljstva građana. Celu 2019. godinu obeležili su redovni protesti udruženja „1 od 5 miliona" koji su se od decembra 2018. godine organizovali svake subote u Beogradu, ali takođe i u mnogim gradovima u Srbiji.[371] Tokom prve polovine 2019. godine protesti „1 od 5 miliona" su se održavali i u drugim gradovima, dostigavši broj od više od 50 mesta u Srbiji.[372]

Protesti su počeli zbog fizičkog napada na opozicionog političara i jednog od lidera Saveza sa Srbiju (SzS) Borka Stefanovića, pod sloganom „stop krvavim košuljama". Ovaj prvi skup organizovale su opozicione partije, ali su ih odmah preuzeli građani koji su se organizovali preko društvenih mreža i zahtevali da se protesti održavaju svake subote tako da su oni dobili karakter spontanih građanskih protesta.

---

368 Da bi znali koliko je skupova u toku 2019. godine održano upućeni su zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja svim policijskim upravama u Srbiji u vezi sa brojem prijavljenih okupljanja, brojem zabranjenih okupljanja i osnovama za zabranu tih okupljanja, ali je od 27 policijskih uprava samo jedna, PU Kraljevo odgovorila da je bilo 939 prijava okupljanja i nijedno okupljanje nije zabranjeno. U toku je postupak pred Povernikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

369 Organizatori su tvrdili da je namera okupljanja samo pozdrav Putinu i Vučiću, o prirodi skupa govori slogan „1 od 300 miliona", koji je direktan odgovor na proteste opozicije koji su se u to vreme iz nedelje u nedelju održavali pod parolom „1 od 5 miliona".

370 „Putina će čekati 70.000 ljudi ispred Hrama", *RTV*. Dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/mediji-putina-ce-cekati-70.000-ljudi-ispred-hrama_981961.html.

371 Protesti su se održavali u mnogo gradova u Srbiji među kojima su Novi Sad, Vranje, Zaječar, Požega, Lazarevec, Subotica, Sokobanja, Niš, Aranđelovac, Bor, Čačak, Kikinda, Kruševac, Leskovac, Loznica, Mladenovac, Pančevo, a u 30 gradova su održavani nekoliko meseci početkom 2019. godine redovno jednom nedeljno. Vidi više na: https://www.danas.rs/politika/protesti-1-od-5-miliona-u-vise-gradova-srbije/.

372 „Protesti „1 od 5 miliona" održani u više od 25 gradova i opština", *Danas*. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/protesti-1-od-5-miliona-i-ovog-petka-u-gradovima-sirom-srbije/.

Pored nekih opozicionih partija, koje su podržale proteste već u januaru 2019. godine, protesti građana „1 od 5 miliona" su dobili podršku profesora i saradnika Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.[373] Kasnije su se pridružili profesori i saradnici Fakulteta političkih nauka navodeći da su „građanke i građani Srbije digli glas protiv nasilja, nepravdi, gušenja sloboda, urušavanja institucija, obesmišljavanja demokratskih praksi i medijskih progona".[374] Podršku je pružila i grupa profesora i saradnika Pravnog fakulteta Univerziteta Union, Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Instituta za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu i Filozofskog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu.

Zabrinjava izjava koju je tim povodom dao ministar prosvete, Mladen Šarčević, u kojoj je izrazio duboko nepoštovanje prema profesorima tvrdeći da među potpisnicima nema ozbiljnih imena, da je veoma mali broj potpisnika u poređenju sa brojem članova akademske zajednice i da su od njih 610 većina penzioneri ili mladi istraživači koji su „počeli tek juče da rade".[375]

Proteste su takođe podržali profesori drugih fakulteta, javne ličnosti, kulturni radnici i ugledni pojedinci, a mnogi od njih su govorili na protestima. Tokom cele 2019. godine u amfiteatru Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu četvrtkom uveče su organizovane tribine pod sloganom „Nije filozofski ćutati" na kojima su stručnjaci, javne ličnosti, novinari, profesori i aktivisti građanskih protesta iznosili stavove na različite aktuelne teme. Tribine su okupljale veliki broj građana.

U Beogradu su protesti Udruženja „Jedan od pet miliona" organizovani svake subote. Građani su se okupljali na platou ispred Filozofskog fakulteta i odatle kretali u šetnje, a zaustavljali su se ispred pojedinih državnih institucija i ispred javnog servisa (*RTS*) zahtevajući da informativni program nacionalne televizije, za koju svi građani plaćaju pretplatu, obaveštava javnost o protestima, što nije bio slučaj i pored činjenice da su desetine hiljada građana bile na ulicama svake subote. Protesti „1 od pet miliona" bili su mirni, nije bilo incidenata, sem u nekoliko situacija, iako su organizatori sami obezbeđivali red jer policija nije bila angažovana.

Prvi incident se dogodio u februaru, kada je jedan od učesnika protesta u toku šetnje nosio maketu vešala. Visoki državni funkcioneri su ovaj gest predstavljali u javnosti kao poziv na vešanje. Raspisana je potraga za osobom koja je nosila maketu vešala a policija je privela dvojicu mladića – od kojih je jedan, iako maloletan proveo u pritvoru pet dana, a na teret im je stavljeno izvršenje krivičnog dela rasne i druge diskriminacije.[376]

---

373 „105 od 5 miliona – Podrška nastavnika i saradnika Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu protestima građana Srbije", *Peščani*k. Dostupno na: https://pescanik.net/105-od-5-miliona/.

374 „Podrška nastavnika i saradnika Fakulteta političkih nauka protestima građana u Srbiji", *Peščani*k. Dostupno na: https://pescanik.net/podrska-gradjanskim-protestima/.

375 „Pobuna akademske zajednice zbog Šarčevića: Još 300 potpisa podrške protestima", *N1*. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a456331/Pobuna-akademske-zajednice-zbog-Sarcevica-Jos-300-potpisa-podrske-protestima.html.

376 O osnovanosti pritvora za maloletnika u ovom slučaju vidi više u poglavlju II.2.2.1.

Do eskalacije protesta došlo je u martu kada su demonstranti upali u Radioteleviziju Srbije predvođeni Boškom Obradovićem, liderom pokreta „Dveri" tražeći uključenje uživo u program *RTS*.[377] Policija je uhapsila nekoliko demonstranata, a jedan od privedenih mladića završio je u Urgentnom centru. Na internetu je objavljen snimak na kojem se vidi kako policijski službenici nanose udarce mladiću iako on nije pružao otpor.[378] Dan posle upada u *RTS* i privođenja demonstranata, usledio je novi protest ispred Predsedništva Srbije, sa zahtevom da se uhapšeni puste.[379] Na demonstrante je tokom protesta bačen suzavac, a policija je nepotrebno koristila silu. Učenici Filološke gimazije u Beogradu održali su protest zbog hapšenja njihovog školskog druga optuženog za učešće u protestima i incidentima u *RTS*.

Najbrojniji protest Udruženja „Jedan od pet miliona" održan je 13. aprila ispred zgrade Narodne skupštine u Beogradu, pod sloganom „Svi kao jedan – 1 od 5 miliona". Zvaničnici na vlasti su, odmah posle najave opozicionih stranaka da će pozvati građane iz cele Srbije da se pridruže protestu, optužili opoziciju da priprema nerede i da „najavljuju novi Majdan".[380] Kao odgovor na miting opozicije usledio je poziv predsednika Srbije, Aleksandra Vučića da dođu na skup u Novom Sadu (12. aprila) i u Beogradu (19. aprila).

Ova dva mitinga su organizovana u sklopu kampanje „Budućnost Srbije" koja je počela još u februaru 2019. godine u kojoj je predsednik Srbije, uz učešće ministara i visokih funkcionera SNS, obilazio, kako je sam najavio, stotinu opština u 29 okruga centralne Srbije i Kosova i Metohije, a na kojima je obećavao nove fabrike i nova radna mesta, nove škole i vrtiće, bolnice i domove zdravlja, stanove i ustanove kulture, nove puteve, mostove i investucije.[381] Na najavljenom mitingu u Novom Sadu okupio se veliki broj građana koji su nosili poruke podrške Aleksandru Vučiću, a u gradu je bio primetan veliki broj autobusa, sa registracijama iz Beograda i iz centralne Srbije.[382] Slično je bilo i na mitingu u Beogradu 19. aprila koji je Aleksandar Vučić najavio kao jedan od najvećih skupova u poslednjih 40 ili 50 godina.[383] I na

377 „Učesnici protesta, predvođeni Boškom Obradovićem, upali u RTS", *N1*. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a468739/Policija-izvodi-gradjane-iz-RTS-a-demonstranti-donose-metalne-ograde.html.

378 Više u poglavlju II.2.2.3.

379 „Protesti ispred Predsedništva i policije, vlastima dat rok da oslobodi uhapšene", *N1*. Dostupno na: .http://rs.n1info.com/Vesti/a468777/Protest-ispred-zgrade-Predsednistva.htm.

380 „Boris Tadić: Političke hulje nikada nisu mogle bez rulje", *Danas,* 10. april. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/boris-tadic-politicke-hulje-nikada-nisu-mogle-bez-rulje/.

381 „Vučić na Instagramu najavio svoju kampanju Budućnost Srbije", *N1*, 5. februar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a458033/Vucic-na-Instagramu-najavio-svoju-kampanju-Buducnost-Srbije.html.

382 „Održan miting u Novom Sadu, Vučić najavio dve velike investicije", *N1,* 11. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a475552/Miting-u-okviru-kampanje-Buducnost-Srbije-u-Novom-Sadu.html.

383 „Vučić: U Beogradu 19. aprila skup najveći u poslednjih 40 do 50 godina", *Danas,* 13. april. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/vucic-srbija-ekonomski-najuspesnija-zemlja-u-regionu/.

ovaj skup su građani dolazili organizovano a Srpska napredna stranka je obezbedila veliki broj autobusa koji su dovozili učesnike.[384]

U avgustu se desio novi incident kada su pripadnici obezbeđenja ispred zgrade Predsedništva sprečavajući jednog od organizatora da odnese zahteve do ulaza u zgradu upotrebili silu, pa je on završio u hitnoj pomoći. Organizatori protesta su izjavili da su imali dogovor sa policijom da ostave zahteve ispred zgrade Predsedništva.[385]

I organizatori lokalnih protesta „1 od 5 miliona" su više puta bili žrtve fizičkih napada. Jedan od organizatora protesta u Žitorađi, Milan Blagojević, bio je pretučen, a u policiji je njemu određeno zadržavanje do 48 sati.[386] U martu je pretučen i Strahinja Ćirić, organizator protesta u Negotinu.[387] Krajem novembra je napadnut Srđan Marković, jedan od organizatora protesta u Beogradu, a organizatori „1 od 5 miliona" su poručili da buduće proteste neće prijavljivati dok se ne otkriju odgovorni za napad.[388]

Kada se ima u vidu da su protesti organizovani svake nedelje, ne samo u Beogradu već i u mnogim gradovima u Srbiji i da ih nije obezbeđivala policija, već da su organizatori sami održavali red, mora se konstatovati da su u pitanju mirni građanski protesti i da je za svaku pohvalu činjenica da nije bilo većih incidenata.

I u nekim drugim situacijama kada su se građani spontano ili organizovano okupljali tokom 2019. godine nije bilo većih incidenata iako je bilo nekoliko zabrinjavajućih akcija desničarskih organizacija. Tako se prilikom otvaranja festivala „Mirdita, dobar dan" koji ima za cilj da beogradskoj publici predstavi kosovsku kulturnu i društvenu scenu[389] u organizaciji Inicijative mladih za ljudska prava, maja 2019. godine ispred Centra za kulturnu dekontaminaciju pojavila grupa od pedesetak desničara i članova udruženja „Zavetnik".[390] Drugog dana festivala se okupila grupa huligana, pripadnika navijačkih grupa pa su intervenisale policijske snage u opremi za razbijanje demonstracija. Niko od učesnika festivala nije bio fizički ugrožen, a direktor festivala je izjavio da „huligane nismo imali u vidnom polju, sve

384 O mitingu više u: „Okupacija u 200 autobusa", *Vreme,* 25. april. Dostupno na: https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1685064.

385 „Srđan Marković pokazao modrice i poručio – ovo je pozdrav od Vučića", *N1*. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a506868/Srdjan-Markovic-pokazao-modrice-i-porucio-ovo-je-pozdrav-od-Vucica.html.

386 „Organizator protesta tvrdi da su ga tukli u opštini, određeno mu zadržavanje", *N1*. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a469129/Organizator-protesta-u-Zitoradji-Tukli-su-me-u-kancelariji-predsednika-opstine.html.

387 „Pretučen organizator protesta "Jedan od pet miliona" u Negotinu", *N1*. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a468357/Pretucen-organizator-protesta-Jedan-od-pet-miliona-u-Negotinu.html.

388 „Marković: Ako se ne otkriju odgovorni za napad, nećemo prijavljivati skupove", *Danas*. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/markovic-ako-se-ne-otkriju-odgovorni-za-napad-necemo-prijavljivati-skupove/.

389 Nekoliko političkih stranaka i desničarskih organizacija je pre otvaranja tražilo zabranu festivala.

390 „Otvoren festival "Mirdita, dobar dan" uz protest desničara", *N1*. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a487676/Uoci-pocetka-festivala-Mirdita-dobar-dan-manji-incident-desnicara.html.

smo saznali od policije koja ih je stavila pod kontrolu".[391] Učesnici festivala bili su u potpunosti izlovani i nije bilo moguće ući na festival od policijskog kordona koji je odvajao desničare od festivala.

Grupa desničara se okupila ispred pekare „Roma" u Borči, tražeći zatvaranje ove pekare albanskih vlasnika jer se na društvenim mrežama pojavila fotografija koja je bila objavljena mnogo pre ovog događaja. Na fotografiji je bivši radnik te pekare, inače rođak vlasnika, pokazivao albanski nacionalni simbol.[392] Ovo okupljanje je imalo nacionalističko obeležje i širilo nacionalnu mržnju protiv albanske manjine.

Policija nije reagovala ni kada je u vreme održavanja tribine Zona novog optimizma u Šapcu grupa mladića dobacivala i vređala učesnike. Reakcija policije je izostala i kada je grupa od dvadesetak ljudi obučenih u majice sa nacionalističkim simbolima prekinula predstavu „Srebrenica – Kad mi, ubijeni ustanemo" u organizaciji Helsinškog odbora za ljudska prava iako su pripadnici policije bili u hodniku ispred sale u zadužbini Kolarac.

Treba napomenuti i tenzije koje su se desile u novembru kada su studenti iz organizacije Udruženje „Jedan od pet miliona" ispred zgrade Radio televizije Srbije čekali predsednika Srbije, Aleksandra Vučića, koji je davao intervju u emisiji „Upitnik" s namerom da mu postave pitanja za koja smatraju da neće biti postavljena u emisiji a po njihovom mišljenju su važna za rasvetljavanje nekih afera i događaja. U isto vreme su se pred zgradom RTS pojavile pristalice Aleksandra Vučića i organizovale kontraprotest. Došlo je do incidenata između dve okupljene grupe, uprkos primetnom prisustvu policije u uniformi i civilu.[393] Praksa održavanja kontraskupova i kontramitinga vladajuće stranke ima duboko negativne posledice, naročito ukoliko se njima uteruje strah ili se građani odvraćaju od budućih protesta.

U septembru 2019. godine održana je šesta Parada ponosa u Beogradu pod parolom „Ne odričem se" ali i sa porukom da je Prajd i dalje protest.[394] Sam Prajd je prošao bez incidenata, ali uz primedbe na ponašanje nadležnih. Sa druge strane, uz Prajd su organizovana i dva kontraskupa, od kojih je jedan bio prijavljen i bez incidenata, a za drugi, koji nije bio prijavljen, organizatori Prajda kažu da ga je policija tretirala kao bezbednosnu pretnju,[395] no nije ga prekinula već samo sklonila nepri-

391 „Direktor festivala: Svi su bezbedno napustili prostor, očekivali smo huligane", *N1,* 30. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a488020/Direktor-festivala-Svi-su-bezbedno-napustili-prostor-ocekivali-smo-huligane.html.

392 „Desničari šetali od jedne do druge Đurajeve pekare, traže da se zatvore", *N1,* 29. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a481320/Novi-protest-desnicara-ispred-pekare-Roma-u-Borci.html.

393 „Protest ispred RTS zbog Vučićevog gostovanja: „Došli smo da mu postavimo neka pitanja...", *Nedeljnik*, 6. novembar. Dostupno na: https://www.nedeljnik.rs/aktivisti-1-od-5-miliona-i-gradani-ispred-rts-zbog-vucicevog-gostovanja-u-upitniku-dosli-smo-da-mu-postavimo-neka-pitanja/.

394 „Todorović: Uneli smo komponentu zabave, ali Prajd je i dalje protest", *N1,* 15. septembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a525883/Todorovic-Uneli-smo-komponentu-zabave-ali-Prajd-je-i-dalje-protest.html.

395 Podatak dobijen od NVO Inicijativa mladih za ljudska prava.

javljeni kontraskup sa rute Prajda. Policija je privela između pet i deset osoba koje su odbile da se pomere sa trase Prajda.[396]

Iako kontraskupovi nisu regulisani zakonom, problema uglavnom nema kod mirnih kontraskupova. Izazovi se javljaju u slučajevima neprijavljenih kontraskupova koji se tretiraju kao bezbednosna pretnja, a ne prekidaju se. Poseban problem je to što ponašanje policije u slučajevima kontraskupova nije standardizovano i uslovljeno je individualnim procenama stanja.

U septembru su studenti iz udruženja „1 od 5 miliona" 12 dana blokirali zgradu Rektorata Univerziteta u Beogradu, tražeći da se okonča postupak ispitivanja da li je doktorat ministra finansija, Siniše Malog, plagijat budući da postupak traje skoro 5 godina. Studenti su postigli dogovor sa rektorkom Beogradskog univerziteta, Ivankom Popović, o konačnom rešavanju ovog slučaja, vratili joj ključeve Rektorata i najavili ponovnu blokadu ako u dogovorenom roku ne bude doneta odluka.[397]

Grupa za slobodu medija je u oktobru organizovala protest „Novinari protiv fantoma" ispred zgrade Vlade Srbije kako bi iskazali podršku novinarima televizije *N1*, ali takođe i da bi skrenuli pažnju na loš položaj novinara u Srbiji. Predsednik NUNS, Željko Bodrožić, rekao je da pored podrške *N1* okupljeni podržavaju sve one koji se trude da profesionalno rade.[398]

U toku 2019. godine organizovani su i mnogi spontani protesti građana. Pokret Odbranimo reke Stare planine je bio aktivan cele godine i organizovao niz protesta u selima u kojima je planirana ili odobrena i započeta izgradnja malih hidroelektrana. Protestovali su i meštani sela iz okoline rudnika Kolubara zahtevajući da budu raseljeni dalje od kopova jer udišu ugljenu prašinu svakog dana.[399] Stanovnici Bora, koji je decenijama grad sa velikom koncentracijom sumpor dioksida organizovali su proteste nekoliko puta u toku godine zahtevajući od uprave kineske kompanije „Ziđin" koja je kupila Rudarsko topioničarski bazen Bor hitno smanjenje zagađenja vazduha.[400] I u Novom Sadu su ekološki aktivisti organizovali protest „Za život, šume, vode i grad".[401] Na probleme sa vodom godinama ukazuju i stanovnici

396 „Privedeni učesnici protesta protiv Parade ponosa", *RTS*, 15. septembar. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/3661390/privedeni-ucesnici-protesta-protiv-parade-ponosa.html.

397 „Prekinuta blokada Rektorata, studenti vratili ključeve zgrade rektorki", *Blic*, 25. septembar. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/drustvo/prekinuta-blokada-rektorata-studenti-vratili-kljuceve-zgrade-rektorki/yvxjpvz.

398 „Novinari protiv fantoma: Napadaju N1 jer prenosi sve što se taji u ovoj zemlji", *N1,* 16. oktobar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a535258/Protest-novinara-ispred-Vlade-Srbije.html.

399 „Protest meštana sela iz okoline Kolubare: Koliko kilovata vredi život deteta", *N1*, 24. septembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a528680/Protest-mestana-sela-iz-okoline-Kolubare-Bez-inhalatora-ne-mozemo-da-disemo.html.

400 „Protest za čist vazduh u Boru: Smanjite zagađenje, ne zanima nas kako", 1 *N1*, 5. novembar. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/bor-protest-zagadenje-vazduha/30272366.html.

401 „Protest ekoloških aktivista u Novom Sadu: Zaštita prirode, a ne profit", *N1*, 16. oktobar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a544363/Protest-ekoloskih-aktivista-u-Novom-Sadu-

Zrenjanina jer u tom gradu već 15 godina voda nije podobna za piće, pa su aktivisti organizovali nekoliko protesta u toku 2019. godine pod sloganom „Voda i tačka" zahtevajući od lokalne samouprave da objasni zašto je novoizgrađeni čistač vode u Zrenjaninu, prestao s radom.[402]

I u Beogradu je bilo mnogo protesta u cilju očuvanja životne sredine ili protiv seče drveća i uništavanja zelenih površina i parkova. Pomenućemo neke od njih.

Veliko nezadovoljstvo brojnih građana Beograda izazvala je namera gradskih vlasti da se izgradi gondola od Kalemegdana do Ušća, zbog čega su posekli više od 150 stabala na ove dve lokacije. U martu su učesnici protesta, koje je organizovalo Udruženje „Jedan od pet miliona", na Kalemegdanu održali „minut ćutanja" za posečena stabla i posadili mlado drvo. Organizovano je nekoliko sličnih akcija istim povodom, a kampanju protiv izgradnje gondola podržala je i organizacija za zaštitu kulturne baštine „Europa Nostra".[403]

Proteste su organizovali i građani – čuvari parkića na Banovom brdu,[404] stanari naselja Braće Jerković pobunili su se protiv seče stabala na javnoj zelenoj površini,[405] neformalno udruženje građana organizovalo je protest protiv seče stabala i gradnje sportskog terena u parku Košutnjak.[406]

U Beogradu je u oktobru više dana trajao protest taksista koji su svojim vozilima blokirali najprometnije ulice u gradu zbog, po njihovom mišljenju, nezakonitog poslovanja kompanije „Car go". Ministarstvo unutrašnjih poslova nije reagovalo na višednevnu blokadu saobraćaja pravdajući se time da je protest uredno prijavljen.[407] U ovakvim slučajevima opravdano je postaviti pitanje proporcionalnosti između cilja protesta i negativnih posledica po svakodnevni život građana zbog zahteva da se zabrani rad jedne privatne kompanije. Posebno kada se ima u vidu da su se prošle godine organizovale spontane blokade saobraćajnica zbog povećanja cene goriva koje su kraće trajale i nisu imale takve negativne posledice po saobraćaj u gradu, a da je protiv vlasnika automobila pokrenut veliki broj prekršajnih postupaka.

Zastita-prirode-a-ne-profit.html.

402 „Protest u Zrenjaninu zbog vode, građani kažu – dosta im je ćutanja", *N1*, 4. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a481258/Protest-u-Zrenjaninu-zbog-vode-gradjani-kazu-dosta-im-je-cutanja.html.

403 „Pored 14.000 građana i evropska organizacija se uključila u borbu protiv gondole na Kalemegdanu, *Vice*, 27. mart. Dostupno na: https://www.vice.com/rs/article/7xny7d/pored-14000-gradana-i-evropska-organizacija-se-ukljucila-u-borbu-protiv-gondole-na-kalemegdanu.

404 „Sačuvajmo naš parkić, protest na Banovom brdu", *Blic*, 25. avgust. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/beograd/sacuvajmo-nas-parkic-protest-na-banovom-brdu-nastavljen-casom-joge/5lw0exy.

405 „Nova seča stabala, bez građevinske dozvole", *Danas*, 17. septembar. Dostupno na: https://www.danas.rs/beograd/nova-seca-stabala-bez-gradjevinske-table/.

406 „Stop uništavanju Košutnjaka": Ne pristajemo na betoniranje šume", *Danas*, 5, jul. Dostupno na: https://www.danas.rs/beograd/stop-unistavanju-kosutnjaka-ne-pristajemo-na-betoniranje-sume/.

407 „Protest taksista: Porezom protiv monopola", *021*. Dostupno na https://www.021.rs/story/Info/Misljenja-i-intervjui/225234/Protest-taksista-Porezom-protiv-monopola.html.

Prejkršajni postupci su pokrenuti i protiv aktivista inicijative „Ne davimo Beograd". Aktivisti inicijative Radomiru Lazoviću, stigao je poziv na odsluženje zatvorske kazne, zbog neplaćanja novačne kazne, koju mu je izrekao prekršajni sud zbog prekršaja Zakona o javnom okupljanju, a povodom održanog govora i poziva u šetnju učesnika protesta „Maske su pale" od 11. maja 2016. godine.[408] Aktivista iste organizacije, Dobrica Veselinović pozvan je na odsluženje kazne zatvora iako je kaznu platio.[409]

Konačno, jedan broj protesta u Beogradu, Valjevu i još nekim gradovima u Srbiji bili su organizovani kao podrška uzbunjivaču Aleksandru Obradoviću koji je proveo nekoliko meseci u pritvoru zbog toga što je ukazao na koruptivne poslove i sukob interesa prilikom kupovine i prodaje oružja proizvedenog u fabrici Krušik u kojoj je zaposlen.[410]

9. Sloboda udruživanja

9.1. Normativni okvir

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija garantuju svakom pojedincu pravo da se slobodno udruži s 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 može se 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

408 „Aktivista "Ne davimo Beograd" pozvan na odsluženje zatvorske kazne", *021*, 5. septembar. Dostupno na: https://www.021.rs/story/Info/Srbija/218179/Aktivista-Ne-davimo-Beograd-pozvan-na-odsluzenje-zatvorske-kazne.html.

409 „Dobrica Veselinović pozvan na odsluženje kazne zatvora", *Ne davimo Beograd*. Dostupno na: https://nedavimobeograd.rs/dobrica-veselinovic-pozvan-na-odsluzenje-kazne-zatvora/

410 Više o ovom slučaju u poglavljima II.2.2.2. i III.3.6.

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.[411]

Zakon o udruženjima[412] koji je usvojen posle višegodišnjih napora aktivista nevladinih organizacija da se izmeni zakonski okvir za slobodu udruživanja obezbedio je okvir za delovanje civilnog društva koji je u najvećem delu vrlo liberalan i u skladu sa najvišim evropskim standardima.[413]

Zakon definiše udruženje kao dobrovoljnu i nevladinu nedobitnu organizaciju, zasnovanu na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovanu radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom. Zakon se primenjuje supsidijarno, kao *lex generalis*, na ostala udruženja čije je delovanje uređeno posebnim zakonom (npr. verske zajednice, sindikalne organizacije, političke stranke itd.), dok su tajna i paravojna udruženja zabranjena.

Udruženje građana mogu osnovati najmanje tri fizička ili pravna lica a pravni subjektivitet stiče upisom u registar Agencije za privredne registre.[414] Zakon utvrđuje da među osnivačima mogu biti i stranci, dok god najmanje jedan od osnivača ima prebivalište na teritoriji Srbije. Osnivači udruženja mogu da budu i maloletnici, uz saglasnost roditelja ili staratelja. 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.[415]

Udruženja mogu obavljati i privrednu delatnost. Imovina udruženja se može koristiti jedino radi ostvarivanja ciljeva udruženja. 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. Zakonom o udruženjima je propisano da fizička i pravna lica koja daju priloge i poklone udruženjima mogu biti oslobođena od poreza.

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. Ovaj zakon takođe 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.

411 Član 55, Ustav Srbije.

412 *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11 – dr. zakoni.

413 *Vodič za primenu Zakona o udruženjima*, Građanske inicijative, Beograd 2009. Dostupno na: https://www.gradjanske.org/vodic-za-primenu-zakona-o-udruzenjima/.

414 *Sl. glasnik RS*, 99/11 i 83/14.

415 O detaljima koji se odnose na postupak u slučajevima kada se udruženje žali na odluku vidi *Izveštaj 2016*, II.10.2.

Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja[416] dodatno zabranjuje delovanje organizacija koje u svojim programima i statutima afirmišu neonacističke i fašističke ideje. Protiv ovih udruženja predviđen je postupak za brisanje iz registra (čl. 2, st. 2), a predviđene su samo prekršajne novčane kazne za pojedince koji učestvuju u manifestaciji, ističu simbole ili obeležja i propagiraju ideje i delatnost neonacističke ili fašističke organizacije i udruženja (čl. 7).

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".

9.2. Sužavanje prostora za delovanje civilnog sektora

I pored toga što je zakonski okvir uglavnom u skladu sa evropskim standardima, posle decenije od usvajanja ovog zakona može se konstatovati da nije bilo dovoljno podrške razvoju građanske participacije i promociji demokratske političke kulture.

Ovu konstataciju potkrepljuje podatak da je Srbija u martu 2019. godine stavljena na listu (*Watchlist*) CIVICUS Monitora, koji prati stanje slobode udruživanja, okupljanja i izražavanja zajedno sa Avganistanom, Saudijskom Arabijom, Sudanom i Venecuelom,[417] da bi već u oktobru pala na CIVICUS Monitor listi iz kategorije zemalja u kojima su osnovne slobode i građanski prostor suženi (rejting 64,39) u kategoriju zemalja kojima su osnovne slobode opstruirane (rejting 60,39) i deli mesto samo sa još tri evropske zemlje Mađarskom, Ukrajinom i Moldavijom i jedina je u regionu sa ovakvim rejtingom. Prostor za delovanje organizacija civilnog društva je po istraživanju ove međunarodne organizacije drastično sužen a pojedincima i organizacijama koji imaju kritički odnos prema vlastima upućuju se pretnje.[418]

Na ovakvo stranje u oblasti građanskog aktivizma reagovale su nevladine organizacije u Srbiji osnivanjem *Platforme Tri slobode za očuvanje prostora za civilno društvo u Srbiji (Platforma)*. Predstavnici 20 organizacija civilnog društva potpisali su Pratformu tokom Međunarodne nedelje civilnog društva, koju su organizovale Građanske inicijative u saradnji sa globalnom mrežom CIVICUS i mrežom organizacija BCSDN iz Makedonije.[419]

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

417 Vidi na: https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/3799-five-countries-added-to-watchlist-of-countries-where-civic-freedoms-are-under-serious-threat.

418 Dostupno na: https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/4113-serbia-s-civic-space-downgraded.

419 Platforma deluje kao zajednički blok organizacija civilnog društva u cilju zaštite sloboda i stvaranja uslova za nesmetano učešće građana u javnim poslovima kroz razvoj civilnog društva. Među potpisnicima Platforme su Građanske inicijative, Inicijativa mladih za ljudska prava, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Transparentnost Srbija, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beogradski centar za ljudska prava, YUKOM – Komitet pravnika za ljudska prava, Centar za kulturnu dekontaminaciju, Trag fondacija i druge. Vidi: https://

Civilno društvo u Srbiji je suočeno sa raznim izazovima. Jedan od ključnih je kako povratiti poverenje građana u njihovo delovanje budući da je jedan od ključnih faktora za negativan stav prema nevladinim organizacijama dugogodišnje negativno izveštavanje o radu organizacija civilnog društva u štampanim medijima bliskim vlastima, posebno u tabloidima koji često iznose laži o radu civilnog sektora, opisuju nevladine organizacije kao organizacije koje rade protiv države i interesa Srbije i njenih građana i optužuju ih da su plaćenici stranih interesnih grupa koje rade protiv države. Još je ozbiljniji problem u izveštavanju elektronskih medija koji imaju nacionalnu frekvenciju, uključujući i javni TV servis jer ni oni nisu spremni da obaveštavaju javnost o aktivnostima udruženja građana.

Humanitarne organizacije i organizacije koje se bave zaštitom socijalnih i ekonomskih prava građana nisu toliko na udaru kritika medija bliskih vlasti kao one koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava, borbom protiv korupcije ili profesionalna udruženja, budući da one često kritikuju poteze vlasti i ukazuju na propuste i loše prakse kada je reč o zaštiti ljudskih prava, nezavisnosti pravosuđa, vladavini prava i demokratskim procedurama.

Takođe je pojačan trend osnivanja i finansiranja novih organizacija civilnog društva koje imaju zadatak da pružaju podršku vlastima.[420] Ova pojava je u poslednjih nekoliko godina dobila zabrinjavajuće razmere u Srbiji. To je posebno vidljivo kada je reč o pojedinim profesionalnim udruženjima i humanitarnim organizacijama. Situacija je još gora kada je reč o medijima.[421]

Tako je, npr. Udruženje sudija i tužilaca, osnovano 2018. godine, koje ima nesrazmerno manji broj članova u odnosu na članstvo Društva Sudija Srbije i Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (Udruženje tužilaca – UTS) i koja postoje skoro dve decenije, odmah po osnivanju pohvalilo predloge ustavnih reformi u oblasti pravosuđa iako su u toku dve godine, koliko se vodila rasprava o reformi, sve organizacije koje su reagovale u javnosti, profesori ustavnog prava i strukovna udruženja bili protiv rešenja koje je predložilo Ministarstvo pravde. Tokom 2019. godine novoosnovano Udruženje sudija i tužilaca često je kritikovalo rad Državnog veća tužilaca (DVT) i Udruženja tužilaca, pridružujući se prorežimskim tabloidima i portalima koji su danima objavljivali članke o pojedinim članovima DVT i UTS opisujući ih kao izdajnike i članove mafije.[422]

Upadljivo je pojačano delovanje i osnivanje i desničarskih organizacija i provladinih nevladinih organizacija i česti napadi na branioce ljudskih prava i pojedince

www.danas.rs/drustvo/potpisana-platforma-tri-slobode-za-ocuvanje-prostora-za-civilno-drustvo-u-srbiji/.

420 To su government-organized non-governmental organization – GONGO.

421 Vidi poglavlje III.1.1.

422 Više o napadima na pravosudne organe vidi u poglavlju III.2.5. Vidi i: "Majić: Ozbiljnije afere od ove sa Ilićem nisu 'probudile' republičku tužiteljku", *N1*, 13. septembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a525393/Majic-Ozbiljnije-afere-od-ove-sa-Ilicem-nisu-probudile-republicku-tuziteljku.html.

koji javno iznose stavove koji imaju kritički stav, pa je organizacija Nacionalna avangarda objavila video kritikujući Sonju Stojanović, direktorku Beogradskog centra za bezbednosnu politiku koja se negativno izrazila o ideji ministra odbrane, Alekandra Vulina, da započne štrajk glađu. To je bio samo povod da se nastave napadi udruženja i medija bliskih vlasti na organizaciju koju vodi Sonja Stojanović a koja u svojim izveštajima opisuju Srbiju kao zarobljenu državu u kojoj je raširena korupcija i koja omogućava da se javni resursi koriste za privatne svrhe, dok se kontrolni mehanizmi neutralizuju, bilo legalnim ili ilegalnim kanalima.[423]

Međutim, organizacije civilnog društva još uvek nisu našle pravi odgovor na ovakvo stanje i ne uspevaju da se nametnu u javnosti i da redovno promovišu svoje aktivnosti i pored toga što veliki broj projekata koje realizuju imaju za cilj direktan uticaj na poboljšanje položaja građana u raznim sferama života.

Zabrinjavajući su rezultati istraživanja koje je sprovedeno krajem 2019. godine koji pokazuju da samo trećina građana smatra da su nevladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava korisne organizacije, a više od polovine ispitanika (56%) se ne bi obratilo nekoj od njih ukoliko bi im neko ljudsko pravo bilo ugroženo, a mnogo manji procenat (23%) bi to učinilo. Samo 34% ispitanika smatra da su to korisne organizacije, dok 35 % misli da su besmislene i da niko od njih nije imao koristi, a čak 11% da su ilegalne, izdajničke i plaćeničke opasne po državu.[424]

9.3. Kampanje i napadi na organizacije civilnog društva

Atmosfera u društvu u kojoj se organizacije civilnog društva proglašavaju izdajnicima i stranim plaćenicima, a kampanje u kojima se nasilje postavlja kao legitiman način suprotstavljanju akcijama organizacija civilnog društva, nije promenjena ni 2019. godine. Posebno su mete napada nevladine organizacije koje se bave zaštitom i promocijom ljudskih prava. Kampanje protiv nevladinih organizacija su tokom 2019. godine imale nekoliko vidova, a kretale su se od fizičkih napada i pretnji, predloga da se zabrani rad nevladinih organizacija koje primaju donacije iz inostranstva ili optužbi da su neke organizacije strane agenture i da rade protiv države.

Nevladina organizacija Građanske inicijative, kao partner CIVICUS Monitora za Srbiju, prati stanje slobode udruživanja, okupljanja i izražavanja od avgusta 2018. godine. Na kraju 2019. iznela je podatak da je u ovoj godini zabeleženo više od 130 slučajeva kršenja tri slobode – udruživanja, okupljanja i izražavanja. Na sajtu Građanskih inicijativa se redovno objavljuju podaci o napadima na aktiviste i novinare na Platformi tri slobode pod lupom.[425]

423 Vidi više „Tri slobode pod lupom: mart-jul 2019", Građanske inicijative. Dostupno na: https://www.gradjanske.org/tri-slobode-pod-lupom/.

424 Više o istraživanju na sajtu Beogradskog centra za ljudska prava, dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/predstavljeno-istrazivanje-ljudska-prava-u-ocima-gradana-i-gradanki-srbije/.

425 Detaljni i hronološki pregled napada na pojedina udruženja građana vidi na: https://www.gradjanske.org/tri-slobode-pod-lupom.

Sve veći broj veb stranica ili portala objavljuje tekstove u kojima se diskreditu nevladine organizacije. Pokret „#Balternativa" je pokrenuo Internet peticiju „za zakonsko regulisanje NVO koje se ponašaju kao strani agenti".[426] Peticijom se traži zabrana rada NVO koje predstavljaju rizik po nacionalnu bezbednost RS i da se zabrani politički uticaj NVO koje se „ponašaju kao strani agenti".[427] Sličnu inicijativu je imao i Ratko Dmitrović, novinar i bivši glavni urednik lista *Novosti*. Dmitrović je apelovao da se takav zakon kojim bi se sve nevladine organizacije čiji rad je (delom) finansiran iz stranih izvora proglasile za „strane agenture", a svi zaposleni u takvim organizacijama za „strane agente".[428]

Negativna medijska kampanja protiv nevladinih organizacija i označavanje kao „stranih plaćenika" i dalje je prisutna. Tabloidi naklonjeni vlastima nisu zaostajali u napadima na civilni sektor u odnosu na prethodne godine. Aktivisti pokreta „Ne davimo Beograd" bili su izloženi napadima tabloida bliskih vlastima. Na portalu „Novi standard" Slobodan Antonić u svom članku pod naslovom „Kako se stranim novcem preumaljava naša omladina" optužuje Građanske inicijative da su „potrošile mnogo novaca za ispiranje mozga mladima, ali nije učinjeno ništa konkretno,"[429] a kampanju protiv Građanskih inicijativa je nastavio na svom Tviter nalogu.

Organizacije civilnog društva i aktivisti ovih organizacija su često meta i fizičkih napada ekstremnih desničarskih krugova, a posebno kada se bave temama pomirenja i suočavanja sa prošlošću ili su u pitanju osobe sa kojima se napadači politički ne slažu – poput napada na organizatore protesta „1 od 5 miliona". Napadi i pokušaji ometanja festivala kosovske kulture „Mirdita, dobar dan" nastavljeni su i u maju 2019. godine, kada je mesto održavanja festivala bilo okruženo jakim policijskim kordonima zbog huligana koji su ometali skup.

Organizatori lokalnih protesta „1 od 5 miliona" su više puta bili žrtve fizičkih napada. Jedan od organizatora protesta u Žitorađi, Milan Blagojević, bio je pretučen, a u policiji je njemu određeno zadržavanje do 48 sati.[430] U martu je pretučen i Strahinja Ćirić, organizator protesta u Negotinu.[431] Krajem novembra je napadnut Srđan Marković, jedan od organizatora protesta u Beogradu, a organizatori „1 od 5

426 Peticija dostupna na: https://www.change.org/p/peticija-za-donošenje-zakona-o-zabrani-rada-nevladinim-organizacijama-koje-predstavljaju-rizik-po-nacionalnu-bezbednost-republike-srbije-i-zabrani-političkog-uticaja-preko-nvo-koje-se-ponašaju-kao-strani-agenti.

427 *Ibid*.

428 „Tri slobode pod lupom. Prikaz slučajeva kršenja sloboda udruživanja, okupljanja i izražavanja u Srbiji", 16 – 31. oktobar, Građanske inicijative. Dostupno na: https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2019/11/Tri-slobode-pod-lupom-1–15.-novembar-.pdf.

429 „Kako se stranim novcem preumaljava naša omladina", *Novi standard,* 16. jun. Dostupno na: https://www.standard.rs/2019/06/16/slobodan-antonic-kako-se-stranim-novcem-preumljava-nasa-omladina/.

430 „Organizator protesta tvrdi da su ga tukli u opštini, određeno mu zadržavanje", *N1*, 18. mart. Dostupno na http://rs.n1info.com/Vesti/a469129/Organizator-protesta-u-Zitoradji-Tukli-su-me-u-kancelariji-predsednika-opstine.html.

431 „Pretučen organizator protesta 'Jedan od pet miliona' u Negotinu", *N1*. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a468357/Pretucen-organizator-protesta-Jedan-od-pet-miliona-u-Negotinu.html.

miliona" su poručili da buduće proteste neće prijavljivati dok se ne otkriju odgovorni za napad.[432]

Posebno zabrinjavaju fizički napadi na studente koji su aktivisti inicijativa ili udruženja. Javnost je u junu saznala za napade na trojicu studenata u okviru univerzitetskog kampusa u Novom Sadu. Dvojica studenata su aktivisti inicijative „Krov nad glavom" koji su pretučeni posle lokalnog protesta zbog seče drveća,[433] a treći je aktivista „1 od 5 miliona".[434]

Prostorije Prajd info centra u samom centru Beograda bile su meta napada huligana više puta tokom 2019. godine. Napadi su se desili u februaru,[435] kao i u septembru,[436] dok su u oktobru navijači Crvene zvezde napali prostorije Prajd info centra iako je policija bila unapred obaveštena da postoji rizik od napada.[437] Jasna je tendencija sve učestalijih napada i nedovoljno efikasnih procedura za prevenciju i kažnjavanje počinilaca tih napada. Država koja teži da bude pravna država i u kojoj postoji vladavina prava mora jasno i efikasno da se suprotstavi klimi mržnje, nasilja i kršenja ljudskih prava u društvu.

Povodom inicijative za ocenu ustavnosti izmena i dopuna Krivičnog zakonika podnete Ustavnom sudu Srbije bilo je mnogo negativnih reakcija provladinih medija i provladinih nevladinih organizacija. Tako je, recimo, Savet za monitoring, ljudska prava i borbu protiv korupcije – Transparentost, koji svojim nazivom želi da podseća na kredibilnu organizaciju Transparentnost Srbija ocenio inicijativu „neozbiljnom".[438] Posle gostovanja Igora Jurića, osnivača Fondacije Tijana Jurić koji je prikupio 160.000 potpisa za uvođenje kazne doživotnog zatvora, na *RTS* u emisiji „Upitnik", u kojoj je označio Centar za prava deteta kao organizaciju koja je protiv interesa dece, zaposleni u ovoj organizaciji počeli su da dobijaju pretnje smrću. Pretnje su intenzivirane nakon objava Pavla Bihali iz pokreta „Levijatan" koji je postavio

---

432 „Marković: Ako se ne otkriju odgovorni za napad, nećemo prijavljivati skupove", *Dana*s, 1. decembar. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/markovic-ako-se-ne-otkriju-odgovorni-za-napad-necemo-prijavljivati-skupove/.

433 „Napadnuti aktivisti ZA 'Krov nad glavom' u Novom Sadu!", *Krov nad glavom*, 6. jul. Dostupno na: http://zakrovnadglavom.org/2019/06/08/napadnuti-aktivisti-za-krov-nad-glavom-u-novom-sadu/.

434 „Za tri dana napadnuta trojica studenata aktivista u Novom Sadu", *N1*, 10. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a490854/Napadi-na-aktiviste-u-Novom-Sadu.html.

435 „Novi napad na Prajd info centar", *N1*, 18. februar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a461511/Novi-napad-na-Prajd-info-centar.html.

436 „Napad na Prajd info centar u centru Beograda – Mladići pomahnitalo pokušavali da upadnu u lokal, uhapšene četiri osobe", *Blic*, 9. februar. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/beograd/napad-na-prajd-info-centar-u-centru-beograda-mladici-pomahnitalo-pokusavali-da-upadnu/vxdcz1v.

437 „Miletić: Navijači Crvene zvezde napali prostorije Prajd info centra", *N1*, 2. oktobar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a530934/Miletic-Navijaci-Crvene-zvezde-napali-prostorije-Prajd-info-centra.html.

438 „Transparentnost: Neozbiljna je inicijativa Ustavnom sudu da se ubicama dece dozvoli uslovni otpust", *Informer,* 1. decembar. Dostupno na: https://informer.rs/vesti/drustvo/475565/transparentnost-neozbiljna-inicijativa-ustavnom-sudu-ubicama-dece-dozvoli-uslovni-otpust.

video u kome je naveo imena pojedinaca i organizacija koje su pokrenule ustavnu inicijativu i pretio im da će dobiti zasluženu kaznu. Organizacije civilnog društva su u ovom ozbiljnom slučaju pretnji smrću bile primorane da podnesu krivične prijave.

Pored medijskih kampanja, nevladine organizacije koje štite ljudska prava nalaze se i na udaru drugih organizacija. Tako je direktorka Komiteta pravnika za ljudska prava YUCOM, organizacije koja pruža besplatnu pravnu pomoć, dobila poruku od Advokatske komore Beograda sa upozorenjem da nema pravo da bude direktorka jedne nevladine organizacije jer to nije u skladu sa njenom advokatskom funkcijom, optužujući advokate koji rade u civilnom sektoru za nelojalnu konkurenciju. Četrnaest organizacija civilnog društva podnelo je pritužbu protiv Advokatske komore Beograda povodom najave da će advokati koji su se prijavili za pružanje besplatne pravne pomoći, a koji rade u organizacijama civilnog društva, biti predmet ocene nadležnih organa advokatske komore. U pritužbi se navodi da je započet proces brisanja advokata koji su statutarni zastupnici NVO što predstavlja ograničavanje njihovog prava na rad u javnom interesu.[439]

I u 2019. godini ne izostaju ni kritike istaknutih političara na vlasti ili visokih državnih zvaničnika na račun delovanja nevladinih organizacija. Predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, je okarakterisao dve nevladine organizacije koje najaktivnije učestvuju u razgovorima vlasti i opozicije, CRTA i CeSID i koje su sačinile preporuke za vladavinu prava i fer izbore u Srbiji, kao „lažne" zbog toga što nisu naveli prepouke koje je Vlada usvojila.[440] Neprihvatljiva je praksa najviših državnih zvaničnika koji svojim nastupima diskredituju i etiketiraju nevladine organizacije.

9.4. Ograničeno učešće organizacija civilnog društva u zakonodavnom procesu i evropskim integracijama

Restriktivni zakoni u oblasti slobode medija i pravosuđa i visok stepen korupcije doveli su do zaoštravanja odnosa između vlasti i civilnog sektora, ali i do gubljenja poverenja građana u demokratske procese i njihove nosioce.[441]

Stvaranjem paralelnog civilnog sektora fingiraju se javne rasprave i ceo proces građanske participacije što može ozbiljno da ugrozi poverenje građana u demokratske procese i institucije.

Tokom 2019. godine izvršna vlast je nastavila sa politikom suštinskog isključivanja stručne i profesionalne javnosti iz javnih rasprava o važnim izmenama nor-

439 „Tri slobode pod lupom", 1–15. decembar, Građanske inicijative. Vidi na: https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2019/12/Tri-slobode-pod-lupom-1–15.-decembar-.pdf.

440 „Vučić: Takozvana CRTA i CeSID su laž", *Danas*, 1. septembar. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/vucic-takozvana-crta-i-cesid-su-laz/.

441 Za detaljnu analizu položaja udruženja građana u Srbiji vidi M. Stojanovič, D. Popović, B. Selaković, *Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje – Srbija 2014–2018*, Beograd 2018. Dostupno na: https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/12/Analiza-suzavanje-prostora.pdf.

mativnog okvira. Tamo gde je javnost formalno uključena, njeni predlozi, primedbe i sugestije se uglavnom ne uzimaju u obzir, ali se, uprkos tome, u izveštajima Vlade radne verzije propisa prikazuju kao rezultat navodne javne rasprave. Praksa donošenja zakona u hitnoj proceduri zamenjen je simulacijom javnih rasprava.

U maju 2019. godine je održan sastanak Radne grupe za izmene i dopune Krivičnog zakonika na kojem su se razmatrale sankcije za teške zločine, a objavljeno je da je došlo do jedinstvene pozicije Radne grupe u vezi sa osposobljavanjem suda da izrekne doživotnu kaznu bez mogućnosti uslovnog otpusta, od čega su se distancirale neke organizacije civilnog društva koje su učestvovale u Radnoj grupi.[442] Kada su izmene i dpune Krivičnog zakonika stupile na snagu 1. decembra 2019. godine Beogradski centar za ljudska prava je pripremio i organizovao podnošenje zajedničke inicijative predstavnika stručne javnosti da Ustavni sud ispita ustavnost i saglasnost sa potvrđenim međunarodnim ugovorima odredaba Krivičnog zakonika i Zakona o posebnim merama za sprečavanje krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima kojima se zabranjuje uslovni otpust osuđenih za krivična dela kažnjiva kaznom doživotnog zatvora.[443]

Nastavak procesa simulacije dijaloga i izostavljanja autentičnih organizacija civilnog društva iz javnih rasprava i sastanaka predstavlja i sastanak sa nevladinim organizacijama o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, na koji prvobitno nije bilo pozvano udruženje „Mame su zakon" – koje se najviše bavilo izmenama tog zakona i njegovim kritikama. Udruženje „Mame su zakon" je naknadno pozvano, nakon što je objavilo na društvenim mrežama da nije dobilo poziv na sastanak. Od usvajanja ovog zakona udruženje „Mame su zakon" zagovara izmene pojedinih rešenja po kojima su oštećene majke koje su radile manje od 18 meseci u kontinuitetu pre nego što su zatrudnele, majke preduzetnice, majke koje imaju decu sa invaliditetom i majke koje zarađuju više od tri republičke prosečne plate.

9.5. Udruživanje stranaca

Zakon o udruženjima dozvoljava da stranci budu osnivači domaćih udruženja, s tim što barem jedan osnivač mora da ima prebivalište odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije. 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.

442 „Tri slobode pod lupom Prikaz slučajeva kršenja sloboda udruživanja, okupljanja i izražavanja u Srbiji mart-jul 2019. godine", Građanske inicijative. Dostupno na: https://www.gradjanske.org/tri-slobode-pod-lupom/.

443 „U društvu u kojem postoji vladavina prava nijedan građanin ne sme biti lišen ljudskog dostojanstva", Beogradski centar za ljudska prava. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/u-drustvu-u-kojem-postoji-vladavina-prava-nijedan-gradanin-nesme-biti-lisen-ljudskog-dostojanstva/.

Predstavništvo stranog udruženja ima pravo da deluje slobodno na teritoriji Republike Srbije, ako njegovi ciljevi i delovanje nisu u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije, zakonom, međunarodnim ugovorima koje je zaključila Republika Srbija i drugim propisima. O zabrani rada stranog udruženja odlučuje Ustavni sud na predlog istih onih ovlašćenih predlagača koji mogu tražiti zabranu domaćeg udruženja.

10. Izborna prava i građanska participacija

10.1. Normativni okvir

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima u članu 21 proklamuje narodni suverenitet kao osnovu državne vlasti koju svaki građanin vrši kroz neposredno delovanje ili preko slobodno izabranih predstavnika. Volja naroda se manifestuje na povremenim i slobodnim izborima a svaki građanin ima pravo da učestvuje u javnoj službi svoje zemlje i ima opšte i jednako biračko pravo.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima takođe garantuje pravo svakom da učestvuje u javnim poslovima direktno ili preko slobodno izabranih predstavnika i da ima jednak pristup javnoj službi. Biračko pravo je definisano kao pravo građanina da glasa i da bude biran, ono je opšte, jednako a glasanje je tajno kako bi se slobodno izrazilo mišljenje birača.

Dodatni protokol uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda[444] u članu 3 definiše pravo na slobodne izbore. Strane ugovornice se obavezuju da u adekvatnim vremenskim periodima organizuju slobodne izbore na kojima će glasanje biti tajno i obezbediti uslove za slobodno izražavanje volje građana. Pravo građana da budu birani se prema praksi ESLJP može ograničiti odnosno biti podvrgnuto kvalifikacionim zahtevima, samo ako oni nisu diskriminatorni.[445]

Značajni međunarodni dokumenti za izborni proces su i Deklaracija o kriterijumima za slobodne i fer izbore[446] kao i OEBS dokument usvojen na konferenciji 1990. godine u Kopenhagenu.[447] Dokument iz Kopenhagena navodi izbore kao jedan od osnovnih elemenata za uživanje pravde i neotuđivih i jednakih prava i to slobodne, izbore koji se održavaju u razumnim vremenskim razmacima. Glasa se

444 Dodatni protokol, Savet Evrope, 1952, str. 33. Dostupno na srpskom jeziku: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf.

445 *Gitonas protiv Grčke*, ECtHR, App. no. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95, 27755/95 (1997); *Fryske Nasjonale Partij protiv Holandije*, ECtHR, App. no. 11100/84 (1985) i *Tanase protiv Moldavije*, ECtHR, App. no. 7/08 (2010).

446 Deklaracija o kriterijumima za slobodne i fer izbore, Interparlamentarna unija, 1994, Pariz. Dostupno na srpskom jeziku: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/deklaracija%20o%20kriterijumima%20za%20slobodne%20i%20fer%20izbore%20LAT.pdf.

447 Na ovoj konferenciji učestvovala je i Jugoslavija. Dostupno na: https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true.

tajno i pod uslovima neophodnim da bi se predstavnici izabrali slobodnom voljom građana. Dokument još proklamuje pravo građana da učestvuju u upravljanju državom i potvrđuje volju građana kao osnov vladanja što se obezbeđuje održavanjem slobodnih izbora prema zakonom uređenim pravilima.

Ustav Republike Srbije proklamuje narodnu suverenost (čl. 2) koju građani vrše kroz referendum, narodnu inicijativu i preko slobodno izabranih predstavnika. Ustav propisuje opšte i jednako izborno pravo. Građanin koji je navršio 18 godina života i poslovno je sposoban ima pravo da bira i da bude biran. Izbori su slobodni i neposredni a glasanje je tajno i lično (čl. 52, st. 1 i 2). Ustav takođe garantuje i pravo građana da „*pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije*" (čl. 53).

Izborni proces je bliže regulisan Zakonom o izboru narodnih poslanika (ZINP),[448] Zakonom o lokalnim izborima (ZLI),[449] Zakonom o izboru predsednika Republike,[450] Zakonom o političkim strankama,[451] Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti,[452] Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku,[453] Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije,[454] Zakonom o elektronskim medijima,[455] Odlukom o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine (OIPV).[456]

10.2. Zahtevi za unapređenje izbornih uslova

Godinama se stavljaju primedbe na pojedine odredbe izbornih zakona kojima se u priličnoj meri ograničavaju izborna prava građana. U javnosti uglavnom postoji saglasnost da bi izborni zakoni trebalo da pretrpe ozbiljne promene kako bi se otklonile manjkavosti pojedinih rešenja.

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.

448 *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.

449 *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 i 54/11.

450 *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09 – dr. zakon.

451 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – odluka US.

452 *Sl. glasnik RS,* 43/11 i 123/14.

453 *Sl. glasnik RS*, 104/09 i 99/11.

454 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10, 66/11 – odluka US, 67/13 – odluka US, 112/13 – autentično tumačenje i 8/15 – odluka US.

455 *Sl. glasnik RS,* 83/14 i 6/16 – dr. zakon.

456 *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.

Prema postojećim izbornim zakonima, osnovno pravno sredstvo kojim se obezbeđuje pravna zaštita u izbornom procesu je prigovor Republičkoj izbornoj komisiji. Međutim, zaštita izbornog prava na ovaj način može se ostvariti u roku od 24 do 48 sati od trenutka kada je doneta odluka ili učinjena radnja ili propust na koje se stavlja prigovor.

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 o prijema žalbe. I ova odredba je često kritikovana zbog toga što su rokovi izuzetno kratki.

Česte su primedbe i na birački spisak za koji se godinama tvrdi da je u pitanju neuređena evidencija, da se u biračkom spisku nalaze lica koja su preminula ili su odjavila svoje mesto boravka. Pored toga, Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku[457] predviđeno je da se uspostave ažurne i jedinstvene evidencije svih birača u Srbiji, ali se to još uvek nije dogodilo iako je ministar državne uprave i lokalne samouprave, Branko Ružić, početkom oktobra izjavio da birački spisak „nikad nije bio ažurniji", da je on uvezan sa matičnom knjigom umrlih i matičnom knjigom venčanih i da se svaka promena u tom pogledu evidentira u biračkom spisku.[458]

Kritike koje se odnose na zakonodavni okvir su opravdane i argumentovane, ali je mnogo veći problem u načinu na koji se u poslednjih nekoliko godina organizuju i sprovode izbori. U Srbiji je od 2012. godine, kada su organizovani poslednji redovni parlamentarni izbori, održano još dva ciklusa izbora 2014. i 2016. godine, kada su održani vanredni parlamentarni izbori. Posmatrači ovih izbora ocenili su da oni nisu bili fer i slobodni ukazujući na propuste i zloupotrebe u kampanji, na pritiske na birače, funkcionersku kampanju, neažurnost izborne administracije, neravnopravnu zastupljenost učesnika izbornog procesa u medijima, posebno na javnom servisu i televizijama sa nacionalnom frekvencijom, odsustvo kontrole koju je trebalo da sprovode REM i Agencija za borbu protiv korupcije i mnoge druge.[459]

Jedan od bitnih zahteva građana na protestima koji su organizovani svake subote od decembra 2018. do kraja 2019. godine[460] bio je i ostvarivanje uslova za slobodne izbore budući da redovni parlamentarni izbori treba da se održe na proleće 2020. godine. Iste zahteve postavio je i jedan deo opozicionih partija i u decembru 2018. godine usvojeni su zajednički uslovi opozicije za sprovođenje slobodnih i poštenih izbora.[461] Februara 2019. godine jedan broj opozicionih partija okupljenih

457 *Sl. glasnik RS,* 104/09 i 99/11.

458 „Jedinstveni birački spisak nikad ažurniji", *Danas*, 9. oktobar. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/ruzic-jedinstveni-biracki-spisak-nikada-azurniji/.

459 Više u *Izveštaj 2016*, II.11.

460 Protesti u organizaciji udruženja „1 od 5 miliona" organizuju se preko društvenih mreža, imaju karakter građanskih protesta na kojima učestvuje više desetina hiljada ljudi. Više o ovome vidi u poglavlju II.8.2.

461 Savez za Srbiju, „Ujedinjeni zahtevi za uslovima za fer i demokratske izbore", dostupno na: https://savez-za-srbiju.rs/sadrzaj/uploads/2018/12/Zahtevi-opozicije-za-sprovodjenje-slobodnih-i-po%C5%A1tenih-izbora.pdf.

oko Saveza za Srbiju (SzS) i još neke opozicione stranke i pojedinci ponudili su tekst Sporazuma sa narodom u kome je navedeno da se obavezuju na zajedničku borbu za slobodne medije i slobodne i poštene izbore i da, sve dok se ne ispune traženi uslovi da izborni proces bude slobodan i pošten, na eventualnim izborima neće učestvovati. Pokušaj formiranja vlasti na osnovu rezultata takvih „izbora" smatraće nelegitimnom i protiv nje se boriti svim vrstama otpora i građanske neposlušnosti.[462]

Organizacija Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost CRTA je u martu izašla sa predlozima mera[463] koje bi mogle biti sprovedene do sledećih izbora 2020. godine usmeravajući više pažnju na promenu prakse nego na zakonske izmene koje bi dugoročno trebalo da budu usvojene. Kao najozbiljniji problemi istaknuti su funkcionerska kampanja i zloupotreba javnih resursa, nejednaka medijska propraćenost aktivnosti svih kandidovanih aktera i pritisak na zaposlene u javnom sektoru.[464]

U maju 2019. godine usvojen je Zakon o sprečavanju korupcije[465] koji su kritikovale organizacije civilnog društva i jedan deo opozicije zbog toga što ne omogućava suzbijanje zloupotrebe javnih resursa i funkcionerske kampanje.[466] Upozoreno je i da je propuštena još jedna prilika da se popravi zakonski okvir za sprovođenje izbora u Srbiji. Nema precizne definicije pojma javnih resursa, ne rešava se problem zloupotrebe skupova javnih organa i institucija u cilju promocije kandidata u vreme predizborne kampanje kao ni problem trošenja budžetskih i drugih javnih sredstava tokom trajanja kampanje. Kritikovani su i predugački rokovi u kojima Agencija za borbu protiv korupcije postupa po prijavama građana da bi se suzbila korupcija u predizbornoj kampanji i nova pravila izbora rukovodstva Agencije čime se ugrožava njena nezavisnost od političkog uticaja.[467]

10.3. Dijalog o izmenama izbornog procesa – konkretne promene ili instant demokratija?

Izlazak opozicije iz Narodne skupštine još početkom 2019. godine, u februaru, bilo je upozorenje da je politička situacija u Srbiji dostigla stepen krize. Drugi indikator je bila najava krajem leta jednog dela opozicije da će bojkotovati sledeće izbore što je usledilo bez obzira na započete razgovore na FPN.

462 Tekst Sporazuma sa narodom dostupan na: https://savez-za-srbiju.rs/predlog-sporazuma-sa-narodom/#.XgDgP_BKhhE.

463 Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/03/CRTA-2020-PREPORUKE-web.pdf.

464 Nedeljkov, Konferencija za štampu, 25. mart 2019, Beograd. Vidi na: https://gradjaninastrazi.rs/vesti/na-neregularnost–izbora-najvise-uticu-zloupotreba-javnih-resursa-i-medijska-neravnopravnost/.

465 *Sl. glasnik RS,* 35/19.

466 „Usvojen Zakon o sprečavanju korupcije", *Danas,* 21. maj. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/usvojene-zakon-o-sprecavanju-korupcije/.

467 Vidi na: https://crta.rs/zakon-o-sprecavanju-korupcije-ne-resava-probleme-korupcije-u-izbornom-procesu/.

Pregovori o izbornim uslovima koji su iznenadili javnost a organizacija i priprema ostali nedorečeni otpočeli su na Fakultetu političkih nauka (FPN) u julu 2019. godine na inicijativu Fondacije za otvoreno društvo.[468] Sastanci na FPN bili su zatvoreni za javnost što je kod simpatizera jednog dela opozicionih stranaka izazvalo zabrinutost i nedoumice. U zajedničkom saopštenju za javnost FPN i Fondacije za otvoreno društvo objašnjeno je da se dijalog održava s ciljem unapređenja izbornog procesa pred redovne lokalne i parlamentarne izbore 2020. godine. Cilj je blagovremeno započinjanje izmena izbornog procesa koje je moguće sprovesti do redovnih izbora a dugoročni cilj je dostizanje demokratskih standarda za održavanje fer i slobodnih izbora koji bi povećali poverenje građana i stabilizovali demokratiju.[469] Teme skupa definisane su kao: finansiranje kampanja, pristup medijima i njihova kontrola, birački spisak i izborna administracija, kao i obezbeđivanje biračkog prava svim građanima.[470] Iako ovaj dijalog nije imao velikog uspeha predstavljao je početak neke vrste pregovora vlasti i opozicije.

Predstavnici organizacija CRTA i Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) dali su platformu za raspravu ukazavši na rezultate svojih analiza o potrebnim izmenama u izbornom sistemu. Predstavnici vladajuće stranke kao i najveći opozicioni blok SzS decidno su poricali da se radi o pregovorima vlasti i opozicije. SzS je istakao da je sastanak obuhvatio širok spektar relevantnih učesnika na kome su izneli stavove o izbornim uslovima i potrebnim izmenama u skladu sa dokumentima koja su ranije prihvaćena u ovoj koaliciji. Predstavnici vladajuće stranke su razgovore nazvali prezentacijama organizacija CeSID i CRTA.[471]

Stranka slobode i pravde napustila je razgovore posle prvog okruglog stola u julu rekavši da neće učestvovati dok ne budi javni, Nova stranka, Narodna stranka i Pokret Deveri napustili su razgovore nakon drugog okruglog stola u avgustu[472] a kršenje Chatam House pravila koja su ustanovljena na početku od strane Gorana Vesića kao i populističke i banalne izjave drugih predstavnika vladajuće stranke na primer Vladimira Đukanovića dovele su razgovore do obesmišljavanja.[473] Pokret Ne davimo Beograd nije bio među učesnicima razgovora.

Javnost je bila iznenađena kada je lider Pokreta slobodnih građana, Sergej Trifunović, pisao Dejvidu Mekalisteru i pozvao EU da bude medijator u pregovori-

468 *RTS on line*, Vidi: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3607145/zatvoreni-sastanak-vlasti-i-opozicije-na-fpn– u.html.

469 Saopštenje za javnost: „Dijalog o izborima 2020", Fondacija za otvoreno društvo i FPN, Beograd, 2019. Vidi: http://www.fpn.bg.ac.rs/27543?jezik=lat.

470 *Ibid.*

471 „Okrugli sto o izbornim uslovima, učestvovali predstavnici vlasti i opozicije", *N1 on line*, 30. jul. Vidi: http://rs.n1info.com/Vesti/a503702/Zatvoreni-sastanak-vlasti-i-opozicije-na-FPN.html.

472 „Savez za Srbiju neće više učestvovati na okruglim stolovima", *Radio Slobodna Evropa*. 19. avgust. Vidi: https://www.slobodnaevropa.org/a/30117894.html.

473 „Da li je dijalog vlasti i opozicije u Srbiji 'mrtav'?", *Radio Slobodna Evropa*, 21. avgust. Vidi: https://www.slobodnaevropa.org/a/da-li-je-dijalog-vlasti-i-opozicije-mrtav-/30121800.html.

ma o izbornim uslovima.[474] Sredinom septembra predsedavajući Spoljnopolitičkog odbora Evropskog parlamenta Dejvid Mekalister predložio je Narodnoj skupštini Republike Srbije da se razgovori o izbornim uslovima održavaju u Narodnoj skupštini uz posredovanje evropskih parlamentaraca. Predsednica Narodne skupštine je predlog prihvatila skoro istog trenutka a razgovori u ovom formatu održani su u tri serije u oktobru, novembru i decembru.[475]

Razgovori su i nakon preseljenja u Narodnu skupštinu uz medijaciju evropskih parlamentaraca ostali zatvoreni za medije. Posredovanje Evropskog parlamenta nije imalo veći učinak na povećanje broja učesnika zato što su ove razgovore bojkotovali SzS, Ne davimo Beograd, Demokratska stranka, Demokratska stranka Srbije, Dosta je bilo i Srpska radikalna stranka.[476] Predsednik Socijaldemokratske stranke Srbije Boris Tadić je nakon poziva evropskim parlamentarcima da učine više da bi se obezbedilo prisustvo svih opozicionih stranaka napustio skup poručivši da dalje neće učestvovati.[477] Ipak članice SzS sastajale su se sa evropskim parlamentarcima van zvaničnih razgovora čime su delimično prihvatili EU medijaciju.

Evropski zvaničnici su sadržinski nedovoljno utemeljenim izjavama nastojali da podrže održavanje stabilokratije bez obzira na afere, stanje u medijima, kršenja demokratskih principa vladavine i sl. Indikativno je i to da je došlo do situacije da je potrebno posredovanje stranih aktera kako bi se našlo rešenje za narušenu vladavinu prava u ovom slučaju na primeru izbora što dokazuje da je politički sistem Republike Srbije nefunkcionalan. Dušan Spasojević sa FPN dao je sledeću definiciju situacije:

> „Srbija više nije ni minimalna demokratija, da smo se našli u problemu koji ne možemo da rešimo uobičajenim putem i uobičajenim mehanizmima i da nam je potrebna pomoć sa strane".[478]

Iako su se razgovori vodili posredstvom neutralnog aktera – evropskih parlamentaraca oni nisu uspeli da privuku sve relevantne opozicione stranke i obezbede veći kredibilitet pregovorima. Ipak, činjenica da je Srpska napredna stranka čiji su metodi upravljanja državom više nego problematični ukoliko se posmatraju kroz standarde koji postoje u razvijenim demokratijama uključujući slobodu medija, pristali na razgovore pokazuje da je svim stranama jasno da su promene neophodne.

---

474 Vidi: https://pokretslobodnih.rs/novosti/saopstenja/sergej-trifunovic-pisao-dejvidu-mekalisteru-i-pozvao-eu-da-bude-medijator-u-preg.

475 „Evropski parlament dijalog seli u Skupštinu Srbije", *Radio Slobodna Evropa*, 18. septembar. Vidi na: https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-stranke-dijalog-ep/30171397.html; "Treća runda dijaloga: Đukanović o napretku, Živković kaže – kozmetičke promene", *N1 on line*. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a552022/Treca-runda-medjustranackog-dijaloga-uz-posredovanje-EP.html.

476 Srpska radikalna stranka je definisana kao opoziciona isključivo na osnovu realnog kriterijuma da nije zvanično deo vladajuće koalicije dok se o njihovom stvarnom opozicionom kapacitetu može polemisati.

477 „Gojković: Nastavak dijaloga vlasti i opozicije u novembru", *Radio Slobodna Evropa*, 10. oktobar. Vidi: https://www.slobodnaevropa.org/a/30209162.html.

478 Dušan Spasojević za Radio Slobodna Evropa. Vidi: https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-stranke-dijalog-ep/30171397.html.

S druge strane, predstavnici evropskog parlamenta su iskazali interes za situaciju u Srbiji što je ocenjeno kao pozitivan korak briselske administracije. Kada se ima u vidu da su interesi EU na prostoru Zapadnog Balkana u izvesnoj meri ugroženi kontinuiranim aktivnostima Rusije i Kine u ovom delu Evrope, potresi unutar unije zbog Bregzita, izbegličke krize, ekonomskih problema, godine izbora za Evropski parlament odluka da se upusti u medijaciju mogla bi se tumačiti i kao potreba da se pokaže autoritet i sposobnosti EU da rešava sporna pitanja na teritoriji svojih, bar u teoriji, budućih članica.

Evropski medijatori su nakon tri serije pregovora objavili da je dogovoren set mera[479] koje bi trebalo da daju konkretne rezultate ocenivši da vlast mora konkretizovati napore da primeni sve što je dogovoreno a EU je spremna da tokom 2020. godine nadzire proces implementacije uključujući i EU posmatračku misiju na dan izbora. Ponovljeno je neslaganje s bojkotom izbora i izražena nada da će se opozicioni političari predomisliti.[480] U planu je i druga faza dijaloga posle izbora 2020. o unapređenju dijaloga u Narodnoj skupštini uključujući reformu Poslovnika i zakonodavnog okvira koji se tiče izbora u skladu sa izveštajem Evropske komisije o napretku i preporuka ODIHR.[481]

Opozicione stranke su različito reagovale na dogovor karakterišući ishod razgovora kao nedovoljan za suštinske promene. Predstavnici Saveza za Srbiju, Pokreta Ne davimo Beograd i Organizacije Jedan od pet miliona nisu promenili odluku o bojkotu, jedan broj stranaka će odluku doneti kada se raspišu izbori, dok su predstavnici vlasti tvrdili da je ispunjeno više nego što je traženo.[482] Predsednica Vlade Ana Brnabić, izjavila je da je zamolila predsednika Srbije, Aleksandra Vučića, koji je ranije izjavio da će se izbori održati u martu, da pomeri datum održavanja izbora i da je on spreman da to učini tako da izbori mogu da budu organizovani 3. maja 2020. godine.[483] Ova izjava je u najmanju ruku neobična kada se ima u vidu da prema zakonu izbori mogu da budu održani samo u tri termina – od 19. aprila do 3. maja, da je 19. aprila Uskrs, tako da ostaju samo dva termina poslednji vikend u aprilu i prvi u maju.

479 Tabela ispunjavanja obaveza, Treći međustranački dijalog u Narodnoj skupštini Republike Srbije, 12–13. decembar, Beograd. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/Zajedni%C4%8Dko_saop%C5%A1tenje_sa_Tre%C4%87eg_me%C4%91ustrana%C4%8Dkog_dijaloga_uz_posredovanje_Evropskog_parlamenta.38283.941.html.

480 „Fajon: Nema uslova za fer izbore sada, ali usvojene mere da se to promeni", *N1 on line*. Vidi: http://rs.n1info.com/Vesti/a552174/Fajon-Nema-uslova-za-fer-izbore-sada-ali-usvojene-mere-da-se-to-promeni.html.

481 Zaključci, Treći međustranački dijalog u Narodnoj skupštini Republike Srbije, 12–13. decembar, Beograd. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/Zajedni%C4%8Dko_saop%C5%A1tenje_sa_Tre%C4%87eg_me%C4%91ustrana%C4%8Dkog_dijaloga_uz_posredovanje_Evropskog_parlamenta.38283.941.html.

482 „Vučić kaže da je popustljiv, Savez za Srbiju ne odustaje od bojkota", *N1*, 15. decembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a552601/Izborni-uslovi-Vucic-kaze-da-je-popustljiv-SzS-ostaje-pri-bojkotu.html.

483 „Brnabić: Vučić prihvatio moju molbu da se izbori pomeraju maksimalno moguće", *RTS*, 14. decembar. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3774252/brnabic-vucic-prihvatio-moju-molbu-izbori-se-pomeraju-maksimalno-moguce.html.

S druge strane, opozicija, politički analitičari i medijski stručnjaci smatraju da se u pregovorima nije razgovaralo o medijima koji su ključni za formiranje javnog mnjenja i da nije dovoljno da se nekoliko nedelja pred izbore uspostavi ravnoteža u medijskom izveštavanju o svim učesnicima izbornog procesa jer je za izgradnju političkih stavova građanima potrebno da imaju tačne i pouzdane informacije kao i da je za proces formiranja javnog mnjenja potrebno mnogo više vremena. Isto tako, promena dva člana REM i izbor tri nova člana nije dovoljno da se obezbedi nepristrasnost ovog regulatornog tela, već moraju biti promenjeni svi članovi budući da sadašnji saziv nije obavljao svoj posao. Ukazuju i na činjenicu da su pregovori trajali sedam meseci a da je za izmenu članova REM neophodno poštovati proceduru koja bi prema zakonu trebala da traje nekoliko meseci.[484]

Opozicioni Savez za Srbiju tražio je minimum od 9 meseci do raspisivanja izbora od momenta kada se u praksi pokaže da su ispunjeni svi zahtevi koji se odnose na izborne uslove.

Krajem novembra Vlada Srbije je poslala Narodnoj skupštini predloge izmena i dopuna Zakona o Aagenciji za borbu protiv korupcije, Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i Zakona o sprečavanju korupcije radi poboljšanja izbornih uslova koje je parlament usvojio početkom decembra. CRTA je ocenila da su izmene i dopune nedovoljne da bi se prestalo sa praksom funkcionerske kampanje.[485] Narodna skupština nije prihvatila amandman kojim bi se zabranilo da javni funkcioneri predstavljaju rezultate organa javne vlasti u toku predizborne kampanje čime bi se napravio jasan otklon između javne i stranačke funkcije.[486] Pozitivna promena po oceni CRTE je usvajanje amandmana kojim se Agencija za borbu protiv korupcije obavezuje da u roku od 5 dana donese odluku o potencijalnim slučajevima zloupotrebe javnih resursa i funkcionerske kampanje.[487]

O tome dokle se stiglo sa izmenama govori analiza koju je CRTA objavila sredinom decembra o ispunjenosti preporuka OEBS/ODIHR-a i CRTE.[488] Od 31 preporuke[489] koje je dala CRTA za unapređenje izbornog procesa do izbora 2020. odbačeno je 12, a u potpunosti primenjeno 6. Trećina preporuka OEBS/ODIHR misije iz prethodna tri izborna ciklusa razmatrana je kroz komplementarne preporuke CRTE, ali nijedna nije do sada u potpunosti primenjena.[490]

484 Dostupno na: http://nuns.rs/info/news/45920/gosce-n1-pravilnik-rem-a-ponistava-dobiti-dijaloga-rezultat-je---nista.html.

485 Vidi: https://crta.rs/nedovoljna-zakonska-unapredjenja-za-sprecavanje-funkcionerske-kampanje/.

486 Zabrana je predlagana za aktivnosti kao što su infrastrukturni projekti koji su delimično ili u celini finansirani iz javnih sredstava. Rezultate rada državnih organa mogla bi da predstavljaju druga lica koja su zaposlena u njima. Vidi: https://crta.rs/vlada-u-odbrani-funkcionerske-kampanje/.

487 „Nedovoljna zakonska unapređenja za sprečavanje funkcionerske kampanje", *CRTA*, 14, decembar. Dostupno na: Vidi: https://crta.rs/nedovoljna-zakonska-unapredjenja-za-sprecavanje-funkcionerske-kampanje/.

488 Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/12/Pregled-mera-preduzetih-od-strane-Vlade-Republike-Srbije-u-odnosu-na-preporuke-OEBS_ODIHR-i-Crte.pdf.

489 Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/03/CRTA-2020-PREPORUKE-web.pdf.

490 Vidi: https://crta.rs/nedovoljna-primena-preporuka-medjunarodnih-i-domacih-posmatraca-izbora/.

10.4. Lokalni izbori –"lakmus papir" za stanje izbornog sistema

Tokom septembra 2019. godine održani su lokalni izbori u opštini Medveđi. Pored izborne liste vladajuće Srpske napredne stranke Aleksandar Vučić – zato što volimo Medveđu (SNS) koja je na ove izbore izašla u koaliciji sa Socijalističkom partijom Srbije i Jedinstvenom Srbijom, građani Medveđe mogli su da glasaju i za Partiju ujedinjenih penzionera Srbije, Srpsku radikalnu stranku, Partiju za demokratsko delovanje, zajedničku listu Demokratske partije i Alternative za budućnost kao i listu novoosnovane Srpske desnice.[491] Savez za Srbiju, koji je tri nedelje pre održavanja izbora u Medveđi napustio razgovore o izbornim uslovima na Fakultetu političkih nauka[492] bojkotovao je izbore u Medveđi navodeći da nemaju legitimitet.[493]

Izbori u opštini Medveđa mogli su se uzeti kao lakmus papir za spremnost aktuelne vlasti da stvori atmosferu u kojoj se mogu održati demokratski i fer izbori kao i pokazatelj izbornih uslova u Srbiji. Preizbornu kampanju obeležile su nepravilnosti koje su već nebrojeno puta uočavane na lokalnim i parlamentarnim izborima uključujući funkcionersku kampanju, posebno zloupotrebu funkcije predsednika Republike Srbije, pretnje opozicionim strankama, kršenje prava na zaštitu podataka o ličnosti kroz zloupotrebe biračkih spiskova, podele neke vrste materijalne pomoći građanima pred izbore, povećan broj vozila sa tablicama drugih gradova ili bez tablica na dan izbora i sl.

Izborna kampanja u opštini Medveđa se može okarakterisati kao funkcionerska zbog toga što je ovu malu i nerazvijenu opštinu pred izbore posetilo pet ministara, predsednik Srbije i direktori republičkih javnih preduzeća.[494] Predsednik Srbije Aleksandar Vučić govorio je na stranačkom mitingu u Medveđi, obećavao donošenje mera koje bi poboljšale standard građana, povećanje 5% do 10% na primanja građana u siromašnim opštinama da bi se zaustavila depopulacija tog dela Srbije, govorio o dovođenju investitora i pozvao ljude da glasaju po savesti.[495] Predsednik opštine ispred SNS Nebojša Arsić takođe je bio govornik na SNS predizbornom skupu na kome se hvalio brojem državnih funkcionera koji su posetili Medveđu. Nakon izbora javno je izneo tvrdnju da je lista ispred koje je on bio imala podršku najviših državnih organa.[496]

---

491 „Koškanja pred izbore u Medveđi, opozicija kaže – batinaši i prisila nisu izbori", *N1 on line*, 5. septembar. Vidi na: http://rs.n1info.com/Vesti/a523403/Koskanja-pred-izbore-u-Medvedji-opozicija-kaze-batinasi-i-prisila-nisu-izbori.html.

492 „Savez za Srbiju neće više učestvovati na okruglim stolovima", *Radio Slobodna Evropa*, 19. avgust. Vidi na: https://www.slobodnaevropa.org/a/30117894.html.

493 Vidi: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15514/.

494 Vidi: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15514/; i http://rs.n1info.com/Vesti/a523070/Vucicevastadionska-groznica-za-razvoj-fudbala-ili-samo-predizborna-obecanja.html; i https://www.youtube.com/watch?v=zzXvvE1x4Ls.

495 *Ibid.*

496 Vidi: https://www.juznevesti.com/Politika/Konacni-rezultati-u-Medvedji-Koalicija-oko-SNS-moze-sama-da-formira-vlast.sr.html.

Specifično za izbore u ovoj opštini bilo je kandidovanje novoosnovane stranke Srpske desnice koju predvodi Miša Vacić, ranije osuđivan zbog diskriminacije LGBT populacije, držanja oružja i ometanja službenog lica u obavljanju dužnosti.[497] Miša Vacić javnosti je poznat kao ekstremni desničar čija se aktivnost najčešće intenzivirala u medijima u trenucima povećane napetosti u društvu kao što je hapšenje Radovana Karadžića, Parada ponosa, lepljenje plakata sa imenom Ratka Mladića, pretnje Mariniki Tepić, poslanici opozicione partije, kao i pretnje preko društvenih mreža da će lično vršiti mobilizaciju.[498]

Tokom izbora u Medveđi zabeleženo je više incidenata u kome je učestvovala ova stranka.[499] Nezakonito postupanje zabeleženo je i na snimcima koje su Vacić i Srpska desnica postavili na društvene mreže. Naime Vacić je na svom Twiter profilu objavio snimak iz Crvenog krsta Medveđa na kome se vidi da je imao uvid u spisak korisnika narodne kuhinje Crvenog krsta i paketa hrane koje ova organizacija deli proporcionalno velikom broju ljudi u odnosu na broj stanovnika ove siromašne opštine.[500] Pored toga što se postavlja moralnost ovog čina u kome jedan od učesnika izbora posećuje kancelariju Crvenog krsta i prebrojava ekonomski najugroženije stanovnike, Vacić je ovim postupkom prekršio i zakon. Prema analizi Rodoljuba Šabića, bivšeg Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Vacić je učinio krivično delo iz člana 146 Krivičnog zakonika.[501] Za ovo krivično delo zaprećena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Aktuelni Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti pokrenuo je postupak nadzora nad Crvenim krstom Medveđa i zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv Crvenog krsta Srbije – Crveni krst Medveđa.[502] Reakcije tužilaštva nije bilo.[503] Crveni krst je prvo negirao da je bilo propusta u njihovom radu, a zatim se izvinio putem društvenih mreža.[504]

Pored ovog snimka Srpska desnica objavila je još jedan problematičan snimak na kome njihov član snima štampanje glasačkih listića pred izbornom komisijom

497 Vidi: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15514/.

498 Posebnu pažnju javnosti je izazvalo njegovo zaposlenje na mestu savetnika u Kancelariji za Kosovo i Metohiju za koje mu nije produžen ugovor nakon tvrdnji predsednika te institucije Marka Đurića da on tu zapravo ni ne radi.

499 „Koškanja pred izbore u Medveđi: Opozicija kaže batinaši i prisila nisu izbori", *N1*, 5. septembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a523403/Koskanja-pred-izbore-u-Medvedji-opozicija-kaze-batinasi-i-prisila-nisu-izbori.html.

500 Vidi: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15518/.

501 „Šabić: Vacić je počinio krivično delo", *Danas on line*, 9. septembar. Vidi na: https://www.danas.rs/drustvo/sabic-vacic-je-pocinio-krivicno-delo/.

502 *RTS on line*, Vidi: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3697362/prekrsajni-postupak-protiv-crvenog-krsta-medvedja-zbog-vaciceve-objave.html.

503 Rodoljub Šabić je podsetio na veliki broj slučajeva u kojima je prema mišljenju tadašnjeg Poverenika prekršeno pravo na zaštitu podataka o ličnosti za koje je podnosio krivične prijave dok tužilaštvo u tim situacijama nije preduzimalo mere.

504 *Južne vesti*, 7. septembar. Vidi na: https://www.juznevesti.com/Politika/Izbori-u-Medvedji-na-listicu-6-politickih-opcija-SzS-bojkotuje.sr.html.

bez razjašnjenja u kom svojstvu on tu boravi. Zabrinjavajući je bio i komentar predsednika izborne komisije Ivana Kostića, čija je primarna dužnost da brine o regularnosti izbora (...) da snimak nije video, da ga to ne interesuje i da ne planira da ga pogleda.[505]

O sistemskom kršenju fer izbornih uslova, nasilničkim metodama pritiska i bezakonja koji se ne beleži u razvijenim demokratijama govore snimci o većem broju automobila bez tablica kroz Medveđu tokom izbornog dana u službi vladajuće stranke. To je potvrdio i funkcioner te stranke Dragan Šormaz nazvavši kolonu terenskih vozila bez tablica na očigled policije u Medveđi stranačkom mašinom koja melje opoziciju.[506] Takva praksa je postala uobičajena u toku izbora u manjim mestima kulminirajući u Lučanima 2018. godine koji su bili obeleženi kontinuiranim pritiscima na građane, velikim prisustvom osoba i automobila iz drugih delova Srbije koji su komunicirali sa predstavnicima biračkih odbora i legitimisali građane ispred biračkih mesta i sl.[507]

Izbori u Medveđi završeni su ubedljivom pobedom Srpske napredne stranke (skoro 65%), a cenzus su prešle i sve ostale partije koje su učestvovale.[508] Imajući u vidu sve nepravilnosti koje su pratile ove izbore pobeda SNS je očekivana ali zabrinjava da nijedna institucija, izuzev postupka koji je pokrenuo Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti prema Crvenom krstu, nije reagovala.

10.5. Građanska participacija u upravljanju i donošenju odluka

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.

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).

505 „SNS proglasila pobedu na izborima u Medveđi", *N1 on line,* 8. septembar. Vidi na: http://rs.n1info.com/Vesti/a524221/SNS-proglasila-pobedu-na-izborima-u-Medvedji.html.

506 *Južne vesti*, 8. septembar. Vidi: https://www.juznevesti.com/Politika/Dzipovi-bez-tablica-obilaze-Medvedju-izlaznost-do-18-sati-56.sr.html.

507 Vidi: *Izveštaj 2018,* II.10.2.

508 Vidi: https://www.juznevesti.com/Politika/Konacni-rezultati-u-Medvedji-Koalicija-oko-SNS-moze-sama-da-formira-vlast.sr.html.

Neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave regulisano je Zakonom o lokalnoj samoupravi[509] koji predviđe građansku inicijativu, zbor građana i referendum kao oblike građanske participacije na lokalnom nivou (čl. 67–71).

Nacrt novog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi[510] izrađen je još 2009. godine, a mišljenje Venecijanske komisije dato je 2010. godine.[511] Tokom 2019. konačno je pokrenuta procedura za usvajanje ovog zakona, održana je javna rasprava koja je završena 22. novembra. U javnosti su se čule kritike ne samo na račun pojedinih zakonskih rešenja već i zbog toga što je javna rasprava trajala samo mesec dana, samo u tri grada, u Beogradu, Nišu i Novom Sadu, a relevantna mišljenja eksperata nisu uzeta u obzir.[512]

Izmena u nacrtu u odnosu na postojeći Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi koja se pokazala kao najproblematičnija je da će se referendumska odluka smatrati važećom ako je podrži polovina izašlih birača a ne kao do sada polovina svih građana upisanih u birački spisak. Stručna javnost izrazila je bojazan da se ovakvim definisanjem kvote za uspešnost referenduma otvara mogućnost da potencijalno mali broj građana donese odluku i time preuzme narodnu suverenost koja pripada svima.[513]

Postavlja se i pitanje trenutka kada se ovakve izmene usvajaju imajući u vidu potencijalni referendum o promeni Ustava i rešenja pitanja Kosova i Metohije. Promene Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi moraju da se posmatraju u kontekstu promene Ustava, o čemu je ključno da se građani izjasne.[514] Pored toga, kada se ima u vidu stanje u kome se demokratija u Srbiji nalazi – uzurpacija institucija od strane političkih stranka, opstruiranje postojanja tri nezavisne grane vlasti i stanje u medijima koje u ovom trenutku ne bi moglo da omogući slobodnu kampanju kako za izbore tako i za referendum. Sporna su još i pitanja finansiranja referendumske kampanje uključujući overu potpisa, nesređenost biračkih spiskova[515] i mali broj odredbi koje se odnose na narodnu inicijativu.

Važeći zakon predviđa izuzetno restriktivan rok za prikupljanje potpisa potrebnih za podnošenje narodne (sedam dana za prikupljanje 30 hiljada potpisa), formalne zahteve koje građani treba da ispune i konačno ne nudi čvrste garantije da će

509 *Sl. glasnik RS*, 129/07 i 83/14 – dr. zakon.

510 Dostupno na: https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/301019/301019-vest12.html.

511 Vidi mišljenje Venecijanske komisije 551/2009, CDL-AD(2010)006, 15. mart 2010.

512 Vida Petrović Škero, Novi dan, *N1 on line*, 24. novembar. Vidi: http://rs.n1info.com/Vesti/a546530/Petrovic-Skero-i-zakonu-o-referendumu.html; Zoran Ivošević u Dan uživo, *N1 on line*, 21. novembar. Vidi: http://rs.n1info.com/Vesti/a545911/Ivosevic-i-Dimitrijevic-o-nacrtu-zakona-o-referendumu.html.

513 *Ibid.*

514 „Sofija Mandić: Zakon o referendumu se menja da bi se u nefer utakmici proglasila pobeda", CEPRIS, 2. decembar. Vidi: https://www.cepris.org/mandic-zakon-o-referendumu-se-menja-da-bi-se-u-nefer-utakmici-proglasila-pobeda/.

515 Dimitrijević u Dan uživo, *N1 on line*, 21. novembar. Vidi: http://rs.n1info.com/Vesti/a545911/Ivosevic-i-Dimitrijevic-o-nacrtu-zakona-o-referendumu.html.

o toj inicijativi Skupština raspravljati.[516] Pozitivan pomak napravljen je u odnosu na rok za prikupljanje potpisa za podnošenje narodne inicijative. Nacrtom novog zakona rok je produžen na 90 dana. Ponovo se postavlja pitanje finansiranja troškova podnošenja inicijative ako se uzme u obzir da bi za broj potpisa koje je potrebno overiti kod notara kako bi inicijativa bila validna potrebno 9.000.000 RSD.

11. Sloboda kretanja

11.1. Međunarodni i ustavni normativni okvir

Sloboda kretanja i nastanjivanja predstavlja jedno od osnovnih ličnih prava koje se garantuje svakom pojedincu. Ova sloboda je garantovana i članom 12 Pakta o građanskim i političkim pravima po kome svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima pravo da se u njoj slobodno kreće, izabere mesto boravka i slobodan je da napusti bilo koju zemlju uključujući i svoju. Ova prava mogu biti ograničena zakonom ako su razlozi za ograničenje zaštita nacionalne bezbednosti, javnog poretka, javnog zdravlja ili javnog morala, zaštita prava i sloboda drugih lica.

Evropska konvencija[517] takođe garantuje slobodu kretanja i izbor boravišta pod uslovom da lice zakonito boravi u jednoj državi, a nacionalno pravo i organi postavljaju i određuju uslove zakonitog boravka nekog lica u državi.[518] Ograničenja prava stranaca u pogledu slobode kretanja i izbora boravišta mogu se predvideti samo ako su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne ili javne bezbednosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Sa slobodom kretanja i nastanjivanja povezana je i zabrana proterivanja ustanovljena Četvrtim protokolom uz EKLJP, kojim je predviđeno da niko ne može biti proteran, bilo pojedinačnom bilo kolektivnom merom, sa teritorije države čiji je državljanim, kao i da niko ne može biti lišen prava da uđe na teritoriju države čiji je državljanin. EKLJP restriktivnije od PGP postavlja slobodu kretanja s obzirom da se zabrana proterivanja odnosi samo na državljane, ali ne i na strance, odnosno izbeglice ili apatride koji imaju regulisan boravak po tom osnovu na teritoriji pojedine države.[519]

516 Prema podacima do kojih je došla nevladina organizacija CRTA u poslednjih 16 godina nijedna podneta narodna inicijativa nije razmatrana u plenumu. Na sajtu Narodne skupštine moguće je naći podatke samo za tri inicijative, a na listi predloga zakona u proceduri takođe samo tri predloga zakona koje su inicirali građani – dva koja su podneta u skupštinskom sazivu od 2007. godine i jedan predlog zakona koji je podnet u sazivu od 2008. godine. Vidi u: *Narodna inicijativa u fioci: Analiza kolektivnog učešća građana u procesu donošenja odluka*, CRTA, Beograd 2018, str. 8. Dostupno na: http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_03-narodna-inicijativa-NOVO.pdf. Detaljnu analizu normativnog okvira i probleme koji se javljaju u praksi pogledaj u istoj publikaciji.

517 Protokoli br. 4 i 7 uz EKPLJ.

518 Vidi presudu u slučaju *Paramanathan protiv Nemačke*, ECmHR, App. no. 12068/86 (1986).

519 M. Paunović i ostali, *Međunarodna ljudska prava,* Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, peto izdanje, 2018, str. 161.

Zabranjeno je i kolektivno proterivanje stranaca. Kolektivno proterivanje je Evropska komisija definisala kao svaka mera nadležnih organa vlasti koja primorava strance, kao grupu, da napuste određenu zemlju, osim ukoliko je takva mera preduzeta na osnovu i posle razumnog i objektivnog ispitivanja konkretnog slučaja svakog pojedinog stranca u grupi.[520] Bez obzira na to što može delovati da je na taj način konstituisano jedno kolektivno pravo, reč je ipak o pojedinačnom pravu jer štiti pojedinca, odnosno fizičko lice od proterivanja u grupi.[521]

Sedmim dodatnim protokolom uz EKLJP garantuje se zaštita u postupku proterivanja stranca. Stranac koji zakonito boravi na teritoriji jedne zemlje ne može se proterati, osim na osnovu odluke donete u skladu sa zakonom. Prava koja stranac ima u vezi sa navedenim postupkom regulisana su članom 1, stav 1 ovog protokola, dok je sledećim stavom istog člana propisano da se stranac može proterati i pre nego što iskoristi navedena prava, ako je to neophodno u interesu javnog reda ili se zasniva na razlozima nacionalne bezbednosti.

Sloboda kretanja i nastanjivanja sadržana je u članu 39 Ustava Srbije koji uključuje slobodu kretanja unutar nacionalne teritorije koja podrazumeva slobodu izbora i promene mesta prebivališta, slobodu njegovog napuštanja kao i pravo napuštanja teritorije i pravo povratka u Republiku Srbiju. Ustav dopušta ograničenje slobode kretanja i nastanjivanja zakonom koji reguliše pod kojim uslovima je dozvoljeno ograničenje slobode kretanja, ali zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava.[522] Takođe, zakonodavac je vezan i granicama u kojima Ustav dopušta ograničenje ljudskih prava uopšte. Ustav neposredno utvrđuje razloge koji mogu biti osnov za ograničenje slobode kretanja i nastanjivanja. Među njima su: vođenje krivičnog postupka, zaštita javnog reda i mira, sprečavanje širenja zaraznih bolesti kao i u slučajevima odbrane Republike Srbije.

Sloboda kretanja i nastanjivanja je pravo koje stranci uživaju pod posebnim režimom. Ustav reguliše da se pitanja ulaska, kretanja i boravka stranaca uređuju posebnim zakonom. Za razliku od državljana Srbije u odnosu na koje Ustav propisuje zabranu proterivanja,[523] stranci mogu biti proterani iz Srbije pod uslovima koji su Ustavom određeni, odnosno u zakonom regulisanom postupku u kome se donosi odluka o proterivanju na koje je moguće uložiti žalbu. Ustav zabranjuje proterivanje stranca u zemlju u kojoj mu preti progon zbog nekog njegovog ličnog svojstva (rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi), ili uverenja (političkog mišljenja), ili gde mu preti ozbiljno kršenje prava koje garantuje Ustav Srbije.[524]

520 *Izvodi iz najznačajnijih odluka Evropskog suda za ljudska prava,* JP Službeni glasnik, 2006, str. 387.

521 V. Dimitrijević i ostali, *Međunarodno pravo ljudskih prava,* Beogradski centar za ljudska prava i Dosije, 2007, str. 179.

522 Član 18, st. 2 Ustava RS.

523 Član 39, st. 2 Ustava RS.

524 Član 39, st. 3 Ustava RS.

11.2. Sloboda kretanja i njena ograničenja u skladu sa relevantnim zakonima Srbije iz upravno pravne materije

11.2.1. Zakon o strancima (ZoS)

Zakonom o strancima[525] uređuju se uslovi za ulazak, kretanje, boravak i vraćanje stranaca, kao i nadležnost i poslovi organa državne uprave Republike Srbije u vezi sa ulaskom, kretanjem, boravkom stranaca na teritoriji Republike Srbije i njihovim vraćanjem iz Republike Srbije.[526]

Stranac može da ulazi i boravi u Republici Srbiji, pod uslovima iz ovog zakona, sa važećom putnom ispravom u koju je uneta viza ili odobrenje boravka, ukoliko zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.[527] Takođe, u skladu sa članom 17 Zakona, stranac može slobodno da izađe iz Republike Srbije a samo izuzetno ovo pravo može se ograničiti ukoliko stranac ne poseduje putnu ispravu ili drugu ispravu koja služi za prelazak državne granice, ako ne poseduje vizu ili postoji opravdana sumnja da bi izlaskom iz Republike Srbije mogao da izbegne krivično, prekršajno gonjenje, izdržavanje kazne zatvora, izvršenje sudske naredbe, lišenje slobode ili izvršenje dospele imovinsko-pravne obaveze, po nalogu nadležnog državnog organa ili suda.

Nadležni organ (granična policija) može odbiti ulazak stranca u RS. Pozitivna novina u odnosu na prethodno važeći Zakon o stancima[528] po kome se odbijanje ulaska unosilo samo u putnu ispravu stranca, novim zakonom je propisana obaveza donošenja odluke o odbijanju ulaska izdate na propisanom obrascu[529] u kome se navode razlozi odbijanja ulaska. Odluka o odbijanju ulaska izdaje se na srpskom i na engleskom jeziku. Protiv navedene odluke postoji mogućnost ulaganja žalbe o kojoj odlučuje MUP.

Novim ZoS propisana su i načela u postupku vraćanja, postupak donošenja rešenja o vraćanju stranca koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uslove za zakoniti boravak u RS, kao i rokovi za dobrovoljni povratak u zemlju porekla ili zemlju uobičajenog boravišta.[530]

Članom 81 Zakona je definisan i propisan postupak i uslovi prinudnog udaljenja stranca. Nadzor nad vršenjem postupka prinudnog udaljenja stranca vrši Zaštitnik građana u skladu sa njegovim ovlašćenjima odnosno u skladu sa Zakonom o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.

---

525 *Sl. glasnik RS,* 24/18 i 31/19.

526 Član 1 ZoS.

527 Član 6 ZoS.

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

529 Odluka o odbijanju ulaska izdaje sa na osnovu Pravilnika o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u RS, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u RS i načinu unosa podataka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca, *Sl. glasnik RS*, 50/18.

530 Član 75–77 ZoS.

Od velikog značaja je i član 83 kojim je definisana zabrana prinudnog udaljenja stranca na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnut izvršenju smrtne kazne, mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, odnosno tamo gde mu preti ozbiljno kršenje prava zajamčenih Ustavom *(non refoulement)*.

Takođe, u vezi sa pitanjem ograničenja slobode kretanja, Zakon u članu 87 propisuje da se strancu koji se nalazi u postupku vraćanja u svrhu pripreme za vraćanje određuje boravak u Prihvatilištu za strance na osnovu rešenja nadležnog organa o smeštaju u Prihvatilište. Međutim, protiv ovog rešenja žalba nije dozvoljena, ali se može pokrenuti upravni spor s tim što tužba nema suspenzivno dejstvo, odnosno ne odlaže izvršenje rešenja.

Kada je reč o izdavanju putnih isprava za strance, strancima koji su u određenom vremenskom periodu ostvarili porodične, kulturne ili društvene veze sa RS odnosno za koje se može smatrati da su ostvarili određeni stepen integracije u srpsko društvo može se odobriti privremeni boravak iz humanitarnih razloga.[531] Ova mogućnost rezervisana je upravo za strance koji zbog specifičnih okolnosti, koje se mogu odnositi na neposedovanje putne isprave, nisu bili u mogućnosti da na zakonit način podnesu zahtev za odobrenje privremenog boravka u prethodnom periodu. U vezi sa tim, strancu koji nema važeću putnu ispravu, privremeni boravak se odobrava ili produžava *rešenjem*.[532]

Sa druge strane, Zakon o strancima, u članu 97 reguliše pitanje izdavanja putnog lista za stranca. Putni list za stranca izdaje se strancu koji nema važeću putnu ispravu ako mu je prestalo državljanstvo Srbije, ako je izgubio stranu putnu ispravu ili je na drugi način ostao bez nje, a država čiji je državljanin nema svoje diplomatsko ili konzularno predstavništvo u Srbiji, niti njene interese zastupa druga država ili se prinudno udaljava. U sva tri slučaja predviđa se mogućnost izdavanja navedene vrste putne isprave, *samo za slučajeve odlaska stranca u inostranstvo*.

Na osnovu navedenog, izvodi se zaključak da se strancu kome je odobren privremeni boravak a koji ne poseduje putnu ispravu, može jedino izdati putni list za odlazak u inostranstvo, bez mogućnosti povratka u zemlju.

11.2.2. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (ZAPZ)

Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti[533] uređuju se status, prava i obaveze tražilaca azila i lica kojima je odobreno pravo na azil i privremena zaštita, načela, uslovi i postupak za odobrenje i prestanak prava na azil i privremenu zaštitu, kao i druga pitanja od značaja za azil i privremenu zaštitu.[534]

531 Član 61, st. 1 ZoS. Ostale kategorije stranaca kojima se može odobriti ova vrsta boravka predviđene su članom 61, st. 2–5.

532 Član 44, st. 6 ZoS.

533 *Sl. glasnik RS,* 24/18.

534 Član 1 ZAPZ.

Tražilac (azila) ima pravo na boravak i slobodu kretanja u Republici Srbiji (čl. 48). Po prijemu u centar za azil ili drugi objekat namenjen za smeštaj tražilaca, tražilac ima pravo da boravi u Republici Srbiji i za to vreme može slobodno da se kreće na teritoriji Srbije, osim ako postoje razlozi za ograničenje njegovog kretanja predviđeni zakonom.[535] Isto pravo rezervisano je i za stranca kome je odobreno pravo na azil u RS. Lice kojem je odobreno pravo na azil ima pravo da se slobodno kreće na teritoriji Republike Srbije, kao i van teritorije Republike Srbije, u skladu sa odredbama ovog zakona.[536]

Članovima 77–80 ZAPZ regulisani su slučajevi ograničenja kretanja tražilaca azila, navedeni razlozi, dužina trajanja ograničenja i mere koje se mogu preduzeti u slučaju nepoštovanja ograničenja slobode kretanja. Ograničenja slobode kretanja tražilaca azila mogu biti određene u formi zabrane napuštanja centra za azil ili određene adrese odnosno određenog prostora. Ograničenje kretanja u ovakvim slučajevima može trajati najduže tri meseca, a ova mera se može produžiti na još tri meseca. Tražiocu azila koji se ne pridržava mere ograničenja kretanja, može biti određen boravak u Prihvatilištu za strance.

Lica kojima je odobreno pravo na azil imaju i pravo na isprave među koje spada i putna isprava za izbeglice (čl. 87, st. 6). Na zahtev lica kome je odobreno pravo na utočište u Republici Srbiji, Kancelarija za azil izdaje na propisanom obrascu putnu ispravu za izbeglice sa rokom važenja od pet godina.[537] Međutim, iako postoji ova zakonska odredba Ministarstvo unutrašnjih poslova do kraja 2019. godine nije podzakonskim aktom usvojilo obrazac o izgledu i sadržini putne isprave za izbeglice zbog čega je ovim licima ograničena sloboda kretanja i pored toga što ni Ustav Srbije ni EKLJP ne predviđaju kao osnov ograničenja slobode kretanja – nepostojanje pravnog propisa.

Beogradski centar za ljudska prava podneo je Ustavnom sudu Srbije ustavnu žalbu zastupajući državljanina Sirije X. Y. upravo iz razloga neizdavanja putne isprave, odnosno usled nepostajanja podzakonskog propisa, čime je podnosiocu žalbe ograničena sloboda kretanja koju je Ustavni sud odbacio i u obrazloženju naveo da:

> „Saglasno odredbi člana 170 Ustava RS, kojim je ustavna žalba ustanovljena kao posebno i izuzetno pravno sredstvo za zaštitu Ustavom zajemčenih prava i sloboda, ustavna žalba se može izjaviti samo protiv pojedinačnog akta ili radnje kojima je odlučivano o pravima i obavezama podnosioca ustavne žalbe, pošto samo takvim aktom ili radnjom podnosiocu može biti povređeno ili uskraćeno neko od Ustavom zajemčenih prava i sloboda."

Dakle, Ustavni sud je zauzeo stav da ne može da odlučuje o povredama prava koje su nastale zbog nepostojanja pravnog akta i da nedonošenje opštih pravnih akata nije pojedinačna radnja predviđena članom 170 Ustava i ne može biti predmet ustavne žalbe.

535 Član 49 ZAPZ.

536 Član 62 ZAPZ.

537 Član 91, st. 1.

Oktobra 2016. godine X. Y. je podneo žalbu ESLJP zbog povrede člana 2 Četvrtog protokola uz EKLJP. Podneta predstavka pred ESLJP je privhaćena, a Sud je pozvao državu da dostavi svoja zapažanja o dopuštenosti i osnovanosti pritužbe. Postupak po podnetoj predstavci i dalje je u toku.

11.2.3. Zakon o putnoj ispravi (ZPI)

Zakonom o putnim ispravama[538] uređuju se putne isprave za putovanje državljana Republike Srbije u inostranstvo, određuju vrste putnih isprava i način njihovog izdavanja.[539] U vezi sa pitanjem ograničenja slobode kretanja relevantan je član 35 ovog zakona kojim su regulisane situacije u kojima nadležni organ može odbiti izdavanje putne isprave ako je protiv lica koje je traži doneta naredba o sprovođenju istrage ili je podignuta optužnica – na zahtev nadležnog suda, odnosno javnog tužilaštva, zatim ako je lice koje traži izdavanje putne isprave osuđeno na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od tri meseca, odnosno dok tu kaznu ne izdrži, ako je licu koje traži izdavanje putne isprave u skladu sa priznatim međunarodnim aktima zabranjeno putovanje, u slučajevima da je, u skladu sa važećim propisima, licu koje traži izdavanje putne isprave zabranjeno kretanje radi sprečavanja širenja zaraznih bolesti, odnosno epidemije, ako iz razloga odbrane zemlje propisano odobrenje za putovanje u inostranstvo nije izdato ili postoji druga smetnja predviđena zakonom kojim se uređuje vojna obaveza, u slučaju da je proglašeno ratno stanje ili vanredno stanje kao i ako lice već poseduje važeću putnu ispravu koju su oduzeli nadležni organi radi vođenja postupka – dok postupak traje. Zahtev za izdavanje putnog lista (isprava koja se izdaje državljaninu Republike Srbije koji je u inostranstvu bez putne isprave, radi povratka u Republiku Srbiju) ne može se odbiti.

11.2.4. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti

Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti[540] uređuju se zaštita stanovništva od zaraznih bolesti i posebna zdravstvena pitanja, određuju se zarazne bolesti koje ugrožavaju zdravlje stanovništva Republike Srbije čije sprečavanje i suzbijanje je od opšteg interesa za Republiku Srbiju, sprovođenje epidemiološkog nadzora i mera, način njihovog sprovođenja i obezbeđivanje sredstava za njihovo sprovođenje, vršenje nadzora nad izvršavanjem ovog zakona, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti.[541]

U skladu sa članom 31 Zakona, kao mera ograničenja slobode kretanja predviđen je karantin. Karantin je definisan kao mera ograničavanja slobode kretanja i utvrđuje obavezni zdravstveni pregled zdravim licima koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu sa licima obolelim od zaraznih bolesti ili sa licem za

538 *Sl. glasnik RS,* 90/07, 116/08, 104/09, 76/10 i 62/14.

539 Član 1 ZPI.

540 *Sl. glasnik RS*, 15/16.

541 Član 1 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

koje postoji sumnja da je obolelo od zarazne bolesti. Takođe, kao mera za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti može se odrediti ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom vanrednom situacijom.[542] Zabrana kretanja stanovništva odnosno ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom određenom zaraznom bolešću, odnosno epidemijom te zarazne bolesti, može se odrediti i u slučaju sprečavanja unošenja zaraznih bolesti u zemlju i njihovog prenošenja u druge zemlje (čl. 53, st. 1, tač 1).

11.3. Sloboda kretanja i njena ograničenja u skladu sa relevantnim zakonima iz krivično pravne materije

11.3.1. Zakon o policiji (ZoP)

Zakonom o policiji[543] u članu 1 uređuju se poslovi, organizacija i nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova kao i poslovi, organizacija i nadležnost policije. Unutrašnji poslovi koje obavlja Ministarstvo su zakonom utvrđeni poslovi državne uprave čijim obavljanjem se ostvaruje i unapređuje bezbednost građana i imovine, pruža podrška vladavini prava i obezbeđuje ostvarivanje Ustavom i zakonom utvrđenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda, kao i drugi, sa njima povezani poslovi iz utvrđenog delokruga i nadležnosti Ministarstva.[544]

U skladu sa članom 88 ZoP, pripadnik policije može *privremeno* ograničiti slobodu kretanja licu na određenom prostoru ili objektu radi: 1) sprečavanja izvršenja krivičnih dela ili prekršaja; 2) pronalaženja i hapšenja učinilaca krivičnih dela ili prekršaja; 3) pronalaženja i hapšenja lica za kojima se traga; i 4) pronalaženja tragova i predmeta koji mogu poslužiti kao dokaz u krivičnom i prekršajnom postupku. Privremeno ograničenje slobode kretanja ne može trajati duže od ostvarenja cilja radi kojeg je ovlašćenje primenjeno. Takođe, za ograničenje slobode kretanja duže od osam časova potrebno je odobrenje nadležnog suda.

11.3.2. Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)

Zakonik o krivičnom postupku[545] u okviru mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog i za nesmetano vođenje krivičnog postupka, u članu 188, stav 1, tačka 4 predviđa i meru zabrane napuštanja boravišta. Razlog za određivanje mere zabrane napuštanja boravišta vrlo je sličan razlogu koji ZKP određuje u pogledu pritvora – zbog opasnosti od bekstva. Sud može u skladu sa članom 199 ZKP zabraniti okrivljenom da bez odobrenja napusti mesto boravišta ili teritoriju RS ako postoje okolnosti koje ukazuju da bi okrivljeni mogao pobeći, sakriti se, otići u nepoznato mesto ili u inostranstvo. Navedena mera može se kombinovati i s drugim oblicima

542 Član 52, st. 1, t. 2 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

543 *Sl. glasnik RS,* 6/16, 24/18 i 87/18.

544 Član 2 ZoP.

545 *Sl. glasnik RS,* 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 i 35/19.

ograničenja lične slobode, odnosno može se dodatno odrediti i zabrana posećivanja određenih mesta, naložiti povrememo javljanje okrivljenog određenom državnom organu ili mu se može privremeno oduzeti putna isprava ili vozačka dozvola.

Privremeno oduzimanje putne isprave je adheziona mera koja pruža dodatnu garanciju da okrivljeni neće otići u inostranstvo i postati nedostupan organima krivičnog postupka. O određivanju ove mere kao i dodatnim ograničenjima koja su moguća uz meru zabrane napuštanja boravišta, odlučuje nadležni sud na predlog javnog tužioca. O meri koja je određena, sud obaveštava ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove i upozorava lice prema kome je izrečena ovakva mera da se u slučaju njenog kršenja može odrediti teža mera.

Sa druge strane, kada se govori o lišenju slobode, kao vidu ograničenja prava na slobodu i bezbednost, nameće se potreba razgraničenja ovog pojma od ograničenja slobode kretanja. S obzirom da se ovo pitanje postavlja i prilikom tumačenja člana 5, stav 1 EKLJP (pravo na slobodu i bezbednost) kao i člana 2 Četvrtog protokola uz EKLJP (sloboda kretanja), od značaja su upravo i stavovi koje je izgradio i sam Evrospki sud. Naime, reč je o pojmovima koji se međusobno razlikuju samo po stepenu ili intenzitetu, ali ne i po prirodi ili suštini.[546] Zbog toga, prilikom njihovog razgraničenja treba poći od konkretne situacije i uzeti u obzir okolnosti kao što su vrsta, trajanje, posledice i načini izvršenja razmatrane mere.[547] O ustavnosti uslova za određivanje zabrane napuštanja boravišta, izjasnio se i Ustavni sud Srbije u odluci kojom se odbija ustavna žalba kao neosnovana.[548] Ustavni sud smatra da se prilikom ocene da li je došlo do povrede prava na slobodu kretanja, naročito mora ispitati: da li je ograničenje postojalo, zatim da li je bilo izričito propisano zakonom i koja je njegova svrha, i na kraju da li je proporcionalno cilju koji se želi postići u demokratskom društvu. Stav Ustavnog suda je da se radi o meri kojom se ograničava sloboda kretanja koju garantuje Ustav ali da sloboda kretanja nije apsolutna i konstatuje da odluka o zabrani napuštanja boravišta mora biti u skladu sa opštim ustavnim pravilom koje definiše sadržaj, kvalitet i obim zakonskih ovlašćenja u materiji ljudskih prava i granicama kojima Ustav dopušta ograničenje ljudskih prava.

12. Pravo na državljanstvo

12.1. Normativni okvir

Član 15 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, predviđa da svako ima pravo na neko državljanstvo i zabranu proizvoljnog oduzimanja državljanstva i uskraćivanja prava na promenu državljanstva. Pakt o građanskim i političkim pravima ne priznaje posebno ovo pravo ali garantuje pravo svakog deteta na sticanje državljan-

546 Više o ovome vidi u presudi *Guzzardi protiv Italije*, ECHR, App. no. 7367/76 (1980).

547 *Ibid*. Vidi i slučaj *Nielsen protiv Danske*, ECHR, App. no. 10929/84 (1989).

548 Odluka o ustavnoj žalbi Už – 1167/2011 od 29. maja 2014. godine.

stva (čl. 24, st. 3). Konvencija o pravima deteta[549] propisuje pravo deteta na državljanstvo i zabranjuje pojavu apatridije kod dece (čl. 7). Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom[550] predviđa u članu 18 pravo na priznavanje državljanstva osobama sa invaliditetom, a garantuje deci sa invaliditetom pravo na državljanstvo.[551]

Način i uslovi sticanja državljanstva regulisani su unutrašnjim propisima države, ali međunarodni standard zahteva da se ne pravi razlika između novorođene dece. Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva[552] obavezuje države da na lice bez državljanstva primene isti režim koji primenjuje na strance uopšte (čl. 7), a Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva[553] predviđa da će država pod određenim uslovima dodeliti državljanstvo licu rođenom na njenoj teritoriji ako bi ono u suprotnom ostalo bez državljanstva. Pored poziva da se ratifikuju međunarodni ugovori koje Srbija do sada nije ratifikovala[554] komiteti UN u svojim zaključnim razmatranjima traže od države da omoguće sticanje državljanstva dece, bez obzira na status njihovih roditelja, i obezbeđivanje ličnih dokumenta.[555]

Evropska konvencija ne propisuje pravo na državljanstvo kao posebno pravo, ali na posredan način, kroz zaštitu drugih prava, štiti pravo na državljanstvo.[556]

Pravo na državljanstvo se *ne garantuje* u Ustavu ali član 38 propisuje da se sticanje i prestanak državljanstva Republike Srbije uređuje zakonom, da državljanin Srbije ne može biti proteran niti lišen državljanstva ili prava da ga promeni i da dete rođeno na njenoj teritoriji ima pravo na državljanstvo ako ne može da stekne državljanstvo druge države.

Zakonom o državljanstvu Republike Srbije (ZoD),[557] propisani su uslovi, načini i postupak sticanja i prestanka državljanstva, propisana je evidencija o državljanima i postupak dokazivanja državljanstva (čl. 46–49b).

Pravilnikom o načinu upisa činjenice državljanstva u matičnu knjigu rođenih, obrascima za vođenje evidencija o rešenjima o sticanju i prestanku državljanstva i

549 *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 15/90 i *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/96 i 2/97.

550 *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 42/09.

551 Član 18, st. 2 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

552 *Sl. list FNRJ*, 9/59.

553 *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 8/11.

554 Srbija još uvek nije ratifikovala Evropsku konvenciju o državljanstvu (*Eureopean Treaty Series* – br. 166), Strazbur, od 6. novembra 1997. godine, Evropsku konvenciju o izbegavanju apatridije u vezi sa sukcesijom država (*Council of Europe Treaty Series* – br. 200), Strazbur, 19. maj 2006. godine i Međunarodnu konvenciju za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, GA UN, Resolution 45/158, od 18. decembra 1990. godine.

555 Vidi: CRC/C/SRB/CO/2–3, od 7. marta 2017. godine, para. 31, Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, Zaključna razmatranja uz četvrti periodični izveštaj Srbije, CEDAW/C/SRB/CO/4, od 14. marta 2019. godine, para. 32, a i b.

556 Sve je bogatija sudska praksa ESLJP u pogledu indirektne zaštite prava na državljanstvo. Vidi npr. slučaj *Đenoveze protiv Malte*, App. no. 53124, presuda od 11. oktobra 2011. godine (član 8 u vezi sa članom 14 EKLJP).

557 *Sl. glasnik RS*, 135/04, 90/07 i 24/18.

obrascu uverenja o državljanstvu[558] bliže se uređuje procedura upisa u evidencije o državljanstvu. Pravilnik o obrascu pismene izjave da se Republika Srbija smatra svojom državom[559] propisuje obrazac koji popunjava podnosilac zahteva za prijem u državljanstvo Republike Srbije koji se prilaže istovremeno sa zahtevom za prijem u državljanstvo.[560]

Postupak za sticanje i prestanak državljanstva je poseban upravni postupak. Procesnopravne odredbe ZoD predstavljaju *lex specialis* u odnosu na odredbe Zakona o opštem upravnom postupku[561] (ZOUP), koji ima karakter opšteg zakona u upravnopravnoj materiji. To znači da će se u onim situacijama u kojima pravila posebnog postupka nisu isključila primenu opšteg, primenjivati pravila opšteg postupka,[562] odnosno odredbe ZOUP-a.

12.2. Sticanje državljanstva Republike Srbije

Zakon o državljanstvu (čl. 6, st. 1, tač. 1–4) propisuje da se srpsko državljanstvo stiče poreklom; rođenjem na teritoriji Republike Srbije, prijemom i po međunarodnim ugovorima. Poreklom i rođenjem na teritoriji Republike Srbije državljanstvo Republike Srbije stiče se na osnovu upisa činjenice državljanstva u matičnu knjigu rođenih (čl. 6, st. 2). Prijemom državljanstvo Republike Srbije stiče se na osnovu pravosnažnog rešenja koje ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove donosi nakon sprovedenog postupka predviđenog zakonom.

Dete stiče državljanstvo poreklom ako su oba roditelja u trenutku njegovog rođenja državljani Republike Srbije, ako je jedan od roditelja u trenutku njegovog rođenja državljanin RS a dete je rođeno na teritoriji Srbije ili ako je rođeno u inostranstvu a jedan roditelj je u trenutku njegovog rođenja državljanin Srbije a drugi je nepoznat, nepoznatog državljanstva ili bez državljanstva.

Ako je dete rođeno ili nađeno na teritoriji Srbije stiče državljanstvo Srbije ako su mu oba roditelja nepoznata ili nepoznatog državljanstva ili bez državljanstva ili ako je dete bez državljanstva, a može mu, na zahtev roditelja, prestati državljanstvo ako se do navršene 18 godine utvrdi da su mu oba roditelja strani državljani. Ako je dete starije od 14 godina, za prestanak državljanstva Republike Srbije potrebna je i njegova saglasnost.[563]

Stranac kome je, shodno propisima o kretanju i boravku stranaca, odobreno stalno nastanjenje u Republici Srbiji može biti, na svoj zahtev, primljen u državljan-

558 *Sl. glasnik RS*, 22/05, 84/05, 121/07, 69/10, 55/17 i 82/18.

559 *Sl. glasnik RS*, 13/05 i 121/07.

560 Član 1 Pravilnika o obrascu pismene izjave da se Republika Srbija smatra svojom državom.

561 *Sl. glasnik RS*, 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje.

562 Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, osmo izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, str. 124, 125.

563 Član 13 ZoD.

stvo Republike Srbije ako je navršio 18 godina života i nije mu oduzeta poslovna sposobnost, da ima otpust iz stranog državljanstva ili da podnese dokaz da će otpust dobiti ako bude primljen u državljanstvo Republike Srbije, da je do podnošenja zahteva najmanje tri godine neprekidno imao prijavljeno prebivalište na teritoriji Srbije i ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom (čl. 14). Lice koje je otpušteno iz državljanstva Republike Srbije i steklo strano državljanstvo i lice kome je na zahtev roditelja prestalo državljanstvo Srbije otpustom ili odricanjem može ponovo steći državljanstvo pod uslovima iz člana 34 ovog zakona.

Članom 23 zakona propisano je da „pripadnik srpskog naroda koji nema prebivalište na teritoriji Republike Srbije ima pravo da bude primljen u državljanstvo Republike Srbije bez otpusta iz stranog državljanstva, ako je navršio 18 godina života i nije mu oduzeta poslovna sposobnost i ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom." Iako zakon predviđa da pod istim uslovima u državljanstvo Republike Srbije može biti primljen pripadnik drugog naroda ili etničke zajednice sa teritorije Republike Srbije ovakvo zakonsko rešenje na izvestan način favorizuje pripadnike srpskog naroda.

U Zakonu o državljanstvu predviđena je mogućnost naturalizacije odlukom Vlade Republike Srbije, a na predlog nadležnog ministarstva.[564] Naime, u državljanstvo Republike Srbije može biti primljen i stranac čiji prijem u državljanstvo predstavlja interes za Republiku Srbiju. Do avgusta 2019. godine 13 lica je steklo državljanstvo Republike Srbije na osnovu člana 19, st. 1 ovog zakona.[565]

Među sporne slučajeve[566] sticanja državljanstva Republike Srbije spada odluka kojom je dodeljeno državljanstvo Republike Srbije Jingluk Šinavatri, bivšoj premijerki Tajlanda, koja se nalazi u egzilu. Rešenje o prijemu u državljanstvo je usvojeno na sednici Vlade Republike Srbije od 27. juna 2019. godine.[567] Rešenje je zasnovano na članu 19, st. 1 i 3 zakona kojim je propisano da „u državljanstvo Republike Srbije može biti primljen i stranac čiji bi prijem u državljanstvo Republike Srbije predstavljao interes za Republiku Srbiju". U ovoj odluci Vlade Republike Srbije nije sporan legalitet, već njen legitimitet. Naime, bivša premijerka Tajlanda je u državi porekla osuđena za krivično delo korupcije, nije zabeleženo da je do momenta prijema u državljanstvo Srbije ikada bila na njenoj teritoriji i što je posebno važno nejasno je kakav je njen doprinos srpskom društvu čime bi zavredela ispunjenje uslova „interesa za Republiku Srbiju".[568]

564 Član 19, st. 3 ZoD.

565 Od 2010. godine do avgusta 2019. godine odlukom Vlade Srbije državljanstvo je dobilo 171 lice. Vidi: „Kompletan spisak 171 osobe koje su odlukom vlade dobile srpsko državljanstvo od 2010. godine: Političari, sportisti, biznismeni...", *Nedeljnik*, 15. avgust. Dostupno na: https://www.nedeljnik.rs/kompletan-spisak-171-osobe-koje-su-odlukom-vlade-dobile-srpsko-drzavljanstvo-od-2010-godine-politicari-sportisti-biznismeni/.

566 *Ibid*.

567 *Sl. glasnik RS*, 47/19.

568 Bojan Stojanović, „Tajlandska veza", *Vreme*, 15. avgust. Dostupno na: https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1709703.

12.3. Izbeglice i mogućnost sticanja državljanstva

Naturalizacija izbeglica, kao najviši stepen integracije u društvo države prijema, propisana je članom 34 Konvencije o statusu izbeglica.[569] U njemu se navodi da države ugovornice treba da omoguće naturalizaciju izbeglica i da nastoje da ubrzaju postupak naturalizacije i da smanje, u najvećoj meri, takse i troškove tog postupka.[570]

Međutim, ni nakon početka primene Zakona o azilu i privremenoj zaštiti[571] nisu usvojene relevantne izmene Zakona o državljanstvu kojima bi se definisali uslovi za prijem u državljanstvo ove posebno osetljive kategorije lica. Na taj način su lica s odobrenim pravom na azil u potpunosti uskraćena za mogućnost naturalizacije što u velikoj meri negativno utiče i na njihovu motivaciju za integracijom.[572]

Lica kojima je dodeljen azil u Republici Srbiji nemaju mogućnost da steknu državljanstvo Republike Srbije zato što se svi zakonski vidovi zaštite (utočište, supsidijarna zaštita i privremena zaštita), smatraju privremenim vidovima zaštite. Ovakvo rešenje dovodi do pojave apatridije kod dece izbeglica (osoba kojima je dodeljeno utočište u Republici Srbiji) budući da se deca izbeglica, po pravilu, ne mogu obraćati vlastima države porekla u cilju regulisanja državljanstva.

12.4. Prestanak državljanstva Republike Srbije

Državljanstvo Srbije prema odredbi člana 28 Zakona o državljanstvu prestaje otpustom, odricanjem i po međunarodnim ugovorima.[573] Prestanak državljanstva otpustom moguće je za punoletno lice koje nema smetnje u pogledu vojne obaveze, koje je izmirilo poreze i druge zakonske obaveze u Republici Srbiji i ima regulisane imovinskopravne obaveze iz bračnog odnosa i odnosa roditelja i dece prema licima koja žive u Republici Srbiji, kao i da se protiv njega u Republici Srbiji ne vodi krivični postupak za krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti, a ako je u Republici Srbiji osuđen na kaznu zatvora – da je tu kaznu izdržao i da ima strano državljanstvo ili dokaz da će biti primljen u strano državljanstvo.

Državljanstvo Republike Srbije može prestati odricanjem ukoliko se punoletni državljanin Republike Srbije koji je rođen i živi u inostranstvu, a ima i strano državljanstvo, do navršene 25. godine života odrekne državljanstva Republike Srbije.

U članu 36 ZoD propisano je da državljanstvo Republike Srbije može prestati i na osnovu ratifikovanog međunarodnog ugovora.

Državljanstvo Republike Srbije prestaje danom dostavljanja rešenja o otpustu iz državljanstva Republike Srbije, a u slučaju prestanka državljanstva odricanjem – danom davanja izjave o odricanju.[574]

569 *Sl. list FNRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/60.

570 Član 34 Konvencije o statusu izbeglica.

571 *Sl. glasnik RS*, 24/18.

572 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2018, str. 91.

573 Član 27 ZoD.

574 Član 37 ZoD.

III. LJUDSKA PRAVA U PRIMENI – ODABRANE TEME

1. Zabrinjavajući položaj medija i ugrožene medijske slobode

1.1. Različite ocene stanja u medijima u Srbiji

Dugi niz godina stanje na medijskoj sceni Srbije ocenjuje se u domaćoj i međunarodnoj javnosti kao zabrinjavajuće, ali je ono u 2019. godini drastično pogoršano. Godinu su obeležili skoro redovni napadi na novinare i medije koji iznose kritičke stavove i posebno one medije koji se bave istraživačkim novinarstvom i koji su otkrili nekoliko afera u koje su umešani pojedinci na vlasti. Retorika vlasti prema novinarima i medijima koji objektivno izveštavaju se zaoštrava, država je pojačala posredni ulazak u vlasništvo medija, ekonomski pritisci su sve veći kao i novčane nagrade kroz sufinansiranje projekata onih medija koji nekritički i često netačno informišu javnost u Srbiji.

S druge strane vlasti u Srbiji uporno negiraju da je stanje na medijskoj sceni loše. Savetnica za medije predsednika Srbije, Suzana Vasiljević, je u tv emisiji „Insajder debata" tvrdila da u Srbiji postoji veliki broj nezavisnih medija, da Aleksandar Vučić nikada nije bio agresivan prema novinarima i dodala da su mnogi novinari ostrašćeni i da na televiziji *N1*, koju sva profesionalna i nezavisna udruženja ocenjuju kao medij koji objektivno izveštava, „ne postoji profesionalan odnos novinara prema vlasti".[1]

Sa takvom ocenom se ne slažu ni međunarodne institucije, ni međunarodne nevladine organizacije koje se bave medijima, kao i domaća stručna i deo opšte javnosti.

Evropska komisija je u svom izveštaju za Srbiju za 2019. godinu, pooštrila kritiku kada je reč o položaju medijskih radnika i stanju medijskih sloboda i konstatovala da u izveštajnom periodu nije bilo napretka i da je to podatak koji izaziva ozbiljnu zabrinutost. U izveštaju se dodaje i da Srbija, između ostalog, treba da obezbedi da državni organi adekvatno i efikasno prate pretnje i fizičke napade na novinare, da ojača nezavisnost REM, da usvoji novu medijsku strategiju, da obezbedi transparentno i pravično sufinansiranje medijskih sadržaja u skladu sa zakono-

1 „Vasiljević: Vučić nikada nije bio agresivan prema medijima", *Danas*, 27. maj. Dostupno na: Više na: https://www.danas.rs/drustvo/vasiljevic-vucic-nikada-nije-bio-agresivan-prema-novinarima/.

davnim okvirom, kao i povećanu transparentnost vlasništva i finansiranja medija. To zahteva transparentne i pravične procedure bez uplitanja državne uprave, posebno na lokalnom nivou.[2]

Zanimljiva je reakcija predsednice Vlade, Ane Brnabić, koja se, komentarišući Izveštaj EK, posebno osvrnula na deo koji se odnosi na medije rekavši da je on delimično neobjektivan. Kao razloge za ovakvu ocenu ona je pomenula medijsku strategiju na kojoj se radilo cele 2018. godine[3] i prvostepenu presudu za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije i zaključila da je to „konstatovano, ali nije bilo dovoljno da se konstatuje da ima napretka".[4] Predsednica Vlade je još početkom 2019. godine izjavila da ona smatra da je stanje slobode medija u Srbiji bolje nego pre 2012. godine, odnosno od dolaska na vlast Srpske napredne stranke,[5] kao i da se ponosi slobodom medija u Srbiji.[6]

U izveštaju Reportera bez granica (*Reporters Without Borders* – RSF) Srbija je pala za 14 mesta na Svetskom indeksu medijskih sloboda za 2019. i našla se na 90. od 180 mesta na njihovoj listi.[7] Konstatuje se da je Srbija u poslednjih nekoliko godina postala zemlja u kojoj novinari nisu sigurni niti podržani od države, da su napadi na novinare u porastu, uključujući čak i pretnje smrću. Zabrinjava trend stalnog pada Srbije na indeksu medijskih sloboda budući da je od 2016. godine Srbija pala čak za 31 mesto.[8]

Polin Ades-Mevel (*Pauline Ades-Mevel*), direktorka kancelarija Reportera bez granice za Balkan je izjavila da su o stanju u medijima razgovarali sa predsednikom Srbije, Aleksandrom Vućićem, prilikom posete u januaru 2019. godine i ukazali na zaoštravanje nasilja i napada na novinare, posebno napadi na Milana Jovanovića i Tatjanu Vojtehovsku, ali i mnoge druge novinare, da su od njega i Vlade Srbije dobili uveravanja da će raditi na poboljšanju uslova za rad medija ali da rezultati nisu još uvek vidljivi.[9] Posle razgovora sa delegacijom RSF Vučić je izjavio da je situacija u oblasti medija u Srbiji daleko od idealne ali da postoji spremnost državnih organa

2 Vidi Izveštaj EK za 2019, str. 27–29. Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf-.

3 O radu na medijskoj strategiji i problemima sa kojima su se susretala medijska udruženja vidi više u *Izveštaj 2018,* II.2.2.

4 „Ana Brnabić: Izveštaj Evropske komisije delimično neobjektivan", *N1*, 29. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a487658/Brnabic-Izvestaj-Evropske-komisije-delimicno-neobjektivan.html.

5 „Ana Brnabić: Stanje slobode medija u Srbiji bolje nego pre 2012", *FoNet,* 27. februar.

6 „Ana Brnabić: U Srbiji postoji sloboda medija, ponosim se time. Srbija je sve sem diktature", *Beta*, 5. januar.

7 Vidi na: https://rsf.org/en/serbia.

8 „Srbija pala za 14 mesta u izveštaju RBG o stanju medijskih sloboda u svetu", *Cenzolovka*, 18. april. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/srbija-pala-za-14-mesta-u-izvestaju-rbg-o-stanju-medijskih-sloboda-u-svetu/.

9 „Predsednik Srbije bez rezultata u slobodi medija", *Danas*, 19. april, str. 6. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/predsednik-srbije-bez-rezultata-u-slobodi-medija/.

da sarađuju sa evropskim institucijama, medijskim organizacijama i NGO, i da rade na poboljšanju.[10]

Taj umereno kritički ton predsednik Srbije je zadržao na međunarodnom panelu „Sloboda medija u krizi" u Davosu gde je izjavio da nije ponosan na slobodu medija u Srbiji i obećao da će država sve učiniti da se stanje popravi i očekuje da će za dve godine moći da bude ponosan na slobodu medija i govora u Srbiji.[11]

Učešće Vučića na ovom panelu izazvalo je oštre reakcije dela domaćinh novinarskih organizacija. *NUNS* i *NDNV* su, uoči panela, saopštili da učešće Vučića na ovom panelu zvuči cinično i krajnje licemerno. „Nesporno je da su bezbednost novinara i medija u Srbiji u stalno rastućoj krizi ali i da je za to najodgovorniji upravo predsednik Vučić, te otuda nema nikakvo moralno pravo da na međunarodnom skupu deli savete i preporuke na temu medijskih sloboda", kaže se u saopštenju.[12]

Fridom haus (*Freedom House*) je Srbiju, u svom izveštaju za 2019, premestio iz grupe slobodnih zemalja u grupu onih koje su delimično slobodne. Ta organizacija upozorava da vlasti u ranjivim demokratijama koriste ekonomske i zakonske alatke da bi ućutkale nezavisno novinarstvo i podržale medije naklonjene vlasti, a kao primere za to navode predsednika Srbije, Aleksandra Vučića, i premijera Mađarske, Viktora Orbana. U izveštaju se navodi da su metode vlasti u Srbiji i pritisci na nezavisne medije mnogo suptilniji nego u tradicionalno nedemokratskim državama. U prilog vlastima je i slabost opozicije, ali se zaključuje da su za podršku koju vlast još uvek ima ipak najzaslužniji mediji koji su pod njenom kontrolom a koji dominiraju medijskom scenom u Srbiji.[13]

Aleksandar Vučić je, sa svoje strane, ocenio da izveštaj Fridom hausa ne predstavlja „ništa novo" i da se radi o dva teksta iz prošlogodišnjeg izveštaja. On je odbacio kritike na stanje medijskih sloboda u Srbiji navodeći da o pritisku govore oni koji „hoće da napišu što hoće".[14] U sličnom tonu je govorio i državni sekretar u Ministarstvu za kulturu i informisanje, Aleksandar Gajović i izjavio da Izveštaji EK, Reportera bez granica i Fridom hausa obiluju nedostacima i pretpostavkama.[15] U novembru, u vreme kada je hiljade građana u više gradova u Srbiji protestovalo zbog neobjektivnog izveštavanja javnog servisa o aferama koje su objavljivali nezavisni

10 „Vučić sa Reporterima bez granica: Situacija u medijima daleko od idealne", *Danas,* 21. januar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/vucic-pozvao-reportere-bez-granica-da-pomognu-medije-u-srbiji/.

11 „Vučić u Davosu: Nisam ponosan na stanje u medijima u Srbiji", *TV N1*, 22. januar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a453948/Vucic-u-Davosu-Nisam-ponosan-na-stanje-u-medijima-u-Srbiji.html.

12 „NUNS i NDNV: Vučić nema moralno pravo da u Davosu govori o medijskim slobodama", dostupno na: http://nuns.rs/info/statements/40689/nuns-i-ndnv-vucic-nema-moralno-pravo-da-u-davosu-govori-o-medijskim-slobodama.html.

13 „Fridom haus upozorava na nove metode gušenja medija", *Beta*, 5. jun. Dostupno na: https://beta.rs/vesti/drustvo-vesti-srbija/112059-fridom-haus-orban-i-vucic-vodje-koje-vesto-rade-na-gusenju-nezavisnih-medija.

14 „Vučić: Fridom haus nema ništa novo, dva teksta iz prošlogodišnjeg izveštaja", *Beta*, 6. jun.

15 „Gajović: Izveštaj EK I Fridom hausa obiluju nedostacima", *Beta*, 11. jun.

mediji on je tvrdio da u Srbiji nema medijskog mraka i da su pluralizam i iznošenje drugačijeg viđenja stvari sasvim dobro uređeni u Srbiji.[16]

O slobodi izražavanja u Srbiji izjasnila se i CIVICUS, međunarodno udruženje koje okuplja aktiviste i organizacije civilnog društva i koja prati stanje tri slobode – udruživanja, okupljanja i izražavanja širom sveta. Prema istraživanju ove organizacije Srbija je u 2019. godini pala iz grupe zemalja u kojima je prostor osnovnih sloboda sužen u grupu onih u kojima su te slobode opstruisane. Srbija se nalazi na samom vrhu najugroženijih zemalja, zajedno sa Mađarskom i Ukrajinom, zaključuje se u istraživanju.[17]

I druge međunarodne organizacije se slično izražavaju po pitanju medijskih sloboda u Srbiji. Komitet za zaštitu novinara (*CPJ*) je ocenio da je istraživačkim novinarima, nezavisnim medijima i onima koji kritikuju vlast u Srbiji sve teže da izveštavaju slobodno, da je posebno teško onim novinarima koji istražuju teme povezane sa vladinim zvaničnicima.[18] Savet Evrope je u novembru 2019. godine hapšenje Aleksandra Obradovića, uzbunjivača iz valjevske fabrike oružja Krušik zbog toga što je medijima prosledio podatke o umešanosti u trgovinu oružjem Branka Stefanovića, oca srpskog ministra policije, uvrstio u spisak pretnji po slobodu medija.[19]

Domaća javnost, profesionalna novinarska udruženja i nevladine organizacije koje se bave slobodom izražavanja takođe su kritikovale stanje u medijima u Srbiji i napade i pritiske na novinare, posebno kada je reč o novinarima koji se bave istraživačkim novinarstvom.[20] Zaštitnik građana je takođe ocenio da je pritisak na novinare u Srbiji postao nepodnošljiv i da je pritisak koji se vrši na njih ne samo verbalni već i fizički ali takođe i ekonomski. Rekao je da su profesionalni rad novinara i status ove profesije urušeni materijalnim statusom, ali takođe i fizičkim i svakim drugim napadima, govorom mržnje i diskriminatorskom terminologijom.[21]

1.2. Projektno sufinansiranje – povratak države u medije

Država se prethodnom Medijskom strategijom, iz 2011. godine i medijskim zakonima iz 2014. obavezala da izađe iz vlasništva u medijima (osim javnih servisa, izdavačkih saveta medija koji izveštavaju na manjinskim jezicima i ustanove koja je izdavač medija koji izveštavaju građane na Kosovu i Metohiji).

16 „Gajović: U Srbiji nema medijskog mraka, kritike opozicije bez dokaza", *FoNet*, 13. novembar.

17 O slobodi udruživanja i okupljanja vidi poglavlja II.8 i II.9. Izveštaj CIVICUS dostupan na: https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/4113-serbia-s-civic-space-downgraded.

18 „Vlast u Srbiji se boji nezavisnih medija", *Glas Amerike na srpskom*, 3. maj. Dostupno na: https://www.glasamerike.net/a/cpj-vlast-u-srbiji-se-boji-nezavisnih-medija/4901376.html.

19 O slučaju uzbunjivača, Aleksandra Obradovića, vidi više u poglavlju II.2.2.2. i III.3.6. O stavu Saveta Evrope vidi: „Hapšenje uzbunjivača iz Krušika Savet Evrope evidentirao kao pretnju po slobodu medija. Dostupno na: https://www.021.rs/story/Info/Srbija/228281/Hapsenje-uzbunjivaca-iz-Krusika-Savet-Evrope-evidentirao-kao-pretnju-po-slobodu-medija.html.

20 O pretnjama novinarima vidi u poglavlju III.1.4.

21 „Zaštitnik građana: Pritisak na novinare u Srbiji postao nepodnošljiv", *Beta*, 21. mart.

Jedan od osnovnih ciljeva Zakona o javnom informisanju i medijima (ZJIM) je bio da se pronađe adekvatni zakonski model finansijske participacije organa javne vlasti u finansiranju medija, koji bi, na jednoj strani, onemogućio da organi javne vlasti direktno subvencionišu medije, a na drugoj obezbedio ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja. Ovo je i inače posledica prirode obaveze koju organi javne vlasti imaju u odnosu na medijske slobode, jer oni moraju da se uzdržavaju od bilo kog akta koji bi ove slobode gušio, a istovremeno moraju da stvaraju pogodno okruženje za razvoj medijskih sloboda.

Finansijsko učešće države zato mora da bude zasnovano na principima transparentnosti, objektivnosti i nediskriminacije. U odnosu na direktno subvencionisanje, projektno sufinansiranje nema za cilj da obezbedi ekonomsko funkcionisanje medija nego javni interes u javnom informisanju koji je preciziran samim zakonom.

Međutim, ona ne samo da to nije učinila, već pojačava svoje prisustvo u medijima na više načina – kroz medije koji su privatizacijom prešli u ruke koji su deo vlasti ili bliski sa njom, raspodelom sredstava za sufinansiranje sadržaja od javnog značaja, kao i dodelom regionalnih tv i radio frekvencija medijima koji su, po vlasničkoj strukturi ili uređivačkoj politici, bliski vlastima.

Telekom Srbija, akcionarsko društvo u kome država ima najviše akcija, nastavilo je u 2019. godini da kupuje kablovske operatere i da širi svoju mrežu. U sastavu Telekom grupe su kompanije Telekom Srbije, MTS Antena, kao i 16 kablovskih operatera u zemlji. Telekom na tržištu internet usluga u Srbiji ima učešće od 50 do 60 odsto, a u distribuciji medijskog sadržaja 40 do 50 odsto.[22] Početkom avgusta objavljeno je da Telekom ulazi u partnerstvo sa *Evronews-om*, što je ocenjeno kao kršenje domaćeg zakonodavstva. Telekom je većinski u vlasništvu države Srbije a *Evronews* trećinu godišnjih prihoda dobija iz budžeta Evropske unije. Po srpskom Zakonu o informisanju, preduzeća u državnom vlasništvu ne smeju da budu vlasnici ili da učestvuju u vlasničkoj strukturi medija. Ova praksa je suprotna i ocenama i preporukama EK iz izveštaja o napretku Srbije za 2016. i 2018. godinu.[23]

Pored toga država kontroliše sva četiri privatna tv kanala sa nacionalnim pokrivanjem, kao i oba tv javna servisa – Radio televiziju Srbije i Radio televiziju Vojvodine. Iako zvanično ugašena još 2015, državna novinska agencija *Tanjug* je nastavila da radi uz indirektnu finasijsku pomoć države, kroz ugovore s javnim preduzećima koje ona dobija bez konkurencije. *Tanjug* je nastavio da akumulira gubitke koji, za period od 2016. do 2018. godine, iznose 93,2 miliona dinara.[24] *Tanjug* kod državnih organa uživa izrazitu prednost u pristupu informacijama u odnosu na dve druge, privatne novinske agencije – *Beta* i *FoNet*. Rešavanje problema statusa *Tanjuga* odloženo je do donošenja nove medijske strategije koja još nije usvojena. Istovremeno, zaposleni u ovoj državnoj agenciji nemaju osnovna zakonom zagarantovana prava jer, po dokumentaciji, *Tanjug* ima samo jednog zaposlenog – direktorku.

22 „Telekom preuzima Polaris Media iz Niša", *Danas*, 19. novembar, str. 15.

23 „Država Srbija i Evronews krše zakon", Građanske inicijative, saopštenje,16. avgust.

24 „Tanjug prošlu godinu završio sa minusom od 32,2 miliona dinara", *Cenzolovka,* 3. jul.

Projektno finansiranje je takođe mehanizam za kontrolu vlasti nad medijima a način finansiranja je netransparentan i u mnogim situacijama je očigledno da se finansiraju mediji koji podržavaju vlast, pa čak i ako su u pitanju mediji kojima profesionalna udruženja često upućuju upozorenja o neprofesionalnom izveštavanju. U prvoj polovini 2019. godine, po podacima UNS, 27,5 miliona dinara (233.000 evra) dobili su mediji koji su rekorderi u kršenju zakona, profesionalnih standarda i širenju lažnih vesti. U pitanju su listovi *Alo*, *Srpski telegraf*, *Kurir*, *Informer* i portal *Srbija danas*, koji su, prema monitoringu Saveta za štampu, samo u nekoliko poslednjih meseci 2018. načinili više od 3.000 prekršaja Kodeksa novinara Srbije.[25]

Oko dve milijarde dinara javnog novca se svake godine podeli u medijskom sektoru preko konkursa, uglavnom tabloidima i medijima bliskim vlasti, zbog zakonskih propusta koje zloupotrebljavaju i udruženja civilnog društva osnovana uz pomoć vlasti, tzv. vladine nevladine organizacije (GONGO organizacije), pokazuje istraživanje Balkanske istraživačke novinarske mreže (BIRN).[26]

Mnogo je primera dodele stredstava medijima bliskim vlastima. Na ovogodišnjem konkursu za sufinansiranje u Nišu, najvećem posle Beograda, više od 80 odsto od raspodeljenih 78,5 miliona dinara, dobili su mediji koji su vlasnički ili uređivački bliski vlastima i Srpskoj naprednoj stranci (SNS). Firma ADD Production Irene Gašić, supruge direktora BIA i funkcionera SNS, Bratislava Gašića, je za devet meseci 2019. dobila (od ministarstva, lokalne uprave u Kruševcu i okolnim gradovima) 5,1 milion dinara.[27]

Sufinansiranje se, osim ovog, koristi i za pokrivanje troškova kupovine medija. Tako je Radoica Milosavljević, jedan od sponzora SNS i suvlasnik firme za proizvodnju plastične ambalaže, koji inače poseduje već deset medija, od Bačke Palanke kupio lokalni RTV za 1,3 miliona dinara dok je, preko konkursa u 2019.[28] dobio 4 miliona dinara. Ovaj biznismen je jedan od 27 donatora koji su kupili prostorije na Novom Beogradu a onda ih poklonili SNS-u, kako je otkrio Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) u februaru ove godine.[29] Ili, *Radio Valjevo,* koje je prodato Zorici Jelači iz Beograda za 400.000 dinara, a njoj je, od lokalne samouprave, kroz konkurse, donelo 6.2 miliona dinara.[30]

Pomenimo i da je država u operaciji punoj nepoznanica prodala jedan od najvećih dnevnika u Srbiji, *Večernje novosti*, za 300 miliona dinara. Kupac je privatna

25 „Sve otvorenije finansiranje proreżimske propagande", *Danas*, 20–21. jul, str. 6.

26 „Zloupotreba državnog novca za medije preko GONGO organizacija", *Danas*, 13. septembar, str. 13.

27 „Firmi Gašićeve supruge za medijske projekte najmanje 5,1 mlilion dinara ove godine", *Raskrikavanje*, 5. oktobar. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/firmi-gasiceve-supruge-za-medijske-projekte-najmanje-51-milion-dinara-ove-godine/.

28 „RTV Bačka Palanka kupljena za 1,3 miliona, a od opštine dobila 4 miliona", *Beta*, 26. jun.

29 „Radojica Milosavljević među 27 donatora prostorija SNS" *CINS*, 14. februar. Dostupno na: https://www.cins.rs/radoica-milosavljevic-medju-27-donatora-prostorija-sns-u/.

30 „Jelača kupila Radio Valjevo za 400.000, a od grada dobila 6,2 miliona", *Kolubarske.rs,* 30. april. Dostupno na: https://www.kolubarske.rs/sr/vesti/valjevo/8503/.

firma iz sela Vučak kod Smedereva osnovana u leto 2018. Advokat Igor Isailović, koji ima jake veze sa sadašnjim ministrom finansija Sinišom Malim i premijerkom Anom Brnabić, je zastupao ovu firmu, objavio je portal *Raskrikavanje*.[31]

Ovo rasipničko ponašanje dešava se u vreme kada u 1.518 aktivnih medija u Srbiji ima 11.163 zaposlena, od kojih je 60 odsto angažovano honorarno,[32] dok kod mladih novinara samo 27 odsto ima stalni angažman.[33] I u vreme kada prema jednom istraživanju, 52,6 odsto medija kao najveću prepreku za inovacije koje su preko potrebne, navodi nedostatak novca.[34]

Zbog svega ovoga nije čudno što gotovo 67 odsto ispitanih građana Srbije veoma malo ili nimalo veruje *Javnom servisu RTS*, a gotovo isti procenat (64 odsto) veruje da je on pod jakim političkim uticajem. Istovremeno, čak 81 odsto nema poverenja u informacije privatnih televizija. Pored ovih podataka, novo istraživanje nemačke fondacije Konrad Adenauer donosi i podatke da štampanim medijima veruje 20, onlajn medijima 23, a radiju 27 odsto anketiranih.[35]

1.3. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) – veliki problem srpske medijske scene

Pravni položaj REM nije najbolje postavljen u regulativi. Na jednoj strani je nezavisnost regulatornog tela u oblasti elektronskih medija proklamovana samim zakonom, dok je, na drugoj ta nezavisnost prilično svedena. Pored toga, Narodna skupština odobrava finansijski plan regulatornog tela po kome se ono finansira, ali u tom pogledu je zakon nedorečen jer ne predviđa šta se dešava u situaciji da Skupština ne izglasa ili kada odugovlači izglasavanje finansijskog plana.

Ako se uzmu u obzir i široke mogućnosti političkih tela da utiču na imenovanja Saveta REM kao i činjenica da se stručnjaci zaposleni u REM tretiraju kao državni službenici, jasno se može zaključiti da REM zapravo nema mnogo nezavisnosti i da „levitira" između jedne države organ uprave i nezavisni regulatorni organ, što definitivno utiče na kvalitet regulacije.

---

31 „Firmu koja je kupila Novosti registrovao saradnik Ane Brnabić i Siniše Malog", *Danas*, 30. avgust, str. 15. Dostupno na: https://www.danas.rs/ekonomija/raskrikavanje-advokat-blizak-vrhu-vlasti-registrovao-firmu-koja-kupuje-vecernje-novosti/.

32 „U medijima 11.000 zaposlenih, novinari pretežno honorarci", *Danas*, 1. avgust, str. 10. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/uns-u-medijima-11-000-zaposlenih-novinari-pretezno-honorarci/.

33 „SINOS: samo 27 odsto mladih novinara u Srbiji zaposleno na neodređeno", *Danas,* 30. april, str. 8. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/sinos-samo-27-odsto-mladih-novinara-u-srbiji-zaposleno-na-neodredjeno/.

34 „Polovina medija u Srbiji nema para za inovacije", *Danas*, 15. novembar, str. 8. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/polovina-medija-u-srbiji-nema-para-za-inovacije/.

35 „Srbija ne veruje RTS", *Danas*, 9–10. novembar, str. 8. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/srbija-ne-veruje-rts-u/.

Dakle, zakonski okvir nije adekvatan, ali je mnogo veći problem neadekvatno funkcionisanje REM, pre svega njegovog Saveta. Ključna kritika je da REM funkcioniše pod očiglednim političkim uticajem i da zato ne koristi sva zakonska ovlašćenja. Osim toga, već dugo Savet REM radi u krnjem sastavu i poslednjih godina ne vrši monitoring predizbornih kampanja, što je inače, jedna od njegovih obaveza. Tako je REM odbio da objavi listu prekršaja koje su, za vreme kampanje za beogradske izbore 2018. godine, načinile provladine tv – *Pink* i *Studio B*, ističući da je izveštaj njegove stručne službe, koji su objavili neki mediji lažan, uz optužbe na račun opozicije i dnevnika *Danas* za pritisak.[36]

U februaru 2019. godine, kada su se održavali građanski protesti širom Srbije Srpska napredna stranka je snimila spot u kojem se ismevaju ne samo lideri opozicije već i građani koji u njima učestvuju. Članica Saveta REM, Olivera Zekić, na pitanje da li je u tom spotu nešto sporno i da li će ovo telo reagovati zbog puštanja njegovog sadržaja na televizijama sa nacionalnim frekvencijom, odgovorila je da nema potrebe jer je spot emitovan u okviru priloga na vestima i da je to deo uređivačke politike, na šta REM ne reaguje.[37]

Najverovatnije da bi se stvorio utisak da REM na neke pojave reaguje, često se pokreću postupci zbog prekršaja zakona o oglašavanju na tv stanicama s nacionalnom frekvencijom, najčeće zbog dužine trajanja oglasnih poruka.[38] Od aprila 2014. do novembra 2018. godine pokrenut je 81 prekršajni postupak, ali više od trećine (32 slučaja) nisu okončana zbog zastarevanja predmeta. U prekršajnom sudu ističu da REM kasni sa podnošenjem prijava, dok se REM žali na kratak rok zastarevanja. Bez obzira na razlog za ovakavo stanje činjenica je da oko 65 odsto predmeta o prekršajima zakona o oglašavanju bude odbačeno zbog zastarelosti.[39]

Kada su u pitanju ozbiljni prekršaji zakona, profesionalnog kodeksa i pravila emitovanja, REM je daleko manje efikasan u pokretanju postupaka. Bez obzira na veliki broj uvreda, svađa, tuča, promovisanja nadrilekarstva, unošenja vatrenog oružja u studio i eksplicitnog seksualnog čina, što je uglavnom sadržaj rijaliti programa na *TV Happy* i *Pink*, REM je reagovao samo dva puta. On je u aprilu pokrenuo dva postupka protiv *Pinka* zbog scena nasilja i emitovanja erotskog sadržaja u nedozvoljenom terminu i zbog neprikladnog izvođenja nacionalne himne.[40] Osim

36 „REM optužuje Danas za pritisak", *Danas*, 13–14. april, str. 4. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/rem-optuzuje-danas-za-pritisak/.

37 „Spot SNS o „tajkunskim" protestima iznad zakona", *Danas*, 2. februar, str. 7. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/spot-sns-o-tajkunskim-protestima-iznad-zakona/.

38 Broj prekršaja je veoma veliki. Tako su taj zakon, na primer, u martu, po podacima UNS, četiri privatne tv sa nacionalnim pokrivanjem – *Pink, Happy, Prva* i *O2,* prekršile 882 puta.

39 „REM za 4 godine dobio samo četiri spora protiv televizija", *Cenzolovka*, 31. januar. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-za-cetiri-i-po-godine-dobio-samo-cetiri-spora-protiv-nacionalnih-televizija/.

40 „Postupak REM protiv Pinka zbog nasilja", *Danas*, 15–16. jun, str. 6. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/rem-pokrenuo-postupke-protiv-pinka-zbog-nasilja-i-erotskog-sadrzaja/.

toga, REM je, posle velikog javnog pritiska, podneo prijavu i protiv *TV Happy*, zbog vređanja profesora Danijela Sinanija na nacionalnoj osnovi.[41]

U decembru je, zbog pritiska opozicije ali više zbog evropskih parlamentaraca sa kojima je postignut dogovor da će se popuniti prazna mesta u savetu REM raspisan konkurs za nedostajuće članove ovog tela, što je dogovoreno na trećoj rundi dijaloga vlasti i opozicije o izbornom procesu u Srbiji, uz posredovanje Evropskog parlamenta.[42] Pošto članove REM bira parlament koji je pod čvrstom kontrolom vlasti, postoje ozbiljne indicije da je ovo još jedan potez vladajuće koalicije kojim želi da se u javnosti stvori utisak da je pristala na zahteve opozicije, a ne stvarni pokušaj popravljanja stanja na srpskoj medijskoj sceni.

S druge strane, ministar policije Nebojša Stefanović, koji je i šef vladine radne grupe za unapređenje izbornih uslova, tvrdi da ljudi ne konkurišu za ta mesta jer se boje opozicije i dodaje da je to moguće obaviti do kraja godine.[43] Ovu tvrdnju demantuje činjenica da je, ako bi se poštovala procedura izbora članova Saveta REM ona prema zakonu trebalo da traje nekoliko meseci.

Ipak, izbor je završen u rekordnom roku, procedura je brzo sprovedena pa je 27. decembra Narodna skupština izabrala tri nova člana REM i tako popunila njegov sastav budući da je dugo radio u nepotpunom sastavu. Ostalo je nejasno na koji način će se ispuniti ono što je dogovoreno posle završenog jesenjeg dijaloga vlasti i dela opozicije, uz posredovanje Evropskog parlamenta, da se pored ova tri izaberu još dva člana ali je nejasno da li će dva sadašnja člana podneti ostavke ili će ih razrešiti skupština koja i bira članove REM. Predsednik Odbora za kulturu izjavio je da nema vremena da se procedura ostavki i izbora novih članova završi do kraja godine.[44]

1.3.1. Uloga REM u izbornom procesu

Proces izmena podzakonskih akata koji se odnose na medijsko praćenje predizborne kampanje, nosi za sobom brojne opasnosti. REM je tokom decembra objavio dva dokumenta koji se tiču uređivanja ponašanja elektronskih medija u postupku predizborne kampanje, i to: Nacrt pravilnika o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje i Nacrt Preporuke komercijalnim pružaocima medijske usluge o obezbeđivanju zastupljenosti političkih stranaka, koalicija i kandidata. Zakon o elektronskim medijima u članu 47, stav 1, tačka 5, između ostalog, propisuje da je pružalac medijske usluge, u odnosu na svoj programski sa-

41 „REM pokrenuo postupak protiv *TV Happy* zbog vređanja profesora Sinanija", *Insajder*, 3. oktobar. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15709/.

42 Više o ovome vidi u poglavlju II.10.3.

43 „Stefanović: Raspisan konkurs za REM, ljudi ne konkurišu jer se plaše opozicije", *Danas,* 14. decembar. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/stefanovic-konkurs-za-nove-clanove-rem-raspisan-ljudi-se-plase-da-konkurisu-zbog-opozicije/.

44 „Predsednik Odbora: Nije realno da se pet članova REM-a izabere do Nove godine", *N1*, 18. decembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a553517/Predsednik-Odbora-za-kulturu-o-izboru-clanova-REM-a.html.

držaj, u skladu sa svojom programskom koncepcijom, 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. Ove obaveze se mogu bliže urediti podzakonskim aktima u skladu sa članom 60 istog zakona.

Do stavljanja van snage Pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje svi PMU, bez obzira da li su u pitanju javni medijski servisi ili komercijalni pružaoci medijske usluge su bili tretirani isto. U novom pristupu, REM uređuje podzakonskim aktom obavezujuće pravne snage samo javne medijske servise, dok su komercijalni PMU uređeni pravno neobavezujućom preporukom. Ovakav pristup nema utemeljenje u Zakonu o elektronskim medijima. Naime u odredbi citiranog člana 47 ZEM, obaveze koje se tiču zabrane političkog oglašavanja van kampanje i jednake medijske zastupljenosti u kampanji se odnosi na sve pružaoce medijskih usluga, kako komercijalne tako javne, kako one koji su nosioci terestrijalne dozvole tako i na one na kablu. Samim tim, pravilnik mora da obuhvati sve PMU, pogotovo što nepostupanje po preporuci nije osnov za izricanje mere.

Takođe, pomenuti Pravilnik je i sam u priličnoj meri uopšten i ne donosi nikakav kvalitativni pomak, a u nekim segmentima je potencijalno i u sukobu sa zakonom čije bi odredbe morao da bliže uređuje. Pre svega u kontekstu uskog posmatranja političkog oglašavanja kao javnog saopštenja emitovanog u vidu oglasne poruke, u zamenu za novčanu ili drugu naknadu, kojim se preporučuju podnosilac izborne liste ili kandidat ili njihove aktivnosti, njihove ideje ili stavovi u cilju njihovog uspeha na izborima. Ovakvo svođenje političkog oglašavanja na oglasnu poruku ne targetira adekvatno problematiku tzv. funkcionerskih kampanja, a ni medijskog praćenja političkih aktivnosti koji nemaju uredničko opravdanje. Problem u medijskom praćenju političkih aktivnosti se uglavnom i svodio na promovisanje političara na vlasti kroz funkcionerske kampanje i prenose političkih skupova, te njihovo maskiranje u uredнички sadržaj.

Osim političkog oglašavanja, Nacrt pravilnika uvodi i odredbe koje bi se mogle smatrati direktno protivne zakonu. Naime, Nacrt pravilnika propisuje da je javni medijski servis dužan da prilikom informisanja o predizbornim aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata obezbedi njihovu zastupljenost u programu bez diskriminacije, uz poštovanje principa proporcionalne jednakosti pri čemu je potrebno ostvariti usklađenost programa sa značajem političkih stranaka odnosno kandidata. ZEM ne pominje nikakvu proporcionalnu jednakost, niti usklađenost sa političkim značajem - nego zastupljenost bez diskriminacije - što znači zabrana različitog postupanja u istim situacijama. Ako su stranke/koalicije ili kandidati ispunili uslove za kandidovanje, svi bi načelno morali da imaju jednaku zastupljenost jer su svi u istoj poziciji. Imajući to u vidu, predloženo rešenje koje je usmereno da "bliže uredi" prinicip nediskriminacije, zapravo postiže potpuno suprotan efekat.

1.4. Napadi i pretnje novinarima

I u 2019. godini je rastao broj prijavljenih incidenata sa novinarima. Samo do početka decembra, po podacima koje su prikupili saradnici Centra bilo je 110, od kojih su 11 fizički napadi i dva napada na imovinu. U celoj 2018. taj broj je bio 102, a trend stalnog povećanja traje od 2013. godine.

Mete napada su iz godine u godinu gotovo identični – mediji koji se kritički odnose prema vlasti, novinari koji rade u redakcijama tih medija. U pitanju su televizije *N1* i *Nova S*, agencija *Beta*, dnevnik *Danas*, nedeljnici *Vreme* i *NIN*, kao i novinarska udruženja NUNS i NDNV. U 2019. godini pojačani su napadi i pretnje novinarima i redakcijama koje se bave istraživačkim novinarstvom – Centar za istraživačko novinarstvo (CINS), KRIK – Mreža za istraživanje kriminala i korupcije i BIRN Srbija (*Balkan Investigative Reporting Network*).

Verbalnim napadima i ozbiljnim pretnjama, među kojima su i one smrću i paljenjem prostorija, bili su izloženi agencija *Beta* (*Danas*, 12. februar, str. 9, *Beta*, 11. april, 22. i 29. mart), članovi NDNV (*Danas*, 9–10. februar, str. 9, 25. mart, str. 8, 1. april, str. 8, *TV N1*, 12. april, NDNV, 30. mart, *Insajder*, 18. april) i NUNS (NUNS, 3. mart).

Tokom 2019. godine zabeleženi su fizički napadi na novinare u Valjevu (*TV N1*, 31. januar), Zrenjaninu (*Danas*, 18. februar, str. 4), Prokuplju (*Prokupačkevesti.rs*, 4. mart), Nišu (NUNS, 10. april), Beogradu (*Regionalna platforma*, 28. maj), Inđiji (*Danas*, 24. jun), Novom Pazaru (NUNS, 25. jun), Beogradu (*TV N1*, 28. avgust i 4. septembar), Beograd (*Blic online*, 13. decembar) i Obrenovcu (*UNS*, 5. decembar). Kamenovane su prostorije Mediareform centra u Nišu, zapaljen je automobil novinara iz Aleksinca, obijena je kuća novinarke mreže KRIK a srpska policija je u Sandžaku privela i više sati ispitivala crnogorskog novinara bez objašnjenja zašto to čini.

Nezadovoljni izveštavanjem *Javnog servisa RTS* o protestima demonstranti su ušli u zgradu RTS, a u decembru su zgradu javnog servisa dva puta blokorali iz istih razloga tražeći da se direktor RTS, Dragan Bujošević, smeni. Poslednju blokadu u decembru osudila su novinarska udruženja, NUNS, UNS i SINOS, ali takođe i uz napomenu da novinari javnog servisa moraju da poštuju profesionalne standarde. Budući da su tog dana u Beogradu boravili evroparlamentarci da bi učestvovali u dijalogu o izbornim uslovima i oni su komentarisali blokadu. Poslanica Evropskog parlamenta Tanja Fajon, izjavila je, komentarišući odluku Saveza za Srbiju da blokira Radio-televiziju Srbije, da građani imaju pravo na mirne demonstracije, jer je to temelj demokratije. Istakla je takođe da novinari imaju pravo da rade slobodno i profesionalno, bez pritisaka, uz obavezu da ne šire lažne vesti, ali i da je obaveza političara da ne šire mržnju i podele.[45] Veoma oštro je reagovao i Zaštitnik građana i ovaj mirni proterst ocenio kao vrhunac nasilja protiv novinara.[46]

45 „Fajon o blokadi RTS: protesti su temelj demokratije", *Cenzolovka*, 14. decembar. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/fajon-o-blokadi-rts-a-protesti-su-temelj-demokratije/.

46 „Blokada RTS-a vrhunac nasilja", *RTS,* 14. decembar. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3773813/pasalic-blokada-rts-a-vrhunac-nasilja-.html.

Sindikat novinara Nezavisnost u *RTS* je javno pozvao i vlast i opoziciju da ih ne koriste kao topovsko meso u međusobnom obračunu a rukovodstvo *RTS* da uređivačku politiku uskladi sa „zdravim razumom".[47]

Verbalni napadi su u 2019. godini bili učestaliji nego ranijih godina a repertoar optužbi i uvreda je ostao isti kao i prethodnih godina. Novinari i mediji su optuživani da su izdajnici, strani plaćenici, produžena ruka opozicije, da su neznalice i lažovi. Uglavnom su stizali od funkcionera vladajuće koalicije i njima bliskih analitičara i novinara. Povodom pitanja o aferi Krušik koje je novinar *N1* Miodrag Sovilj postavio predsedniku Srbije, Aleksandru Vučiću, posle čega je Vučiću pozlilo pa završio u bolnici glavni urednik *Informera* Dragan J. Vučićević je izjavio da je novinar *N1* imao zadatak da isprovocira Vučića „da bi posle toga napravio haos".[48] Savetnica predsednika Vučića Suzana Vasiljević je napisala da je Soviljevo ponašanje bilo neprimereno i da se nada da on tako ne razgovara sa roditeljima.[49] Dan kasnije sam Vučić je demantovao ove spinove izjavivši da novinari nemaju nikakve veze sa njegovim zdravstvenim stanjem ali i optužujući da *TV N1* radi za opoziciju.[50]

Napadi na *TV N1* i njene novinare intenzivirani su posle upada demonstranata u zgradu *Javnog servisa RTS* u martu, događaja o kome je jedino ova televizija izveštavala sa lica mesta. Programski direktor *TV N1* Jugoslav Ćosić kaže da ova kuća dobija stotine pretnji dnevno.[51] One se kreću od ocene da je *N1* „izdajnička CIA televizija", preko poziva de se iseli u Luksemburg, gde je sedište kompanije, pretnji novinarima i njihovim porodicama kao i najave da će zgrada televizije biti dignuta u vazduh, do optužbe za monopolsko ponašanje na tržištu Srbije.

Druga velika kampanja vlasti protiv nezavisnih medija bila je protiv nedeljnika *NIN*. Krajem novembra, pre nego što je i objavljen novi broj tog magazina, naslovna strana je izazvala žestoke reakcije vlasti. Šef poslaničke grupe SNS u parlamentu Aleksandar Martinović je to ocenio kao „poziv na ubistvo predsednika".[52] Na naslovnici je bila starija fotografija koja prikazuje predsednika Srbije Aleksandra Vučića i predsednika Republike Srpske, Milorada Dodika, kako obilaze sajam naoružanja a u prvom planu je snajperska puška uperena u njihovom pravcu. Rukovodstvo *Ringier Axel Springer*, koji je izdavač *NIN-a*, je predložilo da se naslovna strana

47 „Sindikat Nezavisnost RTS: Nismo topovsko meso za obračun vlasti i opozicije", *Beta*, 19. decembar. Dostupno na: https://beta.rs/vesti/drustvo-vesti-srbija/120818-sindikat-nezavisnost-rts-nismo-topovsko-meso-za-obracun-vlasti-i-opozicije.

48 „Zloupotrebili Vučićevo zdravlje za napade na N1", *Danas*, 18. novembar, str. 5. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/zloupotrebili-vucicevo-zdravlje-za-napade-na-n1/.

49 „Zamagljivanje afere Krušik", *Danas*, 19. novembar, str. 7. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/zamagljivanje-afere-krusik/.

50 „Vučić: novinari nisu krivi što mi je pozlilo", *Slobodna Evropa*, 19. novembar, str. 2. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/30280389.html.

51 „Ćosić: država vodi kampanju protiv nas", *Danas*, 20. mart, str. 7. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/jugoslav-cosic-drzava-vodi-kampanju-protiv-nas/.

52 „Naslovna strana probudila mračne umove", *Danas*, 29. novembar, str. 7.

promeni i u dogovoru sa urednicima to je učinjeno. Naslovne strane ovog nedeljnika su do kraja 2019. godine bile bele.[53]

Novi Sad je istog dana oblepljen plakatima na kome je bila fotomotaža naslovne strane *NIN-a* sa slikom Zvezdana Jovanovića, ubice premijera Zorana Đinđića, kako prima NIN-ovu nagradu. Sutradan je dnevni list *Danas* objavio karikaturu Predraga Koraksića, što je izazvalo slične reakcije vlasti, optužbe na račun opozicije da žele da ubiju Vučića, a održane su i demonstracije podrške Vučiću i protest protiv ovih medija u Kruševcu, Nišu, Leskovcu i Vranju.

Kompanija GIM, jedna od glavnih prozvanih u aferi Krušik, koju je u kupovini i prodaji oružja zastupao Branko Stefanović, javno je zapretila tužbama redakcijama *Danas*a, *NIN-a, TV N1, i Nedeljnika,* ukoliko i dalje budu pisali o njoj i njenom poslovanju jer time „odaju poslovne tajne" i „ugrožavaju bezbednost Republike Srbije".[54]

Neprijatnost je doživeo i Stevan Dojčinović, urednik istraživačke mreže *KRIK*, koja je takođe objavljivala tekstove o aferi Krušik, kada je zadržan na aerodromu u Abu Dabiju gde je trebao da izlaže na panelu o suzbijanju prekogranične korupcije i trgovine oružjem i nije mu dozvoljen ulazak u zemlju uz objašnjenje da se pojavljuje u nekom međunarodnom slučaju i da se nalazi na „crnoj listi" koju nije sastavio Abu Dabi, ali bez informacije čija je ta lista. Dojčinović je izjavio da bi mogla da bude u pitanju lista koju je sastavila Rusija, jer je ranije takvo iskustvo doživeo u toj zemlji.[55]

Ozibljne pretnje doživeo je i urednik BIRN Slobodan Georgijev (*Danas*, 19. april, str. 6), kome je otkazano dogovoreno gostovanje na *TV Prva* (*Danas*, 21. mart, str. 5), a slično je i sa mrežom Krik (NUNS, 22. jul), kao i sa novinarima *TV Šabac, TV Pančevo, Srpskog telegrafa, Žurnala*, novinarima iz Pančeva, Rume i Sombora.

Na meti pretnji i uvreda, koje su često seksističke, našle su se i brojne novinarke.[56] Novinarka *TV Prva,* Tanja Vojtehovski, je napravila emisiju o Mariji Lukić koju je seksualno uznemiravao predsednik opštine Brus. Lokalni moćnici su prvo pokušali da spreče emitovanje te emisije, a kada to nisu uspeli, isključili su struju lokalnom kablovskom operateru tako da u celom gradu za vreme emitovanja emisije nije bilo ni tv signala ni internet.[57] Vojtehovskoj je zatim emisija skinuta sa programa *TV*

---

53 Nova naslovna strana je bila bela, ali je ostavljen glavni naslov broja koji govori o aferi Krušik. Ovu aferu pokrenuo je članak u nedeljniku *NIN* u kome su izneti podaci da je u nelegalnu prodaju oružja iz fabrike oružja Krušik umešan otac srpskog ministra policije, Branko Stefanović. Više u poglavlju II.1.3 i III.3.6.

54 „Lalić – amatersko zastrašivanje medija", *Danas*, 4. decembar, str. 5. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/lalic-amatersko-zastrasivanje-medija/.

55 „Dojčinović i Janjić: Država mora da sazna ko novinare stavlja na crne liste", *TV N1*, 19. decembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a553745/Dojcinovic-i-Janjic-Drzava-mora-da-sazna-ko-stavlja-novinare-na-crne-liste.html.

56 Tu su, recimo, Brankica Stanković, urednica *Insajdera*, novinarke *Danasa, Večernjih novosti*, dopisnica *TV N1* sa Kosova, novinarke iz Valjeva, Zrenjanina, Prokuplja, Dimitrovgrada i novinarke *TV Prva*.

57 „Vojtehovski: Ukinuta enmisija", *Danas*, 1. mart, str. 5. Dastupno na: https://www.danas.rs/drustvo/vojtehovski-svima-je-jasno-da-je-bila-sabotaza-emisije/.

Prva, dobila je otkaz, to se takođe desilo i novinarki iste televizije Suzani Trninić.[58] Slično su prošli i novinar *Pančevca*[59] i novinarka *RTV Vojvodine.*

Posebna vrsta pritiska na medije su žalbe zvaničnika koalicije na vlasti pa čak i predsednika Srbije, Aleksandra Vučića, da on i SNS nisu dovojlno zastupljeni u medijima što opovrgavaju podaci nevladine organizacije CRTA koja je pratila programe svih pet televizija sa nacionalnom frekvencijom od 14. oktobra do 5. decembra, koji su pokazali da je gotovo 75 odsto izveštavanja posvećeno predstavnicima stranaka na vlasti, dominantno pozitivno. Po istom monitoringu više od trećine ukupnog vremena posvećeno je Aleksandru Vučiću, i uvek u pozitivnom tonu, dok je izveštavanje o glavnoj opozicionoj grupaciji, Savezu za Srbiju veoma retko, a kada ga ima gotovo uvek je u negativnom kontekstu.[60]

O tome koliku pažnju vladajuća SNS posvećuje medijima svedoči i informacija da je SNS, na predlog Aleksandra Vučića, osnovala fondaciju „Za srpski narod i državu" koja, kao jedan od ciljeva, ima i „medijsku obuku". U pitanju je, navodi se u Statutu, promocija, putem tradicionalnih medija i društvenih mreža, političara i društvenih delatnika koji se zalažu za „modernu i naprednu Srbiju".[61]

I dugogodišnji napori da se reše ubistva novinara dali su polovičan rezultat. Petog aprila 2019. prvostepeno su osuđene ubice novinara Slavka Ćuruvije, likvidiranog tokom NATO bombardovanja, u aprilu 1999. Pripadnici DB Rade Marković i Milan Radonjić su dobili po 30 godina a njihove kolege Ratko Romić i Miroslav Kurak (koji je u bekstvu) po 20 godina zatvora.[62] Postupak za ubistvo novinarke Dade Vujasinović, koje se dogodilo još 1994. godine je još u predistražnoj fazi, kao i slučaj napada na stan nedavno preminulog novinara Dejana Anastasijevića, a nema ni pomaka u istrazi ubistva novinara Milana Pantića iz Jagodine.

1.5. Tužbe i suđenja novinarima

Tužbe i suđenja novinarima i medijima su brojni i odnose se, u većini, na povredu časti i ugleda, uz zahtev za materijalnu kompenzaciju, kao i na objavljivanje neistina. Većina izrečenih presuda u 2019. za povredu časti i ugleda odnosila se na događaje od pre dve ili više godina, a najčešće su presude bile protiv tabloidnih medija.

58 „Suzana Trninić otpuštena sa TV Prva", *Danas*, 5. septembar, str. 5. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/suzana-trninic-dobila-otkaz-na-prvoj-televiziji/.

59 „Bivši novinar Pančevca: Dobio sam otkaz jer nisam pristao da idem na psihijatrijski pregled", *Cenzolovka*, 7. oktobar i *RSE*, 11. mart. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/bivsi-novinar-pancevca-dobio-sam-otkaz-jer-nisam-pristao-da-idem-na-psihijatrijski-pregled/.

60 „CRTA: O Vučiću više od trećine vremena na nacionalnim tv", *NUNS,* 26. decembar. Dostupno na: http://www.nuns.rs/info/news/46002/crta-o-vucicu-vise-od-trecine-ukupnog-vremena-na-nacionalnim-televizijama.html.

61 „Inicijativa Vučića: SNS fondacija za 'medijsku obuku'", *Istinomer*, 6. novembar. Dostupno na: https://www.istinomer.rs/analize/sns-osnovala-fondaciju-za-srpski-narod-i-drzavu/.

62 „Posle presude za ubistvo Ćuruvije procesuirati i druge zločine prema novinarima", saopštenje, *NUNS*, 5. april. Dostupno na: http://www.nuns.rs/info/statements/42107/nuns-posle-presude-za-ubistvo-curuvije-procesuirati-i-druge-zlocine-prema-novinarima.html.

Tako je *TV Pink* platio odštetu opozicionim liderima Draganu Đilasu i Saši Raduloviću. Tabloid *Informer* je takođe platio odštetu opozicionim liderima, Draganu Đilasu, koji je i u 2019. godini bio najčešća meta lažnih vesti i uvreda u skoro svim tabloidima, Bošku Obradoviću, Vuku Jeremiću, novinaru Dinku Gruhonjiću, uredniku mreže *KRIK*, Stevanu Dojčinoviću. Pored toga *Informer* je osuđen da isplati novčanu naknadu Komori javnih izvršitelja zbog povrede ugleda i časti i zabranjeno mu je da objavljuje neke tekstove o izvršiteljima. *Ilustrovana politika* je osuđena da plati odštetu Veranu Matiću, *RTV Pančevo* jednoj građanki zbog prljave kampanje koja se u tom listu vodila protiv nje, opštini Aleksandrovac naloženo je da vlasniku lista *Rasina pres*, Gvozdenu Zdravić za povredu časti i ugleda, zbog zabrane izveštavanja sa sednice Skupštine ove opštine uz obrazloženje da je „nedostojan".[63] Sud je odbacio sve tužbe ministra Nenada Popovića protiv mreže KRIK.

I pored ovih presuda ne bi se mogao izvući zaključak da se lažne vesti i uvrede delotvorno procesuiraju. Novinarska udruženja su više puta izrazila nezadovoljstvo zbog načina na koji sudovi reaguju. Grupa novinara iz Srbije podnela je predstavku Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu zbog negativne kampanje provladinih medija u kojoj su targetirani kao „strani agenti" koji žele da „stvore haos", „sprovedu nasilje" i „ubiju predsednika".[64]

S druge strane, kada su novinari žrtve, suđenja su ređa, dugo traju i opstruišu se na razne načine. Suđenje predsedniku opštine Grocka Dragoljubu Simonoviću, koji je optužen da je naručio paljenje kuće novinara portal *Žig info* Milana Jovanovića u decembru 2018. godine, počelo je tek 20. septembra 2019. U međuvremenu je Simonović tužio Jovanovića novinara i glavnog urednika tog portala ukupno 14 puta zahtevajući naknadu za povređeni ugled od 4,2 miliona dinara. Na poslednjem ročištu u decembru Simonović je u sudnici vređao novinara Jovanovića i pretio zameniku javnog tužioca, Predragu Milovanoviću, da će izgubiti posao.[65]

1.6. Neprofesionalno ponašanje medija i novinara

Broj ozbiljnih kršenja profesionalnog kodeksa i etičkih normi nastavio je da raste i u 2019. godini. Najčešće to čine tabloidni provladini mediji koji, pre svega, ne iznose istinite podatke, obilato koriste spekulacije, neproverene informacije i klevete, ne poštuju privatnost, pretpostavku nevinosti, prava ličnosti, zabranu diskriminacije, obavezu zaštite identiteta maloletnika, objavljuju podatke iz zdravstvenih i policijskih kartoteka.

---

63 „UNS: Zdraviću povređeni ugled i čast", *Danas*, 26. avgust. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/uns-zdravicu-povredjeni-ugled-i-cast/.

64 „Novinari podneli predstavku Evropskom sudu zbog kampanje na *Pinku i Informeru*", *Cenzolovka,* 9. maj. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/novinari-podneli-predstavku-evropskom-sudu-zbog-kampanje-na-pinku-i-u-informeru/.

65 „Simonović pred sudom vređao Jovanovića", *Politika*, 13. decembar, str. 5. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/443940/Dragoljub-Simonovic-pretio-tuziocu.

U 2019. je zabeležen i značajan rast govora mržnje u medijima, gotovo isključivo u onima koji podržavaju vlast. Po jednom istraživanju, sprovedenom od 15. septembra do 15. oktobra, osam dnevnih listova i 20 najznačajnijih portala, samo u jednom danu, objavili su 644 teksta koji sadrže neki element agresivne komunikacije, govora mržnje i senzacionalizma. Odnosno, po mediju, 23 teksta dnevno. Po podacima istraživanja Centra za profesionalizaciju medija i medijsku pismenost (CEPROM), „Komunikativna agresija u Srbiji 2019.", ispitivani mediji su za mesec dana objavili gotovo 20.000 tekstova sa ovakvom sadržinom, a termini „izdajnik" korišćeni su u 1.358 novinskih tekstova, „ustaša" u 508 i „Šiptar" u 491 tekstu.[66]

Česta su kršenja profesionalnog kodeksa i etičkih normi kod izveštavanja o nasilju prema ženama. Po istraživanju mreže Novinarke protiv nasilja koje je trajalo od 1. januara do kraja juna razmatrano je 5.549 medijskih objava o nasilju prema ženama. U 70 odsto njih je bilo elemenata neetičkog i neodgovornog ponašanja, u polovini je otkriven indentitet žrtve ili njene porodice a u 45 odsto dat je detaljan opis nasilja.[67]

Kodeks novinara Srbije je, samo u periodu od jula do septembra, prekršen u 2.286 tekstova,[68] dok je u šest meseci 2018. taj kodeks prekšen u 3.615 tekstova. A julski rezultat od 791 prekršaja kodeksa je apsolutni rekord u desetogodišnjem postojanju Saveta za štampu.

Objavljivanje lažnih vesti i netačnih informacija postala je praksa tabloida. Samo u prvoj polovini 2019. godine na naslovnim stranama provladinih tabloida – *Kurira, Informera, Srpskog telegrafa* i *Alo* – objavljeno je 419 lažnih, neutemeljenih ili vesti čije navode nije moguće proveriti, a tu listu predvodi *Informer*.[69]

Budući da je broj lažnih vesti veoma veliki izdvajamo same neke od njih. Na naslovnim stranama *Informera* i *Blica* objavljeno je da su se Angela Merkel i Aleksandar Vučić sastali u Njuorku iako je sastanak bio odložen. *Informer* je otišao i dalje pa je u izveštaju na unutrašnjim stranama objavio i šta je, navodno, Vučić rekao nemačkoj kancelarki.[70] Slično se ponašao i *Srpski telegraf* koji je izveštavao o sastanku ministara odbrane u Zagrebu, navodeći teme o kojima se razgovaralo i imena ljudi koji su predsedavali sastanku koji se u tom momentu nije desio. Tabloidi su u oktobru izmislili i plasirali lažnu informaciju da je glumac Branislav Trifunović, koji je jedno vreme vodio građanske proteste protiv vlasti, u pozorišnoj predstavi cepao srpsku zastavu.[71]

66 Više o istraživanju vidi na: https://www.ceprom.rs/2019/10/01/komunikativna-agresija-kako-jezik-agresivnosti-i-senzacionalisticki-narativi-uticu-na-pojedince-i-drustvo/.

67 Više o ovom istraživanju vidi na: https://www.zeneprotivnasilja.net/.

68 Vidi na: http://www.savetzastampu.rs/cirilica/pres/95/2019/11/19/2208/kodeks-novinara-srbije-za-tri-meseca-prekrsen-u-2_286-tekstova.html.

69 „Za pola godine više od 400 laži na naslovnicama četiri tabloida", *Raskrikavanje,* 16. avgust. Dostupno na: https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=488.

70 „Šta je Vučić rekao na sastanku koji se nije desio", *Raskrikavanje*, 25. septembar. Dostupno na: https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=506.

71 „Trifunović: Jedva čekam da kao dokaz na sudu raširе Informer", *Danas*, 12–13. oktobar, str. 7. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/trifunovic-jedva-cekam-da-kao-dokazni-materijal-na-sudu-rasire-informer/.

U prećutkivanju ili plasiranju iskrivljenih informacija u 2019. učestvovao je i javni servis, *RTS* nedelju dana nije objavljivao vesti o velikoj aferi Krušik sa međunarodnim reperkusijama ni o hapšenju uzbunjivača Aleksandra Obradovića,[72] i o plagijatu doktorata ministra finansija Siniše Malog.[73]

Pomenimo i dnevni list *Polituka* koji je cenzurisao intervju sa profesorom univerziteta u Stanfordu Branislavom Jakovljevićem. Naime, iz verzije intevjua koji je objavljen u ovom dnevniku izbačeni su delovi u kojima je Jakovljević kritikovao aktuelne vlasti u Srbiji.[74]

2. Položaj pravosuđa – dugogodišnja neizvesnost

2.1. Ustavni položaj pravosuđa i izbor sudija i tužilaca

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 2019. godine nije dogodilo. Postizanje nezavisnosti pravosuđa i eliminisanje političkog uticaja na njegov rad jedan je od ključnih zadataka koji su pred državnim organima Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za perod 2013–2018. godine i Akcionim planom za njeno sprovođenje predviđene su 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 funkcija.

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

72 „Sramno ćutanje javnog servisa: RTS sakrio svetsku priču o hapšenju uzbunjivača", *Cenzolovka*, 21. oktobar. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/etika/sramno-cutanje-javnog-servisa-rts-sakrio-svetsku-pricu-o-hapsenju-uzbunjivaca/.

73 „RTS i Tanjug izmenili vest o doktoratu Siniše Malog", *Cenzolovka*, 14. maj. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/etika/rts-i-tanjug-izmenili-vest-o-doktoratu-sinise-malog-cins-odbio-isti-predlog-iz-kabineta-ministra/.

74 „Politika cenzurisala profesora Univerziteta Stanford Branislava Jakovljevića", *Cenzolovka*, 17. decembar.

sudijske funkcije. Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira sudije prvi put, dok Visoki savet sudstva bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije.[75]

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.[76] 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.

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.[77] Samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, obezbeđuje i garantuje Državno veće tužilaca, kao samostalan Ustavom ustanovljen organ.[78] 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.

Izbor tužilaca regulisan je i Zakonom o javnom tužilaštvu.[79] Javnog tužioca na predlog Vlade bira Narodna skupština. Vlada predlaže Narodnoj skupštini jednog ili više kandidata sa liste kandidata koje utvrđuje DVT, dok DVT prethodno dostavlja Vladi listu jednog ili više kandidata za izbor. U slučaju da DVT predloži Vladi samo jednog kandidata, Vlada može vratiti predlog DVT.

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.[80]

2.2. Izbor na pravosudne funkcije u 2019. godini

Tokom 2019. godine vršen je izbor sudija, tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca predlagali su kandidate za izbor sudija, tužilaca i zamenika javnih tužilaca ali i dalje postoji potreba da se broj povećava, na šta upozoravaju zaposleni u pravosudnim organima. Drugo pitanje koje je veoma

75 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.

76 Član 153 Ustava.

77 Članovi 156–165.

78 Član 164 Ustava Republike Srbije.

79 *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.

80 Član 159 Ustava Republike Srbije.

važno za nezavisnost sudija i tužilaca je pitanje v. d. statusa predsednika sudova i tužilaca koji traju već dugi niz godina.

U decembru 2018. godine je Visoki savet sudstva oglasio izbor[81] za nove sudije, ali taj izbor nije bio završen do kraja godine. Novi oglasi za izbor sudija i predsednika sudova su objavljivani više puta tokom 2019. godine. Tako je Visoki savet sudstva u martu mesecu objavio oglas za izbor 20 predsednika viših sudova, 48 predsednika osnovnih sudova, 12 predsednika privrednih i 35 predsednika prekršajnih sudova u Srbiji.[82] Sredinom septembra 2019. godine je objavljen oglas za izbor 58 sudija, među kojima je i sedam mesta za sudije Vrhovnog kasacionog suda,[83] a krajem oktobra raspisan je izbor za troje sudija Apelacionog suda u Novom Sadu.[84]

Dinamika izbora pokazuje, kada se uporede datumi objavljenih oglasa i dani izbora, i to za prvi izbor sudija i predsednika sudova koje bira Narodna skupština, a za napredovanje sudija čiji izbor vrši Visoki savet sudstva da se ne radi dovoljno ažurno. Postupci traju veoma dugo. Recimo, oglas za izbor 15 sudija za više sudove u Srbiji[85] objavljen je 21. juna i 5. jula 2019. godine, a izbor je izvršen 8. oktobra 2019. godine.[86] Sličan primer je i sa izborom predsednika sudova, koji je počeo objavljivanjem oglasa 15. marta 2019. godine.[87] Visoki savet sudstva je objavio prethodnu listu kandidata 27. septembra 2019. godine,[88] a izbor je u Narodnoj skupštini izvršen 23. oktobra 2019. godine.[89]

Ovo ukazuje na to da postoji potreba da Visoki savet sudstva ažurnije reaguje i prati potrebe za izbor sudija kako bi se smanjio deficit sudija u sudovima svih nivoa i obezbedila veća efikasnost sudova i posebno predsednika sudova od kojih su mnogi u v. d. stanju (vršilac funkcije) što može da ima uticaja na njihovo delovanje i rad budući da nisu izabrani u punom kapacitetu. Posebno zbog toga što već godinama stručna javnost upozorava da sudovi funkcionišu sa nedovoljnim brojem sudija, što za posledicu ima neefikasnost sudstva. Dozvoljavanje da u najvećem broju sudova u Srbiji nisu izabrani predsednici i da njihovu funkciju obavljaju vršioci funkcije ukazuje na mogućnost uticaja drugih grana vlasti i politizaciju sudstva.

Državno veće tužilaca nije nadležno za izbor tužilaca već samo daje predlog Vladi koja onda predlog upućuje Narodnoj skupštini, a predlog za izbor zameni-

81 *Sl.glasnik RS,* 103/18.

82 *Sl. glasnik RS,* 18/19.

83 *Sl. glasnik RS,* 65/19.

84 *Sl. glasnik RS,* 75/19.

85 *Sl. glasnik RS,* 45/19.

86 Dostupno na: https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/za%20sajt%20izbor%20sudije%20visi%20bg%20ns%20ni%2008.10_.pdf.

87 *Sl. glasnik RS,* 18/19.

88 Dostupno na: https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Visi%20N.%20Sad%20i%20Nis-48–19_1.pdf.

89 Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2019/RS42–19-lat.pdf.

ka tužioca dostavlja direktno Narodnoj skupštini. Ukupan broj tužilaca na dan 10. decembra 2019. godine iznosio je 776 i to 68 javnih tužilaca i 718 zamenika javnih tužilaca. Ovaj broj manji je od broja predviđenog sistematizacijom kojom je predviđeno 90 tuižilaca.

Državno veće tužilaca je u skladu sa svojim ovlašćenjima dostavilo Vladi Srbije još 28. novembra i 4. decembra 2018. godine predlog za izbor 19 tužilaca a u toku je konkurs pred DVT za izbor još 2 tužioca. Nažalost izbor predloženih kandidata, iako je dostavljen pre više od godinu dana, nije obavljen što za posledicu ima da je znatan broj tužilaca u statusu vršioca funkcije što, slično kao i kod sudija, izaziva nesigurnost pa bi praksa odlaganja izbora na stalnu funkciju morala da bude ukinuta.

Kada je reč o broju zamenika tužilaca takođe je broj vršilaca manji nego što je to sistematizacijom predviđeno jer ih ima samo 718 a sistematizacija predviđa 804. DVT je uputilo predlog Narodnoj skupštini 25. novembra 2019. za prvi izbor još 19 zamenika javnog tužioca.

Državno veće tužilaca je u maju i junu donelo odluku o izboru 16 zamenika višeg javnog tužioca, u julu je Narodna skupština na predlog DVT izabrala 35 zamenika javnog tužioca koji se biraju po prvi put. U novembru je izabrano 2 zamenika javnog tužioca iz viših javnih tužilaštava za Apelaciono javno tužilaštvo u Kragujevcu, a na istoj sednici izabrano je 12 zamenika javnih tužilaca iz osnovnih javnih tužilaštava za viša javna tužilaštva u Beogradu, Smederevu, Nišu, Novom Sadu i Kraljevu. U proceduri pred Narodnom skupštinom je predlog za izbor 19 zamenika javnog tužioca za osnovna javna tužilaštva koji je DVT uputilo parlamentu.

2.3. Zaboravljena ustavna reforma u oblasti pravosuđa

Venecijanska komisija je u svom izveštaju o Srbiji iz 2007. godine,[90] 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.

U AP za Poglavlje 23 bilo je predviđeno da predlog za promenu Ustava bude usvojen u Narodnoj skupštini u trećem kvartalu 2016. godine, 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.[91]

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

91 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 30 i 31.

Međutim, inicijativa za ustavnu reformu u oblasti pravosuđa pokrenuta je tek u proleće 2017. godine a „javna rasprava" je trajala dve godine i nije dala rezultate. Pored toga, ceo proces bio je od samog početka loše organizovan, predstavnici pravosuđa, profesori ustavnog prava i predstavnici civilnog društva su davali niz primedbi na predlog izmena koji je pripremilo Ministarstvo pravde, nacrt o promeni Ustava menjao se četiri puta, održan je veliki broj skupova posvećenih reformama uprkos upozorenjima koja su iznošena od samog početka da se ne poštuje procedura predviđena Akcionim planom za Poglavlje 23 u kome nije predviđena aktivnost Ministarstva pravde u predlaganju promene ustavnih odredbi koje se odnose na pravosuđe, kao ni procedura predviđena Ustavom.[92]

Naime, Akcioni plan predviđa da, ovlašćeni predlagač, u skladu s članom 203 Ustava dostavi predlog za promenu Ustava Narodnoj skupštini. Ovaj član predviđa da predlog za promenu Ustava može podneti najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača, što znači da Ministarstvo pravde nije bilo ovlašćeni predlagač promene važećeg Ustava Srbije.

Vlada i Narodna skupština su prema Akcionom planu nosioci daljih aktivnosti a to su formiranje Radne grupe za izradu radnog teksta Ustava i organizovanje javne rasprave, posle čega je obaveza Vlade da predlog Ustava uputi na mišljenje Venecijanskoj komisiji, a po dobijenom mišljenju usvajanje novog Ustava je u nadležnosti Narodne skupštine.

Postupak odlučivanja o promeni Ustava u Narodnoj skupštini regulišu i članovi 142–150 Poslovnika Narodne skupštine.[93] Ovi članovi predviđaju da Narodna skupština razmatra predlog za promenu Ustava na prvoj narednoj sednici, a najranije 30 dana od dana podnošenja predloga, a kada ga usvoji, nadležni skupštinski odbor utvrđuje predlog akta o promeni Ustava, s obrazloženjem, i predlog ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava, većinom glasova od ukupnog broja članova odbora.

Jasno je da procedure koje su predviđene nisu bile poštovane i da su dve godine, koliko su trajale konsultacije i „javna rasprava" u organizaciji Ministarstva pravde, dve izgubljene godine. Međutim i 2019. godina je, kada je reč ustavnoj reformi u oblasti pravosuđa, takođe izgubljena.

Zapravo, Vlada se vratila na početak procesa jer je 30. novembra 2018. godine podnela Narodnoj skupštini Predlog za promenu Ustava pozivajući se na član 203 Ustava i član 142 Poslovnika Narodne skupštine.[94] Predložena je promena člana 4 Ustava koji se tiče odnosa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti i predloženo da se u promeni Ustava ima u vidu da odnos između tri vlasti treba da se zasniva na uzajamnom proveravanju, odnosno ograničavanju, a ne kontroli, kako je to predviđeno u važećem Ustavu. Predlaže se i promena odredbi koje se odnose na

92 O ustavnim reformama u oblasti pravosuđa u toku 2017. i 2018. godine vidi detaljnije u *Izveštaj 2017*, III.1.1. i *Izveštaj 2018*, III.1.2.

93 *Sl. glasnik RS*, 13/09.

94 Dostupno na: https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/080119/080119-vest17.html.

sudove i javna tužilaštva, odnosno članovi 142–165, i posledično promena članova 99 (nadležnost Narodne skupštine), 105 (način odlučivanja u Narodnoj skupštini) i 172 (izbor i imenovanje sudija Ustavnog suda).

Dato je obrazloženje predloga, određeni su predstavnici Vlade u skupštini i poverenici. Od tada, skoro godinu dana nakon podnošenja ovlašćenog predlagača za izmenu Ustava, Narodna skupština nije ušla u proceduru za izmenu Ustava.

Predlog je 14. juna 2019. godine usvojen na sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo Skupštine Srbije ali od tada nije bilo nikakvih drugih institucionalnih aktivnosti Narodne skupštine u postupku promene Ustava. Predlog za promenu Ustava se do kraja 2019. nije našao na dnevnom redu plenarne sednice, odnosno nije zakazana posebna sednica posvećena promeni Ustava, u skladu sa Poslovnikom o radu Narodne skupštine.

Pred sam početak jesenjeg zasedanja Skupštine, ministarka pravde je najavila da će o promenama Ustava odlučivati novi saziv Narodne skupštine, nakon republičkih izbora 2020. godine.[95] Takođe, u Prvom revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, kao očekivani rok za promenu Ustava se navodi drugi kvartal 2020. godine.[96]

Imajući u vidu da će predlog za promenu Ustava biti predmet obaveznog ustavnog referenduma, zbog promena odredaba o uređenju vlasti, važno je napomenuti da je Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu tokom oktobra 2019. izradilo novi Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi,[97] kojim se ne određuje minimalni broj građana koji je potrebno da izađe na referendum, da bi se on smatrao uspešnim. Prema ovom nacrtu, dovoljno je da većina birača glasa za predlog, bez obzira na broj izašlih birača od ukupnog broj birača upisanih u birački spisak.[98] Deo stručne javnosti je ovakav nacrt ocenio izrazito negativno, smatrajući da predstavlja napad na suverenost građana i osnovnu ustavnu težnju o obaveznosti referenduma o određenim posebno važnim pitanjima.[99]

2.4. Nova Strategija razvoja pravosuđa

S obzirom da je 2018. godine istekao petogodišnji rok za koji je izrađena Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine, Ministarstvo pravde je 22. januara 2019. godine rešenjem[100] osnovalo radnu grupu za pripremu radnog teksta Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2019–2024. godine.

95 „Kuburović: Izmene Ustava nakon izbora", *Novi magazin*, 18. avgust. Dostupno na: http://www.novimagazin.rs/vesti/kuburovic-izmene-ustava-nakon-izbora.

96 Vidi: https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/26438/prvi-nacrt-revidiranog-ap-pg23-izmenjen-na-osnovu-komentara-organizacija-civilnog-drustva.php.

97 Nacrt zakona dostupan na: https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/301019/301019-vest12.html.

98 O predloženim promenama vidi u poglavlju II.10.5.

99 „Zakon o referendumu: Javnost u neznanju, a u pitanju je suverenitet građana", *N1*, 24. novembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a546530/Petrovic-Skero-i-zakonu-o-referendumu.html.

100 Dostupno na: https://www.mpravde.gov.rs/files/Re%C5%A1enje%20RG%20za%20izradu%20NSRP%202019–2024.PDF.

Radna grupa održala je tri sastanka i posle prvog nacrta teksta i pristiglih komentara, zaključeno je da se u procesu reforme odmaklo dovoljno, te da su dalje aktivnosti predviđene novom Strategijom usmerene više na dalji razvoj pravosuđa, nego na strukturne reforme. Iz tog razloga odstupilo se od inicijalnog naslova i preformulisan je u Strategiju razvoja pravosuđa.[101]

Na sastanku održanom 24. aprila radna grupa je usvojila radni tekst Strategije razvoja pravosuđa za period 2019–2024 i upućen je javni poziv za dostavljanje komentara. Ministarstvo pravde je 24. juna 2019. godine predstavilo novi radni tekst Strategije razvoja pravosuđa za period 2019–2024.[102] U samoj Strategiji se navodi da jedan od najvećih izazova predstavlja, u prethodnom periodu započet proces izmene Ustava i izmene zakona i podzakonskih akata i njihovo usklađivanje sa evropskim standardima. Jedan od ciljeva je i jačanje nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa, kao i unapređenje nepristrasnosti, odgovornosti, stručnosti i efikasnosti.

Ovakvi ciljevi se teško mogu sprovesti kada se ima u vidu već opisani proces ustavnih reformi, odnosno, da posle skoro tri godine konsultativnog procesa i mnogo potrošenog vremena, energije i novca predlog koji je Vlada dostavila Narodnoj skupštini još novembra 2018. godine nije ušao u proceduru.

2.5. Nerazumevanje podele vlasti – napadi i pritisci na sudije i tužioce

Sudska nezavisnost i tužilačka samostalnost garantovane su Ustavom, ali se ova načela ne poštuju u praksi što se već nekoliko godina navodi u mnogim izveštajima i međunarodnih i nacionalnih organizacija i nezavisnih udruženja, organa međunarodnih organizacija i izveštajima Evropske komisije za Srbiju. Venecijanska komisija je još u mišljenju na važeći Ustav dala ocenu da on predstavlja „recept za politizaciju sudstva".[103] Komisija je ukazala i da je pojedinim ustavnim rešenjima, posebno onim koja se tiču izbora pravosudnih organa (Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca) i sudija i tužilaca omogućen ozbiljan uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na pravosuđe.

Ova konstatacija potvrđuje se već godinama u praksi, a to se događalo i u 2019. godini. Napadima na predstavnike pravosuđa u tabloidima bliskim vastima pridružili su se i visoki zvaničnici na vlasti i poslanici u parlamentu pokazujući veoma visok nivo nepoštovanja ne samo pojedinaca (sudija i tužilaca) već čitavog pravosuđa. Mnogo je primera koji potvrđuju ovu konstataciju.

Tako je na primer, kada je početkom godine sprovedena policijska akcija u kojoj je privedeno više od 150 osoba[104] ministar policije, Nebojša Stefanović, u vezi

101 Vidi više na: https://www.mpravde.gov.rs.

102 Dostupno na: https://www.mpravde.gov.rs.

103 Vidi Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije,* Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007) 00, st. 15-17. Dostupno na http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/03/Venecijanska-komisija_misljenje_o_ustavu_srbije_mart_07–10.pdf.

104 Beogradski centar za ljudska prava već nekoliko godina ukazuje na praksu hapšenja velikog broja ljudi u jednom danu koji najčešće nisu međusobno povezana kao saučesnici ili članovi orga-

sa puštanjem ovih lica na slobodu i neodređivanja pritvora za sve uhapšene 29. januara 2019. godine izjavio: „Šta ja da kažem policajcima, kakvu poruku mi šaljemo našem društvu? I onda kažete pušteni su. Nažalost jesu. Da se ja pitam ne bih ih pustio nikad. Taj koji može da pusti kriminalca koji je uhvaćen sa ilegalnim pištoljem, da se šeta po Novom Beogradu je neodgovoran".[105] Radi se o neprimerenom pritisku na pravosuđe i iskazanom mišljenju da svako koga je policija privela i želi da zadrži bez ikakvih dokaza o krivici, sud mora da zadrži u pritvoru. Na ovu izjavu ministra reagovala su strukovna udruženja ukazujući da ministarstvo, a ni ministar nisu ovlašćeni da ocenjuju rad tužilaca i sudija.[106]

Samo dan nakon ovih hapšenja održana je sednica Saveta za nacionalnu bezbednost, posle koje je predsednik Aleksandar Vučić najavio da će biti pooštrene zatvorske kazne za najteža krivična dela, a uz to uvedena i doživotna kazna zatvora iako kaznena politika nije u nadležnosti ni predsednika ni Saveta za nacionalnu bezbednost.[107]

Predsednik Republike Srbije dao je povodom slučaja Krušik niz pravnih ocena u pogledu pravne procene statusa lica koja mogu biti uzbunjivači, procenu ko ne može biti kriv ili umešan u moguće sudske postupke.[108] Izjavio je da: „Stefanovićev otac nema veze sa tim", „Obradović po zakonu ne može da bude uzbunjivač". Izvođenje ovakvih zaključaka je u nadležnosti pravosudnih organa, a ne predstavnika izvršne vlasti.[109]

Ništa bolji odnos prema pravosuđu i njenim predstavnicima nemaju ni predstavnici najvišeg zakonodavnog organa, Narodne skupštine Republike Srbije. Tako su, recimo, na zasedanju Narodne skupštine održanom maja 2019. godine poslanici izrekli lične uvrede na račun dva člana sudskog veća zbog donošenja presude. Rečeno je da su ove sudije oslobodile okrivljene „vrlo verovatno za novac", da su „Albanci kupili tu presudu" i da je „presuda doneta na štetu Srba, srpskog stanovništva i čovečanstva uopšte". Društvo sudija smatra da se radilo o pozivu na linč ovih sudija, dodatnom urušavanju poverenja građana u pravosuđe i unošenja straha među nosiocima pravosudnih funkcija. Predsednica Narodne skupštine je u svom obraćanju imala insinuacije na račun udruživanja građana i članstva sudija u sudijskim udruženjima. Na taj način građani se obeshrabruju da koriste ustavno pravo da

---

nizovane (kriminalne) grupe i ukazuje da ako je policija imala saznanja o postojanju razloga za određivanje pritvora u odnosu na neka od ovih lica a nije reagovala to može biti tumačeno pokušajem da se obaveštavanjem javnosti o hapšenju velikog broja ljudi promoviše rad policije i da, pored toga, može uticati da krivični postupci ne budu uspešno sprovedeni i dovodi u opasnost interes o zaštiti prava građana sprečavanjem daljeg izvršenja krivičnih dela. Vidi *Izveštaj 2018*, II.2.2.

105 „Pravnici odgovaraju na kritike Stefanovića", *N1*, 3. februar. Dostupno na: Vidi više na: http://rs.n1info.com/Vesti/a457435/Pravnici-odgovaraju-na-kritike-Stefanovica.html.

106 „Ko oslobađa kriminalca – sudovi ili policija", *Politika*, 16. januar. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/422074/Hronika/Ko-oslobada-kriminalce-sudovi-ili-policija.

107 „Vučić: Uvodimo doživotnu kaznu i drakonske mere za najteža krivična dela", *Insajder*, 12. januar. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/13115/.

108 Vidi više na: https://www.danas.rs/politika/vucic-izmisljena-afera-o-umesanosti-oca-nebojse-stefanovica-o-korupciji/.

109 O aferi Krušik vidi i u poglavljima II.2.2.2. i III.3.3.6.

se slobodno udružuju radi ostvarivanja svojih legitimnih ciljeva i da slobodno izraze svoje mišljenje o pravosudnim merama.[110]

Na trećoj sednici drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine održanoj 22. oktobra 2019. godine predsedavajući Narodne skupštine nije reagovao kada je jedan poslanik izneo tvrdnju da „kad članovi Visokog saveta sudstva dođu pred Skupštinu, ima da im se tresu gaće".[111] Jasno je da ova izjava pokazuje da neki poslanici ne razumeju ulogu i položaj pravosudne grane vlasti. Na istom zasedanju povodom tačke dnevnog reda „Izbor predsednika sudova i sudija koje se prvi put biraju na sudijsku funkciju", omogućena je diskusija u kojoj su davani uvredljivi i neprimereni komentari na račun sudija koji nisu ni bili kandidati za predsednike i sudije koji su se birali prvi put. Izrečeno je za jednog od sudija da „kao da je u žutom dresu" i da kritikom „doživotnog zatvora i zakona vrši pritisak na zakonodavnu vlast". Rečeno je da se radi o sudijama čiji je rad „obeležen jednom sramnom presudom", da se radi o mizernom sudiji.

Ni prisutni članovi Visokog saveta sudstva čija je uloga po Ustavu da obezbede nezavisnost sudova i sudija, nisu reagovali. Očigledno je da se u Narodnoj skupštini smatra da sudije kao građani imaju nejednaka ustavna prava na udruživanje i slobodu govora, čak i u diskusiji o zakonima koji su u postupku donošenja.[112] Na ovakav način diskusije su reagovala strukovna udruženja kao što su Udruženje tužilaca, Društvo sudija,[113] CEPRIS[114] i druga civilna udruženja.

Svi navedeni primeri jasno pokazuju da druge grane vlasti ne poštuju ravnopravnost i nezavisnost sudske vlasti i indirektnim, a često i direktnim pritiskom na nju utiču.

2.6. Sloboda udruživanja i izražavanja mišljenja sudija i tužilaca

Tokom 2019. godine, međunarodna organizacija za globalno praćenje prostora delovanja civilnog društva CIVICUS je ovaj prostor u Srbiji definisala kao prostor koji se aktivno ometa („*obstructed*"). Ova ocena je došla kao kumulativna posledica pretnji, zastrašivanja i fizičkih napada na novinare i pripadnike civilnog društva. Isti izveštaj ukazuje i na pojavu provladinih udruženja građana koja su finansirana od državnih institucija i usmerene na izvršenje orgnizovanih kampanji protiv nezavisnih udruženja i aktivista.[115]

110 Saopštenje Društva sudija. Dostupno na: https://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/saopstenja-za-javnost/491-s-psh-nj-drush-v-sudi-srbi-u-v-zi-s-n-p-d-p-dinih-zv-nicni-n-sudi.html.

111 „Za narodne poslanike sudstvo nije ravnopravna grana vlasti", *CEPRIS*, 28. oktobar. Dostupno na: https://www.cepris.org/tag/narodna-skupstina/.

112 Vidi više na: https://www.youtube.com/watch?v=hdYovgfx5P8.

113 Saopštenje Društva sudija Srbije o diskusiji pojedinih narodnih poslanika. Dostupno na: https://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/saopstenja-za-javnost/516-s-psh-nj-drush-v-sudi-srbi-disusi-i-p-dinih-n-r-dnih-p-sl-ni.html.

114 Za narodne poslanike sudstvo nije ravnopravna grana vlasti, CEPRIS, 28. oktobar. Dostupno na: https://www.cepris.org/2019/10/28/cepris-za-narodne-poslanike-sudstvo-nije-ravnopravna-grana-vlasti/.

115 Više o ovome vidi u poglavlju II.9.2.

Gotovo isto je zaključilo i Evropsko udruženje sudija i tužilaca za demokratiju i slobodu – MEDEL još 2017. godine, sa posebnim naglaskom na stvaranje paralelnih strukovnih udruženja u oblasti pravosuđa. MEDEL je tada zaključio da je „cilj delovanja GONGO organizacija diskreditacija, obesmišljavanje i stvaranje konfuzije u javnosti u pogledu rada i stavova autentičnih udruženja, budući da ove organizacije imaju slična imena ili skraćenice kao autentična udruženja sudija i tužilaca", kao i da za svrhu imaju „stvaranje iskrivljene slike o pravosuđu i društvu".[116]

Tokom 2019. godine najzapaženiji primer napada na slobodu udruživanja i izražavanja bio je napad na sudiju Miodraga Majića, koji je u Narodnoj skupštini, od poslanika vladajuće koalicije i većini elektronskih i štampanih medija bio lično i profesionalno napadnut i omalovažavan. Ovi napadi su uzrokovani time što se ovaj sudija javno, uz podršku strukovnog udruženja kome pripada, suprotstavio izmenama Krivičnog zakonika kojima se predlaže uvođenje kazne doživotnog zatvora bez mogućnosti uslovnog otpusta. Napadi na Majića su bili toliko intenzivni, da je saopštenjem o neprihvatljivosti takvog odnosa prema sudiji reagovao i Visoki savet sudstva, koji to izuzetno retko čini.[117]

Drugi ilustrativni primer napada je podnošenje krivične prijave protiv Gorana Ilića, zamenika Republičkog javnog tužioca i člana Državnog veća tužilaca.[118] Protiv Ilića je upravo jedno provladino udruženje podnelo krivičnu prijavu za više krivičnih dela koje je navodno učinio kada je u svom autorskom tekstu[119] zastupao potrebu da javno tužilaštvo bude nezavisno, kritikovao njegov rad, a naročito činjenicu da neki predmeti svoje vreme „čekaju u fioci".

3. Pravo na obaveštenost i borba protiv korupcije – da li se štite uzbunjivači?

3.1. Borba protiv korupcije – nedovršena

Cilj borbe protiv korupcije je uspostavljanje vladavine prava, poštovanja zakona i demokratskih procedura, efikasno sprovođenje javnih politika, odgovoran odnos prema upravljanju javnom imovinom, transparentnost rada javnih preduzeća i ostvarivanje i uživanja ljudskih prava. Korupcija utiče na sve sfere javnog života i

116 Saopštenje MEDEL o provladinim nevladinim organizacijama, Društvo sudija Srbije, 18. novembar. Dostupno na: https://www.sudije.rs/index.php/sr/medjunarodna-saradnja/154-medel-l.html.

117 Saopštenje Visokog saveta sudstva povodom istupa pojedinih narodnih poslanika na sednici Narodne skupštine RS od 20. maja. Dostupno na. https://insajder.net/sr/sajt/vazno/14665/.

118 „Posle Miodraga Majića, na meti hajke je Goran Ilić, neka se pripreme...", *Danas*, 3. oktobar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/posle-miodraga-majica-na-meti-hajke-je-goran-ilic-neka-se-pripreme/.

119 „Zašto bi tužilaštvo trebalo da bude nezavisno", *Danas,* 25. jul. Dostupno na: https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/zasto-bi-tuzilastvo-trebalo-da-bude-nezavisno/.

glavna je prepreka za efikasnu i delotvornu primenu standarda ljudskih prava. Raširena je percepcija javnosti u Srbiji da je korupcija infiltrirana u političku sferu, pravni sistem i javnu administraciju što direktno utiče na gubitak poverenja građana u državne institucije.

Istraživanje Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) koje je sprovela nevladina organizacija Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) pokazalo je da 55% građana Srbije veruje da je korupcija široko rasprostranjena, a 59% mladih (između 18 i 39 godina) smatra da se država kreće u pogrešnom smeru. Poverenje u institucije koje se bave borbom protiv korupcije je takođe opalo. Ispitanici misle da su najkorumpiranije institucije zdravstvo (18 odsto), inspekcije (11 odsto), policija (9 odsto), sudovi (8 odsto), a kao najčešće koruptivne radnje navode korišćenje prijateljskih veza i položaja radi zapošljavanja, odnosno nepotizam i partijsko zapošljavanje.[120]

Stav je građana da je korupcija jedan od tri najveća problema sa kojima se susreću pored niskih primanja i nezaposlenosti. Većina ispitanika (84%) veruje da korupcija u velikoj meri utiče na srpsko društvo u celini, a građani i dalje veruju da je zdravstveni sektor najkorumpiraniji. S druge strane, građani još uvek nisu u potpunosti svesni posledica koje korupcija ima na njihov kvalitet života, jer samo 47% ispitanika veruje da korupcija utiče na njihov lični život. Međutim, 30% više ispitanika sada priznaje da bi odgovarajući nadzor rada državnih organa pomogao u borbi protiv korupcije.

Pored toga što uništava društveni moral ona negativo utiče i na ekonomski razvoj i zbog toga češće pogađa siromašne slojeve društva budući da utiče na ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava, posebno što se ona, kada je reč o Srbiji, javlja u oblasti zdravstva, obrazovanja i pravosuđa.

Evropska komisija je u Izveštaju o Srbiji za 2019. godinu kao posebno ranjive oblasti zbog korupcije navela još i javne nabavke, preduzeća u državnom vlasništvu, urbanizam i infrastrukturne projekte i konstatovala da nema napretka u povećanju transparentnosti u ovim oblastima. U izveštaju se konstatuje da nema rezultata u borbi protiv korupcije, da se broj osuda za korupciju smanjuje i podseća da je Agencija za borbu protiv korupcije ustanovila da više od polovine mera iz Strategije za borbu protiv korupcije za period 2013–2018. nisu ispunjene.

Sličnu ocenu možemo videti i u izveštaju Stejt deparmenta u kome se korupcija, koja u nekim slučajervima uključuje visoke zvaničnike i neprijavljivanje i nekažnjavanje korupcije navodi kao jedan od problema kada je reč o stanju ljudskih prava u Srbiji. Takođe se konstatuje da postoji pravni okvir za borbu protiv korupcije, da su formirane specijalizovane jedinice za borbu protiv korupcije i ekonomskog kriminala, pravosudna odeljenja i policijske jedinice koji imaju za cilj da istražuju i kažnjavaju korupciju, ali da nedostaje adekvatno osoblje i njihova integrisanost sa

120 *Percepcija građana o borbi protiv korupcije*, CeSID, 2019. Dostupno na: http://www.cesid.rs/istrazivanja/percepcija-gradana-o-borbi-protiv-korupcije-u-srbiji/.

ostalim pravosudnim organima, što onemogućava razmenu informacija i dokaza sa tužilaštvima.[121]

Sve ove ocene koje se svode na konstaticiju da je u Srbiji korupcija široko rasprostranjena, da se pojavljuje na svim novoima i da borba protiv korupcije nije prioritet Vlade potkrepljuju podaci koji ukazuju na niz propusta u realizaciji Strategije za borbu protiv korupcije (2013–2018) i činjenica da nova strategija nije usvojena do kraja 2019. godine. Mnoge mere predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23 nisu sprovedene, rokovi za njihovu realizaciju su istekli a revidirani Akcioni plan, koji još uvek nije usvojen, predviđa nove rokove (do 2021. godine).

Narodna skupština je usvojila nekoliko zakona koji direktno ili posredno utiču na sprečavanje korupcije, ali je veliko pitanje da li će oni u praksi zaista uspeti da ostvare svoju svrhu. Novi Zakon o sprečavanju korupcije,[122] koji će zameniti važeći Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, nije uspeo da unapredi zakonski okvir iako se na njemu radilo više godina. Pored toga, u javnoj raspravi je nadležno ministarstvo primilo veliki broj primedbi na predlog zakona, ali većina nije usvojena.

Izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju uvedeno je nadmetanje elektronskim putem čime je ograničena mogućnost da se učesnici dogovaraju, kao i mogući sukob interesa na javnoj prodaji.

Sa primenom Zakona o lobiranju[123] se kasni, Srbija i dalje nema nijednog registrovanog lobistu, iako je Zakon o lobiranju, usvojen 2018. godine, a na snazi je od polovine avgusta. Naime, Zakon je predvideo da Agencija koja vodi registar lobista ima obavezu da sprovede obuku što nije učinjeno na vreme. Sam zakon je prilično neprecizan, ima dosta nedorečenosti, na šta su u javnoj raspravi ukazivale nevladine organizacije koje se bave pojavama kupcije, što će izazivati probleme u primeni ovog zakona.

Ni dopune Krivičnog zakonika nisu dovele do izmena u pitanjima vezanim za korupciju, nisu unapređene ni odredbe Zakona o javnim nabavkama, nisu poboljšana pravila oglašavanja javnog sektora i političkih subjekata, sufinansiranje medijskih sadržaja takođe je problematično sa stanovišta korupcije kao i transparentnost vlasništva u medijima,[124] nije ostvarena veća transparentnost finansiranja političkih partija, posebno ne njihovih izbornih kampanja.[125]

Kada je reč o zakonskim rešenjima koja negativno utiču na borbu protiv korupcije mora se navesti praksa potpisivanja bilateralnih međuvladinih sporazuma o kreditima a da se u isto vreme angažuju i izvođači, pa je dovedeno u pitanje tržišno nadmetanje i zaštita nelojalne konkurencije. Praksa usvajanja leks specialisa (*lex specialis)* takođe može u ozbiljnoj meri da nanosi štetu sistemu javnih nabavki. Naime,

121 Vidi više u: „Stejt department o stanju ljudskih prava u Srbiji", *RTS*, 13. mart. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3452227/stejt-department-o-stanju-ljudskih-prava-u-srbiji.html.

122 *Sl. glasnik RS*, 35/19.

123 *Sl. glasnik RS*, 87/18 i 86/19 – dr. zakon.

124 Više o sufinansiranju medijskih sadržaja vidi u poglavlju III.1.2.

125 O izbornim uslovima i finansiranju političkih organizacija vidi poglavlje II.10.

usvajanjem ovakvih zakona otvara se 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 i nanosi šteta jedinstvu pravnog poretka. Jedan takav zakon usvojen je 2015. godine radi realizacije projekta „Beograd na vodi" i u javnosti je oštro kritikovan.[126]

U 2019. godini po istoj proceduri je usvojen leks specijalis koji se odnosi na realizaciju projekta „Moravski koridor". Pored toga što su postupak eksproprijacije, oblast planiranja i javno privatnog partnerstva već regulisani zakonima Srbije, zabrinjava i prateća uredba Vlade kojom su uređeni kriterijum i način sprovođenja nabavke za realizaciju projekta „Moravski koridor" budući da je uredbom predviđeno da veliki procenat poena (70%) ponuđač dobija ako ima prethodno iskustvo u izgradnji puteva stečeno u jugoistočnoj Evropi. Ovakva formulacija u javnosti je protumačena kao određivanje privilegovanih uslova za ponuđače, posebno zbog toga što je Vlada Srbije pre otvaranja tendera potpisala Memorandum o saradnji sa kompanijama iz Amerike i Turske a ceo postupak je doveden u sumnju jer je konzorcijum te dve kompanije jedini podneo ponudu.

Upozorenja o raširenim pojavama partijskog zapošljavanja nisu tretirali nadležni organi, već naprotiv pripadnost partiji predstavlja najveću prednost prilikom zapošljavanja. Nije sprovedena profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima, veliki broj direktora javnih preduzeća je u v. d. stanju a za izbor na rukovodeće položaje presudna je partijska pripadnost.

Konačno, Vlada je najavila usvajanje Zakona o utvrđivanju porekla imovine, ali je stručna javnost skeptična kada je reč o mogućnosti da on pozitivno utiče na sistematsko smanjivanje korupcije. Jedan od problema je što nije precizirano ko će bitri kontrolisan i na koji period se odnosi ovaj zakon, odnosno od koje godine će se kontrolisati lica za koja ima indicija da su se nezakonito obogatila. Pored toga, kako ukazuje organizacija Transparentnost Srbija koja se godinama bavi pojavama korupcije, već ima mnogo zakona koji uređuju deo ove materije.[127]

U borbi protiv korupcije presudnu ulogu igra transparentnost rada državnih organa, javnih preduzeća i ustanova, mogućnost da se bez teškoća dođe do važnih informacija koje ukazuju na moguću korupciju, ali i hrabrost pojedinaca koji su svedoci koruptivnih radnji da prijave korupciju i da zbog toga ne trpe posledice. Zbog toga se ovo poglavlje Izveštaja bavi Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonom o tajnosti podataka budući da se njime neke informacije mogu proglasiti tajnim i tako sakriti od očiju javnosti, Zakonom o uzbunjivačima

126 O projektu "Beograd na vodi" vidi više u *Izveštaj 2015*, II.12.3.

127 „Najavljeni Zakon o utvrđivanju porekla imovine ne uliva optimizam", Transparentnost Srbija. Dostupno na: http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11171-najavljeni-zakon-o-utvrdjivanju-porekla-imovine-ne-uliva-optimizam.

i nekim drugim zakonima koji mogu pozitivno ili negativno da utiču na pravo da građani Srbije budu pravovremeno obavešteni o pitanjima od javng značaja.

Ova tri zakona imaju određene manjkavosti, ali ipak pružaju okvir za delovanje izvršne vlasti u borbi protiv korupcije. Međutim, mnogo je veći poblem sprovođenja zakona. Ti se problemi javljaju u sva tri napomenuta zakona. Nastavlja se trend povećanja broja neizvršenih odluka Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, klasifikacija dokumentacije u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka ide veoma sporo ili se uopšte ne sprovodi, a primena Zakona o uzbunjivačima je posebno problematična. To se u 2019. godini pokazalo u nekoliko afera za koje postoje opravdane sumnje da su visoki partijski i državni funkcioneri umešani u koruptivne radnje ili da se nalaze u sukobu interesa.[128]

3.2. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Ustav Srbije slobodu pristupa informacijama reguliše kao „pravo na obaveštenost". Član 51 Ustava garantuje pravo licima koja se nalaze u nadležnosti države da budu istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavana o pitanjima od javnog značaja, i predviđa dužnost sredstava javnog obaveštavanja da tom pravu izađu u susret. U drugom stavu ovog člana previđeno ja da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

Ovo pravo ima direktan uticaj na osvarivanje slobode mišljenja i izražavanja regulisane članom 46 Ustava prema kome se sloboda izražavanja može zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,[129] detaljnije reguliše ovu oblast. Zakonom se precizno utvrđuje šta je informacija od javnog značaja, uređuje se pravo na pristup informacijama, obaveze organa javne vlasti u pogledu unapređivanja javnosti rada i postupak pred organom vlasti.

Radi ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ustanovljen je Poverenik za informacije od javnog značaja, kao samostalan i nezavisan državni organ (čl. 1, st. 2). Svako ko u postupku pred organom javne vlasti ne dobije zadovoljavajuću informaciju može se žaliti Povereniku koji donosi obavezujuće, konačno i izvršno rešenje (čl. 22 – 28).[130]

Narodna skupština Srbije je u međuvremenu usvojila neke izmene i dopune koje unose određene pozitivne promene jer su maksimalno skraćeni rokovi za do-

128 Vidi II.1.2.2.

129 *Sl. glasnik RS*, 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

130 O radu Poverenika vidi u poglavlju III.4.2.

bijanje tražene informacije, i omogućeno dobijanje podataka u obliku u kojem su zatraženi. Izmenama je predviđeno da nadzor nad primenom zakona, umesto Ministarstva kulture, obavlja Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Izmenama i dopunama zakona ušla je odredba koja se odnosi na zaštitu insajdera, međutim ona ne pruža adekvatnu zaštitu jer se od zaposlenog zahteva da pre nego što omogući pristup informaciji o nepravilnostima obavesti nadležno lice u organu vlasti koje nije preduzelo mere za rešavanje nepravilnosti. To praktično znači da će zaposleni nekad morati da obavesti upravo lice na koje se informacija o nepravilnosti odnosi, što potpuno obesmišljava celu ideju koja stoji iza potrebe da se zaštiti insajder.

Međutim, i pored ovih izmena u primeni zakona se pokazalo da je neophodno unaprediti neka rešenja. Akcionim planom za pregovaračko Poglavlje 23 predviđena je obaveza donošenja izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koja je trebala da se ispuni do kraja 2016. To se nije dogodilo ni do kraja 2019. godine iako su još 2012. godine bile pripremljene izmene zakona, ali su zbog promene vlasti na izborima u maju te godine povučene iz skupštinske procedure i nikada nisu vraćene. Rad na izmeni zakona je nastavljen ali javnost nije bila dovoljno obaveštena o tom procesu, da bi 2018. godine predstavljen Nacrt zakona.

Kada je u proleće 2018. godine otvorena javna rasprava o Nacrtu veliki broj primedbi dali su stručna javnost, mediji i Poverenik. Naime, predlog je u velikoj meri odstupao od ranije predloženih rešenja. Najčešće ponavljane primedbe odnose se na odredbe nacrta kojima se javna preduzeća izuzimaju iz zakona čime se značajno ograničava inače teško ostvarivo pravo građana na pristup informacijama budući da državna preduzeća reorganizovana kao društva kapitala raspolažu značajnim državnim i javnim resursima. Važna primedba je stavljena i na odredbu koja se odnosi na mogućnost da organi vlasti mogu da podnose tužbe protiv rešenja Poverenika.[131]

Predložena rešenja pokazuju da vlasti nisu spremne da dostave informacije koje su od javnog značaja, a kada se ima u vidu da je ocena, ne samo domaće javnosti, već i međunarodnih tela koja se bave korupcijom, da je borba protiv korupcije nezadovoljavajuća može se zaključiti da vlast nije odlučna i iskrena u ovoj borbi, posebno ako je praksa da se često ugovaraju poslovi milionskih vrednosti daleko od očiju javnosti i da se skrivaju detalji ugovora koje država sklapa sa stranim i domaćim investitorima uz obrazloženje da su u pitanju državne ili poslovne tajne.

Kada je reč o odnosu izvršne vlasti prema pravima koja se garantuju ovim zakonom ključna zamerka je da Vlada nije spremna da obezbedi izvršenje konačnih rešenja Poverenika iako je članom 28, stav 4 predviđeno da ako Poverenik ne može da sprovede svoje rešenje Vlada mu na njegov zahtev pruža pomoć u postupku administrativnog izvršenja tog rešenja – primenom mera iz svoje nadležnosti, odnosno obezbeđivanjem izvršenja rešenja Poverenika neposrednom prinudom.

131 O primedbama na Nacrt zakona vidi u *Izveštaj 2018*, II.6.1.

Nezadovoljavajućem stanju u ovoj oblasti doprinosi ne samo nespremnost vlasti da upravlja državom i privredom na transparentan način već i zakonska rešenja koja su loša i često nedovoljno precizna tako da ih je moguće različito tumačiti, kao i praksa državnih organa da kasne sa donošenjem podzakonskih akata kojima se bliže uređuje zakonska materija. Jedan od takvih zakona je i Zakon o tajnosti podataka.

3.3. Zakon o tajnosti podataka

Skupština Srbije je u decembru 2009. godine usvojila Zakon o tajnosti podataka[132] koji se primenjuje od 2010. godine. On sadrži brojne odredbe (preko 100 članova) koje na jedinstven način uređuju sistem određivanja i zaštite tajnih podataka i rezultat je neke vrste kompromisa između službi bezbednosti i građanskog društva. Međutim, zakonom nisu regulisana neka vrlo važna pitanja, kao što su način i postupak označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata, niti su precizno određeni kriterijumi za određivanje stepena tajnosti. Podzakonskim aktima (uredbama) ova pitanja trebalo je da reguliše Vlada, i to u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu Zakona.

Zakonom se uređuje jedinstveni sistem određivanja i zaštite tajnih podataka koji su od interesa za nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje i spoljne poslove Republike Srbije, zaštite stranih tajnih podataka, pristup tajnim podacima i prestanak njihove tajnosti, nadležnost organa i nadzor nad njegovim sprovođenjem, kao i odgovornost za neizvršavanje obaveza iz ovog zakona (čl. 1). Kao tajni podatak može se odrediti podatak od interesa za Republiku Srbiju čijim bi otkrivanjem neovlašćenom licu nastala šteta, ako je potreba zaštite interesa Republike Srbije pretežnija od interesa za slobodan pristup informacijama od javnog značaja (čl. 8).

Nadzor nad primenom vrši Ministarstvo pravde, a za realizaciju zakona zadužena je Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka.

Zakon uvodi princip da se tajnim podatkom ne smatra podatak koji je označen kao tajna radi prikrivanja krivičnog dela ili neke druge nezakonite radnje (čl. 3), čime se olakšava položaj tzv. „duvača u pištaljku", odnosno insajdera, i osigurava zaštita od korupcije i malverzacija u državnim institucijama i javnim preduzećima.

Tajnost podatka mogu odrediti predsednik Narodne skupštine, predsednik Republike, predsednik Vlade, rukovodilac organa javne vlasti, izabrani, postavljeni ili imenovani funkcioner organa javne vlasti koji je za određivanje tajnih podataka ovlašćen zakonom, odnosno propisom donesenim na osnovu zakona, ili ga je za to pismeno ovlastio rukovodilac organa javne vlasti, i lice zaposleno u organu javne vlasti koje je za to pismeno ovlastio rukovodilac tog organa (čl. 9). Rukovodiocima organa javne vlasti zakon daje prevelika ovlašćenja, što lako može dovesti do zloupotreba.

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

Pristup tajnim podacima bez dobijanja dozvole (sertifikata), imaju samo predsednik Narodne skupštine, predsednik Republike i predsednik Vlade (čl. 37). Sertifikat, odnosno dozvolu za pristup tajnim podacima, izdaje Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka (Kancelarija Saveta). Da bi fizičko ili pravno lice pristupilo tajnim podacima i koristilo ih, ono mora proći bezbednosnu proveru. Bezbednosnu proveru za pristup podacima viših stepena zaštite vrši Bezbednosno-informativna agencija Republike Srbije, a za pristup podacima nižih stepena zaštite MUP (čl. 54).

Zakonom je propisana obaveza rukovodilaca organa javne vlasti da u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona preispitaju oznake podataka i dokumenata dodeljene na osnovu ranije donetih propisa (čl. 105). Nažalost, oznaku tajnosti imaju mnogi podaci koji nikako ne bi smeli biti tajna, među kojima su bili i neki normativni akti, pa čak i oni koji su regulisali pitanja u vezi sa proglašavanjem podataka tajnim.[133]

Vlada to nije učinila u zakonskom roku već je tek u periodu od 2010. do 2014. godine usvojila uredbe kojima se bliže uređuje ova oblast (način i postupak označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata, kriterijumi za određivanje stepena tajnosti o sadržini, obliku i načinu dostavljanja sertifikata za pristup tajnim podacima, obliku i načinu vođenja evidencija za pristup tajnim podacima, kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „poverljivo", „interno", „državna tajna" i „strogo poverljivo" za organe javne uprave i sl.).[134]

Ako se ovome doda da Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđa da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji[135] jasno je da, kada organi žele da izbegnu dostavljanje informacije, mogu da se pozovu na ovaj član.

Bitno je i to što je protekao zakonski rok od dve godine u kome su organi bili dužni da sprovedu proces preispitivanja podataka i dokumenata sa oznakom poverljivosti (čl. 105), pa i dalje postoji veliki broj dokumenata koji su bili označeni kao tajni ali koja kasnije nije preispitivana niti ukinuta jer je prestao razlog da imaju oznaku tajnosti. To je takođe jedan od načina kako organi javne vlasti sprečavaju doslednu primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

133 Detaljnu analizu Zakona o tajnosti podataka vidi u *Izveštaj 2010*, I.4.9.6.1. i *Izveštaj 2011*, I.4.9.6.1.

134 Ovim zakonom se ukida dosadašnja, inače nejasna, podela tajni na državnu, službenu i vojnu i umesto toga se uvodi samo jedna tajna sa četiri stepena zaštite – „državna tajna", „strogo poverljivo", „poverljivo" i „interno".

135 Član 9, st. 1, tač. 5.

Kašnjenje sa usvajanjem podzakonskih akata, sporo usaglašavanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Krivičnog zakonika sa odredbama Zakona o tajnosti podataka često stvara problem u praksi i različita tumačenja a kada se tome doda i nespremnosti pojedinih nadležnih organa javne vlasti da primenjuju propisane testove *odmeravanja suprotstavljenih interesa*, onda su to glavni razlozi zbog kojih se stvorio utisak da Vlada koči rad na primeni zakona da bi sprečila da se objave informacije koje ukazuju na koruptivne radnje ili na mogući sukob interesa.

Naime, organi vlasti po pravilu ne iznose jasnu argumentaciju ili suštinske razloge za odluku o uskraćivanju informacija kada se pozivaju na poverljivost informacija, i zahteve odbijaju ne obrazlažući zbog čega bi objavljivanjem informacije bio povređen neki državni ili nacionalni interes.

3.4. Zaštita uzbunjivača

Tipični oblici korupcije su davanje i primanje mita, zloupotreba položaja i trgovina uticajem, ona se uglavnom odvija u tajnosti, najčešće nema mnogo neposrednih svedoka, pa je za borbu protiv korupcije veoma važno da oni koji imaju saznanja o koruptivnim radnjama ukažu na nezakonite i štetne radnje i da zbog toga ne trpe nikakve posledice.

To je i bio osnovni razlog što su godinama i Poverenik za informacije od javnog značaja i stručna javnost i organizacije civilnog društva insistirale na usvajanju zakona kojim bi ovakva lica bila zaštićena od moguće odmazde i građani ohrabrili da prijavljuju korupciju. Tadašnji Poverenik za informacije od javnog značaja, Rodoljub Šabić, oformio je radnu grupu sastavljenu od stručnajka i dostavio 2013. godine Ministarstvu pravde Model zakona o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača koji je kasnije poslužio kao osnova za izradu nacrta ovog zakona za radnu grupu koju je formiralo ministarstvo, ali se konačan tekst zakona u izvesnoj meri razlikuje od Modela koji je ponudio Poverenik.

Pored toga, odredbe nekih zakona trebalo je uskladiti s odredbama Zakona o zaštiti uzbunjivača što nije učinjeno, pa se javljaju problemi u primeni zakona, a odredbe nekih drugih zakona onemogućavaju da se zakon dosledno sprovodi zbog neusaglašenosti i kolizije normi koje direktno ili indirektno imaju uticaja na položaj uzbunjivača.

Zakon je usvojen novembra 2014. godine uprkos činjenici da je stručna javnost imala dosta primedbi na neka rešenja u zakonu.[136] Zakon predviđa da poslodavac ne sme uzbunjivača da stavi u nepovoljniji položaj u vezi sa uzbunjivanjem (čl. 21), da ima pravo na naknadu štete ako ona nastane zbog uzbunjivanja (čl. 22)

136 Nevladina organizacija Transparentnost Srbija imala je ozbiljne primedbe na tekst ovog zakona i konstatovala da je propuštena prilika da se urede važna pitanja koja su bila predložena u Modelu zakona koji je objavljen na sajtu Poverenika za informacije u aprilu 2013.

a predviđena je i sudska zaštita za uzbunjivača u postupku koji je hitan. Ako u toku postupka tužilac učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem (čl. 29).

I pored toga što je veoma važno da je u Srbiji usvojen zakon kojim se štite uzbunjivači u toku javne rasprave bilo je ozbiljnih primedbi na ponuđena rešenja, mnoge nisu usvojene tako da zakon ima određene nedostatke koji u praksi stvaraju nedoumice i ne pružaju dovoljnu zaštitu uzbunjivačima.[137] Zakon je isuviše fokusiran na radnopravni tretman kada je reč o uzbunjivačima čime se zapostavlja jedan od razloga za donošenje zakona a to je zaštita uzbunjivača koji otkrivanjem informacija želi da ukaže na koruptivne radnje kojima možda nije direktno pogođen, ali su one bitne za zaštitu javnog interesa.

Vredno je pomenuti da je Evropski parlament u aprilu 2019. godine usvojio zakon kojim se pruža mnogo veća zaštita uzbunjivačima. Naime, do sada je ova oblast bila regulisana na nacionalnom nivou, a ovim zakonom se pruža mogućnost da, kada prijava o nezakonitim postupcima u nekoj organizaciji i vlastima države u kojoj se ona dogodila ne dovede do rezultata uzbunjivači mogu da izađu u javnost i da komuniciraju sa medijima. I dodatno, ako država članica ne primeni ovaj zakon Evropska komisija se ovlašćuje da preduzme disciplinske korake i da slučaj iznese pred Evropski sud pravde.

Jedna od zamerki je da je zakonom ograničen krug onih koji mogu imati status uzbunjivača zato što je prema članu 2, stav 1, tačka 2 zakona uzbunjivač „fizičko lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu". Druga se odnosi na vremensko ograničenje jer uzbunjivač ima zaštitu ako otkrije informaciju u roku od godinu dana od kada je saznao, a najkasnije u roku od 10 godina, zbog toga što neke informacije o radnjama koje su se dogodile pre više od 10 godina mogu takođe da budu relevantne pa je necelishodno određivati rokove.

3.5. Tajnost podataka i uzbunjivanje

Zakon o zaštiti uzbunjivača predviđa da se može uzbuniti javnost bez prethodnog obaveštavanja poslodavca ili ovlašćenog organa u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, od nastanka štete velikih razmera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza (čl. 19). Ovo je dosta neprecizna formulacija jer je pravo na uzbunjivanje javnosti ograničeno samo u situacijama kada postoji *neposredna opasnost* ili *šteta velikih razmera*, što može biti različito i proizvoljno tumačeno u praksi. U javnoj raspravi pre usvajanja ovog zakona bilo je predloga da se doda još jedna situacija koja bi se podvela pod

137 Vidi primedbe koje je Narodnoj skupštini dostavila nevladina organizacija Transparentnost Srbija na: http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/.

ovu odredbu – da je moguće objavljivanje informacije koja nije objavljena a morala je da bude, ali taj predlog zakonodavac nije prihvatio.

Takođe, postoje odredbe u Zakonu o tajnosti podataka na koje se poziva Zakon o zaštiti uzbunjivača koje mogu potencijalno ugroziti položaj uzbunjivača. Tako recimo, Zakon o tajnosti podataka predviđa da se tajnim podatkom ne smatra podatak koji je označen kao tajni radi prikrivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja javne vlasti (čl. 3). Iako se čini korisnim da je predviđen ovaj izuzetak, potencijalni uzbunjivač čak i u ovoj situaciji koja jasno govori o zloupotrebi oznake tajnosti nije siguran da će biti zaštićen dok se ne utvrdi da je oznaka tajnosti zloupotrebljena.

Ako se analizira član 20 Zakona o zaštiti uzbunjivača i uticaj odredbi Zakona o tajnosti podataka takođe se može zaključiti da postoji potencijalna opasnost da uzbunjivač ne bude zaštićen ako su u informaciji sadržani tajni podaci a to su oni podaci koji su u skladu sa propisima o tajnosti podataka označeni kao tajni. U tom slučaju predviđena je posebna procedura koje mora da se pridržava uzbunjivač po kojoj mora prvo da se obrati poslodavcu, a u slučaju da poslodavac u roku od 15 dana ne postupi po informaciji, ne odgovori ili ne preduzme mere iz svoje nadležnosti, uzbunjivač se može obratiti ovlašćenom organu. Posebno je problematičan stav 6 tog člana po kome uzbunjivač ne može uzbuniti javnost ako su u informaciji sadržani tajni podaci sem ako zakonom nije drugačije određeno.

Posebno je problematična ova odredba, kada se ima u vidu nekoliko stvari. Prvo, podatak da se sa primenom Zakona o tajnosti podataka neopravdano dugo kasni, drugo, da rok od dve godine u kome su organi vlasti bili obavezni da preispitaju opravdanost dalje klasifikacije dokumenata kao tajnih (bilo kog stepena tajnosti) odavno istekao i da i dalje postoji veliki broj dokumenata koji su bili označeni kao tajni i ostali tako označeni i treće, da su moguće i vrlo verovatne situacije u kojima se neki podatak označio kao tajni a da to nije u skladu sa propisima. U tim situacijama uzbunjivač nije zaštićen, iako smatra da saznanje o nečemu što sadrži informacija do koje je došao ima značaja za otkrivanje neke koruptivne radnje i da je važno da o tome bude obaveštena javnost, a sve u cilju zaštite javnog interesa.

3.6. Uzbunjivači između zakona i interesa javnosti

U primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača pokazalo se da je za njegovu primenu veoma važna podrška javnosti uzbunjivačima ali takođe i podrška sudijama i tužiocima koji igraju ključnu ulogu u zaštiti uzbunjivača, posebno kada je reč o otkrivanju koruptivnih radnji koje su povezane sa pojedincima ili grupama koje su na vlasti ili imaju jak uticaj na zakonodavnu, izvršnu ili sudsku vlast. Nekada se uzbunjivači opravdano obraćaju prvo medijima a ne institucijama jer nemaju poverenja da će ih institucije zaštititi, pa je zbog toga neophodno jačati poverenje građana u mogućnost sudske zaštite uzbunjivača, ali istovremeno jačati nezavisnost pravosuđa od izvršne grane vlasti što u Srbiji predstavlja poseban problem.

Slučaj koji potvrđuje ovu tvrdnju je slučaj uzbunjivača Aleksandra Obradovića, radnika fabrike oružja Krušik iz Valjeva, koga su pripadnici BIA uhapsili u septembru i koji je držan u pritvoru (prvo u zatvoru a onda u kućnom pritvoru) zbog toga što je postojala sumnja da je on izvor informacija koje su objavljene u javnosti o umešanosti oca ministra policije u trgovini oružjem po povlašćenim cenama što je negativno uticalo na poslovanje ove fabrike i da je time odao *poslovnu tajnu*. Obradović je od samog početka poricao da je učinio krivično delo i tvdio da je ukazivao na sistematsko izvlačenje novca iz ove fabrike, a da je reč o ozbiljnoj korupciji i sukobu interesa.

Inače se u praksi pokazalo da priličan broj poslova za koje postoje sumnje da u njima ima koruptivnih elemenata državni organi u Srbiji ugovaraju tako što se javnost uskraćuje za informacije o ugovornim obavezama i celi ugovori ili delovi ugovora proglašavaju poslovnom tajnom. Poslovna tajna je regulisana Zakonom o zaštiti poslovne tajne[138] ali i on, slično kao i Zakon o tajnosti podataka, poslovnom tajnom ne smatra informaciju koja je označena kao poslovna tajna radi prikrivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja domaćeg ili stranog fizičkog i pravnog lica.

Kolika je važnost pritiska javnosti i podrške koja treba da se daje uzbunjivačima pokazalo se u vreme zadržavanja Aleksandra Obradovića u pritvoru koje je trajalo do početka decembra, kada su građani na protestima organizovanim u nekim gradovima u Srbiji pružali podršku Obradoviću, koji je, posle tri meseca pušten na slobodu, a postupak protiv njega se još uvek vodi iako javnost nije upoznata sa detaljima istrage.

Afera Krušik otvorila je još jedno pitanje – ko može biti zaštićen kao uzbunjivač? Stručna javnost nema dileme i smatra da Obradović mora da ima status uzbunjivača iako nije poštovao proceduru zbog toga što nije mogao da se obrati nikome iz Krušika jer je ukazivao na korupciju rukovodstva Krušika, nije mogao ni da se obrati policiji ili tužilaštvu jer je ukazivao na moguću korupciju samog ministra policije, tako da mu je jedino preostalo da iskoristi mogućnost uzbunjivanja javnosti.[139]

Zoran Ivošević, sudija Vrhovnog suda Srbije u penziji, poziva se na član 19 Zakona o zaštiti uzbunjivača koji dozvoljava da se izuzetno može uzbuniti i bez prethodnog obraćanja poslodavcu i ovlašćenom organu u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i nastanka štete velikih razmera ili neposredne opasnosti od uništenja dokaza. Po njegovom mišljenju Obradoviću je nastanak štete velikih razmera bio dovoljan razlog da odmah pristupi uzbunjivanju javnosti. Zato je i to učinio u skladu sa Zakonom i ima pravo na sudsku zaštitu zbog štetnih radnji poslodavca i organa koji je odredio pritvor.[140]

138 *Sl. glasnik RS*, 72/11.

139 Vidi više u: "Uzbunjivači u Srbiji su ljudi posebnog kova – kažu za VICE oni koji im pomažu", *Cenzolovka*, 1. decembar. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/mediologija/uzbunjivaci-u-srbiji-su-ljudi-posebnog-kova-kazu-za-vice-oni-koji-im-pomazu/.

140 Vidi: „Aleksandar Obradović nije „lažni uzbunjivač", *Danas*, 11. decembar. Dostupno na: https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/aleksandar-obradovic-nije-lazni-uzbunjivac/.

Ima i drugačijih tumačenja odredbi zakona, a jedno je da zbog zahteva koji postoje u članu 20 Zakona o zaštiti uzbunjivača Obradović najverovatnije neće moći da traži zaštitu budući da uzbunjivanje u javnom interesu nije osnov za oslobađanje od odgovornosti (krivične ili prekršajne). Ipak, to ne znači da on treba da bude optužen za to što je u javnost izneo informacije koje nisu trebale da budu tajne, posebno što nije jasno da li su podaci imali oznaku poslovne tajne i ako je tako da li su one trebale da budu proglašene tajnim. Zbog svega ovoga konačnu reč ima tužilaštvo.

Sasvim drugačije su reagovali državni zvaničnici. Predsednica Vlade, Ana Brnabić, izjavila je da on „ne može biti uzbunjivač zato što se po zakonu o uzbunjivačima zna procedura koja je potrebna da bi se neko proglasio uzbunjivačem". Dodala je i da je on mesecima i godinama prikupljao informacije o vojnoj industriji i dao ih stranim novinarima i zapitala se kako bi se u bilo kojoj drugoj državi nazvala takva delatnost.[141]

Još opasnija je izjava predsednika Srbije, Aleksandra Vučića, koji je nazvao uzbunjivača Aleksandra Obradovića nesrećnikom i čovekom koji je počinio itekakva krivična dela ne dajući objašnjenje o kojim krivičnim delima je reč. Dodao je i da opozicija vrši pritisak na Zagorku Dolovac, Republičku javnu tužiteljku zanemarujući to što kao predsednik države ima obavezu da se uzdrži od komentarisanja sudskih postupaka i da kao i svi građani ima obavezu poštovanja pretpostavke nevinosti.[142]

Treba se podsetiti da je Aleksandar Vučić u junu 2018. godine na međunarodnoj konferenciji održanoj u Beogradu, izjavo da su uzbunjivači preko potrebni Srbiji i dodao da oni ne narušavaju, već štite sistem.[143] Ministarka pravde Srbije je takođe na godišnjoj konferenciji Američke privredne komore u novembru 2019. izjavila da je prioritet Vlade Srbije nulta tolerancija prema korupciji i da su u proteklih godinu dana zbog korupcije pokrenuti postupci protiv oko 750 osoba vezanih za vlast.[144]

Ako je ovaj podatak tačan, afera Krušik je pokazala da nisu svi pojedinci na vlasti jednaki, odnosno da neki uživaju bezrezervnu podršku najviših državnih funkcionera. U ovom slučaju to je ministar policije, Nebojša Stefanović, budući da pitanje njegovog učešća u izdavanju dozvola za izvoz oružja i umešanosti firme GIM koju je zastupao njegov otac u poslovima prodaje oružja proizvedenog u fabrici Krušik nije bilo dovoljno da se pokrene ispitivanje istinitosti podataka koji su javno izneseni, već narotiv, najviši državni zvaničnici stali su u odbranu Stefanovića koji je i visoki funkcioner Srpske napredne stranke.

---

141 Vidi: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3774845/brnabic-obradovic-ne-moze-biti-uzbunjivac.html.

142 Detalje ove izjave vidi u: „Vučić optužuje uzbunjivača za krivična dela, ali niť optužnice, niť dokaza", *N1*, 29. novembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a548198/Vucic-optuzuje-uzbunjivaca-iz-Krusika-za-krivicna-dela.html.

143 Vidi: "Vučić: Uzbunjivači preko potrebni Srbiji", *N1*, 5. juni 2018. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a393844/Vucic-Uzbunjivaci-preko-potrebni-Srbiji.html.

144 Vidi: „Kuburović: Prioritet Vlade nulta tolerancija prema korupciji", *N1*, 28. novembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a547758/Kuburovic-Prioritet-Vlade-nulta-tolerancija-prema-korupciji.html.

4. Nezavisna tela – nezavisna ili ne?[145]

Rad nezavisnih državnih institucija u 2019. godini različito se ocenjuje u javnosti u zavisnosti od toga da li su svojim aktivnostima doprinela unapređivanju ljudskih prava, koliko su aktivno učestvovala na njihovoj zaštiti i u kolikoj meri su u javnosti prepoznata kao tela koja mogu da utiču na državne organe kako bi se ostvarilo puno uživanje prava svih građana. Utisak, koji postoji već nekoliko godina, da vlast ne želi da ojača nezavisne institucije, da kontrolnu ulogu ovih tela ne razume na pravi način i da ne želi da, u saradnji s civilnim društvom, na čelo ovih institucija imenuje pojedince koji su se dokazali svojim radom i angažovanjem u oblastima zaštite ljudskih prava, preovladava i u 2019. godini.

4.1. Zaštitnik građana Republike Srbije

Prema Ustavu (čl. 138) i Zakonu o Zaštitniku građana,[146] Zaštitnik građana je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ljudska i manjinska prava građana kontrolišući 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. Ustav svrstava zaštitnika u najviše organe državne vlasti, zajedno sa Narodnom skupštinom, predsednikom Republike, Vladom, Vojskom Srbije, državnom upravom, sudovima i javnim tužilaštvom. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Ustav Zaštitnika građana posebno ovlašćuje da ima pravo predlaganja zakona (čl. 107, st. 2).

Funkciju Zaštitnika građana Republike Srbije obavlja Zoran Pašalić, na koju je izabran u julu 2017. godine na period od pet godina.[147] Zaštitnik ima četiri zamenika specijalizovanih za oblasti zaštite prava deteta, osoba sa invaliditetom, osoba lišenih slobode, prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i zaštite ravnopravnosti polova. Zamenike Zaštitnika građana bira Narodna skupština, na predlog Zaštitnika građana.

Mandati svim zamenicima zaštitnika građana je istekao još početkom decembra 2018. godine ali je novi Zaštitnik iako jedini ovlašćen da to učini Zakonom o Za-

145 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.

146 *Sl. glasnik RS*, 79/05 i 54/07.

147 O načinu izbora vidi više u *Izveštaj 2017,* IV.3.4.1.

štitniku građana (čl. 6, st. 4) čitavih godinu dana radio bez zamenika a na primedbe da time umanjuje efikasnost rada institucije više puta izjavio da imenovanje novih zamenika „nije prioritet", dodajući da će oni biti imenovani tek kada se završe izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana i izradi platforma u koju će se evidentirati svi pritisci i napadi na novinare.[148]

Konačno je, tek u decembru 2019. godine Zaštitnik predložio samo tri kandidata pa je Narodna skupština 13. decembra izabrala Jelenu Stojanović, dr Natašu Tanjević i Slobodana Tomića.

Republika Srbija ima i Pokrajinskog ombudsmana na teritoriji AP Vojvodine. Funkciju Pokrajinskog zaštitnika građana od novembra 2016. godine vrši Zoran Pavlović.[149] Zaštitnik građana sarađuje sa ombudsmanom Autonomne Pokrajine i građanskim braniocem (ombudsmanom) u jedinicama lokalne samouprave u kojima je on ustanovljen, u cilju razmene informacija o uočenim problemima u radu i postupanju organa uprave, a sa stanovišta unapređenja osnovnih ljudskih prava i sloboda.[150]

Zaštitnik građana Republike Srbije je institucija kojoj je dodeljen status A 2010. godine, a koji je ponovo potvrđen 2015. godine. Ovaj status ponovo će razmatrati Potkomitet za akreditaciju 2020. godine.[151]

4.1.1. Nadležnost institucije Zaštitnika građana

Zaštitnik građana podnosi godišnji izveštaj o radu Narodnoj skupštini i ona ima obavezu da izveštaje nezavisnih državnih institucija razmatra na plenarnoj sednici, ali je 2015. godine uvedena praksa da, suprotno odredbi člana 58 Zakona o Narodnoj skupštini i članovima 238 i 239 Poslovnika Narodne skupštine, Skupština ne razmatra godišnji izveštaj Zaštitnika građana u plenumu. Tako je bilo sve do 2019. godine kada je prvi put posle četiri godine Narodna skupština u julu 2019. godine u plenumu razmatrala Godišnji izveštaj Zaštitnika za 2018. godinu, što se može objasniti time da je u Izveštaju Evropske komisije, navedeno da državni organi imaju obavezu da podnose izveštaje o sprovođenju preporuka Zaštitnika i da zbog toga nije donet zaključak Vladi na razmatranje.

Pored redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnik objavljuje i posebne izveštaje pa se na sajtu ove institucije mogu naći dva posebna izveštaja sačinjena u 2019. godini: Poseban izveštaj o sprovođeju stategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja

148 „Zaštitnik građana radi i bez zamenika", *Politika*, 4. april. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/428746/Zastitnik-gradana-radi-i-bez-zamenika.

149 Pokrajinskog ombudsmana i njegove zamenike bira Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine na period od 6 godina, na predlog Zaštitnika građana.

150 Član 34 Zakona o Zaštitniku građana.

151 O ispunjenosti uslova za sticanje statusa A po Pariskim principima vidi u: *5 godina: Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015–2019. godiine*, YUCOM, 2019. Dostupno na: http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2019/11/Analiza-rada-Ombudsmana-2015–2019–1.pdf.

sa peporukama i Poseban izveštaj o problemima u primeni Zakona o veterinarstvu i Zakona o dobrobiti životinja.

Zakon o Zaštitniku građana predviđa takođe da Zaštitnik ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti, da je ovlašćen da Vladi i Skupštini podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana, a Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine, obavezni su da razmatraju inicijative koje podnosi Zaštitnik građana. Zaštitnik takođe može da u postupku pripreme propisa daje mišljenja Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata (čl. 18 i 19).

U skladu s tim ovlašćenjem Zaštitnik je, prema informaciji objavljenoj na sajtu institucije u toku 2019. godine podneo 15 inicijativa od kojih je samo jedna prihvaćena, dok šest nisu prihvaćene a osam su još uvek u proceduri.

Pored ove nadležnosti veoma bitna je kvazi-sudska nadležnost odnosno mogućnost primanja žalbi ili predstavki od pojedinaca ili grupa u vezi sa navodnim kršenjem njihovih ljudskih prava. Zaštitnik građana je u poslednje dve godine uveo praksu primanja građana tako da je prema statistici objavljenoj na sajtu Zaštitnik ostvario 7.582 kontakta sa građanima u 2019. godini. Pored toga Zaštitnik postupa i po pritužbama građana kojih je u 2019. godini bilo 3.293, završeno je 2.286, dok je još uvek u radu 1.007 predmeta.

Upadljivo je smanjenje broja obraćanja građana ovoj instituciji, a razlozi mogu da budu, pored manje vidljivosti Zaštitnika u javnosti, i u tome što su građani često nezadovoljni ishodom kontrolnog postupka pošto imaju velika očekivanja a nisu svesni da kontrolni postupak podrazumeva da Zaštitnik upozori na propuste u radu organa uprave na koji se građanin pritužuje i da uputi preporuku u cilju unapređenja rada organa uprave, ali da nema ovlašćenje da izmeni ili direktno utuče na konačnu odluku. Zapravo građani nisu dovoljno upoznati sa nadležnostima Zaštitnika što dokazuje veliki broj odbačenih pritužbi zbog nenadležnosti, neblagovremenog ili preuranjenog podnošenja, anonimnosti i neurednosti.

U 2019. godini Zaštitnik je usvojio 384 preporuke od kojih je 119 sprovedeno, 24 nije, a za 241 preporuku nije istekao rok za njhovo sprovođenje.

Za ostvarivanje nadležnosti Zaštitnika građana važna je finansijska nezavisnost. U skladu sa važećim zakonom Zaštitnik sačinjava predlog sredstava za narednu godinu i na njega mora da dobije saglasnosti Vlade i Odbora za administrativno-budžetska pitanja. Finansiranje utiče i na sistematizaciju radnih mesta a niske plate utiču da zaposleni nalaze bolje plaćene pozicije i odlaze iz institucije Zaštitnika.

Kada je reč o zaposlenima u 2019. godini pojavili su se izvesni problemi u odnosima Zaštitnika sa zaposlenima. Naime, početkom maja mediji su objavili da je Zaštitnik neovlašćeno snimao razgovore sa zaposlenima, što je i on sâm potvrdio u

odgovoru na pitanje novinara, iako zaposleni o tome nisu bili obavešteni niti pitani za saglasnost a da se sastanci snimaju saznali su dva meseca pošto se to dogodilo kada im je pušten deo audio snimka sa sastanka. U odgovoru dnevnom listu *Danas* Zaštitnik je na zahtev da dostavi audio snimak naveo da je snimak izbrisan posle dva dana.[152] U istom dnevnom listu objavljeno je i da postoje informacije da pojedini zaposleni napreduju mimo propisa, dok se drugi degradiraju i raspoređuju na niže pozicije.

Posebno pitanje koje se postavilo u praksi je pitanje adekvatnog finansiranja rada NPM, odnosno uspostavljanja posebne organizacione jedinice unutar Zaštitnika građana sa sopstvenim budžetom. Bitno je napomenuti da je najnovijim Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana[153] NPM koji je ranije funkcionisao na nivou sekretarijata, sada predviđen kao posebna organizaciona jedinica na nivou odeljenja i da je broj zaposlenih povećan.

4.1.2. Da li treba proširiti nadležnost Zaštitnika građana?

Akcionim planom za pregovaračko Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, predviđena je obaveza donošenja izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana.[154] Kao nosilac pomenute aktivnosti, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave formiralo je Posebnu radnu grupu za izradu teksta Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana još krajem 2016. godine.

Godinu dana kasnije, krajem 2017. godine Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave objavilo je Polazne osnove[155] za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana i pokrenulo postupak *onlajn* konsultacija. Polazne osnove predviđaju minimalne izmene koje bi trebale na bolji način da urede odnose Narodne skupštine i Vlade sa institucijom Zaštitnika, pa čak ni u ovom delu nisu jasno precizirani rokovi i mehanizmi da Narodna skupština i Vlada ispune svoje obaveze u odnosu na saradnju sa Zaštitnikom građana.

Propušteno je takođe i rešavanje pitanja jačanja nezavisnosti i efikasnosti ili obavljanja poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma. Nema predloga na koji način da se uredi odnos Zaštitnika građana s međunarodnim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava. Polazne osnove se bave i odnosom Zaštitnika građana i lokalnih ombudsmana koji često nose različite nazive, pa je predloženo da lokalni ombudsmani ne mogu da upotrebljavaju nazive i simbole ove institucije.

152 „Pašalić neovlašćeno snima razgovore sa zaposlenima", *Danas*, 9. maj. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/pasalic-neovlasceno-snima-razgovore-sa-zaposlenima/.

153 Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana (363–241/2019 od 1. marta 2019. godine). Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/142/pravilnik%201.pdf.

154 Vidi više u *Izveštaj 2017*, III.4.4.1.

155 *Polazne osnove za izradu nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zaštitnika građana*, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Beograd, decembar 2017. Dostupna na: https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/111217-osnove-nacrta-zakona-o-zastiti-gradjana.pdf.

Garancija nezavisnosti Zaštitnika građana bila bi ojačana kada bi Zaštitnik imao veća ovlašćenja u pogledu predlaganja i izvršenje sopstvenog budžeta ali je, nažalost, ovo izostavljeno iz Polaznih osnova iako je to bilo predviđeno predlogom iz 2014. godine.[156] Propušteno je i da se preciziraju kazne predviđene za neizvršavanje obaveza propisanih Zakonom o Zaštitniku građana.[157]

Uprkos tome što se Vlada Akcionim planom za Poglavlje 23 obavezala da će usvajanje izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku sprovesti do IV kvartala 2016. godine, zadati rok je odavno propušten. Prema nekim informacijama javna rasprava za usvajanje izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana bila je predviđena za letnje mesece 2019. godine, usvajanje za kraj godine to se nije dogodilo.

Iz svega navedenog može se zaključiti da efikasnost i delotvornost rada Zaštitnika nije unapređena novim zakonskim rešenjima i pored velike potrebe da se broj nadležnosti u mnogim oblastima u kojima ova institucija ima nadležnost ojača, posebno u delu koji se odnosi na primenu preporuka i izvršenje odluka Zaštitnika kada vrši kontrolu rada uprave. Stiče se utisak da i građani sve manje veruju da Zaštitnik ima mogućnost da zaštiti njihova prava pošto broj obraćanja ovoj instituciji opada.

Zbog ovoga je važno jačati efikasnost u onim nadležnostima koje Zaštitnik već ima, a sačekati sa proširenjem nadležnosti Zaštitnika na nove oblasti jer institucija još uvek nema kapaciteta za obavljanje nadležnosti koje su već određene Zakonom, tako da bi bilo kakvo proširenje nadležnosti bilo opasno.[158] Uprkos ovome od sredine 2017. godine u javnosti se sve češće pojavljuju inicijative da se proširi nadležnost Zaštitnika građana na sudsku granu vlasti i na zaštitu medijskih sloboda i posebno novinara i njihovog profesionalnog i radnog statusa.

Zaštitnik građana, Zoran Pašalić, često u javnosti iznosi mišljenje da bi institucija Zaštitnika trebala da vrši kontrolu sudske uprave i postupanje sudova po rokovima, mada tu inicijativu za sada nije formalizovao.[159] Predlog Zaštitnika građana o proširenju nadležnosti ove institucije na sudsku granu vlasti, naišao je na osudu stručne javnosti. Stručnjaci su mišljenja da se rešenja za neefikasan rad sudova ne mogu tražiti u drugim granama vlasti ili spoljnim faktorima van pravosuđa.[160] Na reakciju stručne javnosti, Zaštitnik građana je u svom saopštenju, između ostalog,

156 Vidi: Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2014. Dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/zakoni/pz_zastitnik_gradjana00599_cyr.doc.

157 Iskustva Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti govore o tome da novčane kazne nisu delotvorno sredstvo da se organ javne vlasti prinudi da postupi u skladu sa zakonom, već da se novac u tom slučaju preliva iz budžeta u budžet.

158 Vidi više u: *5 godina: Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015–2019. godiine*, YUCOM, 2019, str. 17–18.

159 „Zaštitnik građana: Neefikasnost i neažurnost sudova nameće proširenje nadležnosti i na kontrolu sudske uprave", *Dijalog.net,* 10. decembar 2018. godine. Dostupno na: https://www.dijalog.net/zastitnik-gradana-neefikasnost-i-neazurnost-sudova-namece-prosirenje-nadleznosti-i-na-kontrolu-sudske-uprave/.

160 „Ombudsmanova ideja opasna po nezavisnost sudstva", *Danas,* 8. oktobar 2018. godine.

odgovorio da je izrečen niz proizvoljnih i netačnih konstatacija, kao i da stručnjaci očigledno nisu upoznati sa činjenicom da se punom kontrolom sudova bave ombudsmani Finske i Švedske, a kontrolom sudske uprave ombudsmani mnogih država članica Evropske unije, kao i država bivše Jugoslavije.[161]

U jednoj analizi naveden je važan argument protiv proširenja nadležnosti ombudsmana na pravosuđe pa se konstatuje da se tim povodom otvara dilema da li je uz postojeći Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (koji se u praksi pokazao kao relativno efikasan), potrebno uspostavljati dodatni mehanizam za zaštitu ovog prava u okviru funkcija Zaštitnika građana i predlaže da je racionalnije da se unapređuje postojeći zakonski okvir zaštite prava na suđenje u razumnom roku, umesto proširivanju nadležnosti Zaštitnika građana i dupliranju procedura po ovom pitanju.[162]

Druga ideja koja se tiče proširenja nadležnosti Zaštitnika građana je inicijativa o formiranju jedinstvene medijske platforme na kojoj bi se evidentirali svi napadi na novinare, od fizičkih i napada na imovinu, preko pritisaka, do pretnji imovini i verbalnih pretnji. Ovu ideju Pašalić je uglavnom iznosio u javnost tako što je spominjao u intervjuima i javnim nastupima ali je tokom 2019. godine bio veoma aktivan u realizaciji ove ideje.

Aprila 2019. Zaštitnik građana se sastao sa predstavnicima udruženja i asocijacija novinara iz Srbije i sa novinarima štampanih i elektronskih medija u cilju razrade ideje o pokretanju onlajn platforme. Tada je zaštitnik izjavio da u Srbiji ne postoji jasna slika koji napad kako da se definiše, što dovodi do situacije da svako tumači i evidentira napade na svoj način: i tužilaštva, i sudovi, i policija, kao i novinarska udruženja i nevladine organizacije i objasnio da je cilj inicijative da u saradnji sa medijskim udruženjima, predstavnicima štampanih, elektronskih i digitalnih medija ustanovi medijsku platformu po uzoru na platformu koja već postoji u Evropi, u cilju beleženja svake vrste napada na predstavnike medija.[163]

I pored protivljenja jednog broja novinarskih udruženja i medijskih radnika u julu je medijskim udruženjima i asocijacijama dostavljen Predlog sporazuma o saradnji u oblasti uspostavljanja Platforme radi dobijanja dodatnih sugestija na konačan tekst sporazuma o, kako je Zaštitnik izjavio, pokretanju prve onlajn platforme u Srbiji u kojoj će se evidentirati svaki pojedinačni slučaj ugrožavanja bezbednosti i svaki oblik pritiska na novinare i medijske radnike. Predviđeno je da na izradi metodologije prikupljanja, verifikacije, klasifikacije, analizi i prezentaciji podataka o ugrožavanju bezbednosti novinara radi Radna grupa sastavljena od tima stručnjaka iz reda novinara, medijskih radnika, predstavnika Zaštitnika građana i *relevantnih stručnjaka*.[164]

---

161 Vidi više na sajtu Zaštitnika građana Republike Srbije: https://goo.gl/jXNmYK.

162 O ovome vidi više u publikaciji: *Pro i Contra analiza nadležnostiu Zaštitnika građana – poseban osvrt na pravosudne nadležnosti*, YUCOM, 2019, str. 6.

163 „Zaštitnik građana predlaže platformu koja beleži sve napade na novinare", *N1*, 15. decembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a552493/Zastitnik-gradjana-platforma-za-belezenje-napada-na-novinare.html.

164 *Predlog sporazuma o saradnji u oblasti uspostavljanja Platforme radi zaštite i unapređenja bezbednosti novinara*, Pravni portal, dostupno na: https://www.pravniportal.com/predlog-sporazuma-o-saradnji-u-oblasti-uspostavljanja-platforme-radi-zastite-i-unapredenja-bezbednosti-novinara/.

Reakcije strukovnih udruženja bile su uzdržane. Složili su se sa time da je model Saveta Evrope dobar, ali da je Savet Evrope u tom projektu krovno telo koje obezbeđuje funkcionisanje platforme, dok evidenciju pritisaka i napada vodi 12 medijskih organizacija a uloga Saveta Evrope je da vrši pritisak na države da pokrenu postupke i reše slučajeve koji su zabeleženi. Zato novinari smatraju da bi Ombudsman trebalo da bude samo telo koje vrši dodatni pritisak na državu da se slučajevi napada i pritisaka na novinare na neki način i reše.

Pored toga, mišljenja su da nije jasno kome je Zaštitnik građana ponudio učešće u izradi platforme, ko će biti u radnoj grupi jer se pominje da će platformu formirati Ombudsman, kao predstavnik države i partneri, bez navođenja ko su oni. Iz Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) podsećaju da su na njihovom internet sajtu zabeleženi slučajevi pritisaka i napada na novinare u Srbiji od 2008. godine do danas i da je baza sačinjena po međunarodno priznatoj metodologiji i klasifikaciji iz domaćeg zakonodavstva i dodali da će predlogu Zaštitnika građana pristupiti sa oprezom.[165]

Kao ilustraciju zabrinutosti novinara o svrsi stvaranja platforme može da posluži izjava kakva je svrha osnivanja platforme predstavnice NUNS, Tamare Filipović koja smatra da „naša država nekako najviše voli da ispunjava formu, a iza te forme ne vidimo uvek svrhu. Zato nas i brine da je ovo formiranje još jedne radne grupe koja će nešto da radi, a zapravo na terenu neće poboljšati situaciju za novinare".[166]

Ova uzdržanost novinara, posebno onih koji rade u nezavisnim medijima potiče od straha da ovo nije još jedna nova organizacija koja ima za cilj da utiče na stvaranje paralelne institucije koja bi se bavila stanjem u medijima što je inače tendencija vlasti u poslednjih par godina.[167]

Istrajavanje i upornosti Zaštitnika da se njegova nadležnost proširi na zaštitu novinara pokazana je u poruci da „iako je Nacrt zakona o Zaštitniku građana okončan, tražićemo proširenje nadležnosti i u domenu zaštite novinara".[168] Na istom portalu citirani su izvodi iz saopštenja koje je Zaštitnik objavio na svom sajtu u kome se navodi da je *blokada RTS kojoj su izloženi svi koji su se zatekli u zgradi vrhunac nasilja do te mere da se novinarima ograničava ulazak i izlazak iz zgrade*.[169] To je prva

165 „Može li Zaštitnik građana da zaštiti novinare?", *Radio Slobodna Evropa*, 24. jul. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/moze-li-zastitinik-gradjana-da-zastiti-novinare/30073553.html.

166 *Ibid*.

167 O stvaranju paralelnih politički organizovanih nevladinih organizacija i vladinih nevladinih organizacija i paralelnih institucija i komisija vidi više u poglavlju II.9.2.

168 „Pašalić: Proširiti nadležnost Zaštitnika građana i u domenu zaštite novinara", *Dijalog*. net, 13. decembar. Dostupno na: https://www.dijalog.net/pasalic-prosiriti-nadleznost-zastitnika-gradana-i-u-domenu-zastite-novinare/.

169 Blokadu RTS organizovala je koalicija opozicionih partija okupljenih oko Saveza za Srbiju tražeći da javni servis profesionalno i tačno izveštava javnost i u toku koje nije bilo nikakvih incidenata. Saopštenje Zaštitnika građana povodom sve učestalijih napada na novinare. Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6400-s-psh-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-v-d-sv-uc-s-li-ih-n-p-d-n-n-vin-r.

izjava u kojoj je Zaštitnik pomenuo konkretnu situaciju pritisaka na novinare iako je u trajanju njegovog mandata bilo bezbroj slučajeva napada o kojima se nikada tako konkretno nije izjašnjavao već su saopštenja uvek bila uopštena.

Ideje o proširenju nadležnosti nisu nove i u prošlosti se pominjala i ideja da Zaštitnik postane telo nadležno za izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u Srbiji, ali se od te ideje odustalo zbog nedostatka kapaciteta za obavljanje nadležnosti koje su već određene Zakonom.

4.1.3. Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM)

Osnivanje Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture je obaveza koju je Srbija prihvatila ratifikacijom Opcionog protokola uz Konvenciju protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka[170] decembra 2005. NPM je uspostavljen 2011. godine Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola.[171] U Srbiji je izabran model NPM po kome Zaštitnik građana obavlja nadležnosti NPM u saradnji sa ombudsmanima autonomnih pokrajina i udruženjima građana čije su aktivnosti usmerene na unapređenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda.[172]

Zaštitnik je ovlašćen da obavlja posete i redovno proverava tretman lica lišenih slobode u ustanovama zadržavanja,[173] da nasamo razgovara sa njima i svim zaposlenima u ustanovi i da pristupi podacima od značaja za ostvarenje cilja preventivnog delovanja, bez obzira na stepen tajnosti. On takođe daje preporuke nadležnim organima u cilju poboljšanja tretmana i položaja ovih lica i radi sprečavanja mučenja, surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, da podnosi predloge i daje mišljenja u vezi sa važećim ili predloženim zakonima, dok su nadležni organi dužni da razmotre preporuke NPM radi otklanjanja uočenih nedostataka koji mogu dovesti ili dovode do torture.[174]

Ako se analizira delovanje NPM u 2019. godini, može se zaključiti da se broj poseta koje je NPM izvršio smanjuje iz godine u godinu. Tako je, na primer, prema podacima na sajtu Zaštitnika građana na kome se objavljuju izveštaji o posetama ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode u toku 2019. godine u okviru NPM obavljeno samo 9 poseta policijskim stanicama (većina je bila nenajavljena što je dobro), što zabrinjava jer je u većini izveštaja međunarodnih tela (npr. CPT i Specijalni izvestilac za mučenje i drugo surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje

170 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori),* 16/05 i 2/06.

171 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori),* 7/11.

172 Član 2a Zakona o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola.

173 Ustanove za zadržavanje koje posećuje NPM Srbije su ustanove za izvršenje krivičnih sankcija (kazneno-popravni zavodi, okružni zatvori, Specijalna zatvorska bolnica u Beogradu i Vaspitno-popravni dom Kruševac), zatim ustanove dečije i socijalne zaštite, psihijatrijske ustanove, policijske stanice više područnih policijskih uprava, centri za azil.

174 Nadležnost Zaštitnika građana u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode propisana Zakonom o Zaštitniku građana podudara se sa mandatom NPM predviđenim Opcionim protokolom.

ili kažnjavanje Srbija kritikovana za stanje u oblasti zabrane zlostavljanja kada je reč o policijskim zadržavanjima.[175]

Pored poseta policijskim stanicama brojke na sajtu govore i o smanjenju broja poseta drugim ustanovama pa je tako na sajtu objavljeno da je u 2019. godini obavljeno 2 posete vojnim objektima, 5 poseta okružnim zatvorima ili kazneno popravnom domovima i 11 poseta psihijatrijskih ustanova ili domova. Zaštitnik je takođe obavljao i nadzor nad prinudnim udaljenjem stranaca iz Srbije u 5 slučajeva.

Pored smanjenja poseta iz izveštaja koji se sačinjavaju posle poseta može se zaključiti da se tokom poseta ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode više pažnje posvećeno materijalnim uslovima smeštaja lica lišenih slobode, proceduralnim neregularnostima i administrativnim pitanjima, a mnogo manje se odnose na indicije da unutar tih ustanova postoje slučajevi zlostavljanja.[176]

Može se primetiti da Zaštitnik nije preterano aktivan i ne pojavljuje se u javnosti kada se otvaraju pitanja postupanja policije, državnih organa, pa čak i najviših predstavnika vlasti u kojima ima elemenata povrede zabrane zlostavljanja. To je slučaj sa nekim postupcima koji su pokrenuti u ranijim godinama i po kojima organi uprave nisu postupali ali se ni zaštitnik nije preterano angažovao da utiče da se preporuke iz obavljenih kontrola ispune.[177]

Zaštitnik nije reagovao ni kada je policija primenjivala prekomernu silu prema jednom licu u vreme građanskog protesta u Beogradu, marta 2019. iako je na internetu bio objavljen snimak na kome se vidi da ga policijski službenici udaraju iako on ne pruža otpor. Kada je upitan da li će reagovati Zaštitnik je odgovorio da nije video snimak, ali je ipak izneo stav da nije u pitanju „mučenje" a da slučaj treba da rešava tužilaštvo i sud i da on ne može da reaguje dok se vodi drugi postupak kao i da unutrašnja kontrola policije treba da utvrdi da li je u ovom slučaju došlo do prekoračenja ovlašćenja policije.

Slična je reakcija i povodom hapšenja uzbunjivača Aleksandra Obradovića koji je ukazivao na povezanost oca ministra policije, Nebojše Stefanovića, sa firmom koja je trgovala oružjem i oštetila fabriku oružja Krušik u Valjevu.[178] Zaštitnik gra-

175 U 2014. godini obavljeno je skoro 50 poseta, a u 2017. godini 8, dok je u 2018. godini obavljeno samo 5 poseta. U 2014. godine udeo poseta policiji u odnosu na ukupan broj poseta NPM iznosio je oko 61%, dok je 2018. godine taj udeo bio tek nešto više od 11%. Vidi više u: *5 godina: Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015–2019. godiine*, YUCOM, 2019, str. 97.

176 *Ibid.*

177 To je, recimo slučaj povrede Konvencije o zabrani mučenja za šta je Komitet UN protiv mučenja utvrdio da je došlo do povrede Konvencije zbog izručenja turskog državljanina kurdskog porekla Turskoj i pored privremene mere koju je doneo Komitet, a Zaštitnik se ne izjašnjava po pritužbi podnetoj još decembra 2017. godine. Zaštitnik građana nije odlučio ni o pritužbi na rad policije, dostavljenoj septembra 2017. a koja se ticala naredbe policije da maloletnik iz Avganistana, bez pratnje roditelja, bez ličnih dokumenata i putne isprave i bez sredstava za izdržavanje napusti Srbiju.

178 Više o ovome vidi u poglavljima II.2.2.2. i III.3.6.

đana je izjavio ne može da kontroliše ni rad sudova i tužilaštava, da je njegova nadležnost da ispita da li je prilikom hapšenja bilo nepravilnosti i da će to učiniti bilo po prijavi Obradovića ili po sopstvenoj inicijativi.[179]

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[180] i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti[181].

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.

U Srbiji se pravo na slobodan pristup informacijama često koristi, ali se ono u mnogim situacijama teško ostvaruje bez intervencije Poverenika. Istovremeno se povećava broj slučajeva u kojima informacije ostaju uskraćene i posle odluke Poverenika. Državni organi najčešće odbijaju zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja pozivajući se na tajnost informacija, zloupotrebu prava i povredu privatnosti mada se tražene informacije u većini slučajeva odnose na državne ugovore, javne nabavke, troškove rada organa, investicije ili krivične postupke vođene protiv funkcionera.

Posle četiri godine u kojima godišnji izveštaji nezavisnih državnih institucija nisu razmatrani na plenarnoj sednici Narodne skupštine je konačno, jula 2019. godi-

179 „Pašalić: Tražićemo odgovor da li je poštovana procedura pri hapšenju Obradovića" (VIDEO), *UNS*, 15. oktobar. Dostupno na: http://www.uns.org.rs/sr/desk/vesti-iz-medija/86925/pasalic-trazicemo-odgovor-da-li-je-postovana-procedura-pri-hapsenju-obradovica-video.html.

180 *Sl. glasnik RS*, 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

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

ne parlament održao sednicu na kojoj su se ovi izveštaji našli na dnevnom redu, uključujući i Godišnji izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2018. godinu.[182] Promena prakse u odnosu na izveštaje nezavisnih državnih organa je pozitivno ocenjena u domaćoj i međunarodnoj javnosti budući da je u izveštajima Evropske komisije gotovo redovno kritikovana praksa po kojoj se izveštaji nisu razmatrali na plenarnim sednicama iako postoji obaveza Narodne skupštine da to čini.

Izveštaj Poverenika za 2018. godinu ujedno je obeležio poslednju godinu mandata Rodoljuba Šabića, prvog Poverenika od uspostavljanja ove institucije u Srbiji, koji je istekao 22. decembra 2018. godine. Do momenta podnošenja izveštaja nije bio izabran novi Poverenik tako da je izveštaj potpisala njegova zamenica Stanojla Mandić. U izveštaju se navodi da je 2018. godina, godina u kojoj se ova institucija za četrnaest godina postojanja susretala s najviše izazova u radu kako zbog odnosa nadležnih državnih organa prema instituciji, tako i zbog velikog broja predmeta koji su rešavani. Naime, Poverenik je u toku 2018. godine imao u radu i 3.086 žalbi iz prethodnog perioda, tako da je u toku te godine u radu bilo ukupno 6.432 žalbe. U 2018. je rešeno 3.974 predmeta, što je za 12,9% više nego u 2017. godini. U strukturi organa protiv kojih su izjavljivane žalbe prednjače ministarstva i drugi državni organi i organizacije protiv kojih je izjavljeno ukupno 1.846 žalbi (200 više nego 2017. godine). U izveštaju se navodi i da je broj žalbi potvrda zaključka da se pravo na pristup informacijama u velikoj meri teško ostvaruje bez podnošenja žalbe i angažovanja Poverenika, ali povećanje broja pritužbi takođe govori i o poverenju građana u rad ove nezavisne institucije.

Pored toga navodi se da su odbijanjem saradnje, nadležni ili kontrolisani organi često otežavali pa čak i onemogućavali Poverenika da preduzima zakonske mere ili su preduzete mere ostajale bez efekata. Reakcija i kritike pojedinih organa vlasti na račun Poverenika, pa i lica na visokim državnim funkcijama, negativno su uticale na ugled ovog nezavisnog tela, otežavali efikasan rad i skretali pažnju sa problema u vezi sa kršenjem prava, iako je Poverenik preduzimajući mere protiv odgovornih lica postupao u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima. Poverenik je naveo da je od Vlade zatražio u 65 slučajeva da obezbedi da se izvrše njegova rešenja i dostave informacije, ali ni u jednom slučaju nije dobio odgovor da je to učinjeno, pa je javnost i ove godine ostala uskraćena za informacije o nekim najosetljivijim pitanjima koja su od interesa javnosti, među kojima su detalji iz izveštaja o unutrašnjoj kontroli MUP-a u vezi sa slučajem bespravnog rušenja u Savamali,[183] zatim postupcima koje je Više tužilaštvo u Beogradu vodilo protiv ministra finansija Siniše Malog, informacijama o radnom angažovanju pojedinih narodnih poslanika i funkcionera na Visokoj medicinskoj školi strukovnih studija u Ćupriji.

182 Izveštaj Poverenika za 2018. godinu dostupan na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2018/latGI2018.pdf.

183 O slučaju Savamala vidi više u *Izveštaj 2017*, III.4.2.

Narodna skupština je posle razmatranja usvojila zaključke[184] u kojima je izražena podrška aktivnostima na pripremi izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, obezbeđivanje izvršavanja konačnih, izvršnih i obavezujućih rešenja Poverenika, kao i poštovanja osnovnih načela slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite podataka, međutim oni ne odražavaju stvarno stanje navedeno u Godišnjem izveštaju Poverenika.[185] Izveštaj sadrži drugačiju ocenu stanja, govori o tome da mnogi organi vlasti godinama ne ispunjavaju zakonske obaveze, ne objavljuju informatore o radu, ne sprovode obuke zaposlenih i ne dostavljaju Povereniku izveštaje o sprovođenju a da zbog toga ne trpe nikakve posledice iako je neizvršavanje svake od ovih obaveza sankcionisano kao prekršaj.

4.2.1. Izbor novog Poverenika

Mandat Rodoljuba Šabića koji je bio na funkciji Poverenika dva sedmogodišnja mandata, istekao je 22. decembra 2018. godine, do kada je trebalo da bude izabran novi Poverenik, međutim to se nije dogodilo sve do jula 2019. godine. Još pre isteka mandata Rodoljuba Šabića, grupa organizacija civilnog društva, medija, predstavnika poslovne, stručne i naučne zajednice apelovala je da se sprovede blagovremen i transparentan postupak izbora novog čelnika ove nezavisne institucije, u skladu sa zakonom.[186] Organizacija *CRTA* je pokrenula akciju „Hoću Poverenika a ne poslušnika!"[187] kako bi skrenula pažnju da proces izbora Poverenika još nije pokrenut, ali i da je neophodno poštovati kriterijume transparentnosti, otvorenosti, integriteta i da građani budu informisani ko su potencijalni kandidati.

I u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu[188] objavljenom krajem maja navedeno je da je mandat prethodnog Poverenika odavno okončan i da je potrebno da se izbor njegovog naslednika obavi na transparentan način, posebno ističući potrebu da se rad same institucije unapredi tako što bi se povećala finansijska sredstva za rad institucije i broj zaposlenih.[189]

Predsednik Odbora za kulturu i informisanje Mirko Krlić, izjavio je u martu 2019. godine za Insajder da će započeti izbor čim za to dobije instrukcije od najvećih političkih aktera, dodajući da „građani ne osećaju nikakav nedostatak" zbog toga što

184 Zaključak povodom razmatranja Izveštaja Poverenika od 15. jula 2019. godine. Dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2019/RS33–19.pdf.

185 Primedbe na Zaključke Narodne skupštine dala je i organizacija Transparentnost Srbija. Dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10594-komentar-predloga-zakljucaka-povodom-razmatranja-izvestaja-poverenika-za-2018.

186 Vidi više u *Izveštaj 2018*, III.3.1.

187 Vidi više na: https://srbijadoinformacija.rs/pismo/.

188 „Republika Srbija – Izveštaj za 2019. godinu", Radni dokument Komisije, Evropska komisija, Brisel, 29. maj 2019. godine. Dostupno na srpskom jeziku na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf.

189 *Ibid.,* str. 27.

još uvek nije izabran novi Poverenik jer je „prethodni bio politička ličnost".[190] Krlić je i ranije, u više navrata najavljivao pokretanje postupka za izbor novog Poverenika, međutim, do toga nije došlo.[191] Osim Krlića i organizacija civilnog društva, o procesu izbora novog poverenika se izjašnjavao i šef Poslaničke grupe SNS Aleksandar Martinović, navodeći da „ima nekoliko ozbiljnih kandidata za novog poverenika", kao i „da će njihov predlog u svakom slučaju biti sušta suprotnost bivšem Povereniku, Rodoljubu Šabiću".[192]

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisan je kriterijum za izbor Poverenika.[193] Međutim, problematično je to što su tim zakonom kao i novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, uslovi suviše široko postavljeni, posebno u oblasti unapređenja i zaštite ljudskih prava, jer nije naznačeno o kojim se konkretno pravima govori. Organizacije civilnog društva pozvale su nadležni skupštinski Odbor da navedene kriterijume za izbor tumači što je više moguće prema pravima koje Poverenik štiti, kao i da proces bude transparentniji, a javnost informisana o kandidatima i njihovim biografijama putem javnog servisa. Osim toga, inicijativom se tražilo ispunjenje dva osnovna kriterijuma koje mora da poseduje Poverenik, a to su lični integritet i nezavisnost u odnosu na političke stranke i visok stručni nivo u oblastima prava koja štiti.[194]

I pored stalnih zahteva za hitno pokretanje inicijative za izbor novog Poverenika Odbor za kulturu i informisanje Skupštine Srbije je tek 14. juna 2019. godine, uputio poziv poslaničkim grupama da predlože kandidata za novog Poverenika, a svaka poslanička grupa je bila u obavezi da u roku od sedam dana od dana upućivanja poziva podnese Odboru obrazložen predlog svog kandidata.[195] Osim činjenice da je dat suviše kratak rok za predlog kandidata, sporan je bio i jedan od predviđenih uslova, a to je da „kandidat ne može biti osoba koja obavlja funkciju ili je zaposlen u drugom državnom organu ili političkoj stranci". Nekoliko organizacija

190 „Krlić: Čim dobijem instrukcije SNS i partnera počinjemo izbor novog poverenika", *Insajder,* 22. mart. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/13857/.

191 „Skupština počinje biranje novog poverenika, opozicija strahuje da će i na Šabićevo mesto doći partijski kadar", *Insajder*, 4. novembar. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/tema/12468/ i „Za SNS izbor poverenika ozbiljno pitanje, ne želimo da lomimo preko kolena", *Insajder*, 11. februar, dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/13433/.

192 „Martinović: Kandidat za Poverenika biće sušta suprotnost Šabiću", *Danas*, 28. januar. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/martinovic-kandidat-za-poverenika-bice-susta-suprotnost-sabicu/.

193 Prema čl. 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, za Poverenika se bira lice koje je završilo pravni fakultet, ima najmanje 10 godina radnog iskustva, ispunjava uslove za rad u državnim organima i ima priznat ugled i stručnost u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava.

194 Vidi više u: Predlog članovima Odbora za kulturu i informisanje Narodne skupštine Republike Srbije – Kriterijumi za izbor kandidata za Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2018/12/Kriterijumi-za-izbor-kandidata-za-Poverenika-za-informacije-od-javnog-zna%C4%8Daja-i-za%C5%A1titu-podataka-o-li%C4%8Dnosti.pdf.

195 „Poslaničke grupe dobile poziv da predlože kandidate za poverenika", *N1*, 14. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a491951/Poslanicke-grupe-dobile-poziv-da-predloze-kandidate-za-poverenika.html.

civilnog društva je Odboru uputilo zajedničko saopštenje, kojim je traženo povlačenje navedenog uslova koji nije predviđen zakonom.[196] Sporno je bilo i to što je poziv bio upućen samo poslaničkim grupama, ali ne i zainteresovanoj javnosti.

Poslaničke grupe su predložile tri kandidata i to: poslanička grupa SNS, Milana Marinovića, vršioca dužnosti predsednika Prekršajnog suda u Beogradu, Pokret socijalista, Narodna seljačka stranka i Ujedinjena seljačka stranka Bojana Milosavljevića, advokata iz Velikog Gradišta i tri poslaničke grupe – Demokratska stranka (DS), Stranka moderne Srbije (SMS) i Socijaldemokratska stranka (SDS) Nevenu Ružić, pomoćnicu generalnog sekretara Službe Poverenika čiju kandidaturu je podržalo više od 70 organizacija civilnog društva[197] obrazlažući podršku njenim iskustvom, stručnošću koju je pokazala u dosadašnjem radu, ličnim integritetom, profesionalizmom i članstvom u međunarodnim telima koje pokrivaju delokrug rada Poverenika.[198]

Na javnoj sednici Odbora za kulturu i informisanje obavljeni su razgovori sa kandidatima u trajanju od samo nekoliko minuta što ukazuje da je izbor bio već dogovoren u skupštinskoj većini i da kvaliteti ponuđenih kandidata kao i njhovo iskustvo, integritet i profesionalizam nisu bili presudni prilikom izbora. Sednica je iskorišćena i da se ponovo otvori rasprava o tome da li novi Poverenik treba da vodi politiku kontinuiteta ili diskontinuiteta sa prethodnim Poverenikom. Većinom glasova (ukupno 10) odlučeno je da Milan Marinović bude predložen kao kandidat[199] za novog Poverenika.[200] Predlog kandidature Milana Marinovića upućen je Skupštini na razmatranje, dok je istovremeno, sa šest meseci zakašnjenja, Skupštini predloženo usvajanje odluke o prestanku dužnosti Rodoljuba Šabića.[201]

Vanrednu skupštinsku sednicu obeležile su nove optužbe poslanika SNS na račun nekadašnjeg Poverenika.[202] Rasprava na plenarnoj sednici Narodne skupštine

196 „Skupština da povuče sporni uslov za izbor poverenika", Transparentnost Srbija. Dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/10584-skupstina-da-povuce-sporni-uslov-za-izbor-novog-poverenika.

197 „Nevena Ružić za poverenicu", *Peščanik*, 19. jun. Dostupno na: https://pescanik.net/nevena-ruzic-za-poverenicu/.

198 U martu 2019. godine, na Međunarodnoj konferenciji poverenika za informacije u Johanezburgu (Južnoafrička Republika) usvojena je Rezolucija o uspostavljanju Međunarodne konferencije poverenika za informacije kao stalne mreže organa nadležnih za zaštitu prava na pristup informacijama (ICIC). Usvojena je Povelja Međunarodne konferencije, a do uspostavljanja organa Međunarodne konferencije, odlučeno je da poslove predviđene Poveljom obavlja Radna grupa za upravljanje, čija je članica, ispred srpskog Poverenika, Nevena Ružić. Vidi više na: https://www.poverenik.rs/sr-yu/.

199 „Milan Marinović kandidat za novog Poverenika", *Danas*, 1. jul. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/milan-marinovic-kandidat-za-novog-poverenika/.

200 Za kandidatkinju Nevenu Ružić glasao je jedan poslanik, dok kandidat Bojan Milosavljević nije dobio nijedan glas.

201 Odluka o prestanku dužnosti Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljuba Šabića: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2019/RS37–19.pdf.

202 Petnaesto vanredno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije u Jedanaestom sazivu, Narodna skupština Republike Srbije, 22. jul. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/Petnae-

je iskorišćena za još jedno diskreditovanje i uvrede na račun Šabića pa je, na primer, poslanik SNS Aleksandar Marković rekao da smo „dugi niz godina" imali poverenika koji se „umesto svojim poslom bavio isključivo, jedino, i samo dnevnom politikom i napadima na Aleksandra Vučića, Srpsku naprednu stranku, poslanike SNS i Vladu Srbije".[203]

Za novog Poverenika izabran je Milan Marinović, zapravo bez prethodno održane javne rasprave i detaljnog razmatranja kandidata.[204] Bojazan koja postoji u javnosti na koji način će ova institucija ubuduće funkcionisati može se objasniti pre svega time da novoizabrani Poverenik nema iskustva s primenom ova dva veoma važna i zahtevna zakona,[205] ali takođe i zbog izjava predstavnika poslaničke grupe koja ga je predložila da će on biti „sušta suprotnost" Šabiću, iako je rad prethodnog Poverenika bio redovno pohvaljivan i u domaćoj i u međunarodnoj javnosti. Ubrzo po stupanju na mesto Poverenika, Marinović je gostovao na *TV Prva*, kada je naglasio da neće trpeti pritiske sa bilo koje strane, jer „nije pristao da bude Poverenik da bi sprovodio bilo čiju političku volju, već da bi radio u interesu građana i države". Izjavio je takođe da ne smatra da je njegova nezavisnost dovedena u pitanje činjenicom da je na mesto Poverenika izabran zahvaljujući predlogu vladajuće koalicije i da je izabran zbog svoje objektivnosti, stručnosti, nezavisnosti i samostalnosti u svom radu.[206] Budući da je tek par meseci pre kraja 2019. godine počeo da radi još uvek nije moguće oceniti da li ove izjave mogu biti potvrđene u praksi.

4.2.2. „Slobodan" pristup informacijama od javnog značaja

Od kada je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja počeo da se primenjuje javljale su se teškoće oko njegove primene jer organi javne vlasti nisu uvek bili spremni da javnosti dostave tražene informacije. Posle nekoliko godina delovanja Poverenika, iako veoma sporo i teško, formirala se svest da je to zakonska obaveza i da svi organi koji poseduju informacije od javnog značaja moraju da poštuju zakonske obaveze, međutim, u poslednjih nekoliko godina upadljivo

---

sto_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Jedanaestom_sazivu.37055.941.html.

203 „Poslanici o izboru novog poverenika", *N1*, 24. jul. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a502386/Poslanici-o-izboru-novog-poverenika.html.

204 Odluka o izboru Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Milana Marinovića: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2019/RS38–19.pdf.

205 U zvaničnoj biografiji Marinovića navodi se da je on kao sudija za prekršaje i sudija Prekršajnog suda od 1998. godine štitio ljudska prava, te da je kao sudija Prekršajnog suda u Beogradu postupao u sudskim postupcima po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama i Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. Bio je član radne grupe koja je uradila Nacrt zakona o zaštiti uzbunjivača, a postupao je i po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Vidi više na: https://www.istinomer.rs/akter/milan-marinovic/.

206 „Novi poverenik: Neću trpeti pritiske, niti sprovoditi bilo čiju političku volju", *N1*, 29. jul. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a503392/Novi-poverenik-Necu-trpeti-pritiske-niti-sprovoditi-bilo-ciju-politicku-volju.html.

je sve češće odbijanje organa javne vlasti da dostave na uvid tražene informacije i ignorisanje zahteva Poverenika. To se nastavilo i u 2019. godini, a za ovu tvrdnju ima dosta primera. Navešćemo samo neke.

Recimo, rešenjem Poverenika od 9. maja 2019. godine[207] naloženo je gradonačelniku grada Beograda da obavesti Savet za borbu protiv korupcije da li poseduje ugovor zaključen između Grada Beograda i Republike Srbije kojim se regulišu troškovi uređenja građevinskog zemljišta na lokaciji obuhvaćenoj planskim dokumentom iz člana 2 Zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi",[208] i da, ukoliko takav ugovor poseduje, dostavi njegovu kopiju Povereniku.[209] Grad Beograd nije dostavio nikakav odgovor ni po zahtevu Poverenika da se izjasni na navode žalbe Saveta.[210]

U aprilu je JKP Direkcija za javni prevoz grada Niša, kao organ javne vlasti, pribegla nešto drugačijem načinu otežavanja ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, i to odbijanjem da prima akte koje joj upućuje Poverenik. Naime, Direkcija je najpre odbila da primi akt Poverenika od 16. oktobra 2018. godine, kojim joj je naloženo da se izjasni na žalbu novinara portala *Južne vesti*, izjavljenu zbog „ćutanja uprave". Nakon toga, nije primila ni rešenje Poverenika od 18. marta 2019. godine,[211] kojim joj je naloženo da dostavi tražene informacije.[212] Poverenik je o ovom slučaju, bez odlaganja, obavestio[213] Upravnu inspekciju radi preduzimanja daljih mera iz njihove nadležnosti, budući da je onemogućavanje i otežavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja sankcionisano kao poseban prekršaj. U Saopštenju Poverenika je navedeno da se tražene informacije odnose na trošenje javnog novca i raspolaganje sredstvima rada.[214]

207 Rešenje Poverenika broj: 071-01–2880/2019–03 od 9. maja 2019. godine. Dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/resenja/2019/071-01–2880–2019–03.pdf.

208 O svemu što se događalo u vezi sa realizacijom projekta Beograd na vodi i nepravilnostima koje su se dešavale povodom ugovora sa investitorom i uslovima za njegovu realizaciju vidi u: *Izveštaj 2016*, II.12.4.

209 Rešenje Poverenika je Grad Beograd primio 14. maja 2019. godine, a rok za postupanje po tom rešenju istekao je 17. maja 2019. godine. Prethodno je Savet za borbu protiv korupcije izjavilo žalbu Povereniku zbog „ćutanja" Grada Beograda – gradonačelnika, po zahtevu od 5. marta 2019. godine, kojim su tražene navedene informacije.

210 Vidi Saopštenje Poverenika na: https://www.poverenik.rs/sr-yu/.

211 Rešenje Poverenika dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/resenja/2019/3514resenje.pdf.

212 Pošiljka se Povereniku vratila kao neuručena, sa napomenom dostavljača da je dostava pokušana 21. i 22. marta 2019. godine i da je zbog neuručenja iste, ostavljeno obaveštenje u poslovnoj prostoriji organa. Ni nakon proteka roka od 15 dana, nakon ostavljanja obaveštenja, organ nije preuzeo pomenuto pismeno.

213 Pismo upućeno Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave dana 11. aprila 2019. godine. Dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/resenja/2019/3514MDULS.pdf.

214 Vidi Saopštenje Poverenika na: https://www.poverenik.rs/sr-yu/.

Poverenik je takođe naložio Telekomu da u što kraćem roku odgovori na zahtev novinarke KRIK i dostavi ugovor zaključen između državnog Telekoma i dve ofšor firme registrovane na Kipru[215] o kupovini kablovskog operatera *Kopernikus technology*, ukoliko ga poseduje. Naime, ugovor nije objavljen ni 10 meseci od njegovog potpisivanja, a novinarka KRIK ga je više puta zatražila od Telekoma, međutim odgovor joj nikada nije stigao mada su novinari KRIK došli do podatka da se radi o 195 miliona evra.[216]

Veliku pažnju javnosti je u jesen 2019. godine izazvala vest o umešanosti oca ministra unutrašnjih poslova, Nebojše Stefanovića, u sumnjivu kupovinu i prodaju oružja proizvedenog u fabrici oružja Krušik iz Valjeva. Naime, radnika ove fabrike, Aleksandara Obradovića,[217] su pripadnici Bezbedonosno informativne agencije (BIA) uhapsli 18. septembra 2019. na njegovom radnom mestu pod pretpostavkom da je bio izvor za tekstove objavljene na portalu BIRN[218] i sajtu Arms voč (*Arms Watch*).[219] Pošto se radi o informacijama koje je navodno Obradović dostavio javnosti novinari su se tim povodom obratili Povereniku. Poverenik je izjavio da ne zna detalje slučaja, osim onoga što je objavljeno u medijima, da je Obradović verovatno imao osnova da veruje da su informacije koje poseduje istinite, što je jedan od uslova da postane uzbunjivač, ali da nije poštovao takozvane kanale uzbunjivanja, jer je zakonom striktno propisano da se neko ko želi da bude uzbunjivač mora koristiti ili internim ili eksternim kanalima uzbunjivanja. Izneo je mišljenje da je reč o podacima koji se mogu smatrati informacijama od javnog značaja i nadležni organi, tužilaštvo i javnost imaju pravo da ih provere. Kada je upitan da komentariše da li je opravdano da Aleksandar Obradović bude u kućnom pritvoru iako treba da ima status uzbunjivača i da bude zaštićen, Poverenik je odgovorio da je „dobro da je njegov slučaj sada javan i da je javnost zainteresovana za njegovu sudbinu", kao i da je „dobro da je sud reagovao iako prekasno, i da ga je pustio iz pritvora".[220] Zapravo, nije dao odgovor na pitanje.

---

215 Jedna firma je „Kopernikus Corporation (Cyprus) Ltd", iza koje, prema saznanjima KRIK-a, stoji Srđan Milovanović, novi vlasnik *TV Prva* i *02* i brat poverenika Srpske napredne stranke. Iza druge firme, „KPNK CY Holdings Limited", stoji poljski investicioni fond *Abris*.

216 „Poverenik: Telekom da KRIK-u dostavi ugovor o kupovini Kopernikusa", *KRIK*, 21. avgust. Vidi više na: https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=491. O kupovini ovog kablovskog operatera vidi više u *Izveštaj, 2018*, III.2.6.

217 Aleksandar Obradović je IT stručnjak iz Valjeva, zaposlen u fabrici Krušik, gde je nekoliko godina prikupljao dokumenta koja, kako je on smatrao, osnovano dokazuju da je najviši državni vrh Srbije povezan sa trgovinom oružjem.

218 „BIRN Srbija otkriva detalje hapšenja uzbunjivača iz Krušika", *BIRN*. Vidi na: https://www.glasamerike.net/a/birn-srbija-otkriva-detalje-slu%C4%8Daja-uzbunjiva%C4%8Da-iz-kru%C5%A1ika-/5121988.html.

219 Vidi na: http://armswatch.com/leaked-arms-dealers-passports-reveal-who-supplies-terrorists-in-yemen-serbia-files-part-3/

220 „Poverenik: Akcija hapšenja Obradovića nije bila primerena, ispitati sve navode oko trgovine oružjem", *Insajder*, 20. oktobar. Vidi više na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15885/.

4.3. Agencija za borbu protiv korupcije

4.3.1. Normativni okvir

Srbija je ratifikovala Konvenciju UN protiv korupcije (UNCAC),[221] Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dodatnim protokolima (UNTOC),[222] kao i antikoruptivne propise Saveta Evrope – Konvenciju o krivičnopravnoj korupciji i njen Dodatni protokol[223] i Konvenciju o građanskopravnoj korupciji.[224]

Konvencija UN protiv korupcije je glavni pravni instrument globalne borbe protiv korupcije a njena primena je jedan od bitnih Milenijumskih razvojnih ciljeva UN. Potpisnice konvencije su usvojile i normativn akta (rezolucije) koje se odnose na praćenje primene konvencije, prikupljanje informacija, harmonizaciju nacionalnog zakonodavnog okvira sa odredbama konvencije, uspostavljanje međuvladinih radnih grupa za pitanja povraćaja nezakonito stečene imovine i za tehničku pomoć i promovisanje najboljih antikorupcijskih praksi. Član 6 UN Konvencije protiv korupcije propisuje da država članica ima obavezu da osnuje telo (ili tela) za sprečavanje korupcije, kome treba da obezbedi nezavisnost kako bi efikasno vršilo svoju funkciju neometano od bilo kakvog neopravdanog uticaja, materijalna sredstva i kvalifikovano osoblje.

Srbija je ispunila obavezu osnivanja tela za sprečavanje korupcije usvajanjem Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije[225] kojim je osnovana Agencija za borbu protiv korupcije, samostalan i nezavisan državni organ koji nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije,[226] Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije[227] i daje preporuke i mišljenja na primenu ovog zakona i nadležna je da pokreće postupak i izriče mere zbog njegove povrede.

Međutim, i pored toga što Agencija deluje već deset godina, ona se od samog osnivanja susretala s velikim izazovima na koje najčešće nije adekvatno reagovala tako da je godinama njen rad izložen kritikama u javnosti, posebno organizacija civilnog društva koje se bave korupcijom.[228] Takođe se često postavlja pitanje njene nezavisnosti, posebno kada se ima u vidu da je u januaru 2018. godine za direktora Agencije izabran Dragan Sikimić, za koga su mediji objavili niz informacija koje ga dovode u vezu sa vladajućom političkom strankom, Srpskom naprednom strankom iako se u stavu 2, člana 16 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije izričito predviđa da direktor ne može biti član političke stranke.[229]

221 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 12/05.

222 *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/01.

223 *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 2/02 i *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 18/05.

224 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 102/07.

225 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10, 66/11 – odluka US, 67/13 – odluka US, 112/13 i 8/15 – odluka US.

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

227 Dostupno na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Akcioni_plan_za_sprovodjenje_Strategije.pdf.

228 Vidi više na: http://transparentnost.org.rs/.

229 O izboru direktora Agencije i članova Odbora Agencije vidi vise u *Izveštaj 2018*, III.3.3.

Rad Agencije nikada nije bio dovoljno vidljiv u javnosti, niti je ikada bio značajno efikasan u borbi protiv korupcije. Bez obzira na preporuke i mišljenja koje je Agencija upućivala nekim organima uprave na različitim nivoima vlasti, opšti je utisak da se one ne poštuju. Jedan od razloga za ovakvo stanje je i činjenica da se odugovlačilo sa donošenjem novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, odnosno Zakona o sprečavanju korupcije, koji bi trebalo da bude zamena važećem zakonu, i sa ciljem da se omogući da Agencija efikasnije obavlja svoju funkciju.

Potreba za unapređenje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije iskazana je u nacionalnim strateškim dokumentima pre nekoliko godina, ali su rokovi za izradu više puta istekli. Kašnjenje u usvajanju izmena ovog zakona dovelo je do toga da je zaustavljeno sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i da ciljevi koji se odnose na borbu protiv korupcije iz Akcionog plana za Poglavlje 23 neće biti ostvareni u zadatom roku.

Radna grupa zadužena za izradu Nacrta zakona o sprečavanju korupcije koji treba da zameni važeći Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije formirana je još pre tri godine. Prvi nacrt zakona objavljen je oktobra 2016. drugi 2018. godine,[230] a treći 2019. godine. Ministarstvo pravde je u februaru pokrenulo[231] javnu raspravu o Nacrtu zakona o sprečavanju korupcije.

Organizacija Transparentnost Srbija je uputila svoj predlog zakona,[232] i predložila da se u postojećem Nacrtu izmeni 65 od 114 njegovih odredbi. Bez obzira na pojedine male prednosti u odnosu na prethodne tekstove i postojeći Zakon, ova organizacija navodi da su mnoge odredbe takve da ostavljaju prostora za politizaciju. Kada je reč o nezavisnosti ove važne institucije u borbi protiv korupcije najviše zabrinjava odredba po kojoj će i članove Veća i direktora Agencije birati narodni poslanici među svim kandidatima koji su prošli test što implicira da će organi Agencije, čak i više nego sada, činiti kandidati koji su bliski vladajućoj većini.

Nacrt zakona ne sadrži odredbu na koju se ukazivalo u svim nacrtima tokom prethodnih nekoliko godina, a to je da se funkcionerima smatraju rukovodioci zavisnih preduzeća, zbog čega nije opstala ideja da se u budućem periodu direktori drugih, neprivatizovanih preduzeća, podvrgnu kontroli. Takođe, mnogi uočeni problemi o kojima se govorilo ranije, kao što su razdvajanje javne i političke funkcije, kumulacija funkcija, prijavljivanje imovine i poklona velikih vrednosti, lica „povezana" sa funkcionerima i proširenje nadležnosti Agencije nisu uklonjeni, bez obzira što je praksa pokazala da neke od navedenih zloupotreba ostaju nekažnjene.[233]

---

230 Vidi više u *Izveštaj 2018*, III.3.3.1.

231 Zaključak Odbora za pravni sistem i državne organe o sprovođenju javne rasprave o Nacrtu zakona o sprečavanju korupcije dostupan na: https://www.mpravde.gov.rs/files/ZAKLJU%C4%8CAK%20zakon.pdf.

232 Vidi više na: http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/poredjenje%20predlog%20zakona%20i%20nacrt%20iz%20februara%202019%20sa%20TS%20komentarima.pdf.

233 „Zakon za sprečavanje korupcije, ali pomalo", *Peščanik,* 17. maj. Dostupno na: https://pescanik.net/zakon-za-sprecavanje-korupcije-ali-pomalo/.

Narodna skupština je po hitnom postupku usvojila Zakon o sprečavanju korupcije[234] početkom maja 2019. godine, a primenjivaće se od septembra 2020. godine, odnosno 16 meseci posle planiranog „hitnog usvajanja" uprkos preporukama GRECO da se obezbedi dovoljno vremena za podnošenje amandmana i da se hitna procedura prilikom usvajanja zakon u parlamentu primenjuje isključivo kao izuzetak.[235]

U novembru 2019. godine, Vlada Republike Srbije utvrdila je Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, odnosno Zakona o sprečavanju korupcije, s ciljem jačanja odgovornosti političkih subjekata kao učesnika u izbornom procesu**.** Istovremeno su predložene izmene još dva antikorupcijska zakona, Zakon o finansiranju političkih alktivnosti i Zakon o javnim preduzećima. Obrazloženje Vlade, koja je i predložila izmene, bila je potreba da se odredbe ovih zakona usaglase sa preporukama Misije OEBS/ODIHR koje su date još u 2016. i 2017. godini.[236] Transparentnost Srbija je 8. decembra 2019. dostavila Narodnoj skupštini amandmane na predložene zakone navodeći da predlozi ne ispunjavaju preporuke i da one neće rešiti probleme koji se tiču zloupotrebe funkcija u javnim preduzećima i „funkcionerske kampanje".[237]

Privremeni izveštaj o usaglašenosti,[238] u vezi sa četvrtim krugom evaluacije GRECO, usvojen je u martu, a objavljen u aprilu 2019. godine. Izveštaj ocenjuje sprovođenje 13 preporuka i daje ukupnu procenu nivoa usaglašenosti Srbije sa preporukama. Utvrđeno je da 3 preporuke uopšte nisu ispunjene, 10 samo delimično. Pohvaljeno je usvajanje Zakona o lobiranju.[239] Rok za ispunjenje preporuka GRECO je već dva puta odlagan pa je to slučaj i sada, odnosno dat je novi rok – 31. decembar 2019. godine.[240]

Zabrinjavajući je i nalaz Evropske komisije u Izveštaju o napretku Srbije za 2019. godinu. Uprkos ostvarenom izvesnom nivou pripremljenosti u borbi protiv korupcije, postignut je ograničen napredak. Nema merljivog uticaja reformi u ovoj oblasti. Kada je reč o suzbijanju korupcije, navodi se da organi za sprovođenje zakona i pravosudni organi tek treba da prikažu rezultate operativno nezavisnih gonjenja i finalizovanih slučajeva korupcije na visokom nivou, koja još uvek prevladava u

234 *Sl. glasnik RS*, 35/19.

235 Vidi na: https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680792e56.

236 Više pregovorima u vezi sa izbornim uslovima koji su se vodili u drugoj polovini 2019. godine vidi u poglavlju II.10.3.

237 Dostupno na: http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_dopis_za_poslanike_i_predlog_amandmana_-_%C4%8Detiri_antikorupcijska_i_izborna_zakona.pdf.

238 Vidi više na: https://rm.coe.int/grecorc4–2019–5-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respe/168093bc55.

239 *Sl. glasnik RS,* 87/18, počeo je da se primenjuje 14. avgusta 2019. godine.

240 Vidi: https://rm.coe.int/grecorc4–2019–5-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respe/168093bc55, st. 101.

mnogim oblastima. Konstatuje se da je za efikasno rešavanje pitanja korupcije potrebna jaka politička volja i snažan odgovor pravosuđa.[241]

4.3.2. Aktivnosti Agencije u 2019. godini

Ove godine je Narodna skupština razmatrala Godišnji izveštaj o radu Agencije za 2018. godinu.[242] Skupštinski odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava usvojio je izveštaj Agencije. U Izveštaju za 2018. godinu navodi se da je nadležnim tužilaštvima podneto 16 krivičnih prijava zbog postojanja osnova sumnje da funkcioneri nisu prijavili imovinu Agenciji ili su dali lažne podatke u nameri da prikriju podatke o imovini.[243] Nadležnim tužilaštvima i drugim nadležnim državnim organima podneto je 13 izveštaja zbog postojanja osnova sumnje da su funkcioneri čija su imovina i prihodi bili predmet provera izvršili neko drugo krivično delo (primanje ili davanje mita, poreska utaja, pranje novca i dr.). Godišnjim planom kontrole Izveštaja o imovini i prihodima za 2018. godinu[244] bila je predviđena provera podataka iz Izveštaja za 317 funkcionera.[245] Vršena je provera podataka iz Izveštaja i za sedam funkcionera koji su bili predmet vanredne provere pokrenute tokom 2018. godine, zbog sumnje da nisu prijavljeni tačni i potpuni podaci. Od ukupnog broja, završena je provera Izveštaja za 275 funkcionera koji su proveravani u 2018. godini.

Na komentar da je GRECO dao Srbiji negativnu ocenu još 2017. godine, direktor Agencije je rekao da je u martu ukinuta ocena „globalno nezadovoljavajući", čime je Srbija svrstana u red civilizovanih zemalja koje nemaju posebno negativnu ocenu već se nalaze u standardnom režimu.[246] Ova konstatacija se ne poklapa sa izveštajima organizacija civilnog društva koje u mnogim izveštajima ukazuju na visok nivo korupcije.[247]

Održana je i skupštinska rasprava povodom predstavljanja Izveštaja o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018.

241 Vidi više na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf.

242 Izveštaj o radu Agencije za 2018. godinu dostupan na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/04/ACAS-izvestaj-web.pdf.

243 Član 72 Zakona o Agenciji.

244 Vidi na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/12/Godisnji-plan-provere-za-2018.pdf.

245 Ministar, ministar bez portfelja, državni sekretari, pomoćnici ministra, v.d. pomoćnika ministra, narodni poslanici, predsednici i v.f. predsednika viših sudova, tužioci i v.f. javnog tužioca u Višem javnom tužilaštvu.

246 „Usvojen izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije", *RTS,* 13. jun. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3555995/usvojen-izvestaj-agencije-za-borbu-protiv-korupcije.html. Vidi i sajt Agencije: http://www.acas.rs/narodna-skupstina-usvojila-izvestaj-o-radu-agencije-za-borbu-protiv-korupcije/.

247 Vidi više u *Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24 – septembar 2019.* Dostupno na: preugovor.org. Takođe i na: http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts#a2019.

godine,[248] koji je podnela Agencija. Izveštaj je predstavio direktor Agencije, istakavši da više od 93 odsto državnih organa ispunjava preporuke Agencije kada je reč o sukobu interesa, a čak 96 odsto sprovelo je rešenja agencije o prestanku druge funkcije po sili zakona. I pored veoma negativnih ocena o pojavama korupcije u Srbiji poslanici vladajuće većine su pohvalili rad Agencije, isticali da je od dolaska na vlast sada vladajuće koalicije sve manje korupcije i da je ona bila zastupljena u vreme prošle vlade i pozvali nadležne organe da ispitaju poreklo imovine političara iz opozicije.[249]

Agencija je u 2019. godini izradila strateški plan za period 2019–2023. godine[250] u kome se predviđaju mere za jačanje integriteta u javnom sektoru, povećanje nivoa uključenosti društva u sprečavanju korupcije, unapređenje sprovođenja antikorupcijskih propisa, unapređenje međunarodne saradnje i primene međunarodnih standarda u oblasti sprečavanja korupcije i unapređenje nadležnosti Agencije. Sudeći po odlukama koje je Agencija donosila u slučajevima u kojima se pominju visoki državni funkcioneri ima još mnogo toga da se poboljša da bi ova institucija postala zaista glavna brana korupcije i borbe protiv trgovine uticajem.

Jedan takav slučaj je sasvim sigurno afera Krušik, odnosno otkriće istraživačkih novinara[251] o umešanosti Branka Stefanovića, oca ministra unutrašnjih poslova, Nebojše Stefanovića, u trgovinu oružjem proizvedenim u državnoj fabrici oružja Krušik[252] i eventualni sukob interesa ministra unutrašnjih poslova, inače visokog funkcionera Srpske napredne stranke. Bilo je za očekivati da Agencija na ove objave odmah reaguje ali se ona dugo nije oglašavala po tom pitanju a posle stalnog insistiranja *TV N1* da dobije odgovor direktora Agencije, Dragana Sikimića, da li se nešto preduzima u vezi sa navodima koji se pojavljuju u javnosti Agencija je odgovorila da je u toku „prethodna provera ispunjenosti svih uslova".[253] Konačno, početkom decembra Agencija je saopštila da Branko Stefanović nije ni vlasnik ni zakonski zastupnik, niti zaposlen po bilo kom osnovu u privrednom društvu GIM, da nije bio angažovan u tom preduzeću pa je zaključeno da „kupovina naoružanja Krušika od strane privrednog društva GIM ne predstavlja sukob interesa ministra Nebojše Stefanovića, da ne može da utiče na nepristrasno i nezavisno vršenje javne funkcije ministra, te da ne postoji odnos zavisnosti koji funkcioner mora da izbegava pri vrše-

248 Vidi na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/04/ACAS-strategija-web.pdf.

249 „SNS traži da se ispita imovina opozicionih političara, SRS protiv Siniše Malog", *N1*, 12. jul. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a499217/Poslanici-o-izvestaju-Agencije-za-borbu-protiv-korupcije.html.

250 Strateški plan Agencije za borbu protiv korupcije 2019–2023 dostupan na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/05/STRATESKI-PLAN-SRB-01_print.pdf.

251 „Otac ministra Stefanovića putovao kao pravni savetnik GIM-a u Saudijsku Arabiju", *021*, 22. novembar. Dostupno na: https://www.021.rs/story/Info/Srbija/229051/BIRN-Otac-ministra-Stefanovica-putovao-kao-pravni-savetnik-GIM-a-u-Saudijsku-Arabiju.html.

252 Više u poglavlju III.3.6.

253 „Agencija: Proveravamo uslove za pokretanje postupka protiv Stefanovića", *N1*, 8. novembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a542251/Agencija-Proveravamo-uslove-za-pokretanje-postupka-protiv-Stefanovica.html.

nju javne funkcije". U saopštenju je takođe navedeno da Agencija „nije ni analizirala formiranje cena oružja".[254]

Odluka Agencije izazvala je brojne kritike u javnosti, posebno zbog činjenice da je Agencija saopštila da nije istraživala po kojim je cenama GIM kupovao i po kojim prodavao oružje kao i da je ministarstvo koje vodi Nebojša Stefanović jedno od nadležnih ministarstava koje daje saglasnost za izvoz oružja, a da su objavljeni dokumenti i fotografije koje nedvosmisleno govore da je Branko Stefanović bio u poslovnom aranžmanu sa preduzećem GIM koje je u nekoliko poslednjih godina uvećalo svoje prihode za više hiljada procenata.[255]

Povodom prijave podnete Agenciji u vezi sa aktivnostima predsednika Republike u okviru kampanje „Budućnost Srbije" Agencija je ustanovila da predsednik nije prekršio Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije jer se u konkretnoj situaciji radi o vršenju ustavnih ovlašćenja predsednika Srbije, a ne o aktivnostima vezanim za promociju političkih stranaka korišćenjem javnih resursa.[256] Transparentnost Srbija okarakterisala je saopštenje Agencije kao „neobično", jer se već u njegovom naslovu kaže da „predsednik Republike nije prekršio Zakon o Agenciji" i preporučila da se ispituju i druge činjenice osim onih koje su navedene u tom saopštenju. Neke od njih se odnose i na to da li je Aleksandar Vučić skupove, na kojima je učestvovao u svojstvu predsednika, ujedno koristio i za neke stranačke svrhe. Dodaje se i da ne postoji praksa na sajtu Agencije da se tako brzo reagovalo na iznete tvrdnje i sumnje da je neki visoki državni funkcioner povredio pravila o čijem bi poštovanju Agencija trebalo da se stara, kao što je u slučaju predsednika Srbije.[257]

Agencija je u nekoliko navrata, u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, pokretala postupke i izricala mere zbog povrede Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, ali se takođe dešavalo da su navodi o nekim očiglednim povredama odbacivane iako organizacije i pojedinci koji su tražili od Agencije da se izjasni o potencijalnim koruptivnim radnjama ili sukobu interesa smatrali da oni treba da budu drugačije ocenjeni.

Tako, recimo, prema navodima *Pištaljke*, organizacije koja se bavi zaštitom i pružanjem pravne pomoći uzbunjivačima Agencija je prikrila sukob interesa i potencijalne koruptivne radnje u kojima se našla direktorka niškog Zavoda za transfuziju krvi Vesna Knežević, ignorišući sve dokaze koje je *Pištaljka* pribavila i objavila, a koji potvrđuju koruptivne veze direktorke i američke farmaceutske kuće „Biorad". Agencija je, odlučujući po zahtevu *Pištaljke*, posle skoro godinu dana donela odluku

254 „Agencija za borbu protiv korupcije: Branko Stefanović nije ni vlasnik niti radi u GIM", *Danas*. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/agencija-za-borbu-protiv-korupcije-branko-stefanovic-nije-ni-vlasnik-niti-je-zaposlen-u-gim-u/.

255 „Samoubistvo Agencije za borbu protiv korupcije", *Danas*, Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/samoubistvo-agencije-za-borbu-protiv-korupcije/.

256 Vidi više na: http://www.acas.rs/predsednik-republike-nije-prekrsio-zakon-o-agenciji/.

257 „TS: Neobično saopštenje Agencije za borbu protiv korupcije", *Danas*, 21. februar. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/ts-neobicno-saopstenje-agencije-za-borbu-protiv-korupcije/.

da direktorka zavoda nije bila u sukobu interesa kada je o trošku „Biorada" išla na naučni skup u Oman, iako je za to vreme zavod na nameštenim tenderima nezakonito kupovao upravo proizvode ove firme. Iz *Pištaljke* dodaju da je Agencija utvrdila da direktorka nije u sukobu interesa tako što je „poverovala" njenom dopisu u kojem je odbacila sve optužbe, i tako potpuno ignorisala sve materijalne dokaze o sukobu interesa i potencijalnoj korupciji koji se u javnosti nalaze već godinu dana a na osnovu kojih je tada Ministarstvo zdravlja ugovore o nabavci opreme proglasilo nezakonitim.[258]

Agencija za borbu protiv korupcije obustavila je postupak protiv direktora MB „Namenska" Lučani Radoša Milovanovića, protiv koga je organizacija CRTA odnela prijavu ocenjujući da on nije prekršio zakon, odnosno zloupotrebio funkciju, kada je radnike fabrike pozvao da na lokalnim izborima glasaju za Srpsku naprednu stranku. Agencija je prihvatila obrazloženje Milovanovića da je on poziv radnicima uputio na skupu dobrovoljnih davalaca krvi iz fabrike, a ne na skupu koji je organizovala fabrika čiji je direktor, što je, prema oceni Agencije, razlog za obustavu postupka.[259] Prema mišljenju predstavnika CRTE, ovakvim postupkom je prekršen član 29 stav 2 Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije, u kome se navodi da funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata.

Agencija se u 2018. godine obratila Republičkom javnom tužiocu koji je na inicijativu Agencije podneo tužbu Upravnom sudu protiv rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti od decembra 2018. godine.[260] Agencija je ocenila da je „očigledno" da je Poverenik prilikom donošenja tog rešenja „nepravilno" primenio Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, zbog čega je odbila njegov zahtev.[261] Poverenik je rešenjem naložio

258 „Agencija za borbu protiv korupcije krije korupciju", *Pištaljka*, 6. novembar. Vidi više na: https://pistaljka.rs/home/read/835.

259 „Agencija za borbu protiv korupcije: Nema osnova za postupak protiv direktora Namenske zbog poziva radnicima da glasaju za SNS", Transparentnost Srbija, 10. jul. Dostupno na: http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10624-agencija-za-borbu-protiv-korupcije-nema-osnova-za-postupak-protiv-direktora-namenske-zbog-poziva-radnicima-da-glasaju-za-sns.

260 Vidi: Obaveštenje Republičkog javnog tužilaštva o pokretanju upravnog spora. Dostupno na: https://www.cins.rs/uploads/useruploads/Documents/Dopis%20RJT-a%20kojim%20obave%C5%A1tava%20Poverenika%20o%20pokretanju%20tu%C5%BEbe.pdf. i "Još jedna tužba protiv Poverenika zbog CINS-ovog zahteva", *CINS*, 20. februar. Dostupno na: https://www.cins.rs/josjedna-tuzba-protiv-poverenika-zbog-cins-ovog-zahteva/.

261 U saopštenju Agencije se navodi da se pogrešna primena zakona ogleda u zahtevu Poverenika da Agencija dokaže postojanje stvarne, realne štete po interese zaštićene zakonom koja je nastala usled budućeg događaja, uz zanemarivanje zakonske odredbe kojom je regulisana mogućnost nastanka štete, a ne samo nastupanje štete. Takođe, Agencija smatra da je objavljivanjem podataka o sredstvima obezbeđenja po osnovu bankarskih kredita „višestruko štetno, naročito sa stanovišta poverenja u bankarski sistem Srbije", ali istovremeno i sa stanovišta povrede prava na neometano uživanje imovine.

Agenciji da se novinarki *CINS* Milici Šarić omogući uvid u tražene kopije blanko menice, ugovora o jemstvu, zaloge u vidu hipoteke i druge dokumente, koje su politički subjekti koristili kao sredstva obezbeđenja za uzete kredite i zajmove u kampanjama za sve nivoe izbora u 2012., 2014., 2016., 2017. i 2018. godini.[262] Upravni sud je 7. maja 2019. godine održao ročište i najavio donošenje presude.

Na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije nalazi se samo jedno mišljenje koje je Agencija objavila u januaru 2019. godine, a kojim je utvrđeno da se svi članovi Saveta Univerziteta smatraju funkcionerima u smislu člana 2 Zakona o Agenciji, bez obzira da li su predstavnici ustanove, studenata ili osnivača pošto Savet predstavlja organ visokoškolske ustanove.[263] Savetu Univerziteta je naloženo da u propisanom roku obavesti Agenciju o stupanju na funkciju svih članova Saveta, a članovi Saveta imaju obavezu da u propisanom roku Agenciji podnesu izveštaj o imovini i prihodima ukoliko je propisana naknada po osnovu tog članstva. Rektorka Univerziteta u Beogradu, Ivanka Popović je odgovorila da će Agenciji uputiti spisak članova Saveta ali da obaveza prijavljivanja imovine postoji samo ukoliko im je obavljanje te funkcije plaćeno, što nije slučaj sa članovima Saveta, jer niko od njih ne prima naknadu za učešće u radu tog univerzitetskog tela.[264]

4. 4. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (u daljem tekstu: Poverenica) ustanovljen je na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije[265] 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 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.

Budući da je Zakon o zabrani diskriminacije usvojen pre deset godina i da su se u njegovoj primeni pokazali neki nedostaci pristupilo se izmenama i dopunama ovog zakona jer postoji još puno prostora za njegovo unapređenje. Vlada je u februaru 2019. podnela predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije navodeći da je cilj izmena da pojača borba protiv diskriminacije i

262 Prvobitno, Agencija je odbila zahtev CINS-a za traženim dokumentima, a onda i inicirala podizanje tužbe protiv rešenja Poverenika, koji je naložio dostavljanje dokumentacije.

263 Vidi više na: http://www.acas.rs/praksa-agencije/miljenja/#.

264 „Profesori i dekani postaju funkcioneri", *Politika*, 29. april. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/428488/Drustvo/Profesori-i-dekani-postaju-funkcioneri.

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

radi na njenom sprečavanju, u skladu sa tekovinama i zakonodavstvom Evropske unije a da su na tekstu radili Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo pravde, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, profesori, sudije i stručnjaci u ovoj oblasti.[266] Međutim Koalicija protiv diskriminacije i partnerske organizacije oglasile su se u martu sa zahtevom da se predlog povuče zbog toga što predstavnici osetljivih i diskriminisanih grupa, kao i najšire javnosti, nisu imali priliku da se izjasne o predloženim rešenjima. Ukazali su na veliki broj nedostataka, kontradiktornost pojedinih članova, loše i nerazumljive jezičke konstrukcije, pravno sistemske nedostatke i sl.[267] Do kraja godine ovaj predlog se nije našao na dnevnom redu Narodne skupštine.

4.4.1. Delovanje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u 2019. godini

U svom petogodišnjem mandatu, nadležnosti Poverenika za zaštitu ravnopravnosti obavlja Brankica Janković (Poverenica), koju je Narodna skupština Republike Srbije izabrala maja 2015. godine. Mandat Poverenika traje pet godina a isto lice može se birati najviše dva puta.

Na prvoj sednici redovnog jesenjeg zasedanja, Skupština Srbije je, po prvi put posle četiri godine, razmatrala i usvojila deveti po redu Godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. U izveštaju se navodi da je i tokom 2018. godine najveći broj pritužbi, više od jedne četvrtine, podneto zbog diskriminacije na osnovu invaliditeta, zatim na osnovu starosnog doba, najviše u odnosu na decu pre svega nedostatak ličnih pratilaca i pedagoških asistenata, što ukazuje na neadekvatnu podršku u obrazovnom sistemu.[268] Takođe, starosnoj diskriminaciji su izloženi građani stariji od 50 godina, i to u oblasti rada i zapošljavanja.[269] Slede pritužbe zbog diskriminacije na osnovu pola i rođenja, zdravstvenog stanja, a ispod šest procenata pritužbi podneto je zbog diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti[270] a najviše među njima Romi, zatim bračnog i porodičnog statusa i seksualne orijentacije. Kada su u pitanju pritužbe na govor mržnje, najčešće mete su pripadnici LGBTI populacije, kao i žene.[271] Na sednici održanoj 1. oktobra 2019. godine, Poverenica Brankica

266 Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije dostupan na: https://www.paragraflex.co.rs/dnevne-vesti/210219/210219-vest16.html.

267 Više o primedbama vidi na: „Nadležni da povuku predlog izmena Zakona o zabrani diskriminacije", *Danas*, 1. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/nadlezni-da-povuku-predlog-izmena-zakona-o-zabrani-diskriminacije/.

268 Poverenica je istakla da je broj ovih pritužbi povećan jer je na ovu kategoriju uticala primena Zakona o finansijskoj podršci porodica sa decom, zbog čega je ovo nezavisno telo podnelo više inicijativa za izmenu zakona i predloge za ocenu ustavnosti i zakonitosti.

269 U pritužbama se najčešće navodilo da su raspoređivani na niža radna mesta, kao i da im je zbog godina otkazivan, ili nije zaključivan, ugovor o radu.

270 Poverenica je istakla da je tokom 2018. godine bilo manje prijavljenih slučajeva diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti i etničkog porekla nego prethodnih godina, što je pokazatelj poboljšanja položaja nacionalnih manjina, ali da ne spori kršenje njihovih prava.

271 Izveštaj u celosti dostupan na: http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/07/RGI.pdf.

Janković je od narodnih poslanika uglavnom dobijala pohvale na izveštaj, zbog sveobuhvatnog pregleda stanja i relevantnih podataka koji mogu biti od značaja za dalje kreiranje i unapređenje javnih politika, kao i od koristi za rad poslanika.[272]

Međutim, poslanica Srpske radikalne stranke Vjerica Radeta uputila joj je oštre kritike, rekla je da su pojedine nevladine organizacije 2015. godine, kada je Poverenica birana na tu funkciju, isticale da ona nije pogodan kandidat, a da je danas „evoluirala" do njihovih granica i „počela da se ponaša kao predsednik jedne od njih". Povodom ukazivanja Poverenice na žene kao jedne od najčešćih meta govora mržnje, Radeta je poručila da pusti svoje „moderne fazone, nekakve feminističke budalaštine, nekakvu zaštitu ne znam od čega" kao i da „nije za to plaćena".[273]

Sama Poverenica bila je meta seksističkih izjava – koje je izrekao predsednik Srpske radikalne stranke Vojislav Šešelj. Naime, Poverenica je stala u odbranu i izdala upozorenje jer je vređao novinarku Danasa, Snežanu Čongradin na sednici Skupštine Srbije zbog teksta *Zašto nisam napisala izveštaj iz Srebrenice*, poručujući da bi „trebalo da bude zgažena tenkom sa gusenicama".[274] Posle upozorenja Poverenice, Šešelj je na svom *Twitter* nalogu seksističkim komentarom posredno pozvao na njeno silovanje. Akademici, poslanici, predstavnici organizacija civilnog društva i Udruženje novinara Srbije (UNS) osudili su Šešeljev brutalni verbalni nasrtaj na Poverenicu i širenje govora mržnje, kao i ignorisanje takvih postupaka nadležnih institucija.[275] Poverenica je reagovala i u drugim slučajevima Šešeljevih diskriminatornih postupanja, i osudila njegove napade na narodne poslanice iz opozicionih stranaka.[276]

Poverenica je tokom 2019. godine više puta reagovala povodom govora mržnje usmerenim ka ženama. Među njima je i slučaj Marije Lukić iz Brusa, koju je predsednik opštine tog grada, inače član vladajuće stranke SNS, kao svoju zaposlenu, dve godine seksualno uznemiravao. Predsednika opštine Brus podržali su sugrađani i veliki broj korisnika društvenih mreža korisnika društvenih mreža, koji su istovremeno Mariji Lukić upućivali bezbroj mizoginih i seksističkih uvreda tokom trajanja sudskog postupka. Poverenica je svojim upozorenjem istakla da sve izrečene uvrede

272 Vidi više u: Zaključak povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2018. godinu dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2019/RS40–19-lat.pdf.

273 „Niste plaćeni za feminističke budalaštine", *B92*, 1. oktobar. Dostupno na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2019&mm=10&dd=01&nav_category=12&nav_id=1598252.

274 Vidi upozorenje Poverenice od 17. jula na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/upozorenje-za-javnost-povodom-uvredljivih-komentara-upucenih-novinarakama/.

275 „Država ćuti na Šešeljeve uvrede, Teodorović kaže – građani neće i najavio tužbu", *N1*, 19. jul. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a501122/Drzava-cuti-na-uvrede-Seselja-Teodorovic-kaze-gradjani-nece.html. Vidi i saopštenje UNS-a na sledećem linku: http://www.uns.org.rs/saopstenja/83394/uns-skupstina-srbije-da-osudi-seseljev-jezik-mrznje.html.

276 Vidi upozorenje za javnost od 6. maja povodom napada Marinike Tepić na *Twitteru*: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/upozoren%d1%98e-za-javnost-latin4/ i upozorenje povodom napada na Akeksandru Jerkov od 10. aprila: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/upozorenje-za-javnost-povodom-vredanja-poslanice-aleksandri-jerkov/.

predstavljaju povredu dostojanstva Marije Lukić i da stvaraju ponižavajuće okruženje u sredini u kojoj ona živi, kao i da se na taj način kreira slika da je ona sama kriva za sve što joj se dogodilo. Takođe, Poverenica je navela da se otežavajuća okolnost ogleda u obeshrabrivanju drugih žena koje su pretrpele bilo koji vid seksualnog uznemiravanja, zlostavljanja ili drastičnog nasilja da to i prijave, a da ne očekuju da će doživeti napad jer su se osmelile da se suprotstave nasilniku.[277] U aprilu se Poverenica oglasila povodom izjave direktora turističke organizacije „Novi Bečej", Saše Dujina, da se mađarski jezik „najbolje uči spavanjem sa Mađaricom", koja je data u direktnom televizijskom prenosu. Kako je navela, izjava kojom se diskredituju žene, dodatno dobijaju na težini kvalifikovanjem pripadnica mađarske nacionalnosti koje se svode na seksualni objekat.[278]

Porodično nasilje sa, neretko, fatalnim ishodom po žrtve, najčešće žene, još uvek predstavlja jedan od gorućih problema u srpskom društvu, imajući u vidu da je broj ubijenih žena poražavajuće visok. Upozorenje za hitno reagovanje i potrebu za blagovremeno preduzimanje sistemskih mera potvrđuje i trostruko ubistvo u Novom Sadu od maja 2019. godine, na koje je ukazala i Poverenica.[279] Navedeni slučaj stravičnog ubistva, kada je Novosađanku Mirjanu Janković i njene roditelje ubio suprug, dokaz je da je u Srbiji institucionalna zaštita od nasilja nedovoljno efikasna. Poverenica je podsetila i na senzacionalističko izveštavanje pojedinih medija o slučajevima nasilja u porodici, koje dodatno otežava njegovo suzbijanje, istovremeno dajući prostor učiniocima nasilja za javno zlostavljanje i ponižavanje žrtvi.[280]

Poverenica je tokom godine u više navrata ukazivala i na položaj drugih posebno ranjivih kategorija građana, kao što su gluvonemi i osobe sa invaliditetom.[281] Podršku osobama sa invaliditetom pružila je učešćem na sportskoj manifestaciji „Ravnopravno do cilja", po osmi put, u okviru 32. Beogradskog maratona.[282]

Kada je reč o pripadnicima LGBTI populacije, Poverenica je povodom Parade ponosa, koja se održala 15. septembra 2019. godine u Beogradu, konstatovala da ima pomaka u ostvarivanju njihovih prava u poslednjih nekoliko godina, ali da se oni još uvek suočavaju sa neprihvatanjem i nerazumevanjem društva, dok su u medijima često izloženi diskriminaciji i uvredama, kao i da je činjenica da veliki broj njih ne prijavljuje slučajeve nasilja.[283] Ove godine održan je prvi teniski turnir za LGBTI

277 Upozorenje povodom uvredljivih komentara na mrežama na račun Marije Lukić od 4. marta. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/upozoren%d1%98e-za-javnost-lat1/.

278 Saopštenje od 5. aprila dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/saopsten%d1%98e/.

279 Saopštenje za javnost povodom nasilja u porodici videti na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/saopstenje-za-javnost-povodom-nasilja-u-porodici/.

280 Mirjana Janković iz Novog Sada je, samo dve nedelje pre nego što je ubijena, prijavila supruga zbog nasilja u porodici, ali joj nije na vreme ukazana podrška i zaštita.

281 Poverenica se 25. februara sastala sa predstavnicima iz zajednice Gluvih i nagluvih Srbije, koji su joj izložili svoje probleme i nedostatke u svakodnevnom životu. Videti više na sledećem linku: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/poverenica-sa-predstavnicima-iz-zajednice-gluvih-i-nagluvih/.

282 Vidi saopštenje od 14. aprila: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/ravnopravno-do-cilja-na-beogradskom-maratonu/.

283 Vidi sajt Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs.

osobe u Jugoistočnoj Evropi, *Belgrade PlayOut Open 2019,*[284] a Poverenica je prisustvovala finalnom danu takmičenja.[285]

4.4.2. Mišljenja, preporuke, inicijative i pokrenuti postupci Poverenice u 2019. godini

Prema podacima na sajtu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti Poverenica je u 2019. godini donela 28 mišljenja i preporuka u postupcima po pritužbama, od čega je 11 preporuka mera upućeno organima javne vlasti.

Kada su Kliničkom centru Vojvodina upućene kritike zbog označavanja HIV statusa suprotno propisima – crvenim flomasterom i velikim slovima na listi kod tabli kreveta pacijenata koji borave na odeljenjima endokrinologije i gastroenterologije Poverenica je uputila preporuku i ukazala na obavezu poštovanja ljudskih prava osoba koje žive sa HIV i drugih osetljivih društvenih grupa što je navedeno i u Strategiji za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS u Republici Srbiji koja je doneta 2018. godine.[286] Preporuka je upućena i Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja radi povlačenja dopisa iz maja 2018. godine na koji je ukazala jedna nevladina organizacija po kojoj Poverenica zahteva od ministarstva da preduzme mere u cilju jačanja usluga socijalne zaštite i kreiranja novih usluga neophodnih za omogućavanje života dece u porodičnom okruženju.[287]

Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je u novembru 2019. godine preporučeno da u saradnji sa predstavnicima osoba sa invaliditetom i drugim stručnjacima iz oblasti komunikacijske i informacione pristupačnosti, omogući pristupačnost za učenike sa smetnjama u razvoju u skladu sa njihovim potrebama i mogućnostima, a u cilju izrade precizne tehničke specifikacije za obezbeđivanje nabavke prilagođenih udžbenika. Poverenica je uputila preporuku ministarstvu povodom obraćanja majke slabovidog dečaka iz jedne osnovne škole u Beogradu, koji drugu godinu zaredom ne dobija blagovremeno udžbenike koji su prilagođeni slabovidoj deci.[288]

Kada su u pitanju pritužbe zbog višestruke diskriminacije, Poverenica je u 2019. godini donela mišljenja u vezi sa slučajem diskriminacije na osnovu pola,

---

284 Na takmičenju je učestvovalo više od 90 sportista iz 14 zemalja, a održan je uz podršku svetske gej i lezbijske teniske alijanse GLTA.

285 Vidi više na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/poverenica-podrzala-prvi-teniski-turnir-za-lgbt-osobe/.

286 „Poverenica uputila preporuku KC Vojvodine da obezbede jednak tretman pacijenata sa HIV-om", 5. april. Predmet br. 07–00–191/2019–02. Vidi više na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/poverenica-uputila-preporuku-kc-vojvodine-da-obezbede-jednak-tretman-pacijenata-sa-hiv-om/.

287 Preporuka mera Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja", 19. avgust. Predmet br. 021-00–522/2019–02. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs.

288 Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, 4. novembar. Predmet br. 021-00–646–2019–02. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/pmzr-minpntr/.

bračnog i porodičnog statusa u oblasti obrazovanja i usavršavanja[289] i zbog diskriminacije na osnovu pola, bračnog i porodičnog statusa u postupku zapošljavanja.[290]

Poverenica je u 2019. godini podnosila i inicijative za izmenu propisa. U septembru je Skupštini grada Beograda uputila incijativu za određivanje naziva i obeležavanje ulica, trgova i zgrada na teritoriji grada Beograda, kojom se predlaže davanje naziva ulicama po znamenitim ženama našeg društva,[291] navodeći da je velika uloga koje su žene imale za izgradnju i unapređenje srpskog društva kroz različite oblasti delovanja.[292] Najznačajnija inicijativa koju je Poverenica podnela ove godine, na predlog organizacija civilnog društva, je inicijativa za izmenu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom u delu u kom se on kosi sa Ustavom Republike Srbije i antidiskriminacionim propisima.[293] Data su i mišljenja na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, u delokrugu rada institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti[294] i na Predlog pravilnika o načinima prepoznavanja oblika zlostavljanja, zloupotrebe, diskriminacije i nasilja nad decom u sportu.[295]

Poverenici se obratilo Udruženje studenata sa hendikepom, ukazujući na odredbe Pravilnika o utvrđivanju prava na upis lica sa invaliditetom,[296] koji je doneo

289 „343–18 Mišljenje po pritužbi S. P. iz T. protiv Opštinskog veća Opštine T. diskriminacija na osnovu pola i bračnog i porodičnog statusa u oblasti obrazovanja i stručnog usavršavanja", 29. januar. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/343–18-misljenje-po-prituzbi-s-p-iz-t-protiv-opstinskog-veca-opstine-t-diskriminacija-na-osnovu-pola-i-bracnog-i-porodicnog-statusa-u-oblasti-obrazovanja-i-strucnog-usavrsavanja/.

290 „Mišljenje po pritužbi M.J. protiv DZ.B. i G.M. zbog diskriminacije na osnovu pola i bračnog i porodičnog statusa u postupku zapošljavanja", 8. maj. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/misljenje-po-prituzbi-m-j-protiv-dz-b-i-g-m-zbog-diskriminacije-na-osnovu-pola-i-bracnog-i-porodicnog-statusa-u-postupku-zaposljavanja/.

291 Utvrđeno je da od ukupnog broja ulica na teritoriji grada Beograda samo 4,48% nosi nazive po ženama, dok je broj ulica koje nose naziv po muškarcima 50,19%.

292 Vidi saopštenje Poverenice od 13. septembra na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/nase-drustvo-nisu-stvarali-samo-muskarci-vec-i-zene/.

293 Konkretno, reč je o članu 12, st. 7 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji glasi: „Pravo na naknadu zarade, odnosno naknadu plate za vreme odsustva sa rada radi posebne nege deteta ne može se ostvariti za dete za koje je ostvareno pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica." Videti više na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/inicijativu-za-izmenu-clana-12-stav-7-zakona-o-finansijskoj-podrsci-porodici-sa-decom/.

294 Vidi mišljenje povodom dopisa ministarstva br. 011-00–13/2018–02 od 29. maja 2018. godine na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/misljenje-na-nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zabrani-diskriminacije/ i mišljenje povodom dopisa ministarstva br. 011-00–00031/2019–02 od 14. oktobra na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/36547/.

295 Ministarstvo omladine i sporta je dopisom broj 011-00–12/2018–03 od 21. januara 2019. godine dostavilo Poverenici Predlog pravilnika o načinima prepoznavanja oblika zlostavljanja, zloupotrebe, diskriminacije i nasilja nad decom u sportu radi davanja mišljenja. Vidi više na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/misljenje-na-predlog-pravilnika-o-nacinima-prepoznavanja-oblika-zlostavl%d1%98anja-zloupotrebe-diskriminacije-i-nasil%d1%98a-nad-decom-u-sportu/.

296 Pravilnik dostupan na: https://www.bg.ac.rs/files/sr/univerzitet/univ-propisi/Pravilnik_upis_lica_invaliditet.pdf.

Senat Univerziteta u Beogradu na sednici održanoj 17. aprila 2019. godine. U svom obraćanju Udruženje studenata sa hendikepom je navelo da pomenutim pravilnikom dominira „medicinski model invalidnosti zanemarujući socijalni aspekt i uticaj različitih barijera na društveni položaj lica, što je u suprotnosti sa smislom socijalnog uključivanja i željenim efektima upisa studenata po afirmativnim merama, na šta upućuju i odredbe kojima je propisan sastav Komisije za utvrđivanje prava na upis lica sa invaliditetom, a da rokovi predviđeni ovim pravilnikom onemogućavaju sve studente sa invaliditetom da ostvare zakonom predviđena prava". Poverenica je izvršila analizu Pravilnika sa aspekta antidiskriminacionih propisa i predložila njegovu izmenu.[297]

Poverenica je podnela i krivičnu prijavu protiv nepoznatog izvršioca, zbog širenja rasne i druge diskriminacije, nakon podnete pritužbe zbog nepotpisanih letaka pod nazivom „Ko nam predaje studentima dok najbolje isteruju?" protiv četvoro profesora na Odeljenju za istoriju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, uz navođenje njihovih inicijala i fotografija. Kako se navodi u saopštenju Poverenice, u nepotpisanim lecima navodi se da su označeni profesori „antisrpski" i „pederi, lobisti i plaćenici", a studenti su pozvani da bojkotuju njihova predavanja kako bi pokazali da su „dostojni kosovskog zaveta" i kako bi odbranili „patriotska i nacionalna osećanja".[298] U obrazloženju krivične prijave, Poverenica je istakla da je nepoznati počinilac napravio i učinio javno dostupnim pamflet koji predstavlja govor mržnje, zagovara i podstrekava mržnju, diskriminaciju i nasilje prema grupi lica, zbog njihovog stvarnog ili pretpostavljenog ličnog svojstva.[299]

Poverenica je reagovala i na diskriminaciju žena na tržištvu rada i pokrenula stratešku parnicu pred Višim sudom u Beogradu, zbog diskriminacije na osnovu pola i porodičnog statusa. Tužbom je, pored utvrđivanja diskriminacije i traženja da se otklone posledice diskriminatorskog postupanja, Poverenica zahtevala od suda da donese privremenu meru u cilju hitne zabrane diskriminacije i sprečavanja posledica ovakvog postupanja prema zaposlenoj zbog trudnoće i porodiljskog odsustva.[300]

---

297 Inicijativa za izmenu Pravilnika o utvrđivanju prava na upis lica sa invaliditetom del. br. 07–00–291/2019–02 od 30. maja 2019. godine. Izmenama se predlažu sa ciljem: korišćenja opšteprihvaćenog termina „osobe sa invaliditetom", zatim sagledavanja naziva i predmeta samog pravilnika, preispitivanja definicije pojma invalidnosti u odnosu na opšte prihvaćeni socijalni pristup koji posmatra način organizacije društva a ne nečiju različitost ili oštećenje, usaglašavanja kruga lica koja se mogu upisati na studije i usaglašavanja načina upisa na naredne školske godine osnovnih i integrisanih studija.Vidi više na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/inicijativa-za-izmenu-pravilnika-o-utvrdivanju-prava-na-upis-lica-sa-invaliditetom/#_ftnref1.

298 „Poverenik podneo krivičnu prijavu zbog širenja rasne i druge diskriminacije", 15. april. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/saopstenje-filozofski-fakultet/.

299 Poverenica je takođe naglasila da je govor mržnje naročito opasan ukoliko je upućen publici koja je osetljiva zbog životnog neiskustva i starosne dobi, poput studenata, kao i da je objavljivanjem sadržaja u kojima se poziva na nasilje, bojkot ili netrpeljivost i širi govor mržnje, društvena opasnost nemerljiva.

300 Neposredno po objavi priloga o pomenutom slučaju na *RTS*, Poverenica je, uz saglasnost oštećene Snežane Pešović, pristupila analizi i prikupljanju dokaza u cilju podnošenja tužbe, istučući da

Poverenica je ovogodišnji dobitnik priznanja[301] u kategoriji republičkih organa, a koje povodom obeležavanja Međunarodnog dana prava javnosti da zna dodeljuje Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u saradnji sa Misijom OEBS.[302]

5. Narodna skupština – urušavanje demokratskih procedura

Skupštinsku većinu predstavlja koalicija okupljena oko Srpske napredne stranke (SNS) koja je sa svojim koalicionim partnerima na vanrednim parlamentarnim izborima aprila 2016. godine osvojili najveći broj mandata. Sam SNS ima u parlamentu 104, ali, udruženi sa koalicionim partnerima imaju ukupno 131 poslanika što predstavlja većinu od 250 izabranih predstavnika građana Srbije. U parlamentu je u 2019. godini postojalo 15 poslaničkih grupa. U pogledu polne strukture, sastav parlamenta čine 156 muškarca (62,4%) i 94 žene (37,6%). U pogledu starosne strukture, svega jedan narodni poslanik je mlađi od 30 godina, dok je najveći broj poslanika u dobi od 40 do 60 godina – ukupno 142 narodna poslanika.

Tokom proleća 2019. godine održane su posebne sednice Narodne skupštine. U maju je održana posebna sednica posvećena poseti predsednika Državne dume Federalne skupštine Ruske Federacije, a u junu posebne sednice posvećene Kosovu i razmatranju izveštaja nezavisnih institucija.

U 2019. godini, u parlamentu je postojalno 20 odbora, a predsednici odbora su bili poslanici vladajuće većine, izuzev Odbora za evropske integracije, a Maja Gojković, predsednica Narodne skupštine, ujedno je predsednica dva odbora – Odbora za prava deteta i Odbora za zaštitu životne sredine. Praksa da predsednici skupštinskih odbora budu iz redova vladajuće većine ne može se oceniti pozitivnim demokratskim procesom i narušava objektivnost rada skupštinskih tela.[303]

---

su mediji važan partner u borbi protiv diskriminacije jer objavljivanjem pojedinačnih slučajeva građana doprinose njenom smanjenju. Vidi saopštenje Poverenice od 6. avgusta: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/podneta-strateska-parnica-zbog-diskriminacije-trudnice/.

301 Priznanje je Poverenici Brankici Janković uručio Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Milan Marinović u ime komisije koju čine predsednici novinarskih udruženja UNS i NUNS, predstavnik akademske zajednice, predstavnik Koalicije NVO za slobodu pristupa informacijama od javnog značaja. Pored Poverenice, priznanja su dobili i Osnovno javno tužilaštvo u Obrenovcu u kategoriji pravosudnih organa, Gradska uprava za zaštitu životne sredine Novog Sada u kategoriji lokalnih organa javne vlasti i za najbolji Informator o radu Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

302 Priznanje Poverenici za zaštitu ravnopravnosti, 27. septembar. Vidi više na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/prizn%d0%b0n%d1%98%d0%b5-p%d0%bev%d0%b5r%d0%b5nici-z%d0%b0-z%d0%b0s%d1%82i%d1%82u-r%d0%b0vn%d0%bepr%d0%b0vn%d0%bes%d1%82i/.

303 Naime, napuštena je praksa koja je ranije postojala da polovinu ili 40% parlamentarnih odbora predvode predstavnici opozicionih stranaka. Od 2014. godine taj procenat se drastično smanjuje tako da je samo jedan poslanik opozicije u maju 2019. godine vodio parlamentarni odbor.

Skupštinski odbori su tokom 2019. organizovali tri javna slušanja i to: Odbor za spoljne poslove javno slušanje na temu „Predstavljanje prvog nacionalnog izveštaja o sprovođenju Ciljeva održivog razvoja", Odbor za obrazovanje, nauku i tehnološki razvoj o Predlogu zakona o nauci i istraživanjima i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova na temu „Sprečavanje nasilja nad ženama".[304]

Zanimljivo je da, iako od početka aktuelnog saziva parlamenta, odnosno od juna 2016. godine, nije prihvaćena nijedna tačka dnevnog reda koju su predložili poslanici opozicije, u martu je predsednica skupštine stavila na dnevni red dve tačke, Predlog Rezolucije NSRS o Vojvodini i Predlog Zakona o finansiranju AP Vojvodine koje su predložili poslanici Lige socijaldemokrata Vojvodine (LSDV).[305] Nažalost ni na ovoj sednici se nije vodila suštinska rasprava već je ona protekla u raspravi poslanika Srpske radikalne stranke i Lige socijaldemokrata Vojvodine, predlozima su se usprotivili poslanici SNS i oni nisu usvojeni.

Iako su poslanici vladajuće većine u 2019. godini prestali da podnose besmislene amandmane što su činili tokom cele 2018. godine kako bi skratili vreme za raspravu, iako je smanjen broj zakona donetih po „hitnom postupku" i posle četiri godine konačno održana rasprava o izveštajima nezavisnih državnih organa rad Narodne skupštine u 2019. godini bio je, slično kao i ranijih godina, predmet mnogih kritika uglavnom zbog toga što se u parlamentu Srbije ne vodi otvorena, demokratska parlamentarna debata i ozbiljna rasprava o zakonima koji se nalaze na dnevnom redu. Naprotiv, sate predviđene za sednice parlamenta poslanici vladajuće koalicije 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.

U junu je objavljen godišnji Izveštaj Evropske komisije za 2019. godinu, u kome je jasno navedeno da postoje zabrinjavajući trendovi u radu parlamenta a upućena je preporuka da se preduzmu mere da se unapredi delovanje parlamenta posebno zbog činjenice da nema ozbiljne i korisne međupartijske debate, da je ozbiljan problem rada parlamenta bojkot nekih opozicionih poslanika i da je veoma slaba kontrola najvišeg zakonodavnog tela nad radom Vlade.[306]

Zbog svega ovoga može se konstatovati da su mogućnosti za vođenje dijaloga u parlamentu i dalje ograničene. Rasprava pred parlamentom nije unapređena, naprotiv, vladajuća parlamentarna većina koristi sednice za napade na opoziciju, univerzitetske profesore, stručnjake, medije, profesionalne organizacije, civilno društvo, pojedince koji javno iznose svoje neslaganje sa nekim zakonskim rešenjima ili se kritički odnose prema izjavama ili potezima zvaničnika na vlasti i sindikate koji ističu probleme u upravljanju na lokalnom i nacionalnom nivou.

304 Dostupno na: https://otvoreniparlament.rs/statistika/javna-slusanja.

305 Rok za donošenje Zakona o finansiranju AP Vojvodine istekao je još 2008, a poslanica Demokratske stranke Aleksandra Jerkov je isti takav predlog podnela još 2016. godinne. Opozicija, koja je već bojkotovala rad parlamenta komentarisala je ovaj potez predsednice skupštine kao „fingiranje debate i dijaloga u parlamentu". Više na: https://www.slobodnaevropa.org/a/zakon-i-rezolucija-o-vojvodini-pred-poslanicima-/29832142.html.

306 Izveštaj Evropske komisije, str. 4.

Kao ilustraciju navešćemo nastupe pojedinih poslanika, kao recimo, poslanika SNS Marka Atlagića koji je na sednici parlamenta, koja se prenosi na javnom servisu, vređao profesora Rašu Karapandžu koji je ukazivao na to da je doktorat ministra finansija, Siniše Malog, plagijat i za njega rekao da je „naučna spodoba koja je poznata pod nazivom profesor tvriteraš koji svakodnevno blati Srbiju",[307] zatim profesore Beogradskog univerziteta, docenta Filozofskog fakulteta, Jovu Bakića za koga je rekao da je „govnar", a profesorka Dubravka Stojanović „falsifikatorka istorije" koju, po zakoniku knjaza Miloša, treba po kratkom postupku.[308]

Sudija Apelacionog suda u Beogradu, Miodrag Majić, koji često javno izlaže mišljenja koja nisu jednaka sa zvaničnim stavovima takođe je bio vređan. Šef poslaničke grupe SNS Aleksandar Martinović nazvao ga je pametnjakovićem, drskim i licemernim optuživši ga da je „deo šire zavere protiv Aleksandra Vučića", dok je Marijan Rističević, poslanik Narodne seljačke stranke koja je u koaliciji sa SNS, kazao da je Majić „učestvovao u oslobađanju Gnjilanske grupe, terorista OVK" i da za njega „Srbi nisu žrtve".[309] Postupke poslanika je osudio i Visoki savet sudstva.[310]

Opozicioni lideri su najčešće meta napada poslanika vladajuće koalicije. Recimo, u Biltenu Otvorenog parlamenta navedeno je da su u danu za raspravu o korupciji tokom sednice u maju, poslanici 159 puta spomenuli Dragana Đilasa i njegovu tzv. kupovinu poslaničkog kluba i stranke.[311] Nevladine organizacije i mediji takođe su bili česta meta uvredljivih komentara poslanika u parlamentu. Optuživani su kao antidržavni, antisrpski, kao i da vode hajku protiv predsednika i Vlade Srbije, pa i samih poslanika.[312]

Posebno zabrinjava odgovor na zahteve da se ovakva praksa na neki način sankcioniše, a odgovor je – zakon ne prepoznaje situacije u kojima poslanik ugrožava druge. Naime, prema Zakonu o Narodnoj skupštini[313] narodni poslanik uživa imunitet i za usmeno ili pismeno izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije ne može biti pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost (čl. 38). S druge strane predsednik parlamenta ipak ima mogućnost prema članu 107 Poslovnika o radu Narodne skupštine u kome je navedeno da je onaj koji govori na sednici Narodne skupštine dužan da poštuje njeno dostojanstvo, nije dozvoljeno

307 „Atlagić vređao profesora Karapandžu", *N1*, 8. oktobar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a532734/Poslanik-SNS-Atlagic-vredjao-profesora-Karapandzu-u-Skupstini-Srbije.html.

308 Vidi: „Atlagić (SNS) vređao za govornicom Jovu Bakića i Dubravku Stojanović", dostupno na: https://www.danas.rs/politika/atlagic-sns-vredjao-za-govornicom-jovu-bakica-i-dubravku-stojanovic/.

309 Dostupno na: https://www.krik.rs/vss-osudio-poslanike-koji-su-vredjali-sudiju-majica/.

310 Dostupno na: https://vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/saop%C5%A1tenje-visokog-savet-sudstva-povodom-istupa-pojedinih-narodnih-poslanika-na-sednici.

311 Bilten „Parlament pod lupom", 6–8, april–jun 2019. Dostupno na: https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/38.

312 „Pritisci i napadi, novo targetiranje medija i nevladinih organizacija u Skupštini", *Cenzolovka*, 19. jul. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/novo-targetiranje-medija-i-nevladinih-organizacija-u-skupstini-srbije/.

313 *Sl. glasnik RS*, 9/10.

neposredno obraćanje narodnog poslanika drugom narodnom poslaniku, korišćenje uvredljivih izraza i iznošenje činjenica i ocena koje se odnose na privatan život, da izrekne opomenu poslaniku, da ga udalji sa sednice ili da ga Odbor za administrativna i budžetska pitanja kazni smanjenjem plate, ali se po pravilu to nije dešavalo. Po pravilu, ni predsednica parlamenta, ni nadležni odbor nisu kažnjavali poslanike vladajuće koalicije.

5.1. Zakonodavna aktivnost

Kada je reč o zakonodavnoj aktivnosti parlamenta statistika na zvaničnoj stranici sajta Narodne skupštine pokazuje da je u 2019. godini usvojen 181 zakon, od tog broja 118 su zakoni, a 63 su zakoni kojim se potvrđuju međunarodni ugovori. Takođe, doneto je jedno autentično tumačenje,[314] 46 odluka i 8 zaključaka. Praksa usvajanja zakona po hitnom postupku je u velikoj meri napuštena, mada je po podacima na sajtu Otvorenog parlamenta po hitnoj proceduri u 2019. godini usvojen čak 31 zakon.[315] Međutim, i pored toga što je smanjen procenat zakona koji se ovako usvajaju zabrinjava to što se veoma važni zakoni koji imaju potencijalne koruptivne odredbe usvajaju po hitnom postupku.

Takođe je nastavljena i praksa stavljanja na dnevni red nacrta zakona koji nisu prošli javnu raspravu iako član 77 Zakona o državnoj upravi[316] govori o tome da su organi državne uprave dužni da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme nacrta zakona, drugih propisa i akata, da obaveste javnost o otpočinjanju izrade nacrta zakona, da tokom pripreme nacrta zakona sprovode konsultacije sa svim relevantnim subjektima, uključujući druge državne organe, relevantna udruženja, stručnu javnost, kao i druge zainteresovane strane, na način kojim se obezbeđuje otvorenost i delotvorno učešće javnosti u tom procesu. Na ovakvo postupanje obavezuje i skupštinska Rezolucija o zakonodavnoj politici.[317]

U maju je na plenarnom zasedanju Narodne skupštine raspravljano o Zakonu o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srbije[318] kojim je uvedena kazna doživotnog zatvora. Za navedeni zakon nije organizovana javna rasprava. Imajući u vidu značaj jedne ovakve izmene, negativne stavove stručne javnosti o uvođenju ove kazne, kao i optužbe iznete na sednicama parlamenta na račun kritičara kazne doživotnog zatvora, nedopustiva je praksa. Uprkos protivljenju velikog dela stručne javnosti, zakon je usvojen i stupio je na snagu 1. decembra 2019. godine.[319]

314 Autentično tumačenje odredbe člana 2 Zakona o potvrđivanju Ugovora o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 između Republike Srbije i Evropske investicione banke, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 11/17, *Sl. glasnik RS*, 67/19.

315 Viidi: https://otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku.

316 *Sl. glasnik RS*, 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 i 30/18-dr. zakon.

317 *Sl. glasnik RS*, 4/13.

318 Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, *Sl. glasnik RS*, 35/19.

319 Vidi više u poglavlju II.1.8.

Problem predstavlja i usvajanje *lex specialis* zakona zbog toga što se na taj način stavljaju van snage odredbe nekih već važećih zakona. Tako je parlament u junu 2019. godine usvojio još jedan *lex specialis*, ovoga puta vezan za projekat „Moravski koridor", čime je nanesena šteta jedinstvu pravnog poretka, a posebno sistemu javnih nabavki u Srbiji. Ovim zakonom[320] su uređena pitanja koja su već regulisana postojećim zakonima Republike Srbije o eksproprijaciji, javnim nabavkama, javno-privatnom partnerstvu, planiranju, porezima i carinama, s tim što je to u ovom slučaju učinjeno na poseban način i sa pravilima koja se primenjuju na samo jedan projekat. Kriterijumi i način sprovođenja nabavke utvrđeni su vladinom uredbom mesec dana kasnije. Uredbom su utvrđeni diskriminatorni kriterijumi za odabir privatnog partnera, posebno davanjem čak 70% mogućih poena za prethodno iskustvo u izgradnji puteva, ali samo ako je stečeno u jugoistočnoj Evropi.[321]

Kako je već rečeno, s početkom bojkota ukinuta je praksa podnošenja besmislenih amandmana čiji je cilj onemogućavanje diskusije u parlamentu, ali je zadržana praksa da se na jednoj sednici raspravlja o veoma važnim, sistemskim zakonima koji nisu iz iste oblasti čime se umanjuje kvalitet rasprave i ostavlja manje vremena za diskusiju i moguće poboljšanje odredbi predloženih zakona kroz amandmane ili diskusiju. Jedan od takvih primera u 2019. godini je podatak da je na jednoj sednici objedinjena rasprava o novom Zakonu o spečavanju korupcije, o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i nekoliko sa njim povezanih akata i sa odlučivanjem o izboru novih sudija i predsednika sudova.

Zloupotreba procedure podnošenjem amandmana je obustavljena, ali se nastavilo s praksom masovnog podnošenja predloga za dopunu dnevnog reda. Tako je, recimo, prema izveštaju posmatrača, u prolećnom zasedanju parlamenta vreme za govor prvog dana sednice iscrpljeno dopunama dnevnog reda vladajuće koalicije i radikala. Podneto je ukupno 67 predloga o dopunama dnevnog reda i 10 dopuna po hitnom postupku, od čega su samo 2 usvojena. Ponovo je vreme u skupštini iskorišćeno za napad na opoziciju a nije bilo mnogo rasprave o samim zakonima koji se usvajaju. Poslanici Marijan Rističević i Marko Atlagić prednjačili su u ovome, podnosivši predloge odluka o organizovanju anketnih odbora za ispitivanje slučajeva u vezi sa liderima Saveza za Srbiju Draganom Đilasom, Vukom Jeremićem, Sandom Rašković Ivić i Marinikom Tepić i liderima drugih opozicionih stranaka, Borisom Tadićem, Zoranom Živkovićem i Sergejem Trifunovićem. Svoje vreme potrošili su na optuživanje i vređanje ne samo opozicionih političara već i javnih ličnosti na koje se predlozi odluka čak i ne odnose, kao što su glumci Dragan Bjelogrlić i Nikola Kojo.[322]

---

320 Zakon o utvrđivanju javnog interesa u posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora autoputa E-761, deonica Pojate–Preljina, *Sl. glasnik RS*, 49/19.

321 Vidi više u: *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, septembar 2019, str. 23. Dostupno na: http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1552/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml.

322 Vidi u: „Parlament pod lupom", Bilten broj 5, mart 2019. Dostupno na: https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/36.

5.2. Kontrolna funkcija

Kontrola izvršne vlasti od strane Skupštine je veoma oslabljena u poslednjih nekoliko godina što se nastavilo i u 2019. godini. To se ogleda na svim poljima ali je posebno vidljiva kada je reč o skupštinskom nadzoru sektora bezbednosti. Vlada je predložila usvajanje nacionalnih strateških dokumenata Strategiju nacionalne bezbednosti[323] i Strategiju odbrane[324] ali, pored toga što su nacrtima strategija iz grupe institucija koje su nadležne za demokratsku i civilnu kontrolu sektora bezbednosti isključeni sudstvo i nezavisne institucije izostavljena je i obaveza izveštavanja Narodne skupštine o sprovođenju strategija i akcionih planova. Na izradi tih dokumenata radila je međuresorna radna grupa preko godinu i po dana, bez učešća spoljnih eksperata ili konsultacija s civilnim društvom ili Skupštinom.[325]

Vlada je predloge Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane usvojila u avgustu 2019. godine, više od godinu dana nakon okončanja neadekvatne javne rasprave o nacrtima ova dva najviša strateška dokumenta zemlje. Iako je stručna zajednica imala brojne primedbe na nacrte, samo nekolicina njih je razmatrana. To svedoči o nepostojanju smislene rasprave o strateškim dokumentima najvišeg ranga, kojima se definiše bezbednosna i spoljnopolitička orijentacija Srbije.[326]

Jedan oblik parlamentarne kontrole je i osnivanje privremenih tela, komisija i anketnih odbora, koja vode parlamentarne istrage. Ova tela su *ad hoc* tela a zadatak im je da utvrde činjenice i prikupe podatake o pitanjima u vezi s radom izvršne vlasti (šefa države, vlade, ministara). Ova praksa nije uobičajena u Narodnoj skupštini Srbije, tako da u 2019. godini nije osnovano nijedno takvo telo.[327]

Kontrolnu funkciju parlament ostvaruje i kroz poslanička pitanja. Naime svakog poslednjeg četvrtka poslanici imaju priliku da postave pitanje predstavnicima Vlade ali ni ovu funkciju poslanici nisu iskoristili da ukažu na propuste, postave pitanja o važnim temama i aktuelnim događajima već su najveći deo vremena koristili za kritiku i uvrede na račun opozicionih stranaka i njihovih lidera što su ministri u svojim odgovorima zdušno podržali. Ovim je ponovo obesmišljen ovaj instrument kontrole parlamenta nad radom Vlade.[328]

---

323 Vidi na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20nacionalne%20bezbednosti.pdf.

324 Vidi na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20odbrane.pdf.

325 O procesu dnošenja ovih dokumenata i načinu javne rasprave vidi više u: *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, septembar 2018, str. 15–16. Dostupno na: http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1459/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml.

326 *Ibid.*, str. 24. Dostupno na: http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1552/Izvestaj-koalicije-prEU-govor-o-napretku-Srbije-u.shtml.

327 Od promene vlasti 2000. godine obrazovano je samo 8 anketnih odbora. Više o ovome i drugim kontrolnim mehanizmima vidi u: T. Tepavac, *Narodna skupština Republike Srbije: Hram ili paravan demokratije*, januar 2019. Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/01/Narodna-skup%C5%A1tina-Republike-Srbije-hram-ili-paravan-demokratije.pdf.

328 Sednice na kojima se postavljaju poslanička pitanja dostupne su na: http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/poslanicka-pitanja.1251.html. Vidi recimo, Otvoreni parla-

Narodna skupština nema ovlašćenja da kontroliše državna nezavisna tela ali ima obavezu da razmatra njihove izveštaje što nije učinjeno u prethodnih pet godina, da bi ove, 2019. godine, razmatrala izveštaje na plenarnim zasedanjima. U julu su usvojeni izveštaji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnika građana i Agencije za borbu protiv korupcije, a u oktobru Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Međutim, način i kvalitet rasprave o izveštajima nezavisnih institucija, uz izostanak dela opozicionih poslanika usled bojkota parlamenta, nisu doprineli efektivnijem nadzoru nad izvršnom vlašću.

Nezavisne državne institucije trebalo bi da budu ključni partner parlamenta. Informacije koje nezavisna tela dostavljaju parlamentu trebale bi da posluže poslanicima da budu obavešteni o poštovanju ljudskih prava i načela dobre uprave. Informacije su korisne i kada je reč o finansijskoj kontroli i potencijalnim opasnostima od korupcije.

5.3. Izborna funkcija

I ova funkcija parlamenta nije bila dosledno obavljana budući da se kasnilo sa izborom predstavnika u pojedinim organima.

U julu 2019. godine, nakon više od pola godine kašnjenja, Narodna skupština je izabrala novog Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Za Poverenika je izabran Milan Marinović, bivši predsednik Prekršajnog suda u Beogradu. On je izabran na predlog vladajuće većine. Skupštinsku raspravu o izboru novog poverenika obeležile su optužbe koje su na račun bivšeg poverenika Rodoljuba Šabića iznosili poslanici vladajuće SNS.[329] Na taj način je skretana pažnja sa rasprave o kompentencijama predloženog kandidata i drugih protivkandidata, što je postao manir aktuelnog saziva parlamenta.

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.

U 2019. godini, Narodna skupština je izabrala predsednika i članove Komisije za zaštitu konkurencije, nove članove Komisije za hartije od vrednosti i Saveta guvernera Narodne banke Srbije.

---

ment – Parlament pod lupom, Bilten, CRTA, 5. mart. Dostupno na: https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%205%20-%20Mart%202019.pdf.

329 „Skupština izabrala: Milan Marinović novi poverenik za informacije od javnog značaja", *Danas*, 26. jul. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/skupstina-izabrala-milan-marinovic-novi-poverenik-za-informacije-od-javnog-znacaja/.

6. Ustavni sud

6.1. 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). Navedeno rešenje dovodi u sumnju faktičku nezavisnost Ustavnog suda od predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti koji su ih izabrali ili imenovali, umanjuje poverenje građana u nepristrasnost tog suda i obesmišljava nameravane reforme u oblasti pravosuđa.

Najmanje po jedan izabrani sudija sa svake od tri predložene liste kandidata, mora biti s teritorije autonomnih pokrajina (čl. 172, st. 4). 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.[330] Krajem 2019. godine za novu predsednicu Ustavnog suda Srbije izabrana je Snežana Marković, sudija je Ustavnog suda od 2016, a od 2003. godine bila je zamenik Republičkog javnog tužioca.

Ustav i Zakon o Ustavnom sudu[331] 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.

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.

330 O načinu izbora vidi više u *Izveštaj 2016*, I.5.1.1.

331 *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon.

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.

6.2. Nadležnost Ustavnog suda

Ustav Republike Srbije[332] ustanovljava nadležnost(i) Ustavnog suda. Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom, saglasnosti drugih opštih akata sa zakonom, saglasnosti statuta i opštih akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave sa Ustavom i zakonom i saglasnosti opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i kolektivnih ugovora sa Ustavom i zakonom. Ovo su nadležnosti Ustavnog suda koje se odnose na odlučivanje o saglasnosti opštih akata sa višim opštim pravnim aktima.

Ustavni sud takođe rešava sukob nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, sukob nadležnosti između republičkih organa i pokrajinskih organa ili organa jedinica lokalne samouprave, sukob nadležnosti između pokrajinskih organa i organa jedinica lokalne samouprave, sukob nadležnosti između organa različitih autonomnih pokrajina ili različitih jedinica lokalne samouprave, o izbornim sporovima za koje zakonom nije određena nadležnost sudova i o zabrani rada političke stranke, sindikalne organizacije ili udruženja građana.[333]

S obzirom da član 167, st. 4 propisuje da Ustavni sud obavlja i druge poslove predviđene Ustavom, neke od nadležnosti Ustavnog suda propisane su i u drugim odredbama Ustava. Tako, Ustavni sud može zabraniti versku zajednicu (čl. 44, st. 3), odlučuje o žalbi na odluku o potvrđivanju mandata narodnih poslanika na prvoj sednici Narodne skupštine nakon izbora (čl. 101, st. 5), uključen je u postupak Narodne skupštine za razrešenje predsednika Republike – Narodna skupština razrešava predsednika zbog povrede Ustava, čije postojanje utvrđuje Ustavni sud (čl. 118, st. 3), odlučuje po žalbi sudija na odluku o prestanku funkcije (čl. 155, u vezi čl. 1, st. 1 Zakona o Ustavnom sudu),[334] odlučuje o žalbi javnog tužioca i zamenika javnog tužioca protiv odluke o prestanku funkcije (čl. 161, st. 4), odlučuje o žalbi organa autonomne pokrajine protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave kojom se onemogućava vršenje nadležnosti autonomne pokrajine (čl. 187) i po žalbi organa opštine protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave kojom se onemogućava vršenje nadležnosti opštine (čl. 193).

Postoji kontradiktornost u odredbama člana 167, st. 4 po kome Ustavni sud obavlja i druge poslove predviđene Ustavom i stava 2, tačka 6 ovog člana po kome Ustavni sud vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom, a slično rešenje je i u

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

333 Član 167.

334 *Sl. glasnik RS,* 109/07, 99/11, 18/13 (US), 40/15 (dr. zakon) i 103/15.

članu 2 Zakona o Ustavnom sudu. To stvara dilemu da je moguće zakonom propisati nove nadležnosti Ustavnog suda.

6.3. Javnost rada Ustavnog suda

Poslovnik o radu Ustavnog suda[335] propisuje da se javnost rada Suda ostvaruje i objavljivanjem na internet stranici Suda dnevnog reda sednica, vremena održavanja javne rasprave, odluka i ustavnosudske prakse i važnijih podataka vezanih za rad Suda.[336] Međutim, Ustav Srbije ne garantuje javnost rada Ustavnog suda pa je Ustavni sud Zaključkom iz 2011. godine propisao da redovnu sednicu otvorenu za javnost održava samo izuzetno, kada razmatra „predmete koji, s obzirom na vrstu osporenog opšteg akta ili sporno ustavnopravno pitanje, imaju širi društveni značaj". Time je javnost sednica Ustavnog suda postala izuzetak, a ne pravilo, naročito ako imamo u vidu da sud nije definisao kriterijume koji bi uputili na to koji predmeti imaju širi društveni značaj. Posledično, novinarima je ostavljena mogućnost akreditacije samo tokom održavanja javnih rasprava, a ne i redovnih sednica suda.

U poslednjih pet godina, Ustavni sud nije organizovao nijednu konferenciju za medije, niti je izdao saopštenje za medije. Poslednja objava o održavanju javne rasprave objavljena još 2016. godine.[337] Sajt Ustavnog suda ne nudi aktuelne i transparentne informacije – neke vesti nisu ažurirane od 2013. godine. Sekcija „arhiva saopštenja sa sednica" sadrži saopštenja o odlukama donetim tokom sednica, ali su ona lišena informativne vrednosti za građane. Pored toga poslednji objavljeni Bilten koji sadrži odluke Ustavnog suda Bilten za 2017. godinu objavljen je tek u aprilu 2019. godine.[338]

6.4. Ustavna žalba

Član 170 Ustava predviđa da Ustavni sud odlučuje u postupku po ustavnoj žalbi i predviđa samo da se ustavna žalba može 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 iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu. Budući da je ova odredba Ustava veoma opšta brojna pitanja koja se tiču ustavne žalbe regulisana su Zakonom o Ustavnom sudu, Poslovnikom o radu Ustavnog suda[339] i stavovima Ustavnog suda koji se odnose na ustavnu žalbu.[340]

335 Dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/73–101921/poslovnik-o-radu-ustavnog-suda.

336 Član 29 Poslovnika o radu Ustavnog suda.

337 Dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/88–102256/javna-rasprava-u-predmetu-iuz-1682014.

338 Dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Sudska_Praksa/%D0%91%D0%B8%D0%BB%D1%82%D0%B5%D0%BD_2017.pdf.

339 *Sl. glasnik RS,* 103/13.

340 Dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163–100890/stavovi-suda.

Jedno od pitanja sa kojim se Ustavni sud susreo je koja su to prava predmet zaštite u postupku po ustavnoj žalbi. Ustav u članu 170 propisuje da se ustavna žalba može izjaviti protiv pojedinačnih akata kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom. Postavlja se pitanje da li se ustavna žalba može podneti u slučaju da je povređeno neko pravo garantovano opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava ili potvrđenim međunarodnim ugovorima, a to pravo nije zajemčeno Ustavom. Na ovo pitanje Ustavni sud je dao pozitivan odgovor budući da su u skladu sa članom 16 Ustava, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju, dok član 18, stav 2 Ustava propisuje da se neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Ustav ne reguliše ko ima pravo da izjavi ustavnu žalbu, ali ovo pitanje reguliše Zakon o Ustavnom sudu – ustavnu žalbu može izjaviti svako lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom (čl. 83, st. 1), a ustavnu žalbu u ime tog lica, na osnovu njegovog pismenog ovlašćenja, može izjaviti i drugo fizičko lice, odnosno državni ili drugi organ nadležan za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda (čl. 83, st. 2).

Takođe, treba naglasiti da, iako je namera usvajanja Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku bila da rastereti Ustavni sud ustavnih žalbi čiji je osnov povreda suđenja u razumnom roku, godišnji podaci o radu Ustavnog suda pokazuju da do ovog rasterećenja nije došlo. Naprotiv, broj ustavnih žalbi zbog povrede suđenja u razumnom roku je u porastu. Ovo se najverovatnije dešava jer su stranke suštinski nezadovoljne odlukama instanci određenih posebnim zakonom, ali i zbog toga što je ustavna žalba put ka mogućnosti obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava.

6.5. Rad Ustavnog suda u 2019. godini – Statistički pregled rada Ustavnog suda[341]

6.5.1. Ustavne žalbe

Prema broju predmeta, ustavne žalbe predstavljaju daleko najzastupljeniju delatnost Ustavnog suda.[342] Tokom 2019. godine, zaključno sa 22. oktobrom 2019. godi-

341 Statistika predstavljena u ovom poglavlju bazira se na podacima dobijenim od Ustavnog suda na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Ustavni sud svoj godišnji pregled rada objavljuje tek nakon nekoliko meseci po završetku godine za koju se objavljuju podaci. Statistički podaci obuhvataju period od 1. januara do 22. oktobra 2019. godine (dan kada je Ustavni sud primio naš zahtev).

342 Prema Pregledu rada Ustavnog suda u 2018. godini, Ustavni sud je formirao 15.545 novih predmeta. Po ustavnim žalbama u 2018. godini formirano je 15.150 predmeta, što znači da udeo predmeta po ustavnim žalbama u ukupnom broju novoformiranih predmeta predstavlja 97,46%. U odnosu na 2014. godinu, udeo predmeta po ustavnim žalbama u ukupnom broju predmeta Ustavnog suda ima tendenciju rasta. Vidi: S. Beljanski, M. Pajvančić, T. Marinković, D. Valić Nedeljković, *Odnos Ustavnog suda i sudske vlasti – stanje i perspektive,* Centar za pra-

ne, Ustavni sud je formirao 10.722 predmeta po ustavnim žalbama. Ukoliko Ustavni sud do kraja godine nastavi da prima ustavne žalbe ovim tempom, moglo bi se zaključiti da postoji tendencija smanjenja broja predmeta po ustavnim žalbama.[343]

Prema podacima iz informacija dobijenih od Ustavnog suda do 22. oktobra rešeno je 8.782 predmeta po ustavnim žalbama, što znači da bi Ustavni sud na kraju godine, ukoliko nastavi da rešava predmete istom brzinom bio jednako efikasan kao i u 2018. godini.

Imajući u vidu da se u izveštajima velikog broja nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava uglavnom navodi da je sve više povreda ili uskraćivanja ovih prava zabrinjava podatak da je Ustavni sud prema dobijenim informacijama po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja samo u 565 predmeta doneo odluku da je došlo do povrede ili uskraćivanja ljudskih ili manjinskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, što predstavlja samo 6,4% slučajeva.[344]

Česta zamerka na rad Ustavnog suda odnosi se na njegovu neefikasnost koja se ogleda u nerazumno dugim postupcima. Ustavni sud je 22. oktobra 2019. godine imao 270 nerešenih predmeta po ustavnim žalbama podnetih pre 1. januara 2017. godine.[345] S obzirom na datum podnošenja ovih ustavnih žalbi, broj od 270 predmeta nije zanemarljiv. Ukupan broj nerešenih predmeta po ustavnim žalbama je oko 17.000, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2018. godinu (na kraju 2018. godine bilo je 22.225 nerešenih predmeta po ustavnim žalbama).

6.5.2. Ocena ustavnosti i zakonitosti i ostale nadležnosti

Do 22. oktobra 2019. godine Ustavnom sudu je podneto 148 inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, dok je broj predloga ovlašćenih predlagača za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti nepoznat zato što Ustavni sud ne vodi posebnu evidenciju po ovom kriterijumu. Ipak, ni po jednoj od podnetih inicijativa sud nije pokrenuo postupak – u 146 predmeta Ustavni sud je odbacio inicijative, dok je u 3 predmeta odbio inicijativu.[346] Ustavni sud nije pokretao postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti po sopstvenoj inicijativi tokom 2019. godine.[347]

---

vosudna istraživanja (CEPRIS), 2019, str. 7. Dostupno na: https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2019/10/CEPRIS-Odnos-Ustavnog-suda-i-sudske-vlasti2.pdf.

343 Ovo je obrnuti trend u odnosu na 2018. godinu, kada je broj predmeta po ustavnim žalbama u odnosu na 2017. godinu porastao za 25%.

344 To je neznatno povećanje u odnosu na prošlu godinu, kada je u Ustavni sud u 5,9% slučajeva donosio usvajajuće odluke. Nemamo podatke o broju odbijajućih odluka, ali imajući u vidu statističke podatke za prethodnih nekoliko godina, izvesno je da je Ustavni sud i u 2019. godini najveći broj predmeta rešavao odbacivanjem ustavne žalbe (i na druge nemeritorne načine).

345 Ti postupci traju najmanje 3 godine. Vidi predmet *Milovanović protiv Srbije*, gde je Evropski sud utvrdio postojanje povrede člana 6 Evropske konvencije zbog nerazumnog trajanja postupka pred Ustavnim sudom (3 godine i 5 meseci).

346 Moguće je da Ustavni sud još uvek nije doneo odluku o određenom broju inicijativa koje su podnete tokom 2019. godine – odluke o odbacivanju i odbijanju inicijativa u 2019. godini se ne odnose isključivo na inicijative podnete u toku iste godine.

347 Zanimljivo je da je Ustavni sud pokrenuo postupak ustavnosti po sopstvenoj inicijativi u pogledu odredbe člana 89, st. 2 Zakona o Ustavnom sudu i odlučio da „zadrži" nadležnost da poništava sudske odluke ukoliko u postupku po ustavnoj žalbi utvrdi da je sudskom odlukom

Tokom 2019. godine nije pokrenut, niti je odlučivano o predmetima ocene ustavnosti ili zakonitosti koje su pokrenuli sudovi opšte ili posebne nadležnosti, u smislu člana 63 Zakona o Ustavnom sudu. U toku 2018. godine, Ustavni sud je imao 229 novih predmeta „normativne kontrole". S obzirom da nemamo podatke o broju postupaka koji su pokrenuti po predlogu ovlašćenih predlagača nije poznato da li je Ustavni sud u toku 2019. godine formirao više ili manje predmeta u ovoj oblasti.

Prema podacima prikupljenim kroz zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, Ustavni sud je u 5 predmeta tokom 2019. godine utvrdio nezakonitost ili neustavnost opšteg akta, dok je u 2018. godini to učinio 26 puta.[348] Od početka 2019. do 22. oktobra Ustavni sud je odlučivao o sukobu nadležnosti u 27 predmeta. O žalbi sudije, javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca protiv odluke o prestanku funkcije Ustavni sud je odlučivao u 3 predmeta.

6.5.3. Važniji slučajevi pred Ustavnim sudom u 2019. godini

„Lokalni front". – Prekršajni sud u Kraljevu je u februaru 2018. godine osudio Branislava Seničića, aktivistu i jednog od osnivača Lokalnog fronta iz Kraljeva, na novčanu kaznu od 10.000,00 dinara zato što je učinio prekršaj nepristojnog, drskog i bezobzirnog ponašanja iz člana 8, st. 1 Zakona o javnom redu i miru.[349] Prekršajni sud je utvrdio da je okrivljeni 20. marta 2017. godine poprskao predizborni plakat Aleksandra Vučića, da je to učinio na javnom mestu, u prisustvu građana čime je ugrozio spokojstvo građana i remetio javni red i mir.[350] U aprilu 2018. godine, Prekršajni apelacioni sud, odeljenje u Kragujevcu, potvrđuje presudu Prekršajnog suda u Kraljevu.[351] U obrazloženju, Prekršajni apelacioni sud navodi da se prskanje predizbornih plakata crnom bojom, na javnom mestu ne može smatrati dozvoljenim ponašanjem u smislu slobode ispoljavanja političkog mišljenja. Branislav Seničić je podneo ustavnu žalbu Ustavnom sudu, koju je sud odbacio.[352] Zastupnik podnosioca ustavne žalbe istakao je samo povredu prava na pravično suđenje (čl. 32, st. 1 Ustava) i prava na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo (čl. 36, st. 1), ali ne i povredu *prava na slobodu mišljenja i izražavanja* (čl. 46, st. 1), što bi možda dovelo do drugačije odluke Ustavnog suda.[353]

---

povređeno Ustavom zajemčeno pravo i ako utvrdi da je to neophodno da se otklone posledice utvrđenog kršenja ustavnih prava.

348 Pregled rada Ustavnog suda u 2018. godini, str. 5. Dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/137–101100/pregled-rada.

349 *Sl. glasnik RS,* 6/16 i 24/18.

350 Presuda br. 2775/17 od 13. februara 2018. godine.

351 Presuda br. I-133 PRŽ 6958/18 od 11. aprila 2018. godine.

352 Rešenje br. Už – 7850/18.

353 Ustavni sud je vezan zahtevom podnosioca predstavke u pogledu utvrđivanja povrede prava. Stavovi Ustavnog suda koji se odnose na ustavnu žalbu, stav I, 9. Dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163–100890/stavovi-suda.

Obrazlažući svoju odluku, Ustavni sud navodi da je podnosiocu žalbe izrečena novčana kazna u visini od 10.000,00 dinara, te sud smatra da se „u konkretnom slučaju ne pokreće neko opšte pitanje od značaja za ostvarivanje zajemčenih prava [...], niti je podnosilac ustavne žalbe osporenim aktima pretrpeo ozbiljniju štetu, bez obzira na eventualni moralni značaj koji za njega ova pravna stvar subjektivno ima" i konstatuje da učinjeni propusti nadležnih organa u ovom slučaju ne mogu imati značaj povrede zajemčenih prava i sloboda.

Inicijativa za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima člana 51 Zakonika o krivičnom postupku.– Ustavni sud je tokom 2019. godine jednom odlukom odlučivao o 5 inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti člana 51 Zakonika o krivičnom postupku koji predviđa da u slučaju kada tužilaštvo do potvrđivanja optužnice odustane od krivičnog gonjenja oštećeni nema pravo da preuzme krivično gonjenje već samo pravo na prigovor višem tužiocu.[354] Podnosioci ovih inicijativa tvrdili su da se ovom odredbom suprotno odredbi člana 20, st. 2 Ustava, smanjuje dostignuti nivo ljudskih prava; da se ovom odredbom ZKP krši pravo oštećenog da o njegovim pravima odluči sud u skladu sa članom 32, stavom 1 Ustava, kao i da se osporenom odredbom krši pravo oštećenog na delotvorno pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu (čl. 36, st. 2 Ustava). Ustavni sud je, nažalost, ovu inicijativu odbacio i odlučio da ne pokrene postupak ocene ustavnosti iako je u pitanju veoma ozbiljno pravno pitanje koje zadire u prava svih građana Srbije. Stav Ustavnog suda bi mogao da ukaže zakonodavcu da je potrebna izmena člana 51 ZKP. Ovakav stav iznet je i u izdvojenom mišljenju sudije Ustavnog suda.[355]

Međutim, Ustavni sud je izbegao da se bavi ovim pravnim pitanjem i obrazložio svoj stav time da ne pokreće postupak zato što „nalazi da se razlozi inicijativa u suštini odnose na pitanje zašto u ovoj pravnoj situaciji nije regulisana mogućnost da oštećeni i pre potvrđivanja optužnice preuzme krivično gonjenje od javnog tužioca i da li su time umanjena prava oštećenog" i da „pitanje celishodnosti i racionalnosti zakonskih rešenja ne može biti predmet ustavnosudske kontrole utvrđene odredbama člana 167 Ustava [...]."

354 Rešenje IUz-62/2018 od 18. aprila 2019. godine.

355 U svom izdvojenom mišljenju (na 9 strana), sudija Milan Škulić potvrđuje „da bi pokretanjem postupka i eventualnom meritornom odlukom odgovarajuće sadržine, Ustavni sud mogao samo da na izvestan način zakonodavcu skrene pažnju da sadašnja zakonska regulativa koja se odnosi na ovo pitanje, nije suštinski adekvatna, odnosno da nije prihvatljiva u ustavnopravnom smislu, ili je bar ustavnopravno sporna, što bi onda naravno, moglo da posluži i kao izvestan „impuls" za neke buduće novele Zakonika o krivičnom postupku. Smatram da ni ove relativno „limitirane" mogućnosti Ustavnog suda, koje inače, potpuno odgovaraju njegovom ustavnopravnom položaju i ustavnopravno legitimnom dometu i efektu odluka Ustavnog suda, ipak nisu bez značaja, već bi se i njima naprotiv, mogao dati značajan i veoma koristan doprinos Ustavnog suda, te ispoljiti njegov koristan uticaj na jednu veoma važnu oblast pravnog sistema, koja je pri tom, izuzetno bitna i u ustavnopravnom smislu."

Ustavni sud je u ovom predmetu odlučio da ne pokrene postupak ocene ustavnosti zato što mu Ustavom predviđena ovlašćenja dozvoljavaju da u slučaju utvrđivanja neustavnosti osporene odredbe „samo" kasira, smatrajući da, iako proglasi ovu odredbu neustavnom, oštećeni ne bi imao mogućnost da preuzme krivično gonjenje ako tužilac odbaci krivičnu prijavu, obustavi istragu ili odustane od krivičnog gonjenja do potvrđivanja optužnice. Podnosioci inicijativa naveli su da su rešenja predviđena članom 51 Zakonika o krivičnom postupku „necelishodna" i „neracionalna", međutim suština njihovih tvrdnji imala je ustavnopravnu argumentaciju – ovom odredbom se smanjuje nivo stečenih prava, pritužba nije delotvoran pravni lek, oštećenom se uskraćuje Ustavom zajemčeno pravo da o njegovim pravima i obavezama odluči sud.

S druge strane, Ustavni sud je obrazlažući svoju odluku da inicijative odbaci, na 3 strane objasnio, koristeći ustavno-pravne argumente, zašto smatra da inicijative nisu prihvatljive. Ustav propisuje da kad Ustavni sud nađe da je inicijativa neprihvatljiva, jer iznetim razlozima osporavanja nije potkrepljena tvrdnja da ima osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, inicijativu će rešenjem odbaciti (čl. 53, st. 2 Zakona o Ustavnom sudu). Na ove 3 strane Ustavni sud nije zapravo cenio da li su podnosioci inicijativa izneli razloge kojima potkrepljuju tvrdnje da ima osnova za pokretanje postupka. Naprotiv, Ustavni sud je zapravo cenio da li su osporene odredbe neustavne, a svoju argumentaciju je opravdao tvrdnjom da su podnosioci inicijative od Ustavnog suda tražili da se on izjasni o celishodnosti i racionalnosti člana 51 Zakonika o krivičnom postupku. Sudija Milan Škulić, u svom izdvojenom mišljenju iznosi mišljenje „da pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom, svakako ne znači da tako pokrenuti postupak, mora rezultirati ocenom da je osporena zakonska odredba neustavna ili je u nesaglasju sa potvrđenim međunarodnim ugovorom, niti sam Ustavni sud može da „kreira" novo zakonsko rešenje, čak i onda kada bi ocenio da je postojeće rešenje sadržano u Zakoniku o krivičnom postupku u nesaglasnosti sa Ustavom. Međutim, Ustavni sud bi postupak za ocenu ustavnosti uvek morao pokrenuti ukoliko postoji odgovarajuća verovatnoća da se radi o neustavnoj zakonskoj odredbi, odnosno da je reč o odredbi koja nije u saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom, a smatram da takva verovatnoća očigledno postoji u prilično visokom stepenu, kada se radi o odredbama člana 51 Zakonika o krivičnom postupku."

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju. – Ustavni sud je u aprilu 2019. godine utvrdio nesaglasnost dela člana 28a Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju[356] sa članom 21 Ustava Republike Srbije (zabrana diskriminacije).[357] Ovaj zakon je neustavnom odredbom propisivao dodatni uslov za ostvarivanje prava bračnog druga na porodičnu penziju ako je zaključio brak sa osiguranikom, odno-

356 *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, 30/10 – dr. zakon, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18 i 46/19 – odluka US.

357 Odluka br. IUz-130/2017 od 25. aprila 2019. godine.

sno korisnikom starosne, prevremene starosne ili invalidske penzije koji je u trenutku zaključenja braka navršio 65 godina života, tako što je u tom slučaju predviđeno da bračni drug može steći pravo na porodičnu penziju ako sa umrlim osiguranikom ima zajedničko dete ili ako je brak trajao najmanje dve godine. Osnov diskriminacije u ovom slučaju je starost osiguranika, odnosno korisnika penzije, odnosno neopravdano se pravi razlika između lica koja su zaključila brak sa osobom koja je u trenutku zaključenja braka imala 65 godina i lica koja su zaključila brak sa mlađom osobom.

Ustavni sud je u odluci naveo da ne postoji objektivno i razumno opravdanje za različito postupanje. Ustavni sud smatra da odredba ne teži ostvarenju legitimnog cilja i da ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrebljenog sredstva i cilja čijoj se realizaciji teži. Ova odluka je u skladu sa standardima zaštite ljudskih prava iako bi se moglo konstatovati da Ustavni sud nema jasno definisan postupak ocene ustavnosti odredaba opštih akata u odnosu na ustavnu zabranu diskriminacije.

Jedan od glavnih argumenata Narodne skupštine za uvođenje dodatnog uslova za sticanje porodične penzije u slučaju kada je osiguranik ili korisnik penzije u trenutku zaključenja braka imao najmanje 65 godina je sprečavanje zloupotrebe ovog prava preživelog bračnog druga. U vezi sa ovim argumentom Ustavni sud navodi „da je zakonodavac uvođenjem novih uslova za ostvarenje prava na porodičnu penziju, i to samo u odnosu na situaciju sklapanja braka posle navršene 65. godine života osiguranika, sa obrazloženjem sprečavanja zloupotrebe prava na brak i prava na porodičnu penziju, napustio teren *sedes materiae* Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, te time i teren legitimnog cilja. Naime, trajanje braka kao dokaz stvarnog ostvarenja zajednice života supružnika a posledično i prava koja proističu iz braka, materija su Porodičnog zakona, [kojim su] predviđeni postupci u bračnom sporu, pa bi u slučaju utvrđenja nepostojanja ili ništavosti braka, nestao i pravni osnov za ostvarenje prava na porodičnu penziju."[358] Ipak, na drugom mestu Ustavni sud ističe da za njega „nije ustavnopravno sporan alternativno postavljen uslov iz člana 28a Zakona – zajedničko dete ili dužina trajanja braka, već je sporno što se taj uslov odnosi samo na one brakove koji su zaključeni po navršenju određenih godina života osiguranika."

S jedne strane Ustavni sud tvrdi da nije na zakonima kojima se uređuje materija penzijskog osiguranja i drugih oblika socijalnog osiguranja da regulišu pitanje trajanja braka kao dokaza stvarnog ostvarenja zajednice života supružnika i da ukoliko je to slučaj ti zakoni napuštaju teren legitimnog cilja.[359] S druge strane, Ustavnom

358 Prema članu 212 Porodičnog zakona, javni tužilac i članovi porodice umrlog osiguranika mogu tužbom tražiti poništenje braka iz razloga predviđenih tim zakonom, među kojima je i razlog ako brak nije sklopljen radi ostvarivanja zajednice života supružnika ili ako ga je sklopilo lice nesposobno za rasuđivanje.

359 Moglo bi se konstatovati da Ustavni sud tako potencijalno krši načelo podele vlasti jer zakonodavcu predlaže kojim zakonom ne treba da uredi određeno pitanje.

sudu nije ustavnopravno sporno da ovi zakoni propisuju alternativne uslove kao iz člana 28a, koji služe za dokazivanje stvarnog ostvarenja zajednice života.

Moglo bi se takođe zaključiti da u ovom slučaju Ustavni sud pogrešno ocenjuje da ne postoji legitiman cilj za uvođenje uslova iz člana 28a budući da je ovim uslovom zakonodavac težio da spreči zloupotrebu prava na porodičnu penziju, što predstavlja legitiman cilj zakonodavne delatnosti.[360] S druge strane uverljiv je i opravdan argument Ustavnog suda da je osporena odredba neustavna i zbog toga što nije ispunjen test proporcionalnosti, odnosno ne postoji razlog da se osobama koje su zaključile brak sa osobom starijom od 65 godina nameće dodatni uslov za ostvarenje prava na starosnu penziju, a imajući u vidu da je Porodičnim zakonom predviđeno pravno sredstvo kojim se brak može poništiti što bi dovelo do nestanka pravnog osnova za ostvarenje prava na porodičnu penziju. Ovakvim nedoslednim obrazloženjem sud ne stvara jasan test prilikom ocene ustavnosti odredaba sa ustavnim načelom zabrane diskriminacije.

Ocena ustavnosti Zakona o zaštiti konkurencije. – Ustavni sud je 25. aprila 2019. godine odbacio predlog za ocenu ustavnosti odredbe člana 45, st. 4 Zakona o zaštiti konkurencije,[361] koji je podneo Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.[362] Zakon o zaštiti podataka u članu 45 propisuje da Komisija za zaštitu konkurencije može u okviru postupka za ispitivanje povrede konkurencije, na zahtev ovlašćenog predlagača, odrediti meru zaštite izvora podataka ili određenih podataka, ako se oceni da je interes podnosioca tog zahteva opravdan i da je po značaju bitno veći u odnosu na interes javnosti u pogledu predmeta tog zahteva (st. 1); podnosilac zahteva dužan je da u zahtevu učini verovatnim mogućnost nastanka znatne štete zbog otkrivanja izvora podataka, odnosno podataka na koje se zahtev odnosi (st. 2), a zaštićeni podaci nemaju svojstvo informacije od javnog značaja u smislu zakona kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja (st. 4). Predlagač je tvrdio da zaštićene informacije u smislu Zakona o zaštiti konkurencije predstavljaju informacije od javnog značaja u smislu članova 2 i 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,[363] a da suprotno tome stav 4 člana 45 Zakona o zaštiti konkurencije propisuje da zaštićeni podaci nisu informacija od javnog značaja, te da su ovom odredbom prekršeni član 51 (pravo na obaveštenost) i 194 (jedinstvo pravnog poretka) Ustava.

Ustavni sud je odbacio predlog zaključkom utvrđujući da je očigledno neosnovan, oslanjajući se pre svega na član 9, st. 1, tač. 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ova odredba predviđa da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time ugrozio, omeo ili otežao vođenje sudskog ili drugog pravno uređenog postupka. Ovakav stav Ustavnog suda je neuverljiv iz više razloga. Prvi je taj da Zakon

360 Član 70, st. 1 Ustava RS propisuje da se penzijsko osiguranje uređuje zakonom.

361 *Sl. glasnik RS,* 51/09 i 95/13.

362 Zaključak br. IUz-185/2018 od 25. aprila 2019. godine.

363 *Sl. glasnik RS,* 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

o zaštiti konkurencije ne predviđa nesmetano vođenje postupka pred Komisijom za zaštitu konkurencije kao razlog da komisija određene podatke zaštiti – razlog je zaštita interesa lica koje podnosi zahtev da se određeni podaci zaštite.

Nadalje, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, prava iz ovog zakona mogu se izuzetno podvrći ograničenjima propisanim ovim zakonom ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa zasnovanog na ustavu ili zakonu (čl. 8, st. 1). U svojoj odluci Ustavni sud se poziva na član 84, st. 2 Ustava, kojim se zabranjuju akti kojima se suprotno zakonu, ograničava sloboda konkurencije, stvaranjem ili zloupotrebom monopolskog ili dominantnog položaja. Zaštita slobode konkurencije svakako može u određenim slučajevima predstavljati pretežniji interes u smislu člana 8, st. 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ali se postavlja pitanje da li se obaveštavanje javnosti o određenim informacijama koje javnost ima opravdan interes da zna može smatrati aktom kojim se stvara ili zloupotrebljava monopolski ili dominantni položaj?

Na kraju, Zakon o zaštiti konkurencije može propisati uslove pod kojima organ određene podatke neće učiniti dostupnim. S druge strane, određivanje da određeni podaci ne predstavljaju podatke od javnog značaja u smislu zakona koji uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja je neustavno. Trebalo bi imati u vidu i da se ovakvom zakonskom odredbom građanima oduzima pravo da se u slučaju zaštite određenih podataka od strane Komisije za zaštitu konkurencije žalbom obrate Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija. – Ustavni sud je 25. aprila 2019. godine doneo poslednju odluku o (sada već nevažećem) Zakonu o privremenom uređivanju načina isplate penzija,[364] donoseći rešenje o obustavi postupka (po inicijativi za ocenu ustavnosti) jer je osporeni zakon prestao da važi.[365]

Ovim zakonom je ogromnom broju penzionera umanjen prilično veliki procenat od penzije. Naime, procenjuje se da su penzioneri Srbije izgubili više od 600 miliona evra u periodu važenja ovog zakona.[366] Zbog ovoga se treba podsetiti još jednom, svih inicijativa za ocenu ustavnosti ovog zakona pred Ustavnim sudom.

Ustavnom sudu je 2014. godine podneto više inicijativa za ocenu ustavnosti ovog zakona. Ovaj sud je 23. septembra 2015. godine usvojio rešenje kojim je odbacio navedene inicijative. Iako sud nije ušao u meritorno odlučivanje o predmetu inicijative, argumentacija koja je korišćena, a pogotovo pozivanje na legitiman cilj za zadiranje u prava na penziju (konsolidacija budžeta), više odgovara odlučivanju u meritumu. Četiri sudije Ustavnog suda izdvojila su mišljenje i svoje obrazloženje ispisale na 55 stranica. Ne zamišljajući moguće ishode mogućeg meritornog odluči-

364 *Sl. glasnik RS*, 116/14 i 99/16.

365 Rešenje pod brojem IUz-93/2018.

366 Vidi: https://www.istinomer.rs/analize/koliko-su-penzioneri-platili-konsolidaciju/.

vanja Ustavnog suda o ovoj stvari, „odlukom o odbacivanju inicijative i načina postupanja u ovom predmetu, sud [je] sam sebe lišio prilike da meritorno razmotri jedan od izuzetno važnih ustavno sudskih sporova u domenu zaštite ljudskih prava",[367] i Ustavni sud ovom odlukom nije pružio „delotvornu zaštitu Ustavom garantovanim pravima stečenim radom, nego je [dao] gotovo blanko podršku izvršnoj vlasti, koja je dobila maltene „dozvolu" pravosuđa za neograničene ustavne zahvate u osnovna ljudska prava."[368]

Pre nego što je zakon prestao da važi, dvoje sudija Ustavnog suda kojima je prestao mandat, podnelo je inicijativu za ocenu ustavnosti ovog zakona. Kao što je navedeno, ova inicijativa je odbačena iako Ustav propisuje da Ustavni sud može oceniti saglasnost zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opštih akata sa zakonom i po prestanku njihovog važenja, ako je postupak ocene ustavnosti pokrenut najkasnije u roku od šest meseci od prestanka njihovog važenja (čl. 168, st. 5). Ovaj uslov je bio ispunjen kada su sudije podnele inicijativu. Takođe, Zakon o Ustavnom sudu predviđa da kad je u toku postupka opšti akt prestao da važi, ali nisu otklonjene posledice neustavnosti ili nezakonitosti, Ustavni sud može odlukom utvrditi da opšti akt nije bio u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom i da ova odluka Ustavnog suda ima isto pravno dejstvo kao i odluka kojom se utvrđuje neustavnost ili nezakonitost opšteg akta koji važi. Imajući u vidu ove odredbe Ustava i Zakona o Ustavnom sudu, može se zaključiti da je odlukom o odbacivanju ove inicijative Ustavni sud indirektno ocenio da su otklonjene posledice eventualne neustavnosti ovog zakona.

Ustavnost kazne doživotnog zatvora bez uslovnog otpusta. – Srbija je 1. decembra 2019. godine uvela kaznu doživotnog zatvora u svoj krivično pravni sistem. Pored toga, za određena krivična dela za koja zakon predviđa ovu kaznu, novele Krivičnog zakonika su ukinule mogućnost uslovnog otpusta. Beogradski centar za ljudska prava je pripremio i organizovao podnošenje inicijative za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima ovih odredaba Krivičnog zakonika. Prema stavu podnosilaca inicijative zabrana uslovnog otpuštanja osuđenih za krivična dela kažnjiva kaznom doživotnog zatvora, čini kaznu doživotnog zatvora nesmanjivom na penološkim osnovama, s obzirom da u pravnom poretku Srbije ne postoji nijedan drugi delotvoran pravni mehanizam za preispitivanje te kazne na penološkim osnovama. Po oceni podnosilaca inicijative, kazna doživotnog zatvora na ovaj način postaje nespojiva sa ljudskim dostojanstvom, nečovečna je i ponižavajuća.[369]

Ostaje da se vidi kakav stav će zauzeti Ustavni sud, odnosno da li će inicijativu odbaciti kao u slučaju Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija i Zakonika o krivičnom postupku ili će pristupiti meritornom odlučivanju u ovom slučaju. Ovo je važno zbog toga što je to poslednja šansa da se u okviru institucija

367 Izdvojeno mišljenje sudije B. Nenadić.

368 Izdvojeno mišljenje sudije D. Stojanovića.

369 Više vidi na: http://www.bgcentar.org.rs/u-drustvu-u-kojem-postoji-vladavina-prava-nijedan-gradanin-nesme-biti-lisen-ljudskog-dostojanstva/.

Srbije suoče ustavno pravni argumenti o ovoj veoma važnoj temi u oblasti zaštite (i/ili kršenja) ljudskih prava, posebno kada se zna da nije bilo javne rasprave pre usvajanja izmena i dopuna Krivičnog zakonika.

6.6. Ustavni sud i Evropski sud za ljudska prava

Evropski sud za ljudska prava je u presudi *Milovanović protiv Srbije* utvrdio da je država odgovorna za kršenje člana 6, st. 1 Evropske konvencije zato što je postupak pred Ustavnim sudom, trajao 3 godine i 5 meseci, što je u ovom slučaju predstavljalo nerazumno dugo trajanje postupka.[370] Ovo je bio slučaj koji se ticao pitanja starateljstva nad decom. Evropski sud je istakao da su državni organi dužni da postupaju sa izuzetnom marljivošću u slučajevima koji se tiču starateljstva nad decom.[371]

Evropski sud je utvrdio da se dužina trajanja postupka ne može pripisati postupanju podnosioca predstavke ili kompleksnosti slučaja,[372] već isključivo preopterećenosti suda, odnosno broju nerešenih slučajeva. U vezi sa tim, sud je istakao da je obaveza države da uredi pravosudni sistem na način koji omogućava sudovima da vode postupke u skladu sa članom 6 Konvencije, uključujući i uslov razumnog trajanja postupka. Iako se ova obaveza ne može primeniti na ustavne sudove na isti način, zbog specifične uloge i nadležnosti, Evropski sud je istakao da ova uloga Ustavnog suda zahteva da prilikom utvrđivanja redosleda kojim će odlučivati o predmetima, pored vremena podnošenja ustavne žalbe uzme i specifične okolnosti kao što su priroda slučaja i njegov politički i društveni značaj. Evropski sud je istakao da hronična preopterećenost Ustavnog suda ne može biti opravdanje za preterano duge postupke. Pored toga, Evropski sud je primetio da Ustavni sud nije mogao, niti je pokušao, da implementira stav o prioritetnim slučajevima, uključujući i slučajeve koji se tiču starateljstva nad decom.[373] Uzimajući navedeno u obzir, Evropski sud je utvrdio da je došlo do povrede člana 6, st. 1.[374]

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 su opterećena nasleđem masovnog kršenja ljudskih prava u prošlosti – bilo ona koja prelaze iz autokratskog u demokratski sistem vlasti ili postkonfliktna društva. U takvim društvima postoje

370 Slučaj *Milovanović protiv Srbije,* ECtHR, App. no. 56065/10, (2019).

371 *Ibid*, st. 88.

372 Podnositeljki predstavke je presudom nadležnog suda dodeljeno starateljsko pravo. Presuda nije izvršena 4 godine do trenutka podnošenja ustavne žalbe.

373 *Milovanovič*, st. 89.

374 *Milovanović*, st. 90. Interesantno je primetiti da je Evropskom sudu bilo potrebno 9 godina da reši predmet koji se između ostalog bavi suđenjem u razumnom roku.

specifični ciljevi koje treba ostvariti: suočavanje s prošlošću, uspostavljanje vladavine prava, jačanje kapaciteta za očuvanje mira, pomirenje i neponavljanje masovnih kršenja ljudskih prava.[375]

7.1. Aktivnosti Međunarodnog rezidualnog mehanizma za krivične sudove

Od osnivanja Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (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 lica je osuđeno, 19 je oslobođeno, za 13 optuženih su optužnice prosleđene nacionalnim sudovima, protiv 20 optuženih su povučene optužnice, dok je 17 optuženih umrlo pre okončanja prvostepenog postupka. U skladu sa Strategijom okončanja rada,[376] MKSJ je prestao sa radom u decembru 2017. godine. Njegovu nadležnost je preuzeo Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove (MRMKS), pred kojim će se u narednom periodu okončati žalbeni postupak u slučaju Mladić, kao i ponovljeni postupak u slučaju Stanišić i Simatović.[377]

Osim navedenih slučajeva, MRMKS je u martu 2019. godine doneo pravnosnažnu presudu protiv Radovana Karadžića,[378] bivšeg predsednika Republike Srpske, i osudio ga na 40 godina zatvora za genocid u Srebrenici, progon Hrvata i Muslimana, opsadu Sarajeva, kršenja zakona i običaja ratovanja i zločine protiv čovečnosti. Iako je sud utvrdio postojanje zločina u sedam opština u Bosni i Hercegovini (Foča, Vlasenica, Bratunac, Zvornik, Sanski Most, Prijedor i Ključ), sud ipak nije utvrdio da je Karadžić u tim zločinima postupao sa genocidnom namerom. Ovom presudom je MRMKS utvrdio učešće Radovana Karadžića u nekoliko udruženih zločinačkih poduhvata (UZP) vezanih za Sarajevo, Srebrenicu i taoce. Presudu MRMKS-a Radovanu Karadžiću nisu komentarisali ni predsednik ni premijerka Republike Srbije, iako su pojedini članovi vladajućih stranaka izneli mišljenje da se radi o antisrpskom sudu, osuđujući ishod postupka.[379]

375 M. Freeman, *Šta je tranziciona pravda?*. Dostupno na: https://www.mreza-mira.net/wp-content/uploads/Sta-je-tranziciona-pravda.pdf; *What is Transitional Justice? – A Backgrounder*, Ujedinjene nacije, februar 2008. godine. Dostupno na: https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/26_02_2008_background_note.pdf.

376 Strategija okončanja rada Međunarodnog suda. Dostupno na: http://www.icty.org/bcs/o-mksj/tribunal/strategija-okoncanja-rada-medjunarodnog-suda.

377 Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove je preuzeo nadležnosti Međunarodnog krivičnog suda za Ruandu i Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju. Više o tome na: http://www.irmct.org/bcs/o-mehanizmu/funkcije.

378 Vidi na: https://www.icty.org/x/cases/karadzic/acjug/bcs/130711.pdf.

379 Vidi: *Nije srpski ćutati – reakcije na presudu Karadžiću*. Dostupno na: https://talas.rs/2019/03/21/nije-srpski-cutati-reakcije-na-presudu-karadzicu.

7.2. Izručivanje članova SRS-a MRMKS-u

Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju je još u januaru 2015. godine izdao nalog za hapšenje troje članova Srpske radikalne stranke – Petra Jojića, Jove Ostojića i Vjerice Radete, zbog sumnje da su dvojici svedoka pretili, zastrašivali ih, nudili im mito i na druge načine uticali na njih, sa ciljem da ih privole da odustanu od saradnje sa tužilaštvom ili da postanu svedoci odbrane u postupku protiv Vojislava Šešelja.[380] Srbija je tada odbila da dvoje optuženih (Jovo Ostojić je preminuo sredinom 2017. godine) izruči MKSJ-u.[381] U junu 2018. godine MRMKS je doneo odluku da se Radeti i Jojiću sudi pred sudom u Srbiji.[382] Na ovu odluku je *amicus curiae* (prijatelj suda) uložio žalbu,[383] te je MRMKS u maju ove godine poništio odluku da se Radeti i Jojiću sudi u Srbiji i zatražio od Srbije da „bez odlaganja" preda optužene MRMKS-u.[384] U obrazloženju odluke, MRMKS je naveo da su sudu predočene izjave svedoka, koje pokazuju da oni „kategorički nisu voljni" da budu svedoci u postupku koji bi se vodio u Srbiji, zbog bojazni za svoju bezbednost i bezbednost članova svojih porodica, uključujući strah da će biti ubijeni ili da će im biti nanete teške telesne povrede.[385]

7.3. Postupci za ratne zločine pred pravosudnim organima u Srbiji u 2019. godini

Narodna skupština Republike Srbije je 2003. godine usvojila Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine kojim su uređeni obrazovanje, organizacija, nadležnost i ovlašćenja državnih organa i njihovih organizacionih jedinica radi otkrivanja, krivičnog gonjenja i suđenja za krivična dela ratnih

380 Vidi slučaj *Jojić et al.* (IT-03–67-R77.5); dokumentacija je dostupna na zvaničnoj internet prezentaciji MRKMS-a: http://jrad.unmict.org/webdrawer/webdrawer.dll/webdrawer/search/rec&sm_recnbr&sm_ncontents=mict-17–111&sm_created&sm_fulltext&sort1=rs_datecreated&count&template=reclist&rows=25#.

381 Rešenje Pom Ik2 Po2 48/2016, Kv Po2 16/2016 Odeljenja za ratne zločine Višeg suda u Beogradu, od 18. maja 2016. godine, kojim se potvrđuje rešenje sudije za prethodni postupak, a kojim je utvrđeno da nisu ispunjene pretpostavke za predaju i hapšenje okrivljenih. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2016/05/2st_presuda_Jojic,_Radeta_i_Ostojic.pdf.

382 *Public redacted version of the 12 June 2018 order referring a case to the Republic of Serbia*, MICT-17–111—R90, D205-D191, str. 5, 12. juna 2018. godine. Tada je MRMKS izdao i nalog da, ukoliko se Radeta i Jović nađu na teritoriji neke od članica EU, budu odmah uhapšeni i izručeni Srbiji.

383 *Notice of appeal against the order referring a case to the Republic of Serbia*, MICT-17–111—R90; D220-D-214, 26. jun 2018. godine; „Hag zadovoljan saradnjom sa Srbijom", saopštenje, 19. novembar 2018. godine, Ministarstvo pravde. Dostupno na: https://www.mpravde.gov.rs/vest/21540/hag-zadovoljan-saradnjom-sa-srbijom.php.

384 *Jojić & Radeta – Odluka kojom se preispituje prosleđivanje predmeta Republici Srbiji* (MICT-17–111-0052/3), 13. maj 2019. godine. Dostupno na zvaničnoj internet prezentaciji MRMKS-a: https://jrad.irmct.org/view.htm?r=245247&s=.

385 *Ibid.*, str. 2.

zločina.[386] 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.

Do novembra 2019. godine je TRZ podiglo ukupno tri optužnice, protiv tri lica. Dve optužnice su rezultat regionalne saradnje sa Tužilaštvom BiH,[387] dok je samo jedna optužnica rezultat istrage koju je, ranije vodilo TRZ.[388]

Tokom 2019. godine TRZ je nastavilo trend neoptuživanja visokorangiranih bivših pripadnika vojske i policije, iako je Nacionalnom strategijom za procesuiranje ratnih zločina predviđeno da će jedan od prioriteta u postupanju biti procesuiranje srednje i visokorangiranih pripadnika oružanih snaga,[389] a Tužilačkom strategijom za istragu i gonjenje ratnih zločina da je jedan od principa istraga i krivično gonjenje najodgovornijih učinilaca ratnih zločina, bez obzira na njihov rang.[390]

U 2019. godini Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu donelo je osam presuda, dok je u jednom predmetu odbacilo optužnicu. Sud je 19. marta 2019. godine doneo presudu kojom je prihvatio sporazum o priznanju krivičnog dela koji je Ramadan Maljoku zaključio sa TRZ-om. On je optužen da je, kao pripadnik OVK, nasilno postupao, primenjivao mere zastraživanja, telesno povređivao i protivzakonito zatvorio dvoje srpskih civila u mestu Gornje Nerodimlje na Kosovu. Potvrđujući sporazum, Viši sud u Beogradu mu je izrekao kaznu zatvora u trajanju od jedne godine i šest meseci.[391]

Viši sud u Beogradu doneo je 16. aprila 2019. godine presudu kojom je optuženog Pavla Gavrilovića oslobodio od optužbe za izdavanje naređenja za napad na selo Trnje (Kosovo), u kom napadu „ne sme biti preživelih" dok je istom presudom, optuženog Rajka Kozlinu oglasio krivim za telesno povređivanje dva i ubistvo 15 albanskih civila i osudio ga na kaznu zatvora u trajanju od 15 godina.[392]

386 *Sl. glasnik RS*, 67/09, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11-dr. zakon i 6/15.

387 Optužnica protiv Dalibora Maksimovića, pripadnika VRS, podignuta je 10. maja 2019. godine zbog ubistva četiri bošnjačka civila u Karakaju (BiH). Optužnica protiv Dalibora Krstovića podignuta zbog silovanja Bošnjakinje u Kalinoviku (BiH).

388 Optužnica protiv Predraga Vukovića, koji je bio obuhvaćem Zahtevom za sprovođenje istrage od 13. marta 2010. godine zbog zločina u selu Ćuška (Kosovo) zajedno sa još 15 osumnjičenih. Budući da nije bio dostupan državnim organima Republike Srbije do 2019. godine, nije optužen sa ostalima, protiv kojih se vodi krivični postupak u predmetu *Ćuška*.

389 Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina, str. 17. Dostupno na zvaničnoj internet prezentaciji Tužilaštva za ratne zločine: http://www.tuzilastvorz.org.rs/upload/HomeDocument/Document__sr/2016–05/p_nac_stragetija_lat.PDF.

390 Tužilačka strategija za istragu i gonjenje ratnih zločina u Republici Srbiji (2018–2023), str. 13. Dostupno na zvaničnoj internet prezentaciji Tužilaštva za ratne zločine: http://www.tuzilastvorz.org.rs/upload/HomeDocument/Document__sr/2018–05/strategija_trz_srb.pdf.

391 Presuda Višeg suda u Beogradu SPK.Po2 1/19 od 19. marta 2019. godine.

392 Povodom presude Višeg suda u Beogradu za zločin počinjen u selu Trnje, FHP, saopštenje, 17. april 2019. godine. Dostupno na**:** http://www.hlc-rdc.org/?p=36548.

Dana 24. aprila 2019. godine Viši sud u Beogradu osudio je Milana Dragišića za ubistvo, ranjavanje i pokušaj ubistva po jednog bošnjačkog civila septembra meseca 1992. godine u Bosanskom Petrovcu.[393]

Viši sud u Beogradu doneo je 20. juna 2019. godine, u ponovljenom postupku, presudu kojom je osmoricu optuženih oglasio krivim za ratni zločin izvršen tokom oktobra meseca 1991. godine u Lovasu (Hrvatska) i osudio ih na kazne zatvora u trajanju od četiri do osam godina. Petorici optuženih kazne su smanjene u odnosu na one koje su im izrečene u prvom prvostepenom postupku, dok su trojici optuženih kazne ostale iste. Na kaznu zatvora u trajanju od osam godina osuđen je Milan Devčić, Saša Stojanović na sedam godina, Zoran Kosijer, Željko Krnjajić i Jovan Dimitrijević na kazne zatvora u trajanju od po šest godina, na kazne zatvora u trajanju od po pet godina osuđeni su Darko Perić i Radovan Vlajković, dok je Radisav Josipović osuđen na kaznu zatvora u trajanju od četiri godine.[394]

Viši sud u Beogradu doneo je 19. septembra 2019. godine presudu kojom je optuženog Nikolu Vida Lujića osudio na kaznu zatvora u trajanju od osam godina zbog silovanja Bošnjakinje u Brčkom u junu 1992. godine.[395]

Dana 23. septembra 2019. godine Viši sud u Beogradu doneo je presudu kojom je optuženog Dalibora Maksimovića osudio na kaznu zatvora u trajanju od 15 godina zbog ubistva četiri i silovanja jedne Bošnjakinje u maju 1992. na području opštine Bratunac (BiH).[396]

Viši sud u Beogradu doneo je 24. septembra presudu kojom je optuženog Željka Budimira oglasio krivim i osudio na kaznu zatvora u trajanju od dve godine, zbog povređivanja telesnog integriteta i pljačke izvršenih u novembru mesecu 1992. godine u naselju Mali Rejzovići u Ključu (BiH).

Presudom Višeg suda u Beogradu, od 15. novembra 2019. godine, optuženi Joja Plavanjac oglašen je krivim za ubistvo 11 bošnjačkih civila u Bosanskom Petrovcu i osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 15 godina zatvora, dok je Zdravko Narančić istom presudom osuđen za pomaganje u ubistvima, na kaznu zatvora u trajanju od 7 godina zatvora.

Viši sud u Beogradu doneo je 5. februara 2019. godine rešenje kojim je odbacio optužnicu protiv Branka Brankovića zbog krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva, s obzirom da optuženi nije procesno sposoban.[397]

---

393 Izveštaj Fonda za humanitarno pravo sa objavljivanja presude. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2019/05/29.Bosanski_Petrovac_-_Gaj_-_Objavljivanje_presude_24.04.2019..pdf.

394 Povodom presude Višeg suda u Beogradu u predmetu Lovas, FHP, saopštenje, 21. jun 2019. godine. dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/?p=36716, pristupljeno: 13.11.2019. godine.

395 Povodom presude za silovanje Bošnjakinje u Brčkom, FHP, saopštenje, 20. septembar 2019. godine. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/?p=36910, pristupljeno: 13.11.2019. godine.

396 Žrtva silovanja upućena na parnični postupak radi ostvarenja naknade štete, FHP, saopštenje, 25. septembar 2019. godine. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/?p=36916.

397 Rešenje Višeg suda u Beogradu, KPo2 br. 6/18, od 5. februara 2019. godine.

Tokom 2019. godine, Odeljenje za ratne zločine Apelacionog suda u Beogradu donelo je pet presuda. Postupajući u trećestepenom postupku, Apelacioni sud je 13. februara 2019. godine doneo presudu kojom je smanjio kazne pripadnicima „Siminih četnika" Tomislavu Gavriću, Zoranu Đurđeviću i Zoranu Aliću, za počinjeno nečovečno postupanje, silovanje i seksualno zlostavljanje tri Romkinje u selu Skočić (BiH), tokom druge polovine 1992. godine. Tomislav Gavrić i Zoran Đurđević osuđeni su na kazne zatvora u trajanju od po 8 godina, dok je Zoran Alić osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 5 godina. Sud je propustio da oceni kao otežavajuću okolnost kod Zorana Đurđevića činjenicu da je već pravnosnažno osuđen i za ratni zločin koji je počinio u Bijeljini sredinom juna 1992. godine, kada je silovao i seksualno ponižavao dve Bošnjakinje, zbog čega je osuđen na kaznu zatvora od 13 godina.[398]

Apelacioni sud u Beogradu doneo je 8. aprila 2019. godine presudu kojom je osuđenom Milanku Deviću, smanjio kaznu sa osam na šest godina zatvora za ubistvo jednog bošnjačkog civila, izvršeno tokom leta 1992. godine, u selu Šljivari u opštini Ključ (BiH).[399]

Apelacioni sud u Beogradu doneo je 27. maja 2019. godine presudu kojom je Ranki Tomić, osuđenoj za ratni zločin protiv ratnih zarobljenika, smanjio kaznu sa pet na tri godine zatvora. Ona je osuđena jer je, zajedno sa drugim pripadnicama „Fronta žena Petrovac", zlostavljala i mučila ranjenu zarobljenicu, tako što su je pred meštanima sela Radić (BiH) terale da skine svu odeću sa sebe, odsekle su joj kosu i urezale znak krsta na glavi, tukle je štapom i terale da iskopa sebi grob, te naterale da legne na leđa u iskopanu rupu, nakon čega ju je maloletnik ubio ispalivši u nju nekoliko metaka iz automatske puške.[400]

Postupajući kao drugostepeni sud, Apelacioni sud je 29. maja 2019. godine doneo presudu kojom je preinačio oslobađajuću presudu Višeg suda u Beogradu, kojom je Dragana Bajića i Marka Paukovića osudio na kazne zatvora u trajanju od po 12 godina zbog ubistva pet bošnjačkih civila u oktobru mesecu 1992. godine u mestu Kamičak u opštini Ključ (BiH) među kojima i devojčicu staru 12 godina.[401] Postupajući u istom predmetu, u trećestepenom postupku, Apelacioni sud je 29. oktobra 2019. godine doneo presudu kojom je odbio kao neosnovane sve žalbe i potvrdio drugostepenu presudu.

398 Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž3Kpo2 1/18, od 13.02.2019. godine. Dostupno na: http://www.bg.ap.sud.rs/cr/articles/sudska-praksa/pregled-sudske-prakse-apelacionog-suda-u-beogradu/krivicno-odeljenje/ratni-zlocini/kz3-po2–1–18.html.

399 Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž1Po2 2/19, od 8. aprila 2019. godine. Dostupno na: http://www.bg.ap.sud.rs/cr/archive/rz-donete-odluke/2019/6.

400 Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž1Po2 3/19, od 27. maja 2019. godine. Dostupno na: http://www.bg.ap.sud.rs/cr/articles/sudska-praksa/pregled-sudske-prakse-apelacionog-suda-u-beogradu/krivicno-odeljenje/ratni-zlocini/kz1-po2–3–19.html.

401 Izveštaj o presudi Apelacionog suda u Beogradu Kž1 Po2 3/19, od 27 maja 2019. godine. Dostupno na: ww.bg.ap.sud.rs/cr/articles/sluzba-za-odnose-sa-javnoscu/aktuelni-predmeti/ratni-zlocini/rz-donete-odluke/.

7.4. Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina u Republici Srbiji

Prema izveštaju nevladine organizacije Fond za humanitarno pravo (FHP), od usvajanja Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina nije došlo do napretka u oblasti procesuiranja. Od 21 optužnice koje su podignute od usvajanja Nacionalne strategije, najmanje 18 nije rezultat incijalnog rada TRZ-a, već su ustupljene iz BiH.[402] Suđenja za ratne zločine i dalje traju nerazumno dugo, nije zabeležen napredak u oblasti procesnih prava žrtava, broj nestalih lica se ne smanjuje očekivanom dinamikom, dok saradnju sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove u prethodnom periodu obeležava odluka MRMKS-a da će se članovima Srpske radikalne stranke, Vjerici Radeti i Petru Jojiću, koji su optuženi za nepoštovanje suda, suditi u Hagu, a ne u Srbiji, zbog činjenice da su svedoci u ovom predmetu izjavili da bi u slučaju suđenja u Srbiji bili zabrinuti za svoju bezbednost.

Vrhovni kasacioni sud Srbije je 11. oktobra 2019. godine u okviru „Sudijskih dana" u Vrnjačkoj Banji predstavio Smernice za unapređenje sudske prakse u postucima za naknadu štete žrtvama teških krivičnih dela u krivičnom postupku (Smernice).[403] One nude konkretna rešenja, kako javnim tužiocima, tako i sudijama, na koji način treba da postupaju kako bi na najekonomičniji i najdelotvorniji način odlučili o postavljenom imovinskopravnom zahtevu. U javnosti je ocenjeno da je Vrhovni kasacioni sud donošenjem Smernica učinio korak napred u unapređenju prava žrtava krivičnih dela, jer se ovim dokumentom daju direktne smernice kako tužilaštvima, tako i sudovima u Srbiji, koje konkretne korake treba da preduzmu kako bi žrtve ostvarile pravo na naknadu štete odmah u krivičnom postupku.

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). 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. Po rečima Nataše Kandić, koordinatorke Koalicije REKOM od 2015. godine kada je

402 Četvrti izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, FHP, jun 2019. godine, str. 5–6. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2019/07/%C4%8Cetvrti-izve%C5%A1taj-o-sprovo%C4%91enju-Nacionalne-strategije-za-procesuiranje-ratnih-zlo%C4%8Dina.pdf.

403 Smernice za unapređenje sudske prakse u postupcima za naknadu štete žrtvama teških krivičnih dela u krivičnom postupku, Vrhovni kasacioni sud, avgust 2019. godine. Dostupno na: https://www.podrskazrtvama.rs/lat/media/domaci/Smernice.pdf.

za predsednicu izabrana Kolinda Grabar Kitarović u Hrvatskoj ne postoji podrška za formiranje međudržavne komisije REKOM, a od maja 2019. godine ni bošnjačkog ni hrvatskog člana Predsedništva BiH. Naime, u maju 2019. godine bošnjački i hrvatski član su izaslaniku Evropske komisije preneli da su za BiH prioriteti stabilnost i bezbednost, a ne pomirenje. To je blokiralo proces REKOM jer podrška Srbije, Crne Gore, Kosova i Severne Makedonije nije dovoljna za formiranje međudržavne komisije REKOM.[404]

7.6. Reforma institucija, vetting/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 zločina i povratak poverenja žrtava u te iste institucije, ali je još važnije to što lustracija predstavlja važan korak za obezbeđivanje vladavine prava i pomirenje. Podrazumeva se da je od posebnog značaja reforma sektora bezbednosti, uključujući i vojsku.[405]

7.6.1. Promovisanje ratnih zločinaca u javnosti

Događaji iz 2019. godine pokazuju da u Srbiji ne postoji politička volja i spremnost za suočavanjem s nasleđem masovnih zločina. Tokom 2019. godine nastavljena promocija edicije „Ratnik" Ministarstva odbrane sa kojom je započeto još tokom Sajma knjiga u oktobru 2018. godine.[406] Tako su u aprilu, u Domu vojske u Beogradu, ponovo predstavljena dela „Ratni dnevnik komandanta Treće armije VJ – Treća armija u zagrljaju Milosrdnog anđela" Nebojše Pavkovića u četiri knjige, „Prištinski korpus 1998. i 1999. godine – svedočenja ratnih komandanata", te „Bitka na Košarama 1999" i „Paštrik – sećanja učesnika 1999".[407] Tokom promocije okupljenima se obratio i Nebojša Pavković, koji je okupljene pozdravio video-zapisom iz Finske, gde služi zatvorsku kaznu.[408] Budući da u vesti na veb-stranici Ministarstva odbrane stoji da je Pavković „presudom Haškog suda zatočen zato što je uspešno branio

404 „Mladi i ratno nasleđe: Dolaze generacije koje nisu prijemčive na dosadašnju propagandu", 25. oktobar 2019. godine, portal VOICE. Dostupno na: http://voice.org.rs/mladi-i-ratno-naslededolaze-generacije-koje-nisu-prijemcive-na-dosadasnju-propagandu/.

405 *Guidance Note of the Secretary General of the UN, United Nations Approach to Transitional Justice*, mart 2010. godine.

406 „Edicija „Ratnik" promovisana u Domu Vojske", vest, 10. april. Dostupno na zvaničnoj internet prezentaciji Ministarstva odbrane: http://www.mod.gov.rs/lat/13814/edicija-ratnik-promovisana-u-domu-vojske-13814.

407 *Ibid.*

408 *Ibid.*

svoju zemlju od NATO agresije",[409] bez pomena da je Nebojša Pavković, penzionisani general Vojske Jugoslavije zajedno sa Nikolom Šainovićem, nekadašnjim potpredsednikom Vlade SRJ, Sretenom Lukićem, načelnikom štaba MUP-a na Kosovu i Vladimirom Lazarevićem, takođe penzionisanim generalom Vojske Jugoslavije pravnosnažno osuđen po svih pet tačaka optužnice MKSJ-a – za prisilno premeštanje, deportacije, ubistva i progon albanskog stanovništva sa Kosova.[410]

Na 64. beogradskom Sajmu knjiga Ministarstvo odbrane je nastavilo sa promocijom knjiga iz edicije „Ratnik",[411] kada je predstavljena nova knjiga Neboje Pavkovića „Miris baruta i smrti na KiM 1998". Ministarstvo odbrane je za troškove izdavanja knjiga iz edicije „Ratnik" potrošilo oko 4 miliona dinara iz budžeta Srbije.[412] Isto tako, Ministarstvo odbrane je organizovalo i tribinu „Iskustva iz dejstava u toku NATO agresije – PAMTIMO KNJIGOM" na kojoj su govorili osuđeni za ratne zločine Vladimir Lazarević i Vinko Pandurević, ali i komandanti Vojske Jugoslavije tokom sukoba na Kosovu Ljubiša Diković i Božidar Delić. FHP je tokom prethodnih godina javnosti predočio dokaze o ulozi Ljubiše Dikovića i Božidara Delića u zločinima počinjenim tokom sukoba na Kosovu. Naime, FHP je u dva dosijea – „Ljubiša Diković"[413] i „Rudnica"[414] – predstavio činjenice i dokaze o umešanosti brigade kojima su Diković i Delić komandovali tokom sukoba na Kosovu. Prema podacima FHP-a, u zonama odgovornosti ove dve brigade je tokom sukoba na Kosovu ubijeno oko 3.500 albanskih civila. Tužilaštvo za ratne zločine Srbije nikada nije istražilo navode FHP o umešanosti Dikovića i Delića u ove zločine. Reagujući na saopštenje FHP da se Sajam knjiga koristi kao mesto za promociju osuđenih ratnih zločinaca, Ministarstvo odbrane je izdalo saopštenje u kojem je navelo da „su u Srbiji predugo drugi pisali istoriju i odlučivali šta je istina a šta ne, a da je ovo način da se kaže istina o ratovima koje Srbija nije ni tražila ni izazivala".[415]

---

409 *Ibid.*

410 Vidi slučaj *Šainović i drugi* (IT-05–87), na zvaničnoj internet prezentaciji MKSJ-a: http://www.icty.org/bcs/case/milutinovic/4.

411 Kako se navodi na zvaničnoj internet prezentaciji Ministarstva odbrane, „suština pokretanja edicije 'Ratnik' je nastojanje da se sačuva iskustvo naših ratnih komandanata tokom NATO agresije 1999. godine, njihova ratna veština, način donošenja odluka, raspored jedinica, sve ono čime su nas u to vreme, odbranom zemlje, učinili ponosnima – kao prilog kulturi sećanja". Vidi vest na zvaničnoj internet prezentaciji Ministarstva odbrane: „Edicija „Ratnik" promovisana u Domu vojske". Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/cir/13814/edicija-ratnik-promovisana-u-domu-vojske-13814.

412 Odgovor Ministarstva odbrane Republike Srbije na zahtev FHP-a za pristup informacijama od javnog značaja, broj 32–128, od 3. oktobra 2019. godine.

413 *Dosije „Ljubiša Diković"*, FHP, Beograd 2012. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2012/10/Ljubisa-Dikovic-Dosije-and-Prilog.pdf.

414 *Dosije „Rudnica"*, FHP, Beograd 2015. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2015/01/Dosije_Rudnica_sr.pdf.

415 „Ministarstvo odbrane Fondu za humanitarno pravo: Srbija dugo ćutala i puštala druge da pišu njenu istoriju", *RTV,* 25. oktobar. Dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/ministarstvo-odbrane-fondu-za-humanitarno-pravo-srbija-dugo-cutala-i-pustala-druge-da-pisu-njenu-istoriju_1060685.html.

Promocije ratnih zločinaca na Sajmu knjiga u organizaciji Ministarstva odbrane vode relativizaciji zločina i negiranju sudski utvrđenih činjenica pred MKSJ. Ovakvim postupanjem se još više učvršćuje postojeće nepoverenje prema institucijama Republike Srbije i ojačava sumnju da je vlast u Srbiji spremna da iskreno pristupi procesu pomirenja u regionu.

7.6.2. Dan pobede nad fašizmom

Dan pobede nad fašizmom (Dan pobede) obeležava se svake godine, 9. maja, u znak sećanja na završetak Drugog svetskog rata, a u slavu pobede nad nacizmom i fašizmom. Umesto promocije antifašizma, ovogodišnje obeležavanje Dana pobede pretvorilo se u promociju osuđenih za ratne zločine. Tako je u Nišu, uoči obeležavanja Dana pobede, organizovana parada „Besmrtnog puka", koju je predvodio Vladimir Lazarević, penzionisani general VJ.[416] Vladimir Lazarević je pred MKSJ pravnosnažno osuđen na 14 godina zatvora zbog zločina protiv čovečnosti tokom rata na Kosovu.[417]

7.6.3. Godišnjica genocida u Srebrenici

Nekoliko dana pre obeležavanja 24. godišnjice od srebreničkog genocida, narodni poslanik vladajuće Srpske napredne stranke, Vladimir Đukanović, se na socijalnoj mreži *Twitter* zahvalio Ratku Mladiću „za briljantno izvedenu akciju" u Srebrenici, dok je ministar odbrane Aleksandar Vulin izjavio da je „srpski narod preživeo genocid, nije ga počinio, a to mnogo veći narodi ne mogu da kažu za sebe".[418] Premijerka Srbije Ana Brnabić izjavila da „joj nije laka nijedna godišnjica zločina u Srebrenici, ali da Srbija za to nije kriva, nije odgovorna, nije pomagala i nije učestvovala",[419] i da se ona jedino vodi Deklaracijom o osudi zločina u Srebrenici koju je donela Narodna skupština Srbije. Ana Brnabić je ponovila tvrdnje svojih prethodnika da za zločine nad Srbima u Podrinju niko nije odgovarao i da za to „nikome nije žao".[420]

U obraćanju Savetu bezbednosti UN, u julu 2019. godine, glavni tužilac MRMKS, Serž Bramerc, izjavio je da se situacija u Srbiji „dramatično pogoršala" i da se ne mogu tolerisati izjave srpskih političara koji srebrenički genocid nazivaju lažnim i koji Ratka Mladića predstavljaju kao heroja, jer se time ratni zločinci glo-

416 „Osuđeni general Lazarević predvodio „Besmrtni puk" u Nišu: Na Dan pobede nad fašizmom, Srbija promoviše ratne zločince", portal *Insajder.net,* 9. maj. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/14379/.

417 Videti slučaj *Šainović i drugi* (IT-05–87), na zvaničnoj internet prezentaciji MKSJ-a: http://www.icty.org/bcs/case/milutinovic/4.

418 „Bramerc kritikovao srpske političare zbog negiranja genocida", portal *BalkanInsight* 17. jul. Dostupno na: https://balkaninsight.com/2019/07/17/bramerc-kritikovao-srpske-politicare-zbog-negiranja-genocida/?lang=sr.

419 „Srbija ne spori da je u Srebrenici počinjen zločin", *RTS*, 12. jul. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3589413/srbija-ne-spori-da-je-u-srebrenici-pocinjen-zlocin.html.

420 *Ibid.*

rifikuju, a pomirenje u regionu sprečava.[421] Bramerc je takođe naveo da još hiljade predmeta ratnih zločina mora biti procesuirano, a regionalna saradnja pojačana.[422]

7.7. Odnos prema žrtvama – reparacije za žrtve

Programi reparacija služe da se isprave nepravde učinjene žrtvama masovnih kršenja ljudskih prava. U formi materijalnih i simboličkih reparacija, one obuhvataju mere i mehanizme koje su usmerene na izlečenje posledica nasilja, priznavanje patnji žrtava, poštovanje njihovog dostojanstva i njihovu reintegraciju u društvo.[423] Ratifikovane međunarodne konvencije obavezuju Srbiju da svim pojedincima kojima su prekršena ljudska prava, garantovana tim ugovorima, pruži adekvatne reparacije. Međutim, ostvarivanje ovog prava je još uvek daleko od evropskih standarda.[424]

7.7.1. Administrativne reparacije

Administrativna procedura priznanja statusa civilne žrtve rata predstavlja jedan od tri mehanizma za ostvarivanje prava na reparacije u Republici Srbiji,[425] a koja je propisana Zakonom o pravima civilnih invalida rata usvojenim još 1996. godine.[426] Način na koji su Zakonom propisana prava, kao i uslovi za sticanje statusa civilnog invalida rata, odnosno člana porodice civilne žrtve rata i civilnog invalida rata, svrstavaju ovaj administrativni mehanizam reparacija u domen socijalne zaštite.[427]

Primena istog u praksi pokazala je da ovako uspostavljen mehanizam ne odgovora stvarnim potrebama žrtava, jer sadrži brojne diskriminatorne odredbe kojima je velikom broju žrtava onemogućeno da ostvare svoja prava. Tako su po ovom zakonu svake zaštite lišene žrtve koje pate od oboljenja psihičke ili psihosomatske prirode kao posledice pretrpljenih povreda; žrtve seksualnog nasilja u ratu; žrtve čiji stepen invaliditeta iznosi manje od 50% prema važećim propisima; žrtve povreda za koje su odgovorne snage koje Republika Srbija ne smatra neprijateljskim; članovi porodice prisilno nestalih osoba; žrtve čija se povreda ili pogibija dogodila izvan teritorije Srbije; žrtve čija se povreda ili pogibija dogodila izvan perioda formalno proglašenog ratnog stanja u Srbiji (čl. 2).

421 Glavni tužilac međunarodnog suda u Hagu Serž Bramerc upozorio je pred Savetom bezbednosti UN, da se u bivšoj Jugoslaviji "situacija dramatično pogoršala" zbog negiranja ratnih zločina i slavljenja njihovih počinilaca. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a500547/Bramerc-u-UN-Situacija-u-bivsoj-Jugoslaviji-se-pogorsala-zbog-negiranja-zlocina.html.

422 *Ibid.*

423 *Administrativne reparacije u Srbiji – analiza postojećeg zakonskog okvira*, FHP, 2013. godine. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2014/03/Analiza_Zakona_o_pravima_civilnih_invalida-rata_FHP.pdf.

424 *Pravo žrtava na reparacije u Srbiji i standardi Evropskog suda za ljudska prava*, FHP, 2016. godine. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/?p=31034.

425 Druga dva mehnizma su sudski postupci za naknadu štete protiv Republike Srbije i isticanje imovinskopravnog zahteva u krivičnom postupku.

426 Zakon o pravima civilnih invalida rata, *Sl. glasnik RS*, 52/96.

427 Vidi *Izveštaj 2018*, III.5.7.1.

Fond za humanitarno pravo već niz godina ukazuje da je ovako uspostavljen pravni okvir u suprotnosti kako sa odredbama Ustava, tako i sa obavezom garancije ljudskih prava i sloboda koju je Srbija preuzela pristupanjem Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.[428] Činjenica da Srbija ni nakon 23 godine od donošenja Zakona, tj. 15 godina od ratifikcije Evropske konvencije nije unapredila administrativni mehanizam reparacija i uskladila isti sa ratifikovanim međunarodnim aktima,[429] pokazuje da u Srbiji i dalje ne postoji politička volja i spremnost za suočavanje s nasleđem masovnih zločina iz prošlosti. Tokom 2018. godine formirana je radna grupa pri Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kako bi izradila Nacrt zakona o boračko–invalidskoj zaštiti kojim bi bili obuhvaćeni: borci, vojni invalidi (ratni vojni invalidi i mirnodopski vojni invalidi), civilni invalidi rata i civilne žrtva rata.

Nadležno Ministarstvo je sprovelo netransparentan konsultativni proces koji je prethodio izradi Nacrta zakona, što je rezultiralo time da ponuđeni tekst Nacrta zakona umesto da unapredi položaj civilnih žrtava rata – zadržava diskriminatorne odredbe postojećeg zakonskog rešenja, ostavljajući civilne invalide rata i civilne žrtve rata u nepovoljnijem položaju u odnosu na vojne žrtve rata. FHP je dostavio Ministarstvu detaljne komentare na Nacrt zakona 21. decembra 2018. godine, u kojim je između ostalog istakao da Srbija mora da donese poseban zakon kojim će regulisati prava samo civilnih invalida rata i civilnih žrtava rata.[430]

Tokom aprila 2019. godine, resorni ministar Zoran Đorđević je, gostujući u emisiji „Telemaster" na televiziji *Happy*, istakao da je predsednik Republike Srbije „Aleksandr Vučić dao jasne smernice Vladi Srbije koje podrazumevaju da se do kraja 2019. godine izradi novi Zakon o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova porodica".[431] S tim ciljem, u periodu od 13. maja do 3. juna 2019. godine sprovedena je javna rasprava o Nacrtu zakona. Tribine za raspravu o Nacrtu zakona održane su prema programu javne rasprave u: Vranju, Leskovcu, Kragujevcu,

428 *Pravni i institucionalni okvir u Srbiji u pogledu prava i potreba civilnih žrtava rata*, FHP, 2017, str. 12. Dostupno na: 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.

429 Obaveza obeštećenja žrtava kršenja ljudskih prava je sadržana u brojnim međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima koje je Srbija ratifikovala: Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, Međunarodnoj konvenciji o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, Konvenciji protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, Konvenciji o pravima deteta. Pravo žrtava na reparacije garantovano je i regionalnim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava, odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i Evropskom konvencijom o obeštećenju žrtava nasilja.

430 *Komentari na nacrt Zakona o boračko-invalidskoj zaštiti*, FHP, januar 2019. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2018/12/Komentari_FHP_na_Nacrt_Zakona_o_boracko-invalidskoj_zastiti.pdf.

431 Đorđević: Do kraja 2019. godine izrada novog Zakona o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova porodica, saopštenje, 25. april 2019. godine. Dostupno na zvaničnoj internet prezentaciji Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja: https://www.minrzs.gov.rs/srb-lat/aktuelnosti/intervjui/djordjevic%3A-do-kraja-2019.-godine-izrada-novog-zakona-o-pravima-boraca-vojnih-invalida-civilnih-invalida-rata-i-clanova-porodica.

Užicu, Sjenici, Kraljevu, Somboru, Zrenjaninu, Novom Sadu, Zaječaru, Beogradu i Nišu,[432] ali zbog velikog interesovanja i u Rumi.[433]

Najveći broj učesnika javne rasprave je tokom održanih tribina izneo mišljenje da je potrebno da se Nacrt zakona stavi van procedure i da se formira nova radna grupa koja bi sačinila novi tekst nacrta zakona, odnosno da se izvrše njegove izmene i dopune. Do trenutka završetka rada na ovom izveštaju, tekst Nacrta zakona nije ušao u proceduru Narodne skupštine.

7.7.2. Ostvarivanje reparacija – sud u Srbiji

Sudski mehanizam ostvarivanja prava na reparacije se ostvaruje u postupcima za naknadu štete – kako materijalne, tako i nematerijalne. Odredbe Ustava Republike Srbije, ratifikovane međunarodne konvencije za zaštitu ljudskih prava, kao i odredbe Zakona o obligacionim odnosima[434] čine zakonski okvir za potraživanje naknade štete od Republike Srbije. Problemi koji postoje već dugi niz godina, a odnose se na postupke za naknadu štete, pre svega se ogledaju u uskom tumačenju odredbi o zastarelosti, u dugom trajanju postupaka, kao i u dosuđivanju izuzetno niskih iznosa naknade štete.

Presudom od 7. juna 2018. godine, Viši sud u Beogradu obavezao je Republiku Srbiju da isplati naknadu nematerijalne štete u ukupnom iznosu od 3.050.000,00 dinara (oko 27,500 EUR) sestrama Sarandi, Jehoni i Lirie Bogujevci (sestre Bogujevci), koje su teško ranjene u zločinu pripadnika jedinice „Škorpioni" u Podujevu, 28. marta 1999. godine. Ovaj sudski postupak je trajao više od 10 godina, a dosuđeni iznos naknade štete je bio neadekvatan u odnosu na teške povrede koje su sestre Bogujevci pretrpele u ovom zločinu. Ukoliko se uzme u obzir da su sestre Bogujevci u vreme zločina bile maloletne (13, 10 i 8 godina), da im je u zločinu ubijen veliki broj članova porodice, da su i same pretrpele teške povrede koje su zahtevale dugotrajno lečenje, kao i da posledice tih povreda trpe i danas, može se zaključiti da je dosuđeni novčani iznos bio utvrđen paušalno i da nije pružao adekvatnu satisfakciju u odnosu na pretrpljene povrede.

Apelacioni sud u Beogradu je svojom presudom Gž-8845/2018 od 5. septembra 2019. godine, delimično preinačio prvostepenu presudu, te su tužiljama dosuđeni znato viši iznosi zbog povreda koje su pretrpele. Žalbeno veće se upravo vodilo činjenicama od značaja na koje je ukazao punomoćnik (vrsta krivičnog dela, stepen društvene opasnosti i sl.), okolnostima pod kojima se sve navedeno desilo i uzrastom tužilja u tom periodu, nalazeći da je dosuđeni iznos prvostepenim presudom prenizak, te da je potrebno uvećati obim obeštećenja tužiljama.

---

432 Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o Nacrtu zakona o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Odbor za javne službe. Dostupno na: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019–04/2.%20Javni%20poziv%20za%20javnu%20raspravu.doc.

433 „Tribina o novom zakonu o pravima boraca", *Sremske novine*. Dostupno na: https://www.sremskenovine.co.rs/2019/05/tribina-o-novom-zakonu-o-pravima-boraca/.

434 Zakon o obligacionim odnosima, *Sl. list SFRJ*, 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Službeni list SRJ*, 31/93 i *Sl. list SCG*, 1/03 – Ustavna povelja.

7.8. Presude Evropskog suda za ljudska prava

7.8.1. Slučaj Dudaš i dr. (logori u Vojvodini)

Odlukom Evropskog suda za ljudska prava odbačena je predstavka deset podnosilaca koji su krajem 1991. godine bili zarobljeni u logorima u Begejcima i Sremskoj Mitrovici nakon pada Vukovara i drugih mesta u podunavlju Republike Hrvatske.

Podnosioci su vodili parnični postupak protiv Republike Srbije tražeći naknadu nematerijalne štete za pretrpljeni strah, umanjenu životnu sposobnost i povredu časti i ugleda zbog mučenja kojem su bili izloženi u periodu zarobljeništva. Pred svim sudskim instancama u Srbiji, uključujući i Ustavni sud, odbijeni su njihovi zahtevi za naknadu štete, uz obrazloženje da im je potraživanje zastarelo istekom opštih rokova zastarelosti naknade štete od tri, odnosno pet godina, uprkos činjenici da su bili izloženi mučenju i nečovečnom postupanju kao krivičnom delu koje povlači duže rokove zastarelosti.

Evropski sud je odbacio predstavku uz obrazloženje da se štetni događaj desio u vreme kada Evropska konvencija nije bila na snazi u Srbiji, odnosno da je predstavka neprihvatljiva *ratione temporis*.

7.8.2. Slučaj Bexhet Rrmoku

Odlukom Evropskog suda za ljudska prava odbačena je predstavka Bexheta Rrmokua uz obrazloženje da je ona očigledno neosnovana i da nema povreda prava na koja se ukazuje u predstavci.

Bexhet Rrmoku je pokrenuo parnični postupak za naknadu nematerijalne štete koju je pretrpeo usled mučenja kojem je bio izložen u zatvorima u Lipljanu i u Sremskoj Mitrovici, krajem 1999. godine i tokom 2000. godine. Pred svim sudovima u Srbiji je njegov zahtev za naknadu štete odbijen iz istih razloga kao i u slučaju *Dudaš i dr.* zbog zastarelosti potraživanja, odnosno isteka roka od tri i pet godina u kojima se naknada mogla potraživati.

Za razliku od prethodnog postupka gde je Evropski sud oglasio predstavku neprihvatljivom iz razloga *ratione temporis*, u ovom slučaju nije dao nikakvo obrazloženje zbog čega je predstavka neprihvatljiva.

7.8.3. Slučaj Sjeverin

Odlukom Evropskog suda za ljudska prava odbačena je predstavka devetnaest podnosilaca, najbližih srodnika stradalih i nestalih 22. oktobra 1992. godine, u mestu Mioče, kada su pripadnici vojne formacije „Osvetnici" oteli i lišili života 16 civila, građana SRJ. Za izvršenje krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva, učinioci su osuđeni pravnosnažnom krivičnom presudom tadašnjeg Okružnog suda u Beogradu od 15. jula 2005. godine.

Oštećeni su pokrenuli parnične postupke protiv Republike Srbije (Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova) pred sudovima u Srbiji, tražeći naknadu nematerijalne štete zbog smrti bliskog lica. Pravnosnažnom presudom je njihov zahtev odbijen uz obrazloženje da ne postoji odgovornost tužene Republike Srbije, jer se štetni događaj nije desio na teritoriji koja potpada pod nadležnost Srbije, odnosno da organi Republike Srbije nisu imali formalne nadležnosti, niti su vršili vlast na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Evropski sud je i ovu predstavku odbacio uz obrazloženje da se štetni događaj desio u vreme kada Evropska konvencija nije bila na snazi u Srbiji, odnosno da je predstavka neprihvatljiva *ratione temporis*.

8. Pravo na zdravu životnu sredinu

8.1. Normativni okvir

Republiku Srbiju obavezuju brojni međunarodni ugovori kojima se štite razni aspekti prava na zdravu životnu sredinu: Okvirna konvencija o promenama klime,[435] Protokol uz Okvirnu konvenciju o promenama klime (Kjoto protokol),[436] Konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima,[437] Protokol o teškim metalima uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima,[438] Protokol o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima,[439] Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača,[440] Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač[441] i drugi.

Republika Srbija je obavezana Konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija),[442] koja je postavila tri važna prava: pravo na pristup informacijama, pravo na učešće javnosti i pravo na pravnu zaštitu.[443] Takođe, pristupila je i Evropskoj konvenciji o predelu[444] koja je usvojena pod okriljem Saveta Evrope, a

435 *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 2/97.
436 *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 88/07.
437 *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 11/86.
438 *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/12.
439 *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/12.
440 *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 1/90.
441 *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 16/90 i *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 24/04 – dr. zakon.
442 *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 38/09.
443 Član 1 Arhuske konvencije.
444 *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 4/11.

kojom se štiti predeo kao određeno područje, onako kako ga ljudi vide i dožive, čiji je karakter rezultat delovanja i interakcije prirodnih i/ili ljudskih faktora.[445]

Imajući u vidu da ESP u članu 11 propisuje da države treba da preduzmu mere kojima bi se uklonili uzroci lošeg zdravlja i sprečile endemske i epidemijske bolesti, one treba da, između ostalog, preduzmu i mere kojima će se obezbediti zaštita od zagađivanja voda i vazduha, negativnog uticaja radioaktivnih materija i kontrola hrane. Zbog toga se smatra da je pravo na zdravu životnu sredinu sastavni deo prava na život i prava na zdravlje.[446]

Pravo na zdravu životnu sredinu kao jedno od ljudskih prava i sloboda garantuje Ustav Srbije.[447] U članu 74 utvrđuje se da „svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju." Osim toga, uvedena je i odgovornost svakog lica, a posebno Republike Srbije i autonomne pokrajine, za zaštitu životne sredine. Obaveza zaštite životne sredine opšteg je karaktera, što znači da je svako dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.

Zakon o zaštiti životne sredine[448] predstavlja krovni zakon u ovoj oblasti kojim se uređuje integralni sistem zaštite životne sredine koji obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji. U sistemske zakone kojima je uređena zaštita životne sredine spadaju i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu,[449] Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu[450] i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.[451] Zaštita životne sredine je regulisana i nizom zakonskih i podzakonskih akata koji regulišu posebne oblasti, kao što su zaštita vazduha, zaštita prirode, zaštita od buke u životnoj sredini, hemikalije, biocidni proizvodi, upravljanje otpadom, zaštitu od nejonizujućeg zračenja, itd.[452]

Na jednom zasedanju Narodne skupštine u 2019. godini usvojeno je ili izmenjeno i dopunjeno niz zakona koji se tiču prava na zdravu životnu sredinu: Zakon o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta, Zakon o sredstvima za zaštitu bilja, Zakon o zdravlju bilja i Zakon o bezbednosti hrane.[453]

445 Član 1, st. 1, tač. a Evropske konvencije o predelu.

446 V. Dimitrijević, D. Popović, T. Papić, V. Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, drugo izdanje, Beograd 2007, str. 336.

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

448 *Sl. glasnik RS,* 135/04, 36/09, 36/09 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon, 43/11 – odluka US i 14/16.

449 *Sl. glasnik RS*, 135/04 i 88/10.

450 *Ibid*.

451 *Sl. glasnik RS*, 135/04 i 25/15.

452 Narodna skupština je u 2018. godini usvojila Zakon o kritičnoj infrastrukturi, *Sl. glasnik RS*, 87 /18, Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, Zakon o sticanju prava svojine na zemljištu, objektima i vodama rudarsko topioničarskog basena RTB Bor DOO Bor, Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti*, Sl. glasnik RS*, 87/18, i Zakon o komunalnim delatnostima, *Sl. glasnik RS*, 88/11, 104/16 i 95/18.

453 *Sl. glasnik RS*, 41/09 i 17/19.

Novim Zakonom o komunalnoj miliciji[454] su data ovlašćenja komunalnoj miliciji da postupaju u stvarima vezanim za životnu sredinu.[455] Zakonom o glavnom gradu[456] data su ovlašćenja gradskim vlastima Beograda da postupaju i u materiji vezanoj za životnu sredinu.

Ratifikovana je Konvencija koja se odnosi na bezbednost i zdravlje u poljoprivredi[457] i sklopljeno je nekoliko bilateralnih ugovora koji imaju vezu sa pravom na zdravu životnu sredinu – ugovori sa Evropskom investicionom bankom[458] i Republikom Indijom.[459] Ministarstvo zaštite životne sredine je u toku godine sklopilo nekoliko memoranduma o saradnji sa resornim ministarstvima Bugarske[460] i Grčke.[461]

U toku godine, u skupštinskoj proceduri se našao i niz predloga zakona koji se direktno ili indirektno odnose na pravo na zdravu životnu sredinu, ali se nisu našli na dnevnom redu parlamenta.[462] U skupštinsku proceduru ušli su i predlozi opozicionih poslanika, Predlog zakona o zabrani izgradnje malih hidroelektrana u Republici Srbiji, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode.[463]

Ekološki centar Stanište koji sprovodi istraživanja o finansiranju zaštite životne sredine iznelo je podatke iz preliminarnog istraživanja po kojima je u 2019. godini 25 opština ukinulo budžetski fond za zaštitu životne sredine i da se, iako rastu prihodi od naknada, smanjuje iznos novca koje lokalne samouprave planiraju da utroše kroz budžetske fondove za zaštitu životne sredine (sa 6,4 milijarde dinara u 2015. godini, na 4,5 milijardi u 2019. godini). Rezultati istraživanja takođe pokazuju da je na ime „eko" naknade u poslednjih devet godina naplaćeno oko 500 miliona evra više nego što je potrošeno na aktivnosti zaštite životne sredine[464] i da je za taj novac moglo da se izgradi 20 deponija da bi se rešilo pitanje upravljanja komunalnim otpadom. Ministru zaštite životne sredine predloženo je, između ostalog, da se u Zakonu o budžetskom sistemu vrati namenski karakter eko-taksama i propiše obaveza da lo-

454 *Sl. glasnik RS*, 49/19.

455 Član 1, st. 1, članovi 5, 10 i 20 Zakona o komunalnoj miliciji.

456 *Sl. glasnik RS*, 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 37/19.

457 *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 2/19.

458 Zakon o potvrđivanju finansijskog ugovora Partnerstvo za lokalni razvoj između Republike Srbije i Evropske investicione banke, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 6/19.

459 Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Indije o saradnji u oblasti zdravlja bilja i biljnog karantina, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 2/19.

460 *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 2/19–152.

461 *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 6/19–193.

462 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o vodama, Predlog zakona o hidrografskoj delatnosti i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama. Međutim, do kraja 2019. godine, nisu se našli u skupštinskoj proceduri zakoni vezani za pravo na zdravu životnu sredinu a čije predloge je pripremilo Ministarstvo za zaštitu životne sredine, što je bilo planirano Planom rada Vlade za 2019. godinu. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html.

463 *Ibid*.

464 Oko 300 miliona evra iz republičkog i oko 200 miliona iz budžeta lokalnih samouprava.

kalna skupština donosi program i usvaja izveštaj o sprovođenju programa Fonda za zaštitu životne sredine, obezbediti suštinsko učešće javnosti u odlučivanju o sadržaju programa „zelenih" fondova.[465]

8.2. Stanje životne sredine u Srbiji

Zakonom o vodama[466] se uređuju pravni status voda, upravljanje vodama, vodnim objektima i vodnim zemljištem, zatim izvori i način finansiranja vodne delatnosti, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i druga važna pitanja vezana za upravljanje vodama. Najveći deo teritorije Republike Srbije pripada dunavskom slivu, a reka Dunav je međunarodna reka pa Srbiju obavezuju odluke Dunavske komisije a koje se odnose na žaštitu toka Dunava. I drugim međunarodnim rekama koje protiču kroz Srbiju, koje su delom i celim svojim tokom neplovidbene (Sava, Drina i Tisa) takođe je neophodno pružanje zaštite od zagađenja.[467]

Glavne izvore zagađenja voda predstavljaju netretirane industrijske i komunalne otpadne vode, drenažne vode iz poljoprivrede, ocedne i procedne vode iz deponija, kao i zagađenja vezana za plovidbu rekama i rad termoelektrana. Postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda ima svega 21 opština, a čak i najveći gradovi u Srbiji ispuštaju otpadne vode u reke.[468]

Ugrožavanje ekosistema gradnjom malih hidroelektrana (MHE) izazvalo je veliku pažnju građana i stručne javnosti, naročito njihova izgradnja u zaštićenim područjima, kao npr. u okviru zaštićenog prirodnog dobra Park prirode Stara planina zbog čega su tokom 2018. godine organizovani protesti građana iz obližnih opština.[469] Studije o proceni uticaja na životnu sredinu za izgradnju MHE su bile osporene, zbog sumnje da su donete bez neophodnih istraživanja.[470]

Katastar malih hidroelektrana Srbije izradili su još 1987. godine „Energoprojekt" i Institut „Jaroslav Černi". Ovaj katastar, međutim, ima određenih ograničenja: u njemu nisu uzeti u obzir upravljanje režimom voda, vodosnabdevanje, kanalisanje i sanitarna zaštita voda, kao i zaštita prirodnih i kulturno-istorijskih vrednosti (što je delom posledica načina izrade katastra, jer je njegov značajan deo izrađen po osnovu

465 O predlozima vidi više na: https://staniste.org.rs/obavestenja/dijalog-sa-ministrom-trivanom-na-temu-finansiranja-zastite-zivotne-sredine/?script=lat.

466 *Sl. glasnik RS*, 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 – dr. zakon.

467 O regulisanju režima neplovidbenih međunarodnih reka, vidi opširnije kod: R. Etinski, *Međunarodno javno pravo*, četvrto prošireno i dopunjeno izdanje, JP Službeni glasnik, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Beograd 2010, str. 491– 492.

468 V. Đurđević, A. Vuković, M. Vujadinović Mandić, *Osmotrene promene klime u Srbiji i projekcije buduće klime na osnovu različitih scenarija budućih emisija*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj, oktobar 2018, str. 26. Dostupno na: http://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2019/04/Osmotrene-promene-klime-Final_compressed.pdf.

469 Vidi više na: https://balkangreenenergynews.com/thousands-rally-against-small-hydropower-plants-on-mt-stara-planina/.

470 Vidi: https://goo.gl/P11ZDZ.

geografskih karata, a ne na osnovu terenskih istraživanja). Zbog ovih ograničenja, promena hidrologije rečnih tokova i izmena u korišćenju prostora u periodu od izrade katastra, u Prostorni plan Republike Srbije za period 2010–2020. godina utvrđeno je da Katastar MHE predstavlja dokumentacionu podlogu, a da se one grade na osnovu tehničke dokumentacije izrađene po pravilima gradnje prostornih planova područja posebne namene i opština a u skladu s vodnim uslovima i uslovima zaštite prirode.[471]

Zbog neusaglašenih propisa i nedovoljno definisanih standarda pokretali su se i postupci pred sudom povodom saglasnosti za izgradnju mini hidrocentrala koje izdaje Ministarstvo zaštite životne sredine.[472] Takođe su i protesti protiv izgradnje MHE, koji su počeli prošle godine, nastavljeni i u 2019. godini.

Ti skupovi su održavani u više mesta u Srbiji a u septembru su pokret „Odbranimo reke Stare planine" i Saveza mesnih zajednica Stare planine organizovali veliki miting u Beogradu, a okupljeni su tom prilikom ukazivali na ćutanje nadležnih institucija i ugroženost vodnih resursa Srbije.[473] Članovi pokreta Odbranimo reke Stare planine obratili su se i predsedniku Republike koji ih je primio u zgradi Predsedništva. Međutim, iako je obećao da će preduzeti mere, ostalo je nejasno u kom kapacitetu to može učiniti, imajući u vidu da predsednik Republike nije nadležan za rešavanje sporova ovog tipa.[474]

Ministar energetike Aleksandar Antić i ministar za zaštitu životne sredine Goran Trivan, izjavili su da će doći do zabrane izgradnje MHE.[475] I pored izjava ministara i obećanja da će se prestati sa izgradnjom MHE, izgradnja je na mnogim mestima nastavljena. Iz tih razloga, grupe građana, lokalnih meštana sela kroz koje protiču reke na kojima se planira ili se već grade MHE, počeli su sa danonoćnim dežurstvima kako bi sprečili investitore da počnu izgradnju MHE.[476]

Pitanje izgradnje minihidrocentrala koje ugrožavaju životnu sredinu pominje se i u Izveštaju EK za 2019. godinu. Napomenuto je da izgradnja MHE mora da bude u skladu sa propisima o životnoj sredini Evropske unije i da mora da postoji procena

---

471 Detaljnije o ovome vidi u: M. Popović, J. Rajić, *Šta sve možeš u Srbiji kad gradiš mini hidroelektranu*, CRTA. Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/07/Sta-sve-mozes-u-Srbiji-kada-gradis-mini-hidroelektranu.pdf

472 O slučaju izgradnje MHE Pakleštica vidi više u: *Izveštaj 2018*, II.14.3.

473 „Protest protiv MHE u Beogradu: Nadležni i dalje ćute na naše zahteve", *N1*, 21. septembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a527794/Protest-protiv-MHE-u-Beogradu.html.

474 „Vučić nije nadležan da rešava probleme malih hidroelektrana", *CINS*, 4. oktobar. Dostupno na: https://www.cins.rs/vucic-nije-nadlezan-da-resava-probleme-malih-hidroelektrana/.

475 „Antić i Trivan ponovili da će biti zabranjena izgradnja mini hidroelektrana", *N1*, 2. oktobar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Biznis/a530998/Antic-i-Trivan-ponovili-da-ce-biti-zabranjena-izgradnja-mini-hidroelektrana.html.

476 „Borba za reke Stare planine, noćna dežurstva i lanac na mostu", *Novi magazin*, 5. septembar. Dostupno na: http://www.novimagazin.rs/vesti/borba-za-reke-stare-planine-nocna-dezurstva-i-lanac-na-mostu.

o uticaju na životnu sredinu uz organizovanje javnih konsultacija, u skladu sa politikom zaštite prirode i zakonodavstvom koje se odnosi na upravljanje vodama.[477]

U 2019. povremeno su organizovani protesti građana zbog nelegalnih objekata na Savskom nasipu u Beogradu i saobraćanja motornih vozila nasipom,[478] jer se na ovom području nalazi i šesnaest reni bunara od ukupno 99, koliko Beograd snabdeva vodom.[479] Najveći trgovinski lanci su počeli da naplaćuju plastične kese, što je smanjilo njihovu upotrebu, po nekim procenama za više od 60 procenata.[480]

Zakonom o zaštiti vazduha[481] uređeno je upravljanje kvalitetom vazduha i predviđene mere, načini organizovanja i kontrola sprovođenja zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha kao prirodne vrednosti od opšteg interesa koja uživa posebnu zaštitu.[482] Zakonom su definisane katogorije kvaliteta vazduha (I-III kategorije).[483] U slučaju prekoračenja koncentracija u vazduhu nadležno ministarstvo, nadležni organ autonomne pokrajine i nadležni organ jedinice lokalne samouprave, dužan je da obavesti javnost putem medija.[484]

U toku 2019. godine, usled požara u deponiji u Vinči, došlo je do zagađenja vazduha u Beogradu, odnosno do povećanja koncentracije štetnih čestica u vazduhu.[485] I na samom kraju godine, vazduh u Beogradu, ali i u drugim gradovima u Srbiji (Novi Sad, Subotica, Užice, Valjevo i Pančevo), bio je izuzetno lošeg kvaliteta. U Valjevu je zagađenje vazduha na vrlo visokom nivou, pa je okvalifikovan kao „opasan po zdravlje".[486] Prema podacima *Airvisual.com*, Beograd se u više navrata nalazio na vrhu liste gradova sveta sa najzagađenijim vazduhom.[487]

Zakonom o zaštititi zemljišta[488] propisano je da se odredbe ovog zakona odnose na sve vrste zemljišta kao prirodno dobro na teritoriji Republike Srbije, bez obzira na vlasništvo zemljišta, njegovu namenu ili korišćenje.[489] Zakon, pored ostalog,

---

477 Izveštaj EK za 2019, str. 90.

478 „Protest na Savskom nasipu, na ivici fizičkog incidenta", *N1*, 22. mart. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a470285/Protest-na-Savskom-nasipu-na-ivici-incidenta.html.

479 Vidi: http://rs.n1info.com/a394607/Vesti/Savski-nasip-i-posledice-gradnje-vikendica-i-sojenica.html.

480 Vidi: www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3222877/naplata-plasticnih-kesa-prepolovljava-njihovu-upotrebu.html.

481 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 10/13.

482 Član 1, st. 1 Zakona o zaštiti vazduha.

483 *Ibid*., član 21.

484 *Ibid*., član 23.

485 „Ne davimo Beograd: Deponija u Vinči ponovo gori, a vlast ćuti na ogromno zagađenje vazduha", *Danas*, 26. oktobar. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/ne-davimo-beograd-deponija-u-vinci-ponovo-gori-a-vlast-cuti-na-ogromno-zagadjenje-vazduha/.

486 „Beograd ponovo među najzagađenijim gradovima sveta, u Valjevu vazduh "opasan" po zdravlje", *RTS*, 7. decembar. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/3765384/beograd-ponovo-medju-najzagadjenijim-gradovima-sveta-u-valjevu-vazduh-opasan-po-zdravlje.html.

487 Dostupno na: https://www.airvisual.com/world-air-quality-ranking.

488 *Sl. glasnik RS*, 112/15.

489 Član 2 Zakona o zaštiti zemljišta.

propisuje i zaštitu od zagađenja zemljišta nastalog upravljanjem otpadom, ispuštanjem otpadnih voda, emisijama iz tačkastih i difuznih izvora, hemijskog zagađenja i dr.[490] Međutim, i kada je reč o ovom prirodnom dobru javljaju se propusti. Kao i ranijih godina i u 2019. godini u javnosti se često spominjalo da deponija u Vinči, nadomak Beograda, predstavlja jednu od najvećih nekontrolisanih deponija u Evropi, da je pretnja za životnu sredinu, ne ispunjava standarde Srbije i EU u pogledu sanitarnih deponija i predstavlja izvor zagađenja podzemnih voda i okolnog tla. Posledica rada ove deponije je zagađenje voda u okolini i kontaminacija okolnog poljoprivrednog zemljišta i vazduha.[491] Takođe, usled pukotina u zemljištu i klizišta na deponiji, došlo je i do požara, usled koga se dim širio iznad Beograda.[492]

8.3. Srbija i klimatske promene

U svetu je sve aktuelnije pitanje klimatskih promena za koje sve države moraju da preduzimaju ozbiljne mere. Međutim u Srbiji se ova tema još uvek ozbiljno ne razmatra. Iako je u više navrata najavljivano usvajanje posebnog zakona, Zakona o klimatskim promenama kojim bi se regulisala pitanja vezana za klimatske promene,[493] ali to nije učinjeno ni do kraja 2019. godine. Organizacije civilnog društva i građani aktivno su učestvovali u javnim raspravama o Nacrtu zakona o klimatskim promenama i poslale su 2018. godine ministarstvu veliki broj komentara, međutim mali procenat tih komentara je prihvaćen.[494]

Evropska komisija je u Izveštaju o napretku za 2019. godinu konstatovala da je neophodno da vlasti Republike Srbije primene Pariski sporazum, uključujući tu i usvajanje opsežne klimatske strategije i zakona o klimatskim promenama, koji treba da budu u skladu sa Okvirom EU za klimatsku i energetsku politiku do 2030. godine, kao i da budu dobro integrisani u sve relevantne sektore. Ukazano je i na neophodnu izradu Nacionalnog energetskog i klimatskog plana, u skladu sa obavezama koje Srbija ima kao članica Energetske zajednice.[495]

---

490 Član 3, st. 1, tač. 9 Zakona o zaštiti zemljišta.

491 „Belgrade to get new waste management facilities", EBRD, 2. oktobar. Dostupno na: https://www.ebrd.com/news/2019/belgrade-to-get-new-waste-management-facilities.htm. Vidi takođe i: Postrojenje Vinča za proizvodnju energije iz otpada, izgradnja nove deponije i remedijaija postojeće deponije – procena uticaja na životnu sredinu i socijalna pitanja netehnički rezime (verzija 6), Beo čista energija d.o.o., str. 4.

492 „Dim iznad deponije u Vinči: Građani se žale na smrad, Nadležni: Nema otvorenog požara, ni opasnosti po ljude", *Blic*, 27. oktobar. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/beograd/dim-iznad-deponije-u-vinci-gradani-se-zale-na-smrad-nadlezni-nema-otvorenog-pozara-ni/gcjrgwj.

493 „Trivan: Zakon o klimatskim promenama do kraja godine ulazi u procedure", *Blic*, 30. septembar. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/drustvo/trivan-zakon-o-klimatskim-promenama-do-kraja-godine-ulazi-u-proceduru/shs3kfk

494 Više u *Izveštaj 2018*, II.14.3.

495 Vidi Izveštaj EK za 2019, str. 85.

I samo Ministarstvo zaštite životne sredine je konstatovalo da trenutni nivo integracija klimatskih promena u sektorske i opšte razvojne strategije, nivo znanja, institucionalni i individualni kapaciteti, dostupne tehnologije i finansijski resursi na nacionalnom nivou i uključenost lokalnih samouprava još uvek nisu dovoljni za efikasnu i brzu reakciju na problem klimatskih promena.[496]

Zagađenost vazduha u Beogradu, pomor ribe širom Srbije,[497] seča stabala, neadekvatno odlaganje otpada, samo su neke od negativnih pojava koje su postale deo svakodnevice u Srbiji, a protiv kojih se ne preduzimaju adekvatne mere. Takva praksa se ne može oceniti kao pozitivna niti izražava privrženost vlasti Republike Srbije da se otklone pojave koje negativno utiču na životnu sredinu.

496 *Drugi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime*, Ministarstvo zaštite životne sredine, avgust 2017, str. 14.

497 „Tone i tone uginule ribe u Velikom bačkom kanalu, a ko je odgovoran za pomor...“, *N1*, 20. novembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a545625/Pomor-ribe-od-Srbobrana-do-Beceja.html.

IV. ZAŠTITA I OSTVARIVANJE PRAVA POJEDINIH KATEGORIJA STANOVNIŠTVA

1. Položaj Roma

Romska nacionalna manjina je i dalje, pored mađarske, najbrojnija nacionalna manjina u Republici Srbiji. Prema popisu stanovništva Republičkog zavoda za statistiku iz 2011. godine, 147.604 građana se izjasnilo kao Romi.[1] Međutim, pripadnici romske nacionalne manjine su u izrazito nepovoljnijem položaju u odnosu na ostatak stanovništva u Srbiji i izloženi su socijalnoj isključenosti koja je duboko ukorenjena. Zapošljavanje, rešavanje stambenog pitanja, pristup obrazovanju i uslugama zdravstvene zaštite, kao i borba protiv diskriminacije su ključni izazovi za unapređenje položaja pripadnika romske nacionalne manjine.

1.1. Socijalno uključivanje Roma

Januara 2019. godine održana je treća sednica Koordinacionog tela za praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji.[2] Na sednici se raspravljalo o sprovođenju mera koje bi trajno rešile problem stanovanja i poboljšala infrastuktura u naseljima u kojima žive Romi, kao i o implementaciji regionalnih standarda za odgovorno budžetiranje politika inkluzije pripadnika romske nacionalne manjine u društvo. Na sastanku je naglašeno da je neophodno da se nastavi sa kontinuiranim radom na ojačavanju i unapređenju u oblasti obrazovanja i socijalne zaštite.[3]

Četvrta sednica Koordinacionog tela održana je juna 2019. godine, na kojoj su se razmatrali izveštaji o realizaciji preduzetih aktivnosti kao i dogovaralo o narednim aktivnostima, a sve sa ciljem ostvarivanja potpune integracije Roma u društvo.

---

1 S. Radanović, A. Knežević, „Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji – Romi u Srbiji", Republički zavod za statistiku, Beograd 2014. Dostupno na: https://publikacije.stat.gov.rs/G2015/Pdf/G20154002.pdf.

2 Strategija je dostupna na: https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/strategija_za_socijalno_ukljucivanje_roma_i_romkinja_2016_2025_0.pdf.

3 Dostupno na: https://strategijaromi.rs/treca-sednica-ko-za-pracenje-realizacije-strategije-za-socijalno-ukljucivanje-roma-romkinja-rs/.

Takođe, tema je bila i nov akcioni plan za primenu Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja čija je izrada bila u finalnoj fazi u vreme održavanja sednice.[4]

Program lokalnih inicijativa za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva – Podrška razvoju inovativnih modela za socijalno uključivanje se sprovodi u cilju unapređenja položaja osetljivih kategorija među kojima su i pripadnici romske nacionalne manjine, a pre svega onih koji žive u ruralnim i siromašnim sredinama, kroz unapređenje socijalne uključenosti ovih kategorija. Druga faza ovog programa započela je februara 2019. godine sa ciljem poboljšanja i uspostavljanja novih inovativnih programa i mera kako bi se reagovalo na društveni problem.[5]

Seminar o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja u Republici Srbiji, koji se od 2012. godine održava na svake dve godine, održan je 23. oktobra 2019. godine. Na seminaru su se utvrdili prioriteti za budući period u oblasti socijalnog uključivanja pripadnika romske nacionalne manjine, kao jedne od najranjivijih grupa u Srbiji.[6] Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji" za period oktobar 2017-oktobar 2019. godine,[7] objavljen je nakon održanog seminara.

Strategijom za inkluziju Roma i Romkinja, kao jedan od aktera koji vrši monitoring sprovođenja Strategije i Akcionog plana, određen je Zaštitinik građana koji je od aprila 2019. godine započeo sa monitoringom na lokalnom nivou objavio je Poseban izveštaj o sprovođenju strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama i Akcionog plana sa preporukama.[8]

Prema istraživanju Fondacije Fridrih Ebert sprovedenom 2018/2019. 2% mladih pripadnika srpske nacionalnosti imaju negativne stavove prema Hrvatima, Bošnjacima i Romima, ne bi bili ni prijatelji, niti bi ušli u brak sa pripadnicima ovih nacionalnih manjina.[9] Međutim, 21% mladih je tolerantnije i smatra prihvatljivim navedene odnose sa pripadnicima svih etničkih grupa. Marta 2019. godine održana je obuka novinara o izveštavanju o osetljivim grupama s ciljem da se novinari obuče da na afirmativan način izveštavaju o pripadnicima osetljivih grupa.[10]

---

4 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/ukljucivanje-roma-i-romkinja-u-drustvo-korak-ka-boljoj-i-uspesnijoj-srbiji/.

5 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/druga-faza-programa-lokalnih-inicijativa-za-socijalno-ukljucivanje-i-smanjenje-siromastva-podrska-razvoju-inovativnih-modela-za-socijalno-ukljucivanje-lip-2/.

6 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/odrzan-peti-seminar-o-socijalnom-ukljucivanju-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji/.

7 „Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara – Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji, za period oktobar 2017 – oktobar 2019. godine". Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/odrzan-peti-seminar-o-socijalnom-ukljucivanju-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji/.

8 Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6359/ZAstitnik%20socialno%20ukljucivanje%20roma%2020191129c.pdf.

9 „Mladi u Srbiji 2018/2019", Freiderich Ebert Stiftung, str. 26. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2019/05/mladi_u_srbiji_2018–2019_fes.pdf.

10 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2019/05/56._Bilten_o_socijalnom_ukljucivanju_i_smanjenju_siromastva.pdf.

U Beogradu, Obrenovcu, Zaječaru i Pirotu započeta je realizacija projekta „Moje telo moja prava" u junu 2019. godine s ciljem da se pripadnice romske nacionalne manjine edukuju i osnaže da pravilno planiraju porodicu. Pored toga, akcenat projekta je na pravima Roma, povećanju dostupnosti zdravstvenim ustanovama u oblasti reproduktivnog zdravlja kao i prevenciji neželjenih, a pre svega maloletničkih trudnoća. Projekat sprovodi Asocijacija za seksualno i reproduktivno zdravlje uz podršku Ministarstva zdravlja, kabineta ministra bez portfelja zaduženog za demografiju i populacionu politiku, Instituta za javno zdravlje Srbije, zdravstvene i socijalne ustanove i lokalne samouprave.[11]

Na značaj poboljšanja ostvarivanja prava na zdravlje pripadnica romske nacionalne manjine naglašava i Komitet za eliminisanje diskriminacije žena. Komitet je usvojio Zaključna zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije u kojima izražava zabrinutost zbog velikog broja adolescentskih trudnoća kod romskih devojčica kao i zbog činjenice da Romkinje ne učestvuju u programima pripreme za rođenje u meri u kojoj bi trebalo, kao ni u skriningu za rano otkrivanje raka. S obzirom na ovo, Komitet preporučuje i poziva državu da svim ženama, pa i Romkinjama, osigura neometan pristup zdravstvenoj zaštiti, uključujući programe rane prevencije seksualnog i reproduktivnog zdravlja, ranog raka.[12]

Komitet pozdravlja rad države usmeren na poboljšanje institucionalnog i političkog okvira sa ciljem eliminacije diskriminacije žena i promovisanje rodne ravnopravnosti, gde spada i donošenje Nacionalne strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Uprkos donošenju značajnih dokumenata i strategija, Komitet izražava zabrinutost zbog slabe informisanosti žena o pravima zagarantovanim Konvencijom i konstatuje da pripadnice romske nacionlane manjine, pored žena na selu, žena sa invaliditetom, starijih žena i migrantkinja, nemaju svest o pravima koje garantuje Konvencija, kao ni o dostupnim pravnim lekovima. Komitet, dalje, naglašava potrebu za sprovođenjem analize o rodno zasnovanom nasilju, njegovoj rasprostranjenosti i uzrocima, koja bi obuhvatala ugrožene kategorije žena, među kojima su i žene pripadnice romske zajednice. Jednaka zastupljenost žena, pa i Romkinja, u oblastima javnog i političkog života je neophodna, kao i izdvajanje određenih sredstava koja bi na odgovorajući način omogućile sprovođenje ovih mera.[13]

Komitet je pohvalio smanjenje broja Roma koji su izloženi riziku od apatridije, sa 30.000 u 2004. na 2.200 u 2018. godini, kao i donošenje zakona koji olakšavaju registraciju rođenja. Međutim, izražava zabrinutost jer je 2.200 osoba i dalje u riziku od apatridije, a naročito interno raseljeni Romi sa Kosova, gde oko 300 do 400 osoba nema prijavljeno rođenje. Takođe, štetna praksa je što deca čiji roditelji nemaju lična dokumenta ne mogu da budu upisana po rođenju, a tu spadaju većinom Romi, pa je stoga neophodno da se uvedu olakšane procedure registracije rođenja dece čiji roditelji nemaju lična dokumenta.[14]

11 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/predstavljen-projekat-osnazivanja-reproduktivnog-i-seksualnog-zdravlja-mladih-romkinja/.

12 CEDAW/C/SRB/SO/4. tač. 37 i 38. Dostupno na: https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19867.

13 *Ibid*., tač. 5, 9, 24, 28.

14 *Ibid*., 31 i 35.

1.2. Položaj romske zajednice i evropske integracije

Evropska komisija u Izveštaju za 2019. godinu[15] naglašava negativan položaj Roma i potrebu države da obezbedi doslednu primenu zakonodavstva koje reguliše prava nacionalnih manjina, što bi dovelo do poboljšanja ostvarivanja njihovih prava. Istaknuto je da su žene pripadnice romske zajednice, kao i starije žene, žene sa sela i žene sa invaliditetom, i dalje najviše izložene diskriminaciji u društvu. Evropska komisija se osvrnula i na inkluziju Roma u društvo, i ukazala na neophodnost ojačanja koordinacije između nacionalnih i lokalnih organa vlasti, kao i budžetiranje na lokalnom nivou. Takođe, postoji potreba za ujednačavanjem opisa radnih mesta za lokalne koordinatore za romska pitanja, pedagoške asistente i zdravstvene medijatore na teritoriji cele države. Uprkos činjenici da većina pripadnika romske nacionalne manjine ima lična dokumenta, i dalje postoji potreba za izmenama određenih podzakonskih akata. Komisija ukazuje i na veliki problem nevakcinisanja značajnog broja romske dece, jer je vakcinisano samo 12,7% od cele romske populacije. Sledeći suštinski problem su dečiji brakovi, gde skoro 60% romskih devojčica stupa u brak u ranom uzrastu.

Početkom septembra 2019. godine, otpočela je realizacija 36 projekata u okviru grant šeme programa „Podrška EU inkluziji Roma – Osnaživanje lokalnih zajednica za inkluziju Roma" u iznosu od 2 miliona evra. Program finansira EU i ima za cilj osnaživanje lokalnih zajednica za uključivanje pripadnika romske nacionalne manjine.[16] Podržavaju se projekti kojima je cilj osnaživanje položaja Roma u lokalnim zajednicama kroz implementaciju najznačajnijih lokalnih i strateških mera u oblasti promocije ravnopravnosti pripadnika romske nacionalne manjine, borbe protiv diskriminacije i zapošljavanja Roma.[17]

Evropska unija finansirala je kupovinu automobila i laptopova za mobilne timove za inkluziju Roma u 30 opština sa ciljem lakšeg obavljanja zadataka za koje su zaduženi mobilni timovi. Tako je omogućeno da mobilni timovi posete zajednice i naselja u kojima žive Romi i pruže usluge koje inače ne bi mogle da budu pružene jer su neka od ovih naselja udaljena od opština. Takođe, EU na ovaj način nastavlja da podržava 50 lokalnih timova koje je formirala i koji pružaju usluge pripadnicima romske nacionalne manjine.[18]

---

15 Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf.

16 Dostupno na: http://www.skgo.org/projekti/detaljno/50/podrska-eu-inkluziji-roma-osnazivanje-lokalnih-zajednica-za-inkluziju-roma.

17 „Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara – Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji, za period oktobar 2017 – oktobar 2019. godine", str. 4. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/odrzan-peti-seminar-o-socijalnom-ukljucivanju-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji/.

18 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/novi-automobili-za-mobilne-timove-za-inkluziju-roma-i-romkinja/.

Jula 2019. godine, Srbija je potvrdila Deklaraciju partnera Zapadnog Balkana o integraciji Roma u okviru procesa proširenja EU.[19] Na ovaj način države su se obavezale da nastave i unaprede napore za ostvarivanje ravnopravnosti i potpune inkluzije Roma u društvo kao i praćenje napora za punu jednakost pripadnika romske nacionalne manjine.

Aprila 2019. godine predsednica Koordinacionog tela za praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, Zorana Mihajlović, potpisala je Sporazum o osnivanju i radu Akcionog tima Saveta za regionalnu saradnju za integraciju Roma 2020. sa generalnom sekretarkom Saveta za regionalnu saradnju. Sporazum omogućava nastavak sprovođenja projekta rešavanja svih najznačajnijih pitanja i izazova vezanih za pripadnike romske nacionalne manjine, kao što je rešavanje stambenog pitanja i zapošljavanje Roma.[20]

Regionalna konferencija o rezultatima Dekade inkluzije Roma održana je 21. juna 2019. godine. Na konferenciji je naznačen značaj nastavka rada na inkluziji ove ugrožene kategorije, sa akcentom na rešavanje stambenog pitanja pripadnika romske zajednice, pored obrazovanja i zapošljavanja. Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je istakao da nedostaje veća uključenost romske zajednice u aktivnosti koje se tiču njihove integracije u društvo.[21]

1.3. Stanovanje

Mnogi pripadnici romske zajednice se susreću sa problemom stanovanja na šta ukazuje i Evropska komisija. Veliki broj romskih domaćinstava nema pristup električnoj energiji, vodi za piće niti imaju kanalizaciju u naseljima. Marta 2019. godine, u Srbiji je bilo 199.584 interno raseljenih lica od kojih su Romi i dalje najviše marginalizovani i ranjivi.[22] Danas u Srbiji živi 10.188 interno raseljenih Roma.[23]

Evropska unija je nastavila sa podrškom unapređivanja socioekonomskog položaja pripadnika Roma u Srbiji i tako obezbedila novih 3,1 miliona evra za sprovođenje aktivnosti kojima bi se ovaj cilj ostvario. Program koji se sprovodi ima za cilj stvaranje preduslova za trajnija stambena rešenja, uspostavljanje komunalne

19 „Srbija potvrdila deklaraciju partnera Zapadnog Balkana o integraciji Roma", 9. jul. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/srbija-potvrdila-deklaraciju-partnera-zapadnog-balkana-o-integraciji-roma/.

20 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/potpisan-sporazum-o-osnivanju-i-radu-akcionog-tima-saveta-za-regionalnu-saradnju-za-integraciju-roma-2020/.

21 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/odrzana-regionalna-konferencija-o-rezultatima-dekade-inkluzije-roma/.

22 Izveštaj EK za 2019. str. 33. Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf.

23 „Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara – Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji", za period oktobar 2017 – oktobar 2019. godine, str. 63. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/odrzan-peti-seminar-o-socijalnom-ukljucivanju-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji/.

infrastrukture za pripadnika romske nacionalne manjine, kao i podršku postojećim mobilnim timovima i formiranje novih timova za povećanje socijalne uključenosti Roma.[24]

Početkom 2019. godine 12 porodica, pripadnika romske nacionalne manjine u Svilajncu, dobilo je stanove koji su izgrađeni u okviru projekta „Sprovođenje trajnih rešenja za stanovanje i poboljšanje fizičke infrastrukture u romskim naseljima." Projekat je finansirala EU uz kofinansiranje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.[25] Takođe, 15 kuća je izgrađeno i uručeno romskim porodicama u Ubu.[26]

Predsednica Koordinacionog tela za praćenje realizacije Strategije za inkluziju Roma, na konferenciji „Dekada inkluzije Roma", naglasila je da je do sada, preko projekata EU, stambeno obezbeđeno 700 pripadnika romske nacionalne manjine.[27] Među njima je 250 dece. Takođe, program se realizuje u 13 opština u Srbiji, a vrednost programa je do sada bila 9,6 miliona evra.[28]

1.4. Obrazovanje

Uprkos činjenici da je došlo do napretka u pogledu uključivanja romske dece u obrazovni sistem i da se broj dece koja se školuju povećao, i dalje postoji zabrinutost zbog nedovoljnog broja uključenih u obrazovanje.

U Izveštaju Evropske komisije za 2019. godinu, navedeno je da samo 9% dece pripadnika romske nacionalne manjine ide u vrtić, u poređenju sa 28% neromske dece. Zabrinjava i podatak da je stopa napuštanja obrazovanja i dalje značajno visoka (devojčice Romkinje su najugroženije), gde 67% romske populacije završi obavezno osnovno školovanje, u poređenju sa 96% neromske populacije. Tercijalno obrazovanje završi samo 1% pripadnika romske nacionalne manjine, u poređenju sa 16% pripadnika neromske populacije.[29] Zbog ovakvog stanja neophodno je da se hitno reše problemi segregacije u obrazovanju i preduzmu neophodne mere za smanjenje stope napuštanja školovanja. U školskoj 2017/2018. godini, kroz Program afirmativne mere, 154 studenata pripadnika romske nacionalne manjine bilo je upisano na fakultete, od toga 71 muškarac i 83 žene.[30]

24 Dostupno na: https://strategijaromi.rs/obezbedjeno-novih-3–1-miliona-evra-fondova-eu-za-poboljsanje-polozaja-roma-u-srbiji/.

25 Dostupno na: https://strategijaromi.rs/uruceni-kljucevi-stanova-romskim-porodicama-u-svilajncu/.

26 „Unapređeni uslovi stanovanja za 39 romskih porodica u Ubu", 16. januar. Dostupno na: https://strategijaromi.rs/unapredjeni-uslovi-stanovanja-39-romskih-porodica-u-ubu/.

27 „Romi najbrojnija i najčešće diskriminisana manjina", *Politika*, 21. jun. Dostupno na: http://www.politika.rs/scc/clanak/432290/Romi-najbrojnija-i-najcesce-diskriminisana-manjina.

28 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/odrzana-regionalna-konferencija-o-rezultatima-dekade-inkluzije-roma/.

29 Izveštaj EK za 2019, str. 33. Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf.

30 „Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara – Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji", za period oktobar 2017 – oktobar 2019. godine, str. 21. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/odrzan-peti-seminar-o-socijalnom-ukljucivanju-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji/.

Maja 2019. godine objavljen je Godišnji izveštaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine. Kao izrazito osetljiva grupa prepoznate su devojčice pripadnice romske nacionalne manjine i zbog toga je naglašeno da Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije teži uvođenju rodnih karakteristika u mere koje pokreće. S obzirom da je broj dece iz osetljivih grupa u pripremnom predškolskom programu značajno niži, od 2015. godine, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, u saradnji sa partnerima, sprovodi kampanju koja ima za cilj povećanje broja dece koja se upisuju u pripremni predškolski program, kao i u prvi razred osnovne škole.[31]

Godišnji izveštaj ukazuje na pozitivne izmene Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja gde su procedure upisa u osnovnu školu olakšane i tako deca iz osetljivih kategorija mogu da upišu osnovnu školu bez dokaza o prebivalištu roditelja i druge potrebne dokumentacije. Upis je moguć i na romskom jeziku. Takođe, kroz individualni obrazovni plan, ukoliko je potrebno, učeniku se pruža dodatna podrška.[32]

Komitet za eliminisanje diskriminacije žena poziva Srbiju da ojača mehanizme kako bi se devojke Romkinje zadržavale u obrazovnom sistemu, da prati ostvarivanje Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, kao i da proceni njen uticaj na uključivanje Romkinja u obrazovanje, a sve ovo zbog činjenice da nakon navršene 18 godine, skoro sve Romkinje napuštaju sistem obrazovanja. Dalje, Komitet preporučuje Srbiji da ojača napore na promovisanju i implementaciji inkluzivnog školskog i predškolskog obrazovanja u redovnim odeljenjima za decu pripadnike romske nacionalne manjine, a posebno devojčice i devojčice sa invaliditetom, kao i da ubrza usvajanje i implementaciju Nacionalnog okvira za praćenje inkluzivnog obrazovanja i indikatora kvaliteta obrazovanja.[33]

U školskoj 2018/2019. godini dodeljeno je 544 stipendija za romske učenike od kojih su 60% dodeljene devojčicama, čime se podržava povećanje broja romskih devojčica u školama, zbog činjenice da je taj broj izrazito manji od broja dečaka. Broj učenika Roma, koji su upisani u srednje škole preko programa afirmativnih mera, iznosio je 1.969 za školsku 2017/2018. godinu, s tim što se taj broj povećao u 2018/2019. školskoj godini i iznosio je 2.220 (od toga 56% devojčice).[34]

Izborni predmet Romski jezik sa elementima nacionalne kulture, tokom školske 2018/2019. godine, pohađalo je 2.463 učenika u 66 osnovnih škola u 39 jedinica lokalne samouprave.[35]

---

31 Štampaju se flajeri na romskom i srpskom jeziku, komunicira sa predškolskim ustanovama, formiraju lokalni timovi i izrađuju i realizuju planovi akcija i sl. Dostupno na: http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/08/izvestaj.pdf.

32 *Ibid.*

33 CEDAW/C/SRB/SO/4, tač. 33 i 34. Dostupno na: https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19867.

34 Godišnji izveštaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, str. 134 i 136. Dostupno na: http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/08/izvestaj.pdf.

35 *Ibid*., str. 138.

Kako bi se romskoj deci pružila pomoć i podrška tokom školovanja, s ciljem prevazilaženja prepreka i nenapuštanja sistema obrazovanja, tokom školske 2018/2019. godine, ukupno je bilo angažovano 261 pedagoških asistenata u osnovnim školama i u ustanovama predškolske nastave.[36]

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja raspisalo je konkurs za dodelu stipendija učenicima za nastavak srednje škole. Konkurs je bio deo projekta „EU podrška romskim učenicima za nastavak srednjoškolskog obrazovanja" koji je finansirala Evropska unija.[37] Takođe, studenti master, doktorskih i postdoktorskih studija romske nacionalne pripadnosti imali su mogućnost da apliciraju za stipendije RISP-a (Romski međunarodni program stipendiranja). Program pruža podršku romskim studentima i promoviše akademsku mobilnost studenata pripadnika romske nacionalne manjine.[38]

1.5. Zapošljavanje

Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) 31. avgusta 2019. godine bilo je registrovano 25.611 nezaposlenih osoba koje su se izjasnile kao pripadnici romske nacionalne manjine, a od toga je bilo 12.646 žena. Dalje, najveći broj na evidenciji činile su osobe bez kvalifikacija, 89,6%, dok je procenat stručnih lica iznosio 10,4.[39]

Evropka komisija takođe ukazuje na značaj ovog problema i navodi da je stopa nezaposlenosti pripadnika romske nacionalne manjine 36% (45% za Romkinje) u poređenju sa 16% nezaposlenih među ostatkom populacije.[40]

Sa evidencije NSZ u periodu januar-avgust 2019. godine, zaposleno je 3.549 pripadnika romske nacionalne manjine (od čega 37,21% žena), među kojima je najveći broj osoba bez ili sa niskim nivoom kvalifikacija. Tokom istog perioda, 32.759 Roma je bilo uključeno u mere aktivnog traženja posla, 47 osoba dodatnim obrazovanjem i obukom, a u javne radove je uključeno 193 pripadnika romske nacionalne manjine. U periodu novembar 2018 – april 2019. godine, za 16.956 pripadnika

36 „Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara – Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji", za period oktobar 2017 – oktobar 2019. godine, str. 21. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/odrzan-peti-seminar-o-socijalnom-ukljucivanju-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji/.

37 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/konkurs-za-dodelu-stipendija-ucenicima-ama-romske-nacionalnosti-upisanih-u-srednje-skole-za-skolsku-2019–2020-godinu-rok-20–11–2019/.

38 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/otvoreno-prijavljivanje-za-romski-medjunarodni-program-stipendiranja-za-skolsku-2019–2020-godinu-rok-25–7–2019/.

39 „Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara – Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji", za period oktobar 2017 – oktobar 2019. godine, str. 33 i 34. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/odrzan-peti-seminar-o-socijalnom-ukljucivanju-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji/.

40 Izveštaj EK za 2019, str. 33. Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf.

romske nacionalnosti (od čega 7.982 Romkinja) izvršene su procene zapošljivosti i izrađeni su individualni planovi zapošljavanja.[41]

Preko projekta „Podsticanje zapošljavanja mladih", koji sprovodi GIZ, sprovode se obuke za potrebe tržišta rada različitih profila i tako je do jula 2019. godine projektnim aktivnostima obuhvaćeno 1.490 pripadnika romske nacionalnosti i 190 Roma je zaposleno.[42]

1.6. Dečiji brakovi

Nacionalnu koaliciju za okončanje dečijih brakova osnovalo je februara 2019. godine Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost i kancelarija UNICEF-a u Srbiji. Cilj koalicije je koordinisana akcija na rešavanju ove negativne pojave kroz zagovaranje institucionalnih i društvenih prepreka za primenu zakonodavstva, kao i kroz promociju primera dobre prakse.[43] Dečiji brakovi su najčešći među pripadnicima romske nacionalne manjine zbog kulture ove zajednice, kao i zbog siromaštva. Oni vode kršenju brojnih ljudskih prava kao što su pravo na obrazovanje, zdravlje, pravo na standard života koji garantuje dečiji fizički, mentalni, duhovni, moralni i socijalni razvoj. Devojčice pripadnice romske populacije su najugroženije i u najvećem riziku od stupanja u dečiji brak.

Na sednici Koalicije, koja je održana 1. oktobra 2019. godine, naglašen je značaj širenja Koalicije a naročito sa predstavnicima pravosudnog sistema, odnosno sudova i tužilaštva. Na taj način omogućilo bi se uspostavljanje efikasnog strateškog i sistemskog pristupa. Takođe, ukazuje se na osnovanost inicijative izmene i dopune Krivičnog zakonika Republike Srbije u delu koji se odnosi na krivično delo vanbračna zajednica sa maloletnikom. Ovo delo spada u grupu krivičnih dela protiv braka i porodice, a ne u grupu krivičnih dela protiv polne slobode. Na taj način ne postoje dodatni mehanizmi zaštite za decu žrtve. Takođe, akcentovano je da svi sistemi, policija, sistem socijalne zaštite, obrazovne ustanove, zdravstvene ustanove i drugi, imaju obavezu prijavljivanja pripreme, ugovaranja ili zasnivanja dečijeg braka.[44]

Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je u maju 2019. godine doneo „Instrukciju za postupanje centara za socijalni rad kad su u pitanju dečiji, rani i prinudni brakovi"[45] koja ih obavezuje da deluju u situacijama kad postoji rizik a u cilju zaštite dece od ove negativne prakse.

41 „Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara – Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji", za period oktobar 2017 – oktobar 2019. godine, str. 34 i 40. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/odrzan-peti-seminar-o-socijalnom-ukljucivanju-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji/.

42 *Ibid*., str. 36.

43 Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/osnovana-nacionalna-koalicija-za-okoncanje-decjih-brakova/.

44 Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6290-v-nbr-cnu-z-dnicu-s-l-l-ni-v-lifi-v-i-rivicn-d-l-pr-iv-p-ln-sl-b-d.

45 Instrukcija broj: 551-00–00100/2019–14, od 20. maja 2019. godine. Dostupno na: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019–06/Deciji%20Brakovi%20Instrukcija0001.pdf.

Zabrinutost zbog prisustva dečijih brakova u Srbiji, izrazio je i Komitet za eliminisanje diskriminacije žena u zaključnim zapažanjima gde ukazuje da je ova štetna praksa najizraženija u romskoj zajednici gde se oko 7% devojčica uda pre navršene 18 godine. Komitet apeluje na državu da iskoreni praksu dečijih brakova kroz jačanje kampanja podizanja svesti o negativnim efektima takvih brakova na zdravlje devojčica, uspostavljanje mehanizama za otkrivanje dečijih i prisilnih brakova, krivično gonjenje počinitelja, kao i kroz prikupljanje podataka o broju pritužbi, istraga, krivičnog gonjenja, osuđujućih presuda i kazni u vezi sa zabranom prisilnog braka.[46]

Oštre polemike u javnosti je izazvala presuda Apelacionog suda u Beogradu kojom je oslobođen muškarac koji je prvostepeno bio osuđen na pet godina zatvora zbog obljube nad devojčicom mlađom od četrnaest godina. Naime, trinaestogodišnja romska devojčica stupila je u ugovoreni brak sa devetnaestogodišnjim mladićem i ubrzo zatrudnela. Presudu su kritikovale pojedine nevladine organizacije smatrajući da su ovom presudom narušena prava deteta, kao i zakon i konvencije koji štite ta prava. S druge strane, deo stručne javnosti je opravdavao drugostepenu presudu time što je sud cenio šta je korist ili šteta po oštećenu i optuženog a prvenstveno šta je interes njihovog deteta i zajedničke porodice, da sud ceni okolnosti konkretnog slučaja o kome raspravlja pozivajući se na obrazloženje koje je u njoj dato. U obrazloženju presude se navodi da je razlog za oslobađanje to što okrivljeni nije znao da čini krivično delo (pravna zabluda) i da postoji interes da on ne bude osuđen na zatvorsku kaznu, posebno što je za to delo predviđena minimalna kazna od pet godina zatvora. Sud je takođe cenio i činjenicu da su oštećena i optuženi od početka imali nameru da zasnuju zajednicu života u kojoj se i danas nalaze.[47] Treba imati na umu da se rani ili ugovoreni brakovi neće sprečiti oštrim presudama, već naprotiv, samo ozbiljnim akcijama državnih organa i nevladinih organizacija u romskoj zajednici i edukacijom mladih Roma.

1.7. Diskriminacija

Pripadnici romske nacinalne manjine su, pored pokušaja da se netolerancija iskoreni iz društva i pored zakonodavnog okvira za zaštitu prava nacionalnih manjina i dalje izloženi diskriminaciji, netoleranciji i govoru mržnje. Tako je najveći broj pritužbi Povereniku za zaštitu ravnopravnosti tokom 2018. godine podnesen protiv diskriminacije zbog pripadnosti romskoj nacionalnoj manjini, ukupno 28, što je 47,5% od ukupnog broja pritužbi koje imaju za osnov diskriminaciju zbog nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla.[48]

46 CEDAW/C/SRB/SO/4, 8. marta 2019. godine, st. 47 i 48. Dostupno na: https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19867.

47 „Oslobođen za obljubu devojčice – javnost uznemirena, stručnjaci podeljeni", *N1*, 4. oktobar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a531580/Vanja-Macanovic-i-Veljko-Milic-o-oslobadjajucoj-presudi-za-obljubu-devojcice.html.

48 Skraćeni redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2018. godinu, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Beograd, maj 2019, str. 42. Dostupno na: http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/05/Srb-Skraceni-izvestaj-1.pdf.

Komitet za eliminisanje diskriminacije žena u zaključnim zapažanjima izražava zabrinutost jer su žene pripadnice romske nacionalne manjine izložene višestrukoj diskriminaciji. One nemaju zaštitu od rodno zasnovanog nasilja, imaju ograničen pristup zdravstvenom sistemu, obrazovanju, zapošljavanju i socijalnoj pomoći. S obzirom na ovo, Komitet preporučuje Srbiji da nastavi sa naporima da eliminiše višestruku diskriminaciju ove kategorije žena uz njihovo ekonomsko osnaživanje.[49]

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je intervenisala po pritužbi organizacije civilnog društva protiv Centra za socijalni rad u P. zbog diskriminacije interno raseljenih osoba romske nacionalne pripadnosti zbog navoda da je Centar za socijalni rad odbio da primi njihove zahteve za socijalnu pomoć. Centar za socijalni rad je u izjašnjenju kao dokaz podneo zapisnike o saslušanju osoba u čije ime je podneta pritužba. Pritužbu je proširio podnosilac, koji je naveo da se radi o aktu viktimizacije svedoka. Što se tiče primarne pritužbe, Poverenica je konstatovala da ne može da se utvrdi da je Centar za socijalni rad postupio dikriminaciono. U mišljenju Poverenice, istaknuto je da je Centar za socijalni rad u P., pozivanjem i saslušavanjem tri osobe koje su podnele pritužbu, povredio odredbu člana 9 Zakona o zabrani diskriminacije – zabrana pozivanja na odgovornost. Preporučeno je da Centar za socijalni rad ubuduće ne poziva na odgovornost osobe koje su podnele dokaze o diskriminaciji ili su zatražile zaštitu od diskriminacije, da se pisano izvine svedocima, kao i da sprovede obuku za zaposlene kako bi mogli da prepoznaju diskriminaciju, sa osvrtom na diskriminaciju interno raseljenih Roma.[50]

Poverenica je donela mišljenje po pritužbi protiv OŠ „B. R." u Bujanovcu, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Školske uprave Vranje zbog diskriminacije pripadnika romske nacionalne manjine na osnovu formiranja dva segregisana odeljenja prvog razreda koja pohađaju samo deca Romi tokom školske 2018/2019. godine. Utvrđeno je da su povređene odredbe člana 6 u vezi sa članom 19 Zakona o zabrani diskriminacije. Poverenica je dala preporuku OŠ „B. P." da sačini plan desegregacije kako bi se negativna praksa otklonila, da sprovede obuku za zaposlene i učenike na temu zabrane diskriminacije kako bi se razvijao duh tolerancije, prihvatanje različitosti i nediskriminatornog ponašanja. Opštini Bujanovac je preporučeno da preduzme mere u cilju staranja o zadovoljenju potreba građana u oblasti prosvete i da pruži podršku školi pri izradi planova i preduzimanju mera i da pruži podršku nadležnim organima prilikom pripreme romske dece za pohađanje škole na srpskom jeziku, već tokom predškolskog uzrasta. Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je preporučeno da nadzire sprovođenje mere u OŠ i da joj pruži neophodnu podršku kao i da preuzme sve

49 CEDAW/C/SRB/SO/4, 8. marta 2019. godine, st. 43 i 44. Dostupno na: https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19867.

50 Mišljenje sa preporukom po pritužbi organizacije civilnog društva protiv Centra za socijalni rad zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti u oblasti socijalne zaštite. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/1001–18-misljenje-sa-preporukom-po-prituzbi-organizacije-civilnog-drustva-protiv-centra-za-socijalni-rad-zbog-diskriminacije-na-osnovu-nacionalne-pripadnosti-u-oblasti-socijalne-zastite-cir/.

mere kako bi se obezbedilo potpuno poštovanje Pravilnika o postupanju ustanove u slučaju sumnje ili utvrđenog diskriminatornog ponašanja i vređanja ugleda, časti i dostojanstva ličnosti.[51]

Poverenica je donela mišljenje po pritužbi protiv zdravstvene ustanove „Z." povodom objavljivanja teksta gde se stigmatizuju Romi koji su već marginalizovani i izloženi čestoj diskriminaciji. Poverenica je potvrdila da je došlo do povrede člana 12 Zakona o zabrani diskriminacije. S obzirom da je pre podnošenja mišljenja uklonjen sadržaj teksta sa internet stranice, Poverenica poručuje da se ubuduće ne objavljuju tekstovi sa sadržajima kojima se povređuje Zakon o zabrani diskriminacije.[52]

Zaštitnik građana je povodom Svetskog dana Roma naglasio da su pripadnici romske nacionalne manjine, uprkos naporima države u oblasti obrazovanja, zdravstva i dobijanja ličnih dokumenata, i dalje jedna od najugroženijih grupa u Srbiji i da su izloženi čestoj diskriminaciji, da i dalje nedostaje podrška prilikom zapošljavanja Roma što potvrđuju pritužbe upućene Zaštitniku građana. Pored toga ukazuje se da većina Roma živi u ekstremnom siromaštvu, u neformalnim naseljima što dalje nosi druge rizike i negativno se odražava na razvoj romske dece.[53] Marta 2019. godine objavljen je Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2018. godinu[54] u kome je navedeno da su Romi marginalizovani i da se susreću sa problemima socijalne isključenosti i česte diskriminacije.[55]

Zaštitnik građana, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i UNHCR, oktobra 2019. godine potpisali su Sporazum o razumevanju o daljoj saradnji na sagledavanju problema koji Romi imaju prilikom ostvarivanja prava na upis u matičnu knjigu rođenih i drugih prava iz ličnog statusa. S obzirom da su značajne mere preduzete u prethodnom periodu kako bi se olakšao pristup upisu u matične knjige rođenih i rešavanje drugih statusnih pitanja, potpisivanje novog Sporazuma će pomoći da se reše preostala pitanja u ovoj oblasti.[56]

---

51 Mišljenje po pritužbi protiv OŠ, OU Bujanovac i MPNTR zbog segregacije romske dece u oblasti obrazovanja. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/1135–18-misljenje-po-prituzbi-protiv-os-oubujanovac-i-mpntr-zbog-segregacije-romske-dece-u-oblasti-obrazovanja-cir/.

52 Mišljenje po pritužbi U. A.a.I.z.ei.s.p. protiv D.Z. „Z." zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti u oblasti javnog informisanja. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/682–18-misljenje-na-prituzbu-u-a-a-i-z-ei-s-p-protiv-d-z-z-zbog-diskriminacije-na-osnovu-nacionalne-pripadnosti-u-oblasti-javnog-informisanja-cir/.

53 Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6081-s-psh-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-v-d-d-n-r.

54 Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6060–2018–3.

55 Vidi više u: Redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2018. godinu, Zaštitnik građana Republike Srbije, Beograd, mart 2019. godine. Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6060–2018–3.

56 Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6291-inis-rs-v-drz-vn-upr-v-i-l-ln-s-upr-v-z-sh-i-ni-gr-d-n-i-pr-ds-vnish-v-g-nci-un-z-izb-glic-u-b-gr-du-p-pis-li-sp-r-zu-r-zu-v-nju.

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 mogućnost za to, budući da pored nabrojanih osnova dodaju da može biti i drugi status, i time se dozvoljava da se tako tumače 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.[57] Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje diskriminaciju i na osnovu seksualne orijentacije (čl. 2), ali se rodni identitet ne pominje izričito.[58] 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.[59]

Diskriminacija u obrazovanom sistemu je zabranjena nizom propisa uključujući Zakon o zabrani diskriminacije (čl. 19), Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (čl. 9),[60] Zakon o visokom obrazovanju[61] (čl. 4), Zakon o udžbenicima[62] (čl. 13), 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.[63] Pravilnik navodi seksualnu orijentaciju kao osnov zabrane diskriminacije i u članu 10 taksativno nabraja koji oblik izražavanja predstavlja govor mržnje. Prava trans osoba i prava istopolnih partnera 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, pozvali Narodnu skupštinu da usvoji Deklaraciju protiv homo-

57 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.

58 Vidi više u *Izveštaj 2009*, I.4.1.2.

59 Npr. Zakon o radu pominje seksualnu orijentaciju, a Zakon o mladima rodni identitet.

60 *Sl. glasnik RS*, 55/13, 101/17, 27/18 – dr. zakon i 10/19.

61 Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 88/17, 27/18 – dr. zakon i 73/18.

62 *Sl. glasnik RS*, 27/18.

63 *Sl. glasnik RS*, 22/16.

fobije[64] 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 2019. godine.

Prvog januara 2019. godine, stupio je na snagu Zakon o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama,[65] kao i novousvojeni Pravilnik o načinu izdavanja i obrascu potvrde nadležne zdravstvene ustanove o promeni pola.

2.2. Diskriminacija LGBTI osoba

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. Prema istraživanju ILGA Europe, Srbija se nalazi na 30. mestu, kada je reč o poštovanju ljudskih prava i punoj ravnopravnosti LGBTI populacije na nivou evropskog kontinenta.[66]

Evropska komisija je u Izveštaju za 2019. godinu naglasila da je neophodno da vlasti Srbije preduzmu mere za zaštitu osoba koje su izložene diskriminaciji, uključujući i LGBTI osobe, da aktivno sprovode istragu i izvršavaju osuđujuće presude za zločine izvršene iz mržnje, kao i da usvoje novu strategiju protiv diskriminacije.[67] Komisija je konstatovala da su LGBTI osobe, često izložene govoru mržnje, pretnjama i nasilju što je takođe navedeno u Godišnjem izveštaju Poverenice za zaštitu ravnopravnosti. Komisija smatra da zlostavljanje treba blagovremeno i propisno istražiti i sankcionisati.[68]

Država je dužna da sprovede mnogobrojne obaveze koje je preuzela u Poglavlju 23, u delu koji se odnosi na borbu protiv zločina iz mržnje (čl. 54a KZ). Aktivnim praćenjem i zastupanjem žrtava, civilno društvo može dodatno podstaći sudstvo i tužilaštvo da unaprede stanje u ovoj oblasti. Mediji bi trebalo da pojačaju kampanju, kako bi zaštitili one koji su na meti ovih napada.[69] U cilju otkrivanja i evidentiranja zločina iz mržnje sredinom 2018. godine objavljene su Smernice za krivično gonjenje zločina iz mržnje u Republici Srbiji.[70] Cilj Smernica je usmeren ka pomaganju

64 Vidi na: http://rs.n1info.com/a192039/Vesti/Vesti/Predlog-da-Skupstina-usvoji-Deklaraciju-protiv-homofobije.html.

65 *Sl. glasnik RS*, 47/18.

66 ILGA Europe, 10th Rainbow Map. Dostupno na: https://rainbow-europe.org/#8658/8667/0.

67 Izveštaj EK za 2019, str. 23.

68 *Ibid*., str. 27.

69 Videti opširnije: Milena Vasić, Tamara Blagojević, *Procesuiranje zločina iz mržnje i govora mržnje u pravu Srbije i evropski standardi*, YUCOM, Beograd 2018.

70 Tamara Mirović, Jasmina Kiurski, Milan Antonijević, Jelena Jokanović, *Smernice za krivično gonjenje zločina iz mržnje u Republici Srbiji*, Misija OEBS u Srbiji, Republičko javno tužilaštvo, Beograd 2018. U Smernicama je, pored međunarodnog i domaćeg pravnog okvira, dat i praktičan primer primene člana 54a Krivičnog zakonika. Dostupno na: http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2018/02/Procesuiranje-zlocina-iz-mrznje-SRP.pdf.

javnim tužiocima da prepoznaju i razumeju problem krivičnih dela učinjenih sa motivom mržnje.

Po pritužbi organizacije civilnog društva protiv jednog portala zbog objavljivanja teksta pod naslovom: „Bruneji: Kamenovanje gej osoba do smrti!" i teksta pod naslovom: „Tuzla: Incident na kvir festu vikali Alahu ekbar", gde se ispod ovog teksta našlo više komentara sa diskriminatornim sadržajem, Poverenica je donela mišljenje[71] u kome je utvrdila da postoji akt diskriminacije jer je objavljivanjem komentara kojima se vređa dostojanstvo LGBT osoba, ali i onih kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje prema LGBT osobama, portal povredio odredbe člana 6, a u vezi sa članovima 11 i 12 Zakona o zabrani diskrimnacije. Poverenica je naložila portalu da preduzme mere kako bi se unapredio sistem moderacije komentara na portalu i sprečilo objavljivanje sadržaja koji su u suprotnosti sa antidiskriminacionim propisima.

Poverenica je, u pogledu prava LGBTI osoba i diskriminacije kojoj su podvrgnuti, konstatovala da se pripadnici LGBTI populacije suočavaju s „velikom socijalnom distancom i nerazumevanjem a u pojedinim medijima su i dalje izloženi omalovažavanju i uvredljivom govoru". Ona je navela da je strah od stigmatizacije razlog što još uvek postoji „veliki broj onih koji ne prijavljuju slučajeve nasilja i diskriminacije".[72]

Udruženje Da se zna! zabeležilo je slučaj odbijanja organa uprave da izda dokument o slobodnom bračnom stanju pripadniku LGBTI populacije uz objašnjenje da se takav dokument ne može dobiti zato što lice koje ga je tražilo planira da sklopi istopolni brak u Kraljevini Danskoj sa svojim istopolnim partnerom a da zakon to ne dozvoljava. Žrtva ovog slučaja diskriminacije obratila se Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, ali nije dobila odgovor.[73]

Savet za štampu je odlučivao u nekoliko žalbi u vezi sa LGBTI osobama. Tako je u slučaju koji je pokrenulo udruženje Egal protiv lista *Kurir*, žalbu rešio dogovorom,[74] kao i u slučaju žalbe koju je podneo Predrag Azdejković protiv lista *Večernje novosti*.[75]

U toku godine, zabeleženi su brojni medijski natpisi kojima su pojedini pripadnici LGBTI populacije bili meta tendencioznog pisanja novinara, u negativnom kontekstu. Vest da je preinačena osuđujuća presuda glumcu Goranu Jevtiću, koji je osuđen zbog krivičnog dela nedozvoljene polne radnje, izazvala je lavinu negativnih i uvredljivih komentara i reakcija upućenih Jevtiću i pripadnicima LGBTI populacije.

71 Mišljenje br. 07–00–174/2019–02 od 29. maja 2019. godine.

72 Saopštenje Poverenice za zaštitu ravnopravnosti od 14. septembra. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/ur%d0%b0d%d0%b5n%d0%be-d%d0%best%d0%b0-%d0%b0li-tr%d0%b5b%d0%b0-%d1%98%d0%bes-un%d0%b0pr%d0%b5div%d0%b0ti-pr%d0%b0v%d0%b0-lgb%d1%82/.

73 Dostupno na: https://dasezna.lgbt/case/DSZ_148/mati%C4%8Dna_slu%C5%BEba_u_vr%C5%A1cu_odbila_da_izda_dokument_gej_mu%C5%A1karcu.html.

74 Dostupno na internet stranici Saveta za štampu: http://zalbe.rs/zalba/4483.

75 Dostupno na: http://zalbe.rs/zalba/4444.

Naime, Jevtić je prvostepenom presudom osuđen na deset meseci zatvora u nekom od zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, a po odluci Višeg suda u Somboru, koji je preinačio prvobitnu odluku, kaznu treba da izdržava u kućnom zatvoru. To je bio povod da u medijima u Srbiji bude objavljen niz naslova i tekstova koji su na senzacionalan način izvestili o ovom slučaju.[76]

Viši sud u Beogradu je početkom ove godine doneo presudu[77] kojom je utvrdio diskriminatorno postupanje J. F., 19. oktobra 2017. godine, kada je gostovao u jutarnjem programu *TV Pink*. Sud je takođe obavezao J. F. da o svom trošku objavi presudu u dnevnom listu *Danas*, u roku od 15 dana od dana njenog prijema, pod pretnjom prinudnog izvršenja. Prilikom izricanja presude sud je uzeo u obzir da je J. F. izjavu dao na televiziji s nacionalnom frekvencijom, odnosno da je izjava prikazana na celoj teritoriji Republike Srbije, pa je stoga neophodno da se presuda objavi u javnom glasilu, a u skladu sa članom 43, st. 1, tač. 5 Zakona o zabrani diskriminacije.

2.3. Nasilje i zločini iz mržnje

Još krajem 2012. godine usvojen je član 54a Krivičnog zakonika kojim je uvedena kao posebna obavezujuća otežavajuća okolnost za izricanje kazni za dela počinjena iz mržnje na osnovu rase, veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Međutim, zločini iz mržnje prema LGBTI osobama često se ne prijavljuju nadležnim institucijama, zbog nepoverenja u institucije, straha od odbacivanja ili nedovoljne informisanosti.[78] Međutim, sudovi veoma retko koriste ovu odredbu kada izriču sankcije tako da njegova primena za zločine iz mržnje, uključujući i one po osnovu seksualne orijentacije, ostaje neadekvatna iako organizacije civilnog društva izveštavaju o blagom porastu nasilja i napada na LGBTI osobe, uključujući i ono unutar porodice što je navedeno u Izveštaju Evropske komisije za 2019. godinu. Takođe se konstatuje da još uvek ne postoji centralizovana baza podataka o zločinima iz mržnje.[79]

Prvi osnovni sud u Beogradu je oktobra 2018. godine doneo prvu presudu[80] u kojoj je institut zločina iz mržnje uzet kao otežavajuća okolnost prilikom donošenja osuđujuće presude za krivično delo iz člana 194, st. 1 Krivičnog zakonika – nasilje u porodici, koje je učinilac krivičnog dela izvršio nad suprugom i sinom koji je pripad-

76 „Kome smeta Goran Jevtić?", *Danas*, 9. oktobar. Dostupno na: https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/kome-smeta-goran-jevtic/.

77 PresudaVišeg suda u Beogradu, 14 P br. 16966/18 od 25. januara 2019. godine.

78 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.

79 Izveštaj EK za 2019, str 28.

80 Presuda Prvog osnovnog suda u Beogradu, br. 7 K. br.1435/18, od 17. oktobra 2018. godine. Presuda je postala pravnosnažna 2. novembra 2018.

nik LGBTI populacije.[81] Značaj ove presude je višestruk, pre svega zato što je počela primena ovog pravnog instituta koji je na snazi bio još od 2013. godine a osuđen je nasilnik koji je izvršio krivično delo nad pripadnikom ranjive grupe.

U toku 2019. godine bilo je nekoliko napada na Prajd info-centar u Beogradu. Prvi se dogodio 8. februara, u večernjim časovima, kada je sedam osoba udaralo po vratima i vređalo zaposlene u Prajd info-centru. Policija je nakon incidenta uhapsila četiri osobe.[82] Drugi incident se desio 18. februara kada je, za vreme mitinga „Kosovo je Srbija", nekoliko osoba sprejem ispisalo izlog Prajd info-centra i izlepilo nalepnice.[83] Početkom oktobra grupa navijača FK „Crvena zvezda", napala je prostorije Prajd info-centra u Beogradu. Tom prilikom, navijači sa zapaljenim bakljama, bacali su limenke i flaše na izlog Prajd info-centra. I o ovom incidentu je obaveštena policija.[84]

Za vreme protestnog marša, povodom Međunarodnog dana žena, osmog marta je u Beogradu napadnuta Dragoslava Barzut, direktorka udruženja Da se zna!. Incident je prijavljen policiji.[85] Udruženje Da se zna! je na svom internet portalu objavilo da je zabeleženo 24 potencijalna slučaja zločina iz mržnje. Zabeleženi su napadi na ulicama u Beogradu, Novom Sadu, Novom Pazaru, Tutinu i Majdanpeku. Žrtve ovih napada trpele su fizičko i psihičko nasilje, kao i nasilje na javnom prostoru (ulica, disko klub, autobuska stanica), na radnom mestu, pa čak i od interventne policije. Zabeležen je i incident u Smederevu kada su na javnim mestima bili izlepljeni stikeri sa precrtanom LGBTI zastavom, kao i napad na trans osobu u Beogradu. Mada je većina ovih napada prijavljena policiji nema ozbiljne reakcije na ove događaje.[86]

Početkom novembra dvojica muškaraca su verbalno, a zatim i fizički, napala muškarca zbog njegove pretpostavljene homoseksualne orijentacije. Napad se dogodio ispred picerije u centru Beograda a povod je bila ljubičasta torba koju je napadnuti držao u ruci. Tom prilikom žrtvi su izbijena tri zuba i razbijena arkada a ubrzo su se na licu mesta pojavili policija i hitna pomoć.[87] Policija je u veoma kratkom

81 O ovom slučaju vidi više u *Izveštaj 2018*, IV.2.5.

82 „Uhapšene četiri osobe nakon napada na Prajd info centar u centru Beograda", *Danas*, 8. februar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/uhapsene-cetiri-osobe-nakon-napada-na-prajd-info-centar-u-centru-beograda/.

83 „Novi napad na Prajd info centar", *N1*, 18. februar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a461511/Novi-napad-na-Prajd-info-centar.html.

84 „Miletić: Navijači Crvene zvezde napali prostorije Prajd info centra", *Danas*, 2. oktobar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/miletic-navijaci-crvene-zvezde-napali-prostorije-prajd-info-centra/.

85 „Pljuvali su nas i vikali da smrdimo. Detalji napada na LGBT aktiviste u centru Beograda", *Blic*, 9. mart. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/drustvo/pljuvali-su-nas-i-vikali-da-smrdimo-detalji-napada-na-lgbt-aktiviste-u-centru/wwvnzpr.

86 Dostupno na internet stranici Da se zna. Dostupno na: https://dasezna.lgbt/cases.html.

87 „Pretučeni čovek za N1: Problemi za svakog ko se ne uklapa u šablon", *N1*, 3. novembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a540567/Pretuceni-covek-za-N1-Problemi-za-svakog-ko-se-ne-uklapa-u-sablon.html.

roku pronašla učinioce i odredila im pritvor do izvođenja pred Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu.[88] Tužilaštvo je sa okrivljenima sklopilo sporazum o priznanju krivičnog dela. Nadležni sud je potvrdio sporazum i jednog počinioca osudio uslovno na kaznu zatvora u trajanju od godinu dana sa rokom praćenja od tri godine, zbog krivičnog dela nanošenja teških telesnih povreda (čl. 121 KZ) sa nasilničkim ponašanjem (čl. 344 KZ), a drugog, koji je verbalno napao žrtvu, na osam meseci uslovno, sa rokom praćenja od dve godine za nasilničko ponašanje.[89]

Brza reakcija državnih organa – policije i tužilaštva, može se smatrati primerom dobre prakse, ali izbor sankcija, odnosno preblaga kazna, svakako ne, zato što se izbor krivične sankcije i dužina trajanja kazne ne mogu smatrati adekvatnim za ova krivična dela, posebno imajući u vidu da su izvršena na javnom mestu i pred velikim brojem ljudi. Preventivna i retributivna priroda kažnjavanja u slučajevima zločina iz mržnje nalažu primenu strože kazne da bi se sprečilo buduće činjenje krivičnih dela sa motivom mržnje i demotivisali potencijalni učinioci ovih krivičnih dela.[90] Konačno, žrtva i učinioci ovog zločina iz mržnje postigli su vansudsku nagodbu kojom je dogovoreno izmirenje materijalne i nematerijalne štete, a žrtva je oprostila napad učiniocima.[91] Organizacije civilnog društva[92] kritikovale su ovaj zločin iz mržnje i preblage krivične sankcije izrečene učiniocima. Odluku je kritikovala i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti,[93] ali nije bilo reakcije državnih funkcionera.

Udruženje Da se zna! je u junu objavilo izveštaj o zločinima iz mržnje prema LGBTI osobama za 2018. godinu. Tokom 2018. godine učinjena su i dokumentovana 42 protivpravna dela koja se mogu okarakterisati kao zločini iz mržnje. Od ukupnog broja dokumentovanih protivpravnih dela, 36 uključuju krivična dela, tri uključuju krivična dela i diskriminatorno postupanje, a šest isključivo diskriminatornih postupanja (uključujući jedan slučaj govora mržnje van medijskog prostora). U izveštaju je

88 Saopštenje Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije od 3. novembra. Dostupno na: http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/saopstenja/c271aec1-dfb0–458b-843b-8cde369d5459.

89 Saopštenje Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu od 4. novembra. Dostupno na: https://prvo.os.jt.rs/saopstenja/saopstenje-2/.

90 Više o zločinu iz mržnje vidi u: B. Stojanović, „Zločin iz mržnje – (ne)dovršena priča", *Vreme*, 7. novembar. Dostupno na: https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1730213.

91 „Vučević se pomirio s napadačima: Prihvatam pruženu ruku", *Danas*, 12. novembar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/vucevic-se-pomirio-s-napadacima-prihvatam-pruzenu-ruku/.

92 Saopštenje Beogradskog centra za ljudska prava od 4. novembra. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2019/11/Saop%C5%A1tenje-4.11.pdf. Takođe, dan kasnije, sedamnaest organizacija civilnog društva potpisale su zajedničko saopštenje kojim osuđuju zločin iz mržnje kao i preblage krivične sankcije izrečene učiniocima ovog zločina. To su učinile sledeće organizacije: Da se zna!, Egal, Labris, ERA LGBTI, Asocijacija Duga, Odbor za ljudska prava Niš, CRPC, Udruženje Stablo, Institut za evropske poslove, LGBT Srbija, Grupa IZAĐI, Geten, Građanske inicijative, Civil Right Defenders, Beograd Prajd, Žene u crnom i Beogradski centar za ljudska prava.

93 Saopštenje Poverenice za zaštitu ravnopravnosti od 3. novembra. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/nedopustiv-napad-na-osobu-zbog-pretpostavke-da-je-lgbt-osoba/.

konstatovano da broj do koga se došlo predstavlja broj zločina iz mržnje koji ili nisu uopšte prijavljeni ili su prijavljeni ali nisu kvalifikovani kao zločini iz mržnje ni od nadležnih institucija. Takođe je navedeno da je u 2018. godini institucijama prijavljeno osam zločina iz mržnje, tri je prijavljeno policiji, dva Tužilaštvu za visokotehnološki kriminal, dva Povereniku za zaštitu ravnopravnosti a centru za socijalni rad i upravi studentskog doma, po jedan. U izveštaju su, kao razlozi neprijavljivanja zločina iz mržnje navedeni: nepoverenje u institucije – 23,5%, žrtva nije autovana – 14,7%, strah od počinioca – 14,7%, nepoznavanje procedure – 14,7% i drugo – 23,5%.

2.4. Manifestacije LGBTI zajednice

U okviru novosadske Nedelje ponosa, koja je održana u organizaciji udruženja Izađi u periodu od 13. do 17. maja održana je prva Parada ponosa u tom gradu s ciljem da se ukaže na položaj LGBTI populacije i ostvarivanje prava koja su zagarantovana Ustavom Republike Srbije.[94] Parada je protekla u miru mada se grupa od oko desetak ljudi okupila na „antiprajdu". Jedan mladić je priveden zbog pokušaja izazivanja incidenata, a policija je pre početka skupa proterala grupu srednjoškolaca koja je upućivala pogrdne povike učesnicima Parade ponosa.[95]

U Beogradu su, kao i prošle godine, održane dve parade. Prva, pod nazivom „Ponos Srbije" i pod sloganom „Borba još uvek traje – pridruži se!" održana je 29. juna.[96] Zahtevi učesnika su bili da se pravno reguliše status istopolnih zajednica, da se obezbedi hormonska terapija za trans osobe, senzibilišu zaposleni u javnom sektoru kada je reč o LGBTI osobama i poveća budžet za LGBTI organizacije. Paralelno sa skupom manja grupa ljudi nosila je transparent sa natpisom: „Dogodine u Prizrenu".[97]

Nedelja ponosa održana je od 8. do 15. septembra i prethodila je Paradi ponosa. U okviru Nedelje ponosa održan je veći broj edukativnih, kulturnih i zabavnih manifestacija u Beogradu, u Prajd info-centru organizovano je testiranje na HIV u realizaciji organizacije Duga iz Šapca u koje je bilo uključeno i savetovanje sa stručnim licima o polno prenosivim bolestima i sigurnom seksu.[98] Na samoj Paradi ponosa 15. septembra održanoj pod sloganom „Ne odričem se" izneti su zahte-

94 „Prvi Prajd u Novom Sadu, manja grupa ljudi protestovala sa ikonama i krstovima", *N1*, 17. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a484477/Parada-ponosa-u-Novom-Sadu.html.

95 „Prajd i 'antiprajd' u pet slika: Održana prva Parada ponosa u Novom Sadu, jedna osoba privedena", *Blic*, 17. maj. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/drustvo/prajd-i-antiprajd-u-pet-slika-odrzana-prva-parada-ponosa-u-novom-sadu-jedna-osoba/0vwml8g.

96 Ovu paradu su organizovala udruženja Gej-lezbejski info centar i udruženje Egal.

97 „Parada „Ponos Srbije" u Beogradu: Krenula šetnja do Studentskog parka, LGBTI zajednica ima četiri zahteva" (video), *Blic*, 29. jun. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/drustvo/ponos-srbije-lgbti-beograd-setnja-parada/syyf6y7.

98 Dostupno na: http://parada.rs/en/2019/09/19/under-the-banner-of-im-not-giving-up-belgrade-pride-2019-is-successfully-held/.

vi da se usvoji zakon o registrovanim partnerstvima, zakon o rodnom indentitetu i poboljšaju zdravstvene usluge namenjene trans osobama. Takođe se, između ostalog, zahtevala brza i adekvatna reakcija državnih organa i javna osuda predstavnika vlasti na govor mržnje i zločine motivisane mržnjom prema LGBT+ zajednici, usvajanje lokalnih akcionih planova za LGBT+ zajednicu i organizovanje edukacije mladih o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu.

Parada ponosa je održana u miru, bez incidenata mada je za vreme njenog trajanja održan protest protiv Parade ponosa. Tom prilikom je došlo do verbalnog sukoba demonstranata i pripadnika policije i uhapšeno je pet mladića. Prethodno je policija postavila barikade između ambasade Češke Republike i zgrade Ustavnog suda. Po intervenciji policije, demonstranti su polegali na ulicu.[99]

U organizaciji Inicijative mladih za ljudska prava (YIHR) septembra meseca organizovan je Prajd karavan koji je krenuo 1. septembra iz Kragujevca,[100] i nastavljen u Kraljevu, Zrenjaninu, Novom Sadu, Subotici, Šapcu, Nišu i Vranju. Nažalost karavan nije prošao kroz Valjevo i Novi Pazar, u Valjevu se od šetnje odustalo, jer su učesnike karavana građani gađali limenkama, a od organizacije karavana u Novom Pazaru se odustalo zbog pretnji upućenih dan pre planirane šetnje.[101] U Novom Pazaru je održan skup protivnika Prajd karavana koji su, dezinformacijama širenim putem društvenih mreža, pogrešno zaključili da će se Parada ponosa održati u Novom Pazaru, a ne da će gradom proći karavan koji promoviše Paradu ponosa. Na tom skupu su izvikivane parole „Oj Sandžaku, mjesto moje drago" i „Gej parada, ponos Beograda". Takođe, okupljeni su paradirali pešačkom zonom Novog Pazara i pevali navijačke pesme.[102] Cilj Prajd karavana bio je da se građani širom Srbije pozovu na beogradsku Paradu ponosa, kao i da se lokalnoj LGBTI zajednici pruži podrška i poruči da nisu sami.[103]

Na konferenciji EPOA (*European Pride Organisers Association*) u Bilbau, Španija, 20. septembra je za prestonicu *EuroPride* 2022. godine izabran Beograd sa 71% glasova delegata iz svih država članica.[104] Može se očekivati da će na tom skupu biti prisutan veliki broj učesnika iz zemlje ali i iz inostranstva, što će biti veliki izazov i bezbednosni rizik za organizatore skupa ali i za vlasti Srbije.

---

99 „Parada Ponosa 2019: Dugine boje, ikone i premijerka", *BBC na srpskom*, 15. septembar. Dostupno na: https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-49710360.

100 Dostupno na: http://www.yihr.rs/bhs/prajd-karavan-poceo-setnjom-u-kragujevcu-i-kraljevu/.

101 „Prajd karavan obišao Srbiju – Kako je odrastati kao LGBT osoba van Beograda", *BBC na srpskom*, 13. septembar. Dostupno na: https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-49677913.

102 „Protest protiv nepostojeće Parade ponosa u Novom Pazaru", *GETEN*, 6. septembar. Dostupno na: http://www.transserbia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1588:protest-protiv-nepostojece-parade-ponosa-u-novom-pazaru&catid=26:vesti.

103 Dostupno na: http://www.yihr.rs/bhs/prajd-karavan-kroz-devet-gradova-srbije-video/.

104 „Belgrade wins EuroPride 2022 in landslide vote", European Pride Organisers Association, 21. septembar. Dostupno na: http://epoa.eu/2019/09/21/belgrade-wins-europride-2022-in-landslide-vote/.

U toku godine, održano je i niz manifestacija koje su promovisale vidljivost i prava LGBTI populacije. Tako je Dan vidljivosti trans osoba (31. mart) obeležen okupljanjem 12. aprila u prostoru zadruge „Oktobar". Međunarodni dan borbe protiv homofobije i transfobije, obeležen je 17. maja dodeljivanjem nagrade „Duga" autorsko-producentskom timu TV serije „Jutro će promeniti sve".[105] Udruženje Da se zna! je 19. maja održalo dobrotvornu akciju pod nazivom „IDAHOT loptanje", u parku Manjež, u Beogradu.[106] U okviru akcije udruženja Da se zna!, pod nazivom „Ne odričem se", roditelji LGBTI osoba su u dnevnoj štampi objavljivali u rubrici „oglasi" podršku svojoj deci koja su istopolne seksualne orijentacije.[107]

2.5. Registracija promene pola

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama[108] uneo je određena nova rešenja u pogledu omogućavanja evidencije promene pola.[109] U članu 41 propisano je da nakon što se upiše podatak o promeni pola, pravo uvida u matičnu knjigu rođenih i spise za osobu koja je promenila pol, ima samo osoba koja je promenila pol i članovi najuže porodice te osobe – dete i roditelji. Osim njih, to pravo imaju i nadležni organi za vršenje poslova iz svoje nadležnosti.

Upis podataka o promeni pola vrši se na osnovu rešenja organa (opštinska uprava, odnosno gradska uprava) koje se donosi na osnovu propisane potvrde nadležne zdravstvene ustanove (čl. 45b, st. 1) izdate u skladu sa članom 45b, st. 4.

Zakonodavac je odredio rok od 12 meseci od početka primene zakona da nadležno ministarstvo obezbedi uslove za izdavanje elektronske potvrde o promeni pola. Ministar državne uprave i lokalne samouprave i ministar zdravlja su, 21. decembra 2018. godine, usvojili Pravilnik o načinu izdavanja i obrascu potvrde nadležne zdravstvene ustanove o promeni pola (Pravilnik).[110]

Potvrda o promeni pola je definisana kao javna isprava.[111] Pravilnik je u članu 3 propisao da je uslov za izdavanje potvrde o promeni pola da bude sprovedena hormonska terapija u trajanju od najmanje jedne godine uz indikaciju i praćenje lekara specijaliste psihijatrije i lekara specijaliste sa užom specijalizacijom endokrinologije

105 „Nagrada „Duga" dodeljena autorima TV serije *Jutro će promeniti sve*", *N1*, 17. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a484531/Nagrada-Duga-dodeljena-autorima-TV-serije-Jutro-ce-promeniti-sve.html.

106 Dostupno na: http://parada.rs/2019/05/23/idahot-loptanje/.

107 „Još jedna majka se preko novina ne odriče dece", *N1*, 23. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Lifestyle/a494081/Oglas-u-novinama-da-se-ne-odrice-dece.html.

108 *Sl. glasnik RS*, 47/18.

109 Evidentiranje promene pola u matičnu knjigu rođenih je uslov za ostvarivanje velikog broja drugih prava. Vidi Obrazloženje Predloga zakona, str. 20. Dostupno na: https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160518/160518-vest15.html.

110 *Sl. glasnik RS*, 103/18.

111 Član 118, st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje da javna isprava dokazuje ono što se u njoj utvrđuje ili potvrđuje, *Sl. glasnik RS*, 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje.

ili da je izvršena hirurška intervencija promene pola.[112] Za promenu pola izvršenu u inostranstvu potvrdu o promeni pola izdaje nacionalna zdravstvena ustanova na osnovu medicinske dokumentacije inostrane zdravstvene ustanove u kojoj je izvršena promena pola. U toj dokumentaciji moraju biti sadržani dokazi o činjenici da je sprovedena promena pola na način predviđen Pravilnikom. Pravilnikom je određeno da će se sistem dostavljanja potvrde o promeni pola elektronskim putem primenjivati u svim nadležnim zdravstvenim ustanovama od 1. januara 2020. godine.[113]

U pogledu regulisanja promene pola, odredbama ovog zakona i Pravilnika, može se konstatovati napredak u pogledu olakšavanja postupka upisa promene pola. Međutim, rešenje koje su ovi propisi uveli u zakonodavstvo Republike Srbije nisu u potpunosti u saglasnosti sa potrebama populacije na koju se odnose. Naime, upis promene pola je uslovljen jednogodišnjim vremenskim periodom hormonske terapije ili hirurškom intervencijom promene pola, a ne osećajem osobe koja menja pol, što stavlja u nepovoljan položaj ona lica koja su zapravo drugog pola od onog kako su rođene a nemaju mogućnost da idu na hormonsku terapiju ili da budu podvrgnute hirurškoj intervenicji.[114]

2.6. Položaj trans[115] *osoba*

Pravni sistem ne prepoznaje trans osobe, dok zdravstveni sistem prepoznaje samo transpolnost koju klasifikuje kao mentalni poremećaj.[116] Na 72. Skupštini Svetske zdravstvene organizacije (*World Health Assembly*/WHA), održanoj od 20. do 28. maja u Ženevi Svetska zdravstvena organizacija je zvanično usvojila revidiranu Međunarodnu klasifikaciju oboljenja (*International Classification of Diseases*), 11. reviziju – ICD-11). Revidirana Međunarodna klasifikacija oboljenja, kategorije trans je uklonila iz poglavlja o mentalnim poremećajima i poremećajima ponašanja, što znači da su trans identiteti sada formalno depsihopatologizovani.[117]

Evropska komisija je u Izveštaju za 2019. godinu navela da su transrodne osobe posebno ranjive na nasilje, zlostavljanje i diskriminaciju.[118]

112 Član 2, st. 1, tač. 1 i 2 Pravilnika.

113 Član 8 Pravilnika.

114 „Lako menjaju pol u krštenici", *Večernje novosti*, 11. januar. Dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:770833-Lako-menjaju-pol-u-krstenici?fbclid=IwAR1J5OwjsSbv2TuMgWv3oTNRJduYVxr-2JLcpIPkuaQNOsRVsk7i3MxejmE.

115 Termin koji određuje osobe čiji se rodni identitet razlikuje od seksualnog/rodnog identiteta u vreme rođenja.

116 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.

117 Dostupno na internet stranici Transgender Europe: https://tgeu.org/icd-11-depathologizes-trans-and-gender-diverse-identities/ina internet straniciUjedinjenihnacija: https://news.un.org/en/story/2019/05/1039531.

118 Izveštaj EK za 2019, str. 28.

Civilni sektor pripremio je dva nacrta zakona: Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transseksualizma[119] koji su izradili CUPS, Gayten LGBT i Aire Centre 2012. godine i Model zakona o rodnom identitetu[120] koji je 2015. godine pripremio Gayten LGBT.

2.7. Osobe koje žive sa HIV

U 2018. godini, doneta je nova Strategija za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a u Republici Srbiji, 2018–2025. godine i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za prevenciju i kontrolu HIV infekcije u Republici Srbiji u periodu 2018–2021. godine.[121] Kao opšti cilj Strategije, postavljena je prevencija HIV infekcije i drugih polno prenosivih infekcija, kao i obezbeđenje lečenja i podrške svim osobama koje žive sa HIV-om. Glavne komponente Strategije su: prevencija, lečenje i podrška osoba koje žive sa HIV-om, zaštita ljudskih prava, stigma i diskriminacija, standardi kvaliteta i strateške informacije za akciju. Strategija je prepoznala značaj poštovanja i promocije ljudskih prava osoba koje žive sa HIV-om, ključnih populacija u riziku sa HIV-om, kao i drugih osetljivih grupacija stanovništva. Naglašeno je pravo na privatnost, normalno školovanje, zdravstvena zaštita, rad, stanovanje i nediskriminišući odnos u svim područjima života. Posebno je naglašena posebna odgovornost svih zaposlenih u javnim službama, a posebno u zdravstvenim, vaspitno-obrazovnim i ustanovama socijalne zaštite u domenu uklanjanja predrasuda i suzbijanja straha prema osobama koji žive s HIV-om.[122]

Pravni okvir u pogledu obolelih od HIV infekcije i AIDS-a, čini i Program zdravstvene zaštite stanovništva od zaraznih bolesti,[123] kojim su, kao prioritetni ciljevi u oblasti prevencije i kontrole zaraznih bolesti za Republiku Srbiju, definisane zarazne bolesti koje se prenose seksualnim putem. Odlukom Vlade Republike Srbije, u januaru 2018. godine, osnovana je nova Komisija za borbu protiv HIV/AIDS-a i tuberkuloze,[124] koja ima i funkciju Saveta za praćenje sprovođenja projekata finansiranih sredstvima iz donacije GFATM.[125]

---

119 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.

120 Dostupno na: http://www.transserbia.org/images/2015/dokumenti/Trans%20osobe%20u%20Srbiji%20-%20analiza%20poloaja%20i%20predlog%20pravnog%20reenja.pdf.

121 *Sl. glasnik RS*, 61/18. Ovo je, do sada, treća strategija koju je Vlada Republike Srbije donela – prva: za period 2005–2010. godine, usvojena je februara 2005. godine; druga: za period 2011–2015. godine, usvojena je maja 2011. godine.

122 Strategija za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a u Republici Srbiji, 2018–2025. godine, str. 5 i 6. Dostupno na: http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2018/61/2/reg.

123 *Sl. glasnik RS*, 22/16.

124 *Sl. glasnik RS*, 5/18 i 8/18 – ispravka.

125 Komisiju čine predstavnici relevantnih ministarstava, zdravstvenih ustanova, Kancelarije za ljudska i manjinska prava, Odbora za zdravlje i porodicu Narodne skupštine, udruženja, predstavni-

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti uputila je Preporuku[126] Kliničkom centru Vojvodine, u Novom Sadu, koja je doneta pošto je Unija organizacija Srbije koje se bave zaštitom osoba koje žive sa HIV/AIDS-om, uputila niz dopisa Poverenici. Poverenica je preporučila Kliničkom centru Vojvodine da preduzme mere iz svoje nadležnosti, a u cilju obezbeđivanja da podatke o HIV statusu pacijenata zdravstveni radnici upisuju u rubriku u medicinskoj dokumentaciji koja je predviđena za upisivanje dijagnoza (ili ostalih dijagnoza), istom veličinom i bojom slova kojom se uobičajeno upisuju dijagnoze i stanja od značaja za medicinski postupak, korišćenjem latinskog naziva i šifre bolesti prema Međunarodnoj klasifikaciji bolesti, povreda i uzroka smrti. Takođe, Poverenica je naložila Kliničkom centru Vojvodine da je obavesti o planiranim merama u cilju sprovođenja ove preporuke, u roku od 30 dana od dana prijema preporuke mera za ostvarivanje ravnopravnosti.

I dalje ostaje sporno pitanje sahranjivanja preminulih osoba koje su obolele od HIV/AIDS-a. Od pojave epidemije HIV-a u Srbiji, 1985. godine do danas se nejednako postupa prema posmrtnim ostacima osoba sa HIV-om. Ne vrši se opremanje tela na uobičajen način, već se oni sahranjuju u crnim vrećama, u kojima su dopremljeni iz bolnica.[127]

Naime, Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti[128] u članu 56 propisuje način postupanja sa posmrtnim ostacima umrlih lica. Pravilnik o uslovima i načinu postupanja sa posmrtnim ostacima umrlih lica (Pravilnik)[129] propisuje da se higijenska obrada ne obavlja kod lica umrlog od zarazne bolesti (čl. 3, st. 2 Pravilnika).[130]

Stručna javnost i organizacije koje se bave pravima obolelih od HIV/AIDS su stava da, ukoliko se koriste propisana sredstva u postupku rada sa posmrtnim ostacima preminulih od HIV/AIDS ne postoji mogućnost da se zaraza širi.[131]

Postupajući prema posmrtnim ostacima lica zaraženih HIV/AIDS, vrši se nepotrebno uskraćivanje dostojanstvene sahrane. Zato je Potent – Nacionalni centar za

---

ci osoba koje žive sa HIV-om i drugih relevantnih instanci, dok predstavnici međunarodnih organizacija imaju svojstvo posmatrača.

126 Preporuka broj 07–00–191/2019–02, od 4. aprila 2019. godine. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/preporuka-mera-klinickom-centru-vojvodine/.

127 Bratislav Prokić, „Smrt i dostojanstvo u plastičnoj vreći", *Vreme*, 31. oktobar. Dostupno na: https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1728735.

128 *Sl. glasnik RS*, 15/16.

129 Broj 110–00–00313/2016–10, Beograd, 28. novembra 2016. godine. *Sl. glasnik RS*, 96/16.

130 Kada se ima u vidu da član 2 Pravilnika propisuje da opremanje posmrtnih ostataka umrlog lica može da vrši samo lice koje je vakcinisano protiv akutnog virusnog hepatitisa B i da lična oprema lica koja opremaju umrle osobe sadrži zaštitnu kapu, zaštitno odelo, gumene rukavice, zaštitne naočare, zaštitnu maska za nos i usta i cipele odredba koja predviđa da se higijenska obrada ne obavlja kod lica umrlog od zarazne bolesti nema mnogo smisla.

131 „HIV pozitivni da se sahrane dostojanstveno, a ne u crnim vrećama", *Politika*, 20. oktobar. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/440176/Drustvo/HIV-pozitivni-da-se-sahrane-dostojanstveno-a-ne-u-crnim-vrecama.

seksualno i reproduktivno zdravlje pokrenulo inicijativu kod Ministarstva zdravlja da se promene sporni propisi.[132]

2.8. Interseks[133] *osobe*

U Srbiji nema posebnih pravnih propisa koji se odnose na interseks osobe. Interseks varijacije se i dalje smatraju medicinskim poremećajem. Ne postoji nijedan zvanični izveštaj nadležnog ministarstva o statistici ili načinu postupanja sa interseks licima.[134] 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.[135]

U Srbiji postoji visok nivo stigmatizacije i auto-stigmatizacije interseks osoba. Ovaj problem je posebno očigledan u ruralnim oblastima gde je stepen informisanosti o problemima interseks osoba veoma nizak. Stoga je vrlo teško doći i do podatka o broju interseks osoba koje žive u Srbiji i samim tim, a i zbog malog broja aktivista koji se bave ovim pitanjem, interseks zajednica je gotovo sasvim nevidljiva.[136]

U organizaciji Kancelarije za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije i Ministarstva zdravlja u Beogradu je 15. jula održan prvi međusektorski sastanak na temu unapređenja prava interseks osoba u Srbiji. Sastanku su prisustvovali predstavnici organizacija civilnog društva koje se bave pravima interseks osoba, a cilj sastanka je bilo iniciranje dijaloga između resornog ministarstva i drugih državnih organa sa organizacijama civilnog društva i uspostavljanje koordinacije i mehanizama saradnje u oblasti unapređivanja položaja interseks osoba u zdravstvenom sistemu.[137]

Parlamentarna skupština Saveta Evrope je oktobra 2017. godine donela Rezoluciju o promociji ljudskih prava i eliminaciji diskriminacije protiv interseks osoba.[138]

Evropska komisija je u Izveštaju za 2019. godinu konstatovala da su interseks osobe i dalje nevidljive, društveno i pravno.[139] Poverenica za zaštitu ravnopravnosti

132 „Crna vreća – mera zaštite ili diskriminacija", *Politika*, 24. oktobar. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/440516/Beograd/Crna-vreca-mera-zastite-ili-diskriminacija.

133 „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.

134 J. Simić, S. D. Lazić, P. Šarčević, *Interseks – ka stvaranju intersekcionalne platforme – Istraživački izveštaj*, Gayten – LGBT, Beograd 2019, str. 51.

135 Vidi: http://www.transserbia.org/interseks/595-podrska-i-poziv-interseks-osobama.

136 *Ibid.*, 51.

137 Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, Sektorski sastanak: Saradnjom do boljeg položaja interseks osoba u Srbiji, 15. jul. Dostupno na: https://www.transserbia.org/interseks/1567-sektorski-sastanak-saradnjom-do-boljeg-polozaja-interseks-osoba-u-srbiji.

138 Rezolucija br. 2191 (2017), 12. oktobar 2017. Više o Rezoluciji vidi u *Izveštaj 2018*, IV.2.9.

139 Izveštaj EK za 2019, str 28.

je to na neki način i potvrdila u saopštenju od 12. jula 2019. godine, kada je navela da su interseks osobe praktično nevidljive u Srbiji, a praksa i postojeća zakonska rešenja ne rešavaju najvažnije probleme sa kojima se suočavaju interseks osobe i njihove porodice.[140]

3. Položaj osoba sa invaliditetom

U Srbiji i dalje ne postoje podaci o broju građana sa invaliditetom. Pouzdani podaci su polazna osnova za kreiranje politika kojima se unapređuje položaj osoba sa invaliditetom i razvijaju mehanizmi podrške i zaštite. Uprkos tome, u 2019. godini je više dokumenata javnih politika i zakona kao i podzakonskih akata bilo u procesu izmena. Postavlja se pitanje koliko je svaki od ovih dokumenata adekvatan, odnosno koliko može doprineti stvaranju ravnopravnijeg i inkluzivnijeg društva kada nije poznato na koji broj i druge karakteristike populacije treba da imaju uticaj. Za izradu novih propisa i politika koriste se podaci prikupljeni popisom stanovništva iz 2011. godine, prema kojem u Srbiji manje od 8% stanovnika ima nekih oblik invaliditeta. Valja napomenuti da međunarodne organizacije procenjuju da na svetskom nivou 15–20% osoba ima neki oblik invaliditeta.[141]

3.1. Normativni okvir

Ratifikacijom Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom[142] i Opcionog protokola uz ovu konvenciju, 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“ (čl. 1 Konvencije). Pored ovoga, Srbija je 2009. godine ratifikovala Revidiranu evropsku socijalnu povelju,[143] 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[144] i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljava-

140 Saopštenje Poverenice za zaštitu ravnopravnosti od 12. jula. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/poverenica-o-unapredenju-polozaja-interseks-osoba/.

141 *World Report on Disability*, Svetska zdravstvena organizacija, 2011, str. 44.

142 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

143 *Ibid*.

144 *Sl. glasnik RS*, 33/06 i 13/16.

nju osoba sa invaliditetom[145] u domaćem pravu samo delimično su uvaženi univerzalni standardi iz Konvencije MOR br. 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom[146] 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). Zakonom su ustanovljene pozitivne obaveze državnih organa i organa lokalne samouprave da preduzimaju posebne mere za podsticanje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom (čl. 32–38). Nažalost, ovaj zakon kao ni Zakon o zabrani diskriminacije, ne sadrže odredbu kojom se uskraćivanje razumnog prilagođavanja karakteriše kao diskriminacija, zbog čega su i međunarodna tela izrazila zabrinutost.[147] Takođe, ni drugi zakoni koji regulišu sfere obrazovanja i zapošljavanja osoba sa invaliditetom ne prepoznaju uskraćivanje razumnog prilagođavanja kao oblik diskriminacije.[148]

Najznačajnije su odredbe Zakona kojima se propisuju posebna pravila parničnog postupka u sporovima za zaštitu od diskriminacije na osnovu invalidnosti (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).

Značajan strateški dokument je Program reformi politika zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) koji za jedan od najvažnijih ciljeva postavlja povećanje podrške biološkoj porodici radi sprečavanja odvajanja dece, kao i nastavak procesa deinstitucionalizacije i razvoj usluga u zajednici. ESRP je mehanizam Evropske unije kojim se određuju i prate reformski procesi u oblasti zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja, te je stoga njegov značaj izuzetan za Srbiju.

U 2019. godini održana je javna rasprava o novoj Nacionalnoj strategiji unapređenja položaja osoba sa invaliditetom za period od 2020. do 2024. godine. Ovaj planski dokument posebno je značajan kada se ima u vidu da je prethodna strategija istekla 2015. što znači da mnogo godina ne postoji planirano i koordinirano unapređivanje položaja osoba sa invaliditetom, praćeno adekvatnim budžetskim sredstvima. Na predlogu Strategije radili su, pored državnih službenika i eksperti i ekspertkinje sa univerziteta i iz civilnog društva, sa dugim iskustvom i dokazanim kvalitetima u oblasti zaštite prava ovih osoba. Nažalost u vreme rasprave o Strategiji nije postojao akcioni plan za njeno sprovođenje uprkos tome što prema Zakonu o planskom sistemu[149] akcioni plan se donosi uz strategiju ili najkasnije 90 dana od

145 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 32/13.

146 *Sl. glasnik SFRJ (Međunarodni ugovori),* 3/87.

147 Vidi više u: Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, 2016, st. 9.

148 *Ibid.*, st. 50 i 53.

149 *Sl. glasnik RS,* 30/18.

njenog usvajanja. To je u velikoj meri ograničavalo učesnike rasprave da u punoj meri doprinesu kvalitetu ovog dokumenta.

Proces izmena Zakona o socijalnoj zaštiti,[150] krovnog zakona u oblasti socijalne zaštite, započet pre skoro dve godine nije završen u toku 2019. godine.[151] Ponovljena javna rasprava o izmenama ovog zakona održana je u toku leta 2019. sa bitnim ograničenjima koja su postavljena učesnicima javne rasprave u pogledu komentarisanja Predloga zakona. Ministarstvo za socijalna pitanja predvidelo je samo određene delove Predloga o kojima je rasprava bila dozvoljena, dok su druge predložene izmene bile izuzete ili nisu mogle biti komentarisane jer, prema rečima predstavnika ministarstva, oko njih nije bilo spora. Tako je Ministarstvo za socijalna pitanja uskratilo mogućnost da se javno raspravlja o predloženim izmenama.

3.2. Ocena ostvarivanja prava osoba sa invaliditetom

Marta 2019. objavljena su Zaključna zapažanja Komiteta za eliminisanje diskriminacije žena za Srbiju.[152] Komitet je naveo da ima određenih pozitivnih pomaka, ali se konstatuje da su žene sa invaliditetom, Romkinje, starije žene i žene sa sela kategorija koja je najviše diskriminisana. Oblasti u kojima je diskriminacija posebno izražena su pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, zapošljavanju, socijalnoj pomoći i zaštiti od nasilja. Posebnu zabrinutost je Komitet izrazio kada je u pitanju nasilje prema ženama sa invaliditetom u institucijama. Skrenuta je pažnja i na "diskriminatorni rečnik" Krivičnog zakonika u članu 179 koji kopulaciju (između ostalih) sa osobama sa invaliditetom naziva obljubom nad nemoćnim licem.

U februaru 2019. objavljen je izveštaj Specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija za mučenje o poseti Srbiji i Kosovu.[153] Dom Otthon u Staroj Moravici i Dom Veternik pate od manjka zaposlenih, što vodi do "nedostatka individualnog kontakta neophodnog za razvoj kapaciteta korisnika".[154] Skrenuta je pažnja na problem lišavanja poslovne sposobnosti i smeštanja u institucije protiv volje građana i bez dostupnog, efikasnog mehanizma protiv takve odluke organa starateljstva. Takođe, Specijalni izvestilac je naglasio problem smeštanja beba i dece ranog uzrasta u institucije zbog nedostatka usluga u zajednici.[155] Neke od preporuka Republici Srbiji su da razvija usluge u zajednici za osobe sa invaliditetom i njihove porodice, kao i da unapredi proces deinstitucionalizacije, zabrani prisilni smeštaj na osnovu invaliditeta itd.[156]

150 *Sl. glasnik RS,* 24/11.

151 Više u: *Izveštaj 2018*, IV.3.2.

152 Komitet za elimisanje diskriminacije žena, Zaključna zapažanja na četvrti periodični izveštaj Srbije, 14. mart 2019.

153 Vidi: *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Visit to Serbia and Kosovo*, A/HRC/40/59/Add.1, 25. februar 2019.

154 *Ibid.*, str. 7.

155 *Ibid.*, str. 8.

156 *Ibid.*, str. 17–18.

U izveštaju Evropske komisije za 2019. godinu[157] navodi se da i u 2019. godini osobe sa invaliditetom nastavljaju da budu jedna od najdiskriminisanijih društvenih grupa. Konstatuje se takođe da Srbija, iako je ratifikovala Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom, ne izdvaja dovoljno sredstava za usluge osobama sa invaliditetom, nema sveobuhvatne strategije za deinstitucionalizaciju, a smeštaj i tretman osoba sa intelektualnim smetnjama nije regulisan u skladu sa međunarodnim standardima.

Slična ocena može se dati i kada je reč o zaštiti osoba sa invaliditetom pred Zaštitnikom građana budući da organi javne uprave retko prihvataju preporuke koje im ova institucija uputi bilo po sopstvenoj inicijativi bilo kao reakciju na primljene pritužbe. To potvrđuje podatak da su organi javne uprave prihvatili u toku cele 2018. godine samo 33,33% preporuka. S druge strane, upadljiv je procenat odbačenih pritužbi građana koji je u ovoj oblasti 74,35%.[158] Udeo odbačenih pritužbi značajno se uvećao u odnosu na recimo 2014. godinu, kada je bilo odbačeno 46,60% pritužbi,[159] pa je potrebno predložiti određene mere u cilju unapređenja zaštite prava osoba sa invaliditetom pred Zaštitnikom građana.

Pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti građani su tražili zaštitu od diskriminacije najčešće u vezi sa invaliditetom. U najvećem broju slučajeva pritуživali su se na diskriminaciju u oblasti pružanja usluga i korišćenja javnih površina i objekata. Po preporukama mera izrečenim od strane Poverenika postupljeno je u 98,3% slučajeva, a u preporukama po pritužbama u 78,2%. Organi javne vlasti su ispunili sve preporuke Poverenice koje se odnose na diskriminaciju na osnovu invaliditeta.

3.3. Samostalan život i uključivanje u zajednicu

Da bi osobe sa invaliditetom mogle da se uključe u zajednicu i osamostale se neophodno je da država vodi politiku deinstitucionalizacije. Organizacije koje se bave zaštitom prava osoba sa invaliditetom i unapređenjem njihovog položaja u društvu čvrsto podržavaju mišljenje da je svako proširivanje kapaciteta izgradnjom novih, odnosno proširivanjem/renovacijom postojećih rezidencijalnih institucija suprotno procesu deinstitucionalizacije, i da finansijska sredstva, umesto na ovakve aktivnosti, treba utrošiti na razvoj usluga podrške za život u zajednici/porodici.[160]

Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2018. naišao je na osudu od strane organizacija za ljudska prava, posebno onih koje se bave osobama sa invaliditetom, jer je u nekim preporukama navedeno da država treba da izgradi nove stacionarne ustanove ili da proširi postojeće institucije za dugotrajni smeštaj dece sa autizmom.

157 Izveštaj EK za 2019.

158 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2018. godinu, str. 41 i 42.

159 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu, str. 87.

160 Vidi više u: *Common European Guidelines on Transition from Institutional to Community-based care*, European Expert Group, Brussels 2012, str. 79.

Organizacije su naglasile da se ovakvim preporukama krše međunarodni standardi ljudskih prava, budući da UN komiteti i Evropska komisija insistiraju na deinstitucionalizaciji i godinama upućuju Srbiji preporuke da preduzme mere da se ovaj proces kontinuirano sprovodi. S druge strane, i vlasti u Srbiji su, bar deklarativno, usvojile nacionalnu politiku deinstitucionalizacije, odnosno život u zajednici i porodici za osobe sa invaliditetom. Ova politika je definisana i u akcionim planovima za poglavlja 19 i 23 u pristupnim pregovorima sa Evropskom unijom.

I pored ovoga u 2019. godini nije ostvaren napredak u ostvarivanju prava na samostalan život u zajednici za osobe sa invaliditetom, posebno za osobe sa intelektualnim i psihosocijalnim teškoćama. Mnoge usluge i dalje su im nedostupne, a načini ostvarivanja ovih usluga se razlikuju od jednog do drugog centra za socijalni rad. Istraživanje Inicijative za prava osoba sa invaliditetom MDRI-S[161] prakse centara za socijalni rad su veoma neujednačene a poseban je problem što je ostvarivanje prava iz socijalne zaštite često uslovljeno prethodnim ostvarivanjem drugih prava ili sticanjem određenog statusa, što mnogim osobama sa invaliditetom otežava ili onemogućava ostvarivanje prava.

Takav je slučaj sa pravom na personalnu asistenciju, veoma važna socijalna usluga koja direktno doprinosi samostalnosti i uključivanju osoba sa invaliditetom u svakodnevni život zajednice i u zadovoljavanju ličnih potreba. Prema članu 99 Pravilnika o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite,[162] ovu uslugu ne mogu koristiti osobe sa mentalnim invaliditetom jer su postavljena dva uslova, prvi, da lice može samostalno da donosi odluke i drugi da je aktivno uključeno u rad udruženja građana, političkih partija, sportskih društava "i drugih oblika društvenog angažmana", odnosno uključenost u redovni ili vanredni obrazovni program. Ovakvi uslovi predstavljaju povredu načela jednakih prava i obaveza iz Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom.

Već iz prvog navedenog uslova – sposobnost samostalnog donošenja odluka, zaključuje se da je ovakva odredba diskriminatorna prema građanima kojima je potrebna podrška u donošenju odluka, odnosno osobama koje su lišene poslovne sposobnosti. Neposredna diskriminacija se ogleda u neopravdanom stavljanju u nepovoljniji položaj grupe ljudi na osnovu njihovog ličnog svojstva, u ovom slučaju invaliditeta i/ili zdravstvenog stanja koji utiču na sposobnost samostalnog donošenja odluka.

Drugi uslov – radno angažovanje i angažman u udruženjima, političkim strankama i sportskim organizacijama takođe je diskriminatoran. Prema članu 25 Zakona o zabrani diskriminacije[163] zabranjena je diskriminacija zbog pripadnosti ili nepripadnosti političkoj organizaciji. Čak i ako su motivi za uvođenje ovog uslova

161 Ovo istraživanje nije objavljeno do kraja 2019. godine.

162 *Sl. glasnik RS*, 42/13, 89/18 i 73/19.

163 *Sl. gasnik RS*, 22/09.

bili da se korišćenjem usluge personalne asistencije olakša aktivnost osoba sa invaliditetom koji učestvuju u društvenim aktivnostima to dovodi do toga da je zanemaren veliki broj onih koji ne mogu biti društveno aktivni upravo usled nedostatka usluge Personalna asistencija. Ukoliko bi ona bila dostupna i osobama sa invaliditetom koje nisu bile aktivne u navedenim oblastima povećao bi se broj osoba sa invaliditetom koje bi bile društveno aktivne i smanjio jaz između osoba sa fizičkim i mentalnim invaliditetom.

Personalna asistencija je uslovljena i time da lice mora da ostvari pravo na uvećani dodatak za tuđu negu i pomoć. Ipak, nemaju svi potrebu za tuđom negom i pomoći ali mogu imati potrebu da koriste personalnu asistenciju da bi se uključili u rad udruženja ili radno angažovali. Maloletna osoba sa smetnjama u razvoju, uključena u obrazovanje (osnovno i srednje), može ostvariti pravo na vrlo značajnu uslugu – Lični pratilac deteta. Ovu uslugu može da koristi do završetka redovnog obrazovanja i tada mlada osoba sa mentalnim invaliditetom ostaje bez praktične asistencije koja bi mu/joj omogućila da nastavi da učestvuje u životu zajednice i da se osamostali.

Grupa od 30 domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija je u februaru 2019. izdala saopštenje kojim se skreće pažnja na smrtne slučajeve u ustanovama socijalne zaštite u Srbiji, pre svega u domovima u Trbunju, Tutinu i Sremčici. Organizacije su objavile da 71% odraslih i 40% dece korisnika ustanova u njima i završi život. Od Republičkog tužilaštva i ministarstva nadležnog za socijalna pitanja, zatraženo je da obaveste javnost o sprovedenim postupcima kontrole koji se odnose na smrtne slučajeve, da se odgovorni kazne za propuste u radu, da se usvoji strateški dokument za deinstitucionalizaciju i da se isključi mogućnost držanja ljudi u ustanovama socijalne zaštite protiv njihove volje.[164]

3.4. Deca sa invaliditetom

Zakon o socijalnoj zaštiti (čl. 52, st. 2 i 3) zabranjuje smeštaj dece mlađe od tri godine u rezidencijalne institucije na period duži od dva meseca, sa mogućnošću odstupanja od ovog pravila uz saglasnost nadležnog ministra, i pored toga što je opšteprihvaćen stav eksperata da i kratak boravak u rezidencijalnoj ustanovi u ranom životnom dobu može negativno uticati na kognitivni, intelektualni, emocionalni i socijalni razvoj deteta.[165] Iz navedenih razloga, neophodno je uvesti apsolutnu zabranu smeštanja dece mlađe od tri godine u institucije, a u slučaju smeštanja u hraniteljsku porodicu, odrediti obavezu vršenja revizija u razumnom roku.

164 Saopštenje: „Smrtni slučajevi u institucijama socijalne zaštite nisu izolovani incidenti", Grupa organizacija, 11. mart. Dostupno na: https://www.mdri-s.org/saopstenja/smrtni-slucajevi-u-ustanovama-socijalne-zastite-nisu-izolovani-incidenti/.

165 Common European Guidelines on Transition from Institutional to Community-based care, European Expert Group, Brussels 2012.

U toku 2019. godine rađeno je na izradi Predloga strategije o zaštiti i prevenciji nasilja nad decom i pripadajućeg akcionog plana, a javna rasprava je održana u decembru. Predlog strategije prepoznaje deinstitucionalizaciju kao preduslov za zaštitu dece sa smetnjama od nasilja. Osim mera zaštite i prevencije od nasilja Predlog strategije predviđa izmene Zakona o socijalnoj zaštiti u cilju stvaranja podsticanja izgradnje malih domskih zajednica. Male domske zajednice predstavljaju formu institucionalnog smeštaja u grupama manjim nego u tradicionalnim ustanovama ali je praksa pokazala da institucionalni smeštaj, bez obzira na veličinu grupe, nije dobar za dete i nepovoljno utiče na njegov razvoj.[166]

3.5. Inkluzivno obrazovanje

Inkluzivno obrazovanje uvedeno je donošenjem Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja[167] 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 (čl. 61). Izmenama Zakona o osnovnom obrazovanju iz 2017. vraćena je mogućnost uspostavljanja specijalnih odeljenja za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom u osnovnim školama, što je viđeno kao jedan oblik segregacije. Iako unapređen, pravni okvir i dalje dozvoljava postojanje dva paralelna sistema obrazovanja – redovni i specijalni, što nije u skladu sa međunarodnim normama.

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).[168]

U decembru 2019. donet je Pravilnik o pedagoškom asistentu i andragoškom asistentu.[169] Pedagoški asistent uveden je u sistem obrazovanja izmenama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja 2009. kada su romski asistenti preimenovani u pedagoške, pa se njihov rad formalno proširio i na decu sa smetnjama u razvoju. Članom 2 Pravilnika se regulišu uslovi za rad, obuku i obrazovanje pe-

166 Iskustva nekih država su pokazala da male domske zajednice često repliciraju institucionalnu kulturu i osim boljih materijalnih uslova deci ne pružaju ono što im je najpotrebnije – porodicu i ljubav, odnosno stabilne emotivne veze sa odraslima. Vidi više u: *New DRI report finds appalling conditions in Bulgaria's group homes*, Disability Rights International, 21. novembar. Dostupno na: https://www.driadvocacy.org/new-dri-report-finds-appalling-conditions-in-bulgarias-group-homes/.

167 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 62/16 – autentično tumačenje.

168 Vidi *Izveštaj 2016,* III.4.5.

169 *Sl. glasnik RS*, 87/19.

dagoških asistenata, koji treba da "pružaju pomoć i dodatnu podršku grupi dece i učenika" i zaposlenima u predškolskoj ustanovi, osnovnoj i srednjoj školi. Posebno se navodi rad sa romskom decom i decom sa smetnjama u razvoju. Ovo rešenje je značajno iz razloga što je u prethodnom periodu pedagoški asistent uglavnom bio angažovan za pomoć i podršku romskoj deci, dok su deca sa smetnjama u razvoju često ostajala bez podrške. Predviđeno je da pedagoški asistenti za decu sa smetnjama u razvoju mogu biti diplomirani, odnosno master defektolozi, kao i nastavnici za društveno-humanističke predmete, psiholozi, pedagozi, andragozi i logopoedi koji su prošli odgovarajući program obuke.[170] Ipak, ostaje nerešen problem sa kojima se suočavaju neke obrazovne ustanove jer nema jasnih kriterijuma na osnovu kojih mogu dobiti pedagoškog asistenta.

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. Zbog ovoga se opravdano smatra da su deca sa smetnjama u razvoju diskriminisana na osnovu invaliditeta, a deca smeštena u institucijama i dodatno diskriminisana na osnovu činjenice da ne žive u porodičnom domu.[171]

Uprkos preporukama Komiteta za prava osoba sa invaliditetom i Komiteta za prava deteta, dominantni model procene o upisu u školu je medicinski, pa stručni timovi u ustanovama često donose odluku da se deca ne upišu u školu na osnovu njihove dijagnoze i vrste invalidnosti, što je u suprotnosti sa zakonskim odredbama koje zabranjuju diskriminaciju i Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Takođe, osim što deca iz institucija ne pohađaju redovne škole dovoljno često, ona su dodatno segregisana i u okviru specijalnih škola organizovanjem posebnih odeljenja samo za decu iz domova.

Osim navedenih problema, deca sa smetnjama u razvoju i invaliditetom imala su prepreke pri upisivanju u predškolske ustanove zbog nedostatka arhitektonske pritupačnosti ovih ustanova.[172]

3.6. Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom

Poslovna sposobnost je osnovni preduslov za ostvarivanje drugih prava, a lišavanje poslovne sposobnosti[173] 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

170 *Ibid.,* član 8, st. 2, tačke 1 i 2.

171 Vidi više u: B. Janjić, K. Beker, *Isključivanje i segregacija dece sa smetnjama u razvoju na rezidencijalnom smeštaju iz obrazovnog sistema*, MDRI-S, 2016.

172 Redovan godišnji izveštaj za 2018. Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, 2019, str. 54. Dostupno na: http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/07/RGI.pdf.

173 Lišenje poslovne sposobnosti regulisano je Porodičnim zakonom i Zakonom o vanparničnom postupku.

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 se na osnovu medicinskog veštačenja smatra da osoba može i/ili ne može da obavlja. Potpuno lišenje poslovne sposobnosti isključuje svaku mogućnost odlučivanja i raspolaganja pravima. Kako je predviđeno Porodičnim zakonom[174] osoba potpuno lišena poslovne sposobnosti ima poslovnu sposobnost deteta do 14 godina.

Poastupak izmena i dopuna Porodičnog zakona traje već nekoliko godina i nastaviće se i u 2020. godini. Ako se analiziraju dosadašnji predlozi i radna verzija nacrta izmena i dopuna Porodičnog zakona, predviđa se ukidanje potpunog lišavanje poslovne sposobnosti i produženje roditeljskog prava kao najdrastičnije mere.

U 2019. objavljeno je značajno istraživanje sudske prakse u postupcima vraćanja poslovne sposobnosti.[175] Izmenama Zakona o vanparničnom postupku iz 2014. godine predviđena je obaveza suda da preispita da li postoje razlozi za oduzimanje poslovne sposobnosti. Na uzorku istraživanja, koji je obuhvatao 63 suda broj završenih postupaka za vraćanje poslovne spsobnosti (od 2014. do 2019) je 2.351 ali je u samo 67 slučajeva vraćena poslovna sposobnost, dakle u približno 2,8% slučajeva. Na osnovu ovog istraživanja jasno je da obaveza periodičnog preispitivanja poslovne sposobnosti nije značajno unapredila položaj osoba sa teškoćama i da je potrebno pre svega da se promeni koncept poslovne sposobnosti, procena sposobnosti i mehanizmi podrške u donošenju odluka.

Osim ukidanja instituta lišavanja poslovne sposobnosti postoje i drugi pravni mehanizmi kojima se omogućava poštovanje volje osobe sa invaliditetom i prevenira ograničenje poslovne sposobnosti. a ne podrazumevaju podršku u donošenju odluka u užem smislu. Neka od tih rešenja su trajno punomoćje, lična direktiva i ugovori o zastupanju.[176] O ovome bi trebalo razmisliti prilikom izmena i dopuna Porodičnog zakona i uvesti u domaći pravni sistem neki od pomenutih mehanizama kao alternativa lišavanju poslovne sposobnosti.

3.7. Pristupačnost

Pod pojmom pristupačnosti podrazumeva se da osobe sa invaliditetom mogu, ravnopravno sa drugima, pristupiti fizičkom okruženju, transportu, informacijama, komunikacijama i svim drugim objektima i uslugama koje su namenjene javnoj upotrebi.[177] Pristupačnost, kao i jednako priznanje pred zakonom, za osobe sa invaliditetom predstavlja jedan od osnovnih preduslova za učešće u zajednici.

174 *Sl. glasnik RS,* 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15, čl. 146.

175 K. Todorović, T. Tomić, Č. Jelesijević, *Vraćanje poslovne sposobnosti: sudska praksa i preporuke*, YUCOM, 2019. Dostupno na: http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2019/10/Vra%C4%87anje-poslovne-sposobnosti-i-sudska-praksa-za-stampu-1.pdf.

176 Neki od tih mehanizama postoje u određenim pravnim sistemima. Više u: L. Stefanović, E. Beauchamp, *Kanadski modeli odlučivanja uz podršku kao moguća alternativa režimu starateljstva u Srbiji*, 2019, MDRI-S.

177 Član 9 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom zabranjuje se diskriminacija na osnovu invalidnosti u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama (čl. 13), a diskriminacija je zabranjena i u pogledu korišćenja prevoza u svim granama saobraćaja (čl. 27). Kao i u zakonodavnom okviru, tako i u praksi, pristupačnost informacija i komunikacija nije dovoljno adresirana. Čini se da postoji opšte nerazumevanje za ovaj aspekt koncepta pristupačnosti, čijim su uskraćivanjem najviše pogođene osoba sa intelektualnim i senzornim invaliditetom.

Podaci Poverenika za zaštitu ravnopravnosti govore o sveprisutnom problemu pre svega fizičke nepristupačnosti javnih objekata i površina. Čak 80% pritužbi za diskriminaciju osoba sa invaliditetom odnosio se na pružanje javnih usluga i korišćenje javnih objekata i površina.[178]

Analiza pristupačnosti biračkih mesta u pojedinim gradovima i opštinama u Srbiji pokazuje krajnje zabrinjavajuće podatke. Na opštini Vračar 59% procenata ulaza u biračka mesta bila su nepristupačna za korisnike kolica, na Savskom vencu 75%, Novom Beogradu 42%, u Kragujevcu 62% i Somboru 88%. Kada se ima u vidu da su ova biračka mesta često u vrtićima i školama znači da su mnoge obrazovne ustanove nepristupačne za decu sa invaliditetom. [179]

U septembru 2019, osnovana je Radna grupa za pristupačnost, na čijem čelu je Ljupka Mihajlovska, poslanica i jedina osoba sa invaliditetom u Narodnoj skupštini. Javnosti nije poznato šta je zadatak ove Radne grupe, osim da će se baviti planiranjem akcija u cilju unapređenja arhitektonske, informacione i komunikacione pristupačnosti. U radnoj grupi nema predstavnika organizacija osoba sa invaliditetom.

U decembru 2019. ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu svečano je objavilo da je Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje "prva institucija u Srbiji u potpunosti dostupna osobama sa invaliditetom".[180] Izrađena je i interaktivna mapa pristupačnosti osobama koje se otežano kreću i može joj se pristupiti preko internet brauzera. Mapa pristupačnosti predstavlja dobar alat građanima za planiranje rute kojom će se kretati, ali je potrebno njeno dodatno unapređivanje posebno u jednostavnosti korišćenja.[181]

Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji[182] 2006. godine propisana je obaveza poštovanja standarda pristupačnosti za osobe sa invaliditetom prilikom iz-

178 *Skraćeni redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2018. godinu*, mart 2019, str. 21. Dostupno na: ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/05/Srb-Skraceni-izvestaj-1.pdf.

179 *Analiza pristupačnosti biračkih mesta u Beogradu, Kragujevcu i Somboru*, Centar za samostalni život, 2018.

180 Dostupno na: https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/republicki-fond-za-penzijsko-i-invalidsko-osiguranje-u-potpunosti-dostupan-osobama-sa-invaliditetom.

181 Dostupno na: pristupacnost.org.

182 *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.

gradnje novih objekata, a ova oblast je dodatno precizirana odredbama Pravilnika o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata,[183] kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama. Sankcija za privredno društvo ili drugo pravno lice u slučaju neobezbeđivanja pristupa objektu osobama sa invaliditetom u skladu sa standardima pristupačnosti prema članu 206 ovog zakona iznosi 300.000 dinara. Ovakva visina sankcije smatra se neadekvatnom, i ne predstavlja dovoljnu satisfakciju za navedene subjekte da izvrše svoju obavezu. Osim toga, istraživanja pokazuju da nijedna ovakva sankcija nikada nije bila izrečena.[184]

3.8. 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[185] 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, uprkos odredbi člana 60 Ustava Republike Srbije koji garantuje svakome pravo na slobodan izbor rada.

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. Zakon propisuje i obavezu poslodavca da zaposli određen broj osoba sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih (čl. 24), a oni koji to ne učine, 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 (čl. 26). Osim što je visina pomenute uplate izuzetno niska, ona je promenila i svoju prirodu izmenama Zakona 2013. godine, pa su tako nekadašnji „penali"[186] (jasno kaznenog karaktera), postali jedna vrsta davanja čijom uplatom poslodavac *ispunjava obavezu zapošljavanja* (čl. 26, st. 2).

U toku 2019. godine započeto je pilotiranje usluge Savetnik za zapošljavanje, koju razvija Udruženje „Naša kuća". Savetnik za zapošljavanje pruža podršku tako

183 *Sl. glasnik RS*, 22/15.

184 Više u izveštaju Zaštitnika građana, „Pristupačnost za sve", 2018, str. 47–48. Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5908/Ombudsman's%20Report%20on%20Accessibility.pdf.

185 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 32/13.

186 Visina ovih penala iznosila je tri minimalne zarade po Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom do 2013. godine (čl. 29, st. 1).

što izrađuje plan podrške za klijenta, radi na njegovom osnaživanju, kontaktira i pregovara sa poslodavcima, pomaže na samom radnom mestu u toku radnog procesa i predstavlja sponu između klijenata i poslodavaca sve dok je to potrebno. Razvoj ove usluge mogao bi značajno doprineti zapošljavanju osoba sa intelektualnim invaliditetom, te ovu oblast "premestiti" iz socijalne politike u ekonomsku politiku u kojoj će značajnu korist imati ne samo klijenti i poslodavci već i čitavo društvo.

Socijalno preduzetništvo se smatra veoma perspektivnim oblikom poslovanja kada je u pitanju zapošljavanje osoba sa invaliditetom. U Srbiji se ono postepeno razvija. Mogu se izdvojiti pojedina preduzeća koja prednjače u zapošljavanju ljudi sa mentalnim invaliditetom, uslovima rada, inovativnošću i kvalitetom proizvoda.[187] Posebno je značajno što, za razliku od nekih drugih oblika angažovanja, poput radnih centara, zaposleni u ovim preduzećima rade na otvorenom tržištu rada, primaju platu koja je srazmerna njihovom radu i ne sme biti niža od minimalne zakonske zarade. U toku je izrada i posebnog Zakona o socijalnom preduzetništvu. Ova preduzeća su do sada poslovala po propisima o privrednim društvima i Zakona o zapošljavanju i specijalnoj rehabilitaciji osoba sa invaliditetom.

3.9. Zdravstvena zaštita

Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti[188] 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).

Neke psihijatrijske bolnice smeštaju ogroman broj pacijenata koji na ovim mestima provode i po nekoliko decenija, uglavnom potpuno izopšteni iz zajednice, pa se može reći da se radi o ustanovama azilarnog karaktera. Razlog za ovo nalazi se i u slabo razvijenim uslugama zaštite mentalnog zdravlja u zajednici.

U decembru 2019. usvojen je Program o zaštiti mentalnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2019–2026. godine.[189] Program prepoznaje problem dugotrajne hospitalizacije građana sa hroničnim psihozama i intelektualnim problemima, kao i loše uslove smeštaja i prenatrpanost i konstatuje da se ljudska prava ovih pacijenata ne poštuju. Takođe, naglašava se problem nedostatka centara za mentalno zdravlje u zajednici i drugih nestacionarnih službi koji predstavljaju okosnicu deinstitucionalizacije. Konstatuje se takođe da se lečenje često sprovodi nesavremenim psihijatrijskim metodama a kao bitan cilj postavlja se unapređenje kvaliteta zdravstvene

187 Na primer "Naša kuća". Više o radu na: http://nashakuca.blogspot.com/.

188 *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.

189 Program o zaštiti mentalnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2019–2026. godine, *Sl. glasnik RS*, 84/19.

zaštite i poštovanje ljudskih prava pacijenata "u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom". Veoma je dobro što je Program praćen Akcionim planom budući da to nije bio slučaj sa prethodnim što je negativno uticalo na njegovo ispunjavanje i činjenicu da njegovi ciljevi nisu bili ispunjeni.

Suprotno preporukama međunarodnih tela Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama[190] ostaje na snazi i nije izmenjen.[191] Ovaj zakon omogućava lišenje slobode po osnovu invaliditeta, kao i prisilno smeštanje dece i odraslih sa smetnjama u razvoju u zdravstvene i rezidencijalne ustanove. Primetno je da je oblast prinude i lišenja slobode lica sa mentalnim invaliditetom loše regulisana, kao i da su standardi zaštite ljudskih prava i razvijenost zaštitnih mehanizama znatno slabiji u odnosu na lišenje slobode u krivičnom postupku.

4. Položaj nacionalnih manjina

Prema podacima popisa iz 2011. godine u Srbiji je najbrojnija mađarska nacionalna manjina koja čini 3,53% ukupnog stanovništva, a za njom slede romska sa 2,05%, bošnjačka sa 2,02%, hrvatska sa 0,81%, slovačka sa 0,73% kao i crnogorska, vlaška, rumunska, jugoslovenska, makedonska, muslimanska, bugarska, bunjevačka, rusinska, goranska, albanska, ukrajinska, nemačka, slovenačka i ruska nacionalna manjina. Druge nacionalne manjine svrstane su u grupu ostali. Jedan broj (2,23%) popisanih nije se izjasnio, izjasnio se u smislu regionalne pripadnosti (0,43%) ili je nacionalna pripadnost nepoznata (1,14%).[192]

4.1. Normativni okvir

Srbija je pristupila Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina 2001. godine a Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima 2006. godine. Takođe, na snazi su bilateralni sporazumi sa Hrvatskom, Mađarskom, Makedonijom i Rumunijom o međusobnoj zaštiti prava nacionalnih manjina.

Zaštita nacionalnih manjina jemči se članom 14 Ustava Republike Srbije koji predviđa da država pruža posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta. Prava pripadnika nacionalnih manjina bliže su definisana članovima 75–81 Ustava kojima su pripadnicima nacionalnih manjina garantovana dodatna, individualna ili kolektivna prava. Zabranjena je bilo kakva diskriminacija zbog pripadnosti nacionalnoj manjini, dok se afirmativne mere ne smatraju oblikom diskriminacije ako su usmerene na uklanjanje

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

191 Komitet za prava osoba sa invaliditetom je 2016. godine Srbiji preporučio ukidanje ovog zakona jer sadrži odredbe koje predstavljaju grubo kršenje prava osoba sa mentalnim invaliditetom.

192 Dostupno na: https://goo.gl/U2bLhc.

izrazito nepovoljnih uslova života koji ih posebno pogađaju. Predviđena je posebna briga o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina prilikom zapošljavanja u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Ustav zabranjuje nasilnu asimilaciju i ističe pravo na očuvanje posebnosti što između ostalog predviđa pravo na upotrebu svojih simbola na javnim mestima i na korišćenje svog jezika i pisma. Pripadnicima nacionalnih manjina daje se pravo na nesmetane veze i saradnju sa sunarodnicima izvan teritorije Republike Srbije kao i mogućnost osnivanja prosvetnih i kulturnih udruženja. Takođe, Ustav predviđa pružanje državnog podsticaja razvijanju duha tolerancije među svim ljudima koji žive na teritoriji Srbije.

Oblast zaštite nacionalnih manjina primarno je uređena Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina[193] dok je udruživanje nacionalnih manjina u nacionalne savete definisano odredbama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.[194] Takođe je od značaja Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama.[195] Tokom 2018. sva tri zakona su pretrpela izmene koje su usvojene juna 2018. godine.[196]

Prošlogodišnjim izmenama Zakona o matičnim knjigama[197] uvedena je mogućnost upisa podatka o nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih što do sada nije bilo moguće. U skladu sa ustavnim načelom slobode nacionalnog izražavanja unošenje ovog podatka je dobrovoljno a nije predviđeno ni ograničenje prava na promenu upisanog. Novim kaznenim odredbama predviđene su novčane kazne za nadležni organ u slučaju da na zahtev pripadnika nacionalne manjine ne izvrši upis ličnog imena u skladu sa jezikom i pismom nacionalne manjine kojoj pripada.

Od 1. januara 2019. počela je primena izmenjenog Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga.[198] Lično ime deteta, roditelja, supružnika i umrlog pripadnika nacionalne manjine upisuje se u matičnu knjigu na jeziku i pismu nacionalne manjine posle upisa na srpskom jeziku ćiriličkim pismom, ispod njega istim oblikom i veličinom slova. U jedinicama lokalne samouprave u kojima je statutom utvrđeno da je u službenoj upotrebi jezik pripadnika nacionalne manjine, obrasci izvoda iz matičnih knjiga štampaju se i dvojezično, na srpskom jeziku ćiriličkim pismom i na jeziku i pismu one nacionalne manjine čiji je jezik u službenoj upotrebi.

Zakonska ograničenja na ostvarivanje prava na puno lično ime još uvek postoje. Članom 343 Porodičnog zakona[199] propisan je institut skraćenog ličnog ime-

193 *Sl. list SRJ*, 11/02, *Sl. list SCG*, 1/03 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, 72/09 – dr. zakon, 97/13 – odluka US i 47/18.

194 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 20/14 – odluka US, 55/14 i 47/18.

195 *Sl. glasnik RS*, 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 – dr. zakon, 30/10, 47/18 i 48/18 – ispr.

196 Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2018/1325–18.pdf; http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2018/2120–18.pdf; i http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2018/1324–18..pdf.

197 *Sl. glasnik RS*, 47/18.

198 *Sl. glasnik RS*, 93/18.

199 *Sl. glasnik RS*, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.

na čime se dužina imena i prezimena ograničava na najduže tri reči. Na ovaj način se ograničavaju prava pripadnika onih nacionalnih zajednica koje imaju drugačije običaje od srpskih u pogledu davanja imena, poput posedovanja srednjeg imena i dodavanja prezimena oba roditelja pored ličnog imena.

Poseban problem koji još uvek nije adekvatno rešen predstavlja upisivanje prezimena u sredinama poput bugarske ili slovačke nacionalne manjine gde tradicionalno postoji razlika između muškog i ženskog oblika prezimena. Postojećim zakonskim rešenjima u Republici Srbiji nije predviđena rodna distinkcija te se sva prezimena upisuju u muškom obliku.

4.2. Nacionalni saveti i političke stranke nacionalnih manjina

Nacionalni saveti su Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina[200] definisani kao organizacije kojima se zakonom poveravaju određena javna ovlašćenja da učestvuju u odlučivanju ili da samostalno odlučuju o pojedinim pitanjima iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma u cilju ostvarivanja kolektivnih prava nacionalne manjine na samoupravu u tim oblastima. Predviđeno je da pripadnici manjine mogu izabrati samo jedan nacionalni savet. U 2019. godini u Srbiji je delovalo 23 saveta nacionalnih manjina.

Novembra 2018. godine održani su izbori za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina na kojima su pripadnici nacionalnih manjina birali članove svojih nacionalnih saveta. Izbore su pratile optužbe za brojne nepravilnosti. Manjinske stranke i nevladine organizacije ukazivale su na postojanje snažnih pritisaka vladajuće stranke, agresivne retorike i primoravanja zaposlenih u javnoj upravi da učestvuju u izborima za nacionalne savete iako se nije radilo o pripadnicima nacionalnih manjina. Najviše nepravilnosti zabeleženo je prilikom izbora za bošnjačke, bugarske, rumunske, slovačke i češke nacionalne savete.[201] Posle održanih izbora, svi nacionalni saveti su konstituisani u zakonom predviđenom roku.

U izveštaju pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana navedeni su prigovori koji se odnose na nepravilnosti koje su obeležile ove izbore a tiču se načina finansiranja predizborne kampanje, pritiska i ucena političkih stanaka, „kupovina glasova", upisivanja pripadnika većinskog naroda u manjinske biračke spiskove i sl. Prigovori su se odnosili i na sastav biračkih odbora u kojima su se nalazili zaposleni u lokalnim samoupravama i nekorektno medijsko izveštavanje. S druge strane, Republička izborna komisija nije pronašla bilo kakve nepravilnosti povodom podnetih prigovora.[202]

200 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 20/14 – odluka US, 55/14 i 47/18.

201 Vidi više u *Izveštaj 201*8, IV.4.4.2.

202 Analiza izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina 2018. godine i konstituisanje novih nacionalnih saveta. Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/2127/Analiza%20-%20Izbori%20za%20nacionalne%20savete%202018.pdf.

Pojam političke stranke nacionalne manjine bliže uređuje Zakon o političkim strankama.[203] U registar političkih stranaka koje vodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, zaključno sa oktobrom 2019, upisano je 67 aktivnih stranaka nacionalnih manjina, a od 72 stranke koliko je upisano od nastanka registra. Tokom 2019. godine iz registra je obrisana stranka Demokratska Unija Doline – *Bashkimi Demokratik i Luginës* iz Preševa a krajem 2018. obrisan je i Pokret mađarske nade – *Magyar Remény Mozgalom* iz Subotice.[204]

4.3. Ocena međunarodnih tela o stepenu zaštite nacionalnih manjina u Srbiji

Pitanje položaja nacionalnih manjina je od velikog značaja za uspešno zaključivanje pregovora o Poglavlju 23 (pravosuđe i osnovna prava). U Izveštaju Evropske komisije za 2019. godinu se navodi da je pravni okvir za poštovanje i zaštitu manjina i ostvarivanje kulturnih prava usklađen s odredbama Okvirne konvencije SE o zaštiti nacionalnih manjina i da je izmenama zakona tokom 2018. godine poboljšan okvir vezan za nacionalne manjine ali je potrebno obezbediti njihovu doslednu i efikasnu primenu u praksi.[205]

Slično kao i u ranijem izveštaju istaknuto je da treba unaprediti izveštavanje na jezicima nacionalnih manjina, posebno u programskim šemama Radio televizije Srbije (*RTS*) kao javnog servisa, da je privatizacija medija dovela do slabljenja emitovanja programa na jezicima manjina.[206] Jedini pomak u ovom pogledu zabeležen tokom 2018. godine je početak emitovanja vesti u trajanju od pet minuta na albanskom jeziku na RTS.[207] Evropska komisija nije ocenjivala izbore za nacionalne savete nacionalnih manjina u 2018. već je samo konstatovano da su oni održani, kao i da je povećan budžetski fond za nacionalne manjine.[208]

Takođe se konstatuje da su izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi od juna 2018. godine ojačani saveti za međunacionalne odnose, ali da je izostalo formiranje i početak rada ovih saveta u svim opštinama gde je to bilo predviđeno i da su manjine generalno nedovoljno zastupljene u javnoj upravi. Pozitivno je ocenjeno usvajanje izmena Zakona o udžbenicima iz aprila 2018. godine kojim je pojednostavljen postupak za njihovu nabavku, obezbeđivanje dodatnih udžbenika na albanskom jeziku, ali je ukazano na činjenicu da još uvek nije otpočeo proces pripreme udžbenika za srednje škole.[209]

---

203 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – odluka US.

204 Dostupno na: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvod-iz-registra-politickih-stranaka-28102019.pdf.

205 Izveštaj EK za 2019, str. 25.

206 *Ibid*, str. 29–32.

207 *Ibid.*, str. 74.

208 *Ibid.*, str. 32.

209 *Ibid.*, str. 29.

Krajem decembra Savet Evrope objavio je četvrti izveštaj o primeni Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina.[210] Iako je izveštaj usvojen još 26. juna 2019. objavljen je tek 18. decembra zbog činjenice da je Savet Evrope primio komentare Vlade Republike Srbije tek 4. novembra.[211]

Savetodavni komitet izrazio je žaljenje zbog toga što govor mržnje nije sistematski nadgledan niti je izričito zabranjen. I dalje se javljaju izveštaji o prekoračenjima policijskih ovlašćenja nad Romima, što posebno doprinosi razvoju nepoverenja pripadnika manjina prema policiji. Savetodavni komitet ukazuje na to da je još uvek teško ustanoviti da li je ostvaren napredak u interetničkim odnosima između različitih grupa u Srbiji. Generalno Komitet ističe da postoji veoma mali broj podataka koji su razvrstani tako da iz njih može da se analizira položaj nacionalnih manjina. Ovakva praznina direktno onemogućava razvoj politika i strategija u skladu sa stvarnim potrebama. U pogledu prava na veroispovest, Komitet je istakao, da kao i prilikom sastavljanja prethodnog izveštaja, preporuke nisu dovele do bilo kakve izmene zakonodavnog okvira u ovoj ovlasti. U izveštaju se ističe da načela proklamovana Ustavom i u zakonima nisu uvek praćena merama za njihovu primenu, periodičnu analizu i konsultacije sa pripadnicima nacionalnih manjina.[212]

U preporukama Savetodavnog komiteta najveći fokus stavljen je na alarmantno loš položaj romske manjine. Među najvažnije probleme Komitet je uvrstio neformalna naselja u kojima Romi žive, rasprostranjenu diskriminaciju u pogledu prava na državljanstvo, smeštaj, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i rad kao i segregaciju romske dece i probleme u pogledu pohađanja nastave. Komitet je uputio preporuku Vladi RS da što je pre moguće uspostavi održivi sistem za prikupljanje podataka o pristupu nacionalnih manjina pravima i da promoviše prateća kvalitativna i kvantitativna istraživanja uz pomoć kojih bi se bliže procenio položaj nacionalnih manjina i po potrebi menjala politika.

Državi su upućene i preporuke o primeni preporuka Zaštitnika građana o Savetima za međunacionalne odnose, promovisanju multikulturalnih i interkulturalnih perspektiva u obrazovanju i uspostavljanju mera za veće prisustvo nacionalnih manjina u organima javne uprave. U ostalim preporukama Savetodavnog komiteta državi je preporučeno da u susret sledećem popisu stanovništva sprovede informativne kampanje u sredinama gde žive pripadnici nacionalnih manjina i da oni budu uključeni u oblikovanje metodologije i organizacije popisa. Komitet je konačno izneo

210 *Fourth Opinion on Serbia adopted on 26 June 2019,* Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina Saveta Evrope. Dostupno na: https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6.

211 *Comments of the Government of Serbia on the Fourth Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia– received on 4 November 2019,* Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina Saveta Evrope. Dostupno na: https://rm.coe.int/4th-com-serbia-en/16809943d9

212 *Fourth Opinion on Serbia adopted on 26 June 2019,* Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina Saveta Evrope. Dostupno na: https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6.

i niz preporuka u pogledu prava na veroispovest, funkcionisanje manjinskih medija, prava na upotrebu jezika i pisma i poboljšanje položaja manjina izvan Vojvodine.[213]

4.4. Ostvarivanje prava nacionalnih manjina

Savet za nacionalne manjine osnovan je 2015. godine kao stalno radno telo Vlade s ciljem da prati i razmatra ostvarivanje prava nacionalnih manjina i stanje međunacionalnih odnosa u Republici Srbiji.[214] Stručnu podršku Savetu pruža Kancelarija za ljudska i manjinska prava. U okviru Kancelarije formiran je Sektor za nacionalne manjine unutar kog su obrazovane uže unutrašnje jedinice – Odsek za unapređenje prava nacionalnih manjina i Grupa za unapređenje položaja Roma i pružanje pomoći migrantima.[215]

Vlada Srbije je u martu 2016. godine usvojila Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.[216] Za razliku od 2018. kada je Kancelarija za ljudska i manjinska prava objavila četiri izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, tokom 2019. godine do zaključenja ovog izveštaja objavljen je samo jedan izveštaj i to jedanaesti izveštaj za prvi kvartal koji je objavljen u avgustu.[217]

Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti objavljen je u martu 2019.[218] U izveštaju je navedeno da je diskriminacija na osnovu nacionalne pripadosti i etničkog porekla šesti osnov po učestalosti pojavljivanja u pritužbama koje su podnete Povereniku. Tokom prethodne godine podneto je 59 pritužbi zbog diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti, odnosno 6% od ukupnog broja podnetih pritužbi. Pritužbe su najčešće podnošene zbog propusta u postupcima pred organima javne vlasti i to najčešće u oblasti obrazovanja, zapošljavanja i medija.

Tokom 2019. godine Poverenica je reagovala povodom nekoliko slučajeva u kojima su ugrožavana prava pripadnika nacionalnih manjina. U junu 2019. Poverenica je izdala mišljenje, u postupku povodom pritužbe protiv direktora Turističke organizacije Novi Bečej, koji je izjavio da se mađarski jezik najbolje uči „spavanjem

213 *Ibid.*

214 *Sl. glasnik RS*, 32/15, 91/16 i 78/17. Na čelu Saveta nalazi se predsednik Vlade a u njegov sastav ulaze još i ministar državne uprave i lokalne samouprave, ministar spoljnih poslova, ministar pravde, ministar prosvete, ministar kulture, direktor Uprave za saradnju s crkvama i verskim zajednicama u Ministarstvu pravde, direktor Kancelarije za ljudska i manjinska prava i predsednici nacionalnih saveta nacionalnih manjina i predsednik Saveza jevrejskih opština.

215 Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/o-kancelariji/sektor-za-nacionalne-manjine.

216 Osnovni okvir za izradu Akcionog plana predstavljali su Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, kao i izveštaj Ekspertske misije Evropske komisije posvećene oblasti nacionalnih manjina. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21793.

217 Izveštaji o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, Kancelarija za ljudska i manjinska prava. Dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21795>.

218 Dostupno na: Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2018. godinu.

s Mađaricom".[219] Tim povodom Poverenica je preporučila direktoru turističke organizacije da objavi javno izvinjenje svim ženama, a posebno pripadnicama mađarske nacionalne manjine.[220] Poverenica se oglasila i u aprilu saopštenjem za javnost u kom je najoštrije osudila ispisivanje uvredljivih grafita protiv pripadnika mađarske nacionalne manjine, na zidu ambasade Mađarske u Beogradu.[221]

Povodom grafita protiv pripadnika albanske nacionalne zajednice na stambenoj zgradi u Zrenjaninu, Poverenica je u martu uputila upozorenje i pozvala nadležne da grafite uklone i spreče ovakve slučajeve u budućnosti.[222] Povodom uvreda zasnovanih na nacionalnoj pripadnosti i etničkom poreklu, stvarnom ili pretpostavljenom, koje je na račun profesora Filozofskog fakulteta Danijela Sinanija izneo novinar Milomir Marić, Poverenica je u oktobru izdala javno upozorenje i pozvala sve medije da poštuju profesionalne i etičke standarde.[223] Sličnim povodom Poverenica je u maju iznela upozorenje povodom uvreda albanskom pekaru koje je uputio Vojislav Šešelj.[224] Poverenica je u februaru ocenila pretnje koje su upućene Sandžačkom odboru za ljudska prava u kojima je muslimanima poručeno da napuste Srbiju kao opasne i zabrinjavajuće.[225] Povodom incidenta u Kruševcu kada su fudbaleri FK Napredak napadnuti verbalno i fizički, Poverenica je izdala upozorenje u februaru i pozvala nadležne da pronađu i kazne učinioce.[226]

U redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2018. godinu[227] navodi se da je tokom te godine Zaštitnik razmatrao 64 predmeta koji su se odnosili na povrede prava nacionalnih manjina i da je to manje od dva procenta od ukupnog broja predmeta. Veliki broj predmeta je odbačen usled neispunjenosti propisanih uslova (nenadležnost, neblagovremenost, preuranjenost, anonimnost ili neured-

219 „Direktor Turističke organizacije Novi Bečej izjavio da se mađarski jezik najbolje uči ‚spavanjem s Mađaricom," 4. april, Portal 021 Novi Sad. Dostupno na: https://www.021.rs/story/Info/Vojvodina/211625/Direktor-Turisticke-organizacije-Novi-Becej-izjavio-da-se-madjarski-jezik-najbolje-uci-spavanjem-s-Madjaricom.html

220 Mišljenje po pritužbi OCD F. protiv S.D. zbog disk. na osn. pola u obl. javnog informisanja i medija br. 07–00–200/2019–02, 17. jun, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs.

221 Saopštenje za javnost povodom grafita na ambasadi Mađarske, 14. april. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs.

222 Upozorenje zbog grafita protiv Albanaca u Zrenjaninu, 11. mart. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/upozoren%d1%98e-zbog-grafita-protiv-albanaca-u-zren%d1%98aninu-cir/.

223 Upozorenje za javnost zbog vređanja rektorke Popović i profesora Sinanija, 2. oktobar. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/upozorenje-za-javnost-zbog-vredanja-rektorke-i-profesora-cir/.

224 Upozorenje za javnost, 6. maj, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/upozoren%d1%98e-za-javnost-cir4/.

225 Upozorenje za javnost povodom pretnji i napada na NVO, 19. februar. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/upozorenje-za-javnost-povodom-pretnji-i-napada-na-nvo-cir/.

226 Upozorenje povodom napada na fudbalere afričkog porekla u Kruševcu, 11. februar. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/saopstenje-povodom-napada-na-fudbalere-africkog-porekla-u-krusevcu-cir/.

227 Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji/6062–2018.

nost), a najviše pritužbi ticalo se rada lokalne samouprave, ministarstava i ustanova i drugih javnih službi. Zaštitnik je uputio 11 preporuka organima uprave. U aprilu 2019. Zaštitnik građana je odlukom rasformirao Savet Zaštitnika građana za prava nacionalnih manjina.[228]

Na nivou Autonomne Pokrajine Vojvodine prava nacionalnih manjina prati zamenik Pokrajinskog zaštitnika građana – Ombudsmana pa je kancelarija pokrajinskog ombudsmana u martu 2019. godine objavila godišnji izveštaj za 2018. godinu.[229] U izveštaju su navedeni propusti tokom izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina ali da Republička izborna komisija nije pronašla nepravilnosti povodom 15 podnetih prigovora. Pokrajinski zaštitnik građana je tim povodom objavio zaseban izveštaj u kom su analizirani izbori i konstituisanje saveta.[230]

5. Prava žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti

5.1. Normativni okvir

Republika Srbija je ratifikovala najvažnije univerzalne instrumente kojima se garantuju ljudska prava i zabranjuje diskriminacija[231] u kojima je kao jedan od osnova diskriminacije naveden pol/rod. Ustavom Republike Srbije, kao jedno od načela, propisano je da država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti (čl. 15) a ove garancije ravnopravnosti žena i muškaraca, uz obavezivanje države da razvija politiku jednakih mogućnosti, svrstavaju Srbiju među malobrojne države koje imaju ustavne garancije ravnopravnosti žena i muškaraca u osnovnim odredbama Ustava.[232] Ustavom je izričito propisano da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su u suštinski nejednakom položaju sa drugim građanima.[233] Ovo je veoma važno za ostvarivanje rodne ravnopravnosti i

228 Odluka o stavljanju van snage Odluke o obrazovanju Saveta Zaštitnika građana za prava nacionalnih manjina. Dostupno na: https://www.pravamanjina.rs/attachments/article/700/odluka.PDF.

229 Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/2142/Godisnji_izvestaj_PZG-ombudsmana_2018.pdf.

230 Analiza izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina 2018. godine i konstituisanje novih nacionalnih saveta. Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/2127/Analiza%20-%20Izbori%20za%20nacionalne%20savete%202018.pdf.

231 Spisak ratifikovanih međunarodnih ugovora vidi u poglavlju I.1. i na: https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/fascikla/ljudska-prava/me%C4%91unarodni/konvencije.

232 Vidi više u: M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije,* Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009. Dostupno na: http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/03/Komentar-Ustava-RS-dr-Marijana-Pajvancic.pdf.

233 Član 21, stav 4 Ustava.

poboljšanje položaja žena, jer su žene u Srbiji, uprkos dobrom zakonodavnom okviru, i dalje izložene diskriminaciji u svim oblastima društvenog života.

Sa aspekta prava žena i rodne ravnopravnosti, od posebne važnosti su Zakon o zabrani diskriminacije[234] i Zakon o ravnopravnosti polova.[235] Zakon o zabrani diskriminacije je opšti zakon kojim je uspostavljen sveobuhvatan sistem zaštite od diskriminacije, uređena je opšta zabrana diskriminacije, oblici i slučajevi diskriminacije i postupci zaštite od diskriminacije. Oblici diskriminacije su neposredna i posredna diskriminacija, povreda načela jednakih prava i obaveza, pozivanje na odgovornost, udruživanje radi vršenja diskriminacije, govor mržnje i uznemiravanje i ponižavajuće postupanje (čl. 5–21) a višestruka diskriminacija je težak oblik diskriminacije i definisana je u članu 13, stav 1, tačka 5 kao diskriminacija lica na osnovu dva ili više ličnih svojstava (višestruka ili ukrštena).

Zakonom o zabrani diskriminacije propisani su posebni slučajevi diskriminacije,[236] između ostalog, diskriminacija na osnovu pola, koja postoji ako se postupa protivno načelu ravnopravnosti polova, odnosno, načelu poštovanja jednakih prava i sloboda žena i muškaraca u političkom, ekonomskom, kulturnom i drugom aspektu javnog, profesionalnog, privatnog i porodičnog života (čl. 20, st. 1). Zabranjeno je uskraćivanje prava ili javno ili prikriveno priznavanje pogodnosti u odnosu na pol ili zbog promene pola, a zabranjeno je i fizičko i drugo nasilje, eksploatacija, izražavanje mržnje, omalovažavanje, ucenjivanje i uznemiravanje s obzirom na pol, kao i javno zagovaranje, podržavanje i postupanje u skladu sa predrasudama, običajima i drugim društvenim obrascima ponašanja koji su zasnovani na ideji podređenosti ili nadređenosti polova, odnosno, stereotipnih uloga polova (čl. 20, st. 2).

Zakon o ravnopravnosti polova je poseban antidiskriminacioni zakon kojim se uređuje stvaranje jednakih mogućnosti ostvarivanja prava i obaveza žena i muškaraca, preduzimanje posebnih mera za sprečavanje i otklanjanje diskriminacije zasnovane na polu i rodu, kao i postupak pravne zaštite od diskriminacije.

Do kraja 2019. godine nije usvojen Zakon o rodnoj ravnopravnosti koji bi zamenio Zakon o ravnopravnosti polova, iako se na nacrtu ovog zakona radi punih pet godina. U izveštaju Svetskog ekonomskog foruma o rodnim razlikama u svetu Srbija se u 2019. godini našla na 39. mestu od ukupno 153 države, što je jedno mesto niže u odnosu na prethodnu godinu.[237]

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

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

236 Kao posebni slučajevi diskriminacije propisani su diskriminacija u postupcima pred organima javne vlasti, u oblasti rada, u pružanju javnih usluga i korišćenju objekata i površina, verska diskriminacija, u oblasti obrazovanja i stručnog osposobljavanja, diskriminacija na osnovu pola, na osnovu seksualne orijentacije, diskriminacija dece, diskriminacija na osnovu starosnog doba, diskriminacija nacionalnih manjina, diskriminacija zbog političke ili sindikalne pripadnosti, diskriminacija osoba sa invaliditetom i diskriminacija s obzirom na zdravstveno stanje.

237 *Global Gender Gap Report 2020*, World Economic Forum, 2019, str. 305. Dostupno na: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf.

5.2. Institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost

U Srbiji su institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost osnovani na svim nivoima vlasti. Na nacionalnom nivou postoji Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost u okviru izvršne vlasti, čiji je zadatak usmeravanje rada organa državne uprave i drugih institucija radi unapređenja položaja žena i muškaraca u Srbiji, dok u okviru zakonodavne vlasti, u Narodnoj skupštini, postoji Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova. U 129 gradova i opština postoji lokalni mehanizam (radno telo ili lice) za pitanja rodne ravnopravnosti.[238] Pored toga, unapređenje rodne ravnopravnosti je u mandatu Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, a u AP Vojvodini time se bavi Pokrajinski zaštitnik građana – Ombudsman.[239]

Srbija je prva država van Evropske unije koja je 2016. godine uvela Indeks rodne ravnopravnosti,[240] merni instrument kojim se meri ravnopravnost[241] kroz šest domena: znanje, rad, novac, zdravlje, vreme i moć, kao i dva poddomena: nasilje i unakrsne nejednakosti.[242] Indeks rodne ravnopravnosti u Srbiji urađen je dva puta prema podacima iz 2014. i 2016. godine i u periodu od dve godine, vrednost indeksa porasla za 3,4 poena i u 2016. godini iznosi 55,8 poena. Vrednost indeksa rodne ravnopravnosti u Srbiji niža je za 10,4 poena u odnosu na prosek država članica Evropske unije.[243]

S obzirom da se povećava udeo žena u vlasti, među narodnim poslanicima i na ministarskim položajima, u poddomenima političke i ekonomske moći Srbija ima vrednosti iznad proseka Evropske unije, ali u poddomenu društvene moći zauzima poslednje mesto, zbog čega je važno unapređivati rodnu ravnopravnost u različitim oblastima,[244] a posebno u poddomenu društvene moći.

Mada je Srbija u oblasti političke moći iznad proseka Evropske unije, treba imati u vidu da je zastupljenost žena u upravama u jedinicima lokalne samouprave

238 *Rodna ravnopravnost u Srbiji. Zbirni podaci*, Stalna konferencija gradova i opština. Dostupno na: http://rr.skgo.org/.

239 Srbija se obavezala da u procesu pridruživanja Evropskoj uniji postepeno usklađuje zakonodavstvo sa zakonodavstvom Evropske unije (*acquis communautaire)* pa je određeni napredak ostvaren uglavnom kada je reč o usvajanju nekih propisa važnih za ovu oblast.

240 M. Babović, *Indeks rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji. Merenje rodne ravnopravnosti u Srbiji 2014. godine*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Beograd, 2016.

241 Koristi se skala od 1 do 10, na kojoj je 1 potpuna neravnopravnost, a 100 potpuna ravnopravnost.

242 Opširnije: European Institute for Gender Equality EIGE, *Gender Equality Index*, dostupno na: https://eige.europa.eu/gender-equality-index.

243 M. Babović, *Indeks rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji. Merenje rodne ravnopravnosti u Srbiji 2016. godine*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, Beograd, 2018, str. 6. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Indeks_rodne_ravnopravnosti_u_Republici_Srbiji_2018_srp.pdf.

244 *Ibid*, str. 9.

na veoma niskom nivou, stepen zastupljenosti žena opada kako pozicija u donošenju odluka raste. Rezultati istraživanja u 143 lokalne samouprave pokazali su da su žene predsednice u svega 14,4% opština, da su predsednice mesnih zajednica u manje od 5% slučajeva, kao i da u procesima odlučivanja nema Romkinja ni žena sa invaliditetom.[245] Sve ovo pokazuje nedostatak adekvatnih rodnih politika i nedovoljnu funkcionalnost mehanizama za rodnu ravnopravnost.

Srbija spada u red malobrojnih država koja je zakonski uspostavila obavezu rodno odgovornog budžetiranja 2015. godine,[246] usvajanjem Zakona o budžetskom sistemu, kada je promovisanje rodne ravnopravnosti prepoznato kao jedan od budžetskih ciljeva[247] i kao obavezu u toku planiranja i izvršenja budžeta, čime je najavljeno i njegovo postepeno uvođenje od 2016. do 2020. godine.[248] Tokom 2019. godine, 53 institucije na nacionalnom i pokrajinskom nivou primenjuju rodno odgovorno budžetiranje, dok će 72 institucije na nacionalnom i pokrajinskom nivou primenjivati rodno odgovorno budžetiranje u budžetima za 2020. godinu.[249]

Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine[250] usvojena je 2016. godine sa pratećim Akcionim planom za period 2016–2018 (NAP). Tek sredinom 2019. godine urađena je evaluacija prvog akcionog plana.[251] Evaluacija je pokazala da su opšti i posebni ciljevi relevantni, usmereni na oblasti i probleme rodne neravnopravnosti, ali da postoje nedostaci koji proističu iz odsustva eksplicitne i sveobuhvatne teorije promene, rodne segregacije u obrazovanju, rodnog jaza u zaradama i socijalnim davanjima, da se akcioni plan realizuje neujednačeno, pri čemu je najdelotvornija realizacija u oblasti sistemskih promena podstaknutih uvođenjem mehanizama za uvođenje rodne perspektive u javne politike a manje delotvorna realizacija u oblastima promene kulture rodne ravnopravnosti i promovisanja jednakih mogućnosti.[252]

---

245 Poseban izveštaj Zaštitnika građana o zastupljenosti žena na mestima odlučivanja i poziciji i aktivnostima lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost u jedinicama lokalnih samouprava u Republici Srbiji, Zaštitnik građana, Beograd, 2018.

246 Rodno odgovorno budžetiranje predstavlja inovativni alat javne politike kojim se procenjuje uticaj politika i budžeta iz rodne perspektive i osigurava da oni ne produbljuju rodnu neravnopravnost, već doprinose ravnopravnijem društvu za žene i muškarce.

247 Član 4, stav 1, tačka 4 Zakona o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS*, 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – ispr, 108/13, 142/14, 68/15 – dr. zakon, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/2019 i 72/19.

248 Rodno odgovorno budžetiranje. Uvođenje rodno odgovornog budžetiranja u Republici Srbiji u 2019, UN Women, Kancelarija u Srbiji. Dostupno na: https://www.undp.org/content/dam/unct/serbia/docs/Publications/UNW_GRB_%202019_SRB%20_layout%20DIGITAL.pdf

249 *Ibid*.

250 *Sl. glasnik RS*, 4/16.

251 *Finalni izveštaj evaluacije Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost Republike Srbije*, SeConS, Beograd, 2019. Dostupno na: https://www.secons.net/files/publications/99-publication.pdf.

252 *Ibid*, str. 12–13.

Takođe, realizacija NAP nije ostvarena u zadovoljavajućem stepenu na lokalnom nivou, neadekvatni su mehanizmi koordinacije između nacionalnog i lokalnog nivoa, a faktori koji ometaju delotvornu realizaciju odnose se na nedoslednosti u merama, fragmentisane intervencije manjeg obima, nejasne kompetencije, slabe mehanizme koordinacije i nedostatak sredstava. S druge strane, pozitivni aspekti su da je poboljšano učešće žena u zakonodavnoj vlasti, poboljšana je rodna osetljivost nacionalne statistike i unapređena je zaštita žena od rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici.[253] Drugi nacionalni akcioni plan treba da obuhvati period 2019–2020. godina, ali ovaj NAP do kraja 2019. još uvek nije usvojen iako su tokom marta 2019. godine održane javne konsultacije u pet gradova u Srbiji.[254]

5.3. Jednakost i nediskriminacija

U septembru 2019. godine sprovedena je javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije,[255] ali ovaj zakon nije usvojen do kraja 2019. U Izveštaju o napretku Srbije iz maja 2019. godine naglašena je potreba ubrzavanja dinamike reformi u oblasti vladavine prava,[256] neophodnost dodatnog usaglašavanja sa antidiskriminacionim propisima i standardima EU, a ukazano je da su određene grupe žena konstantno izložene višestrukoj diskriminaciji, kao i da je i dalje zabrinjavajuća uloga medija u održavanju rodnih stereotipa i minimizovanju rodno zasnovanog nasilja.[257]

U martu 2019. godine, CEDAW komitet je dostavio Zaključna zapažanja u vezi sa četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije,[258] i ponovljene preporuke iz zaključnih zapažanja iz 2013. koje se odnose na diskriminatorne rodne stereotipe, zapošljavanje, zdravlje žena i privremene posebne mere namenjene ženama.

Takođe, CEDAW komitet je izrazio zabrinutost zbog visokog nivoa diskriminatornih rodnih stereotipa koji ometaju unapređenje prava žena, povećanog antirodnog diskursa i negativnih stavova javnosti o rodnoj ravnopravnosti, mizoginih izjava koje mediji prenose, uključujući izjave političara, religijskih vođa i članova

253 *Ibid*.

254 Vidi: Konsultacije o NAP za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period 2019–2020, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, 1. mart. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/konsultacije-o-nap-za-sprovodjenje-nacionalne-strategije-za-rodnu-ravnopravnost-2019–2020/.

255 Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, 10. septembar 2019. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs.

256 Izveštaj EK za 2019. Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf.

257 *Ibid.*

258 Zaključna zapažanja CEDAW komiteta u vezi sa četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije od 8. marta 2019. Dostupno na: https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/156.

akademske zajednice, kao i zbog promocije konzervativnih ideja o tradicionalnoj porodici, u kojoj su žene svedene na ulogu majke.[259]

Položaj žena na tržištu rada i u vezi sa radom je loš. Mere štednje koje su uvedene 2014. godine nesrazmerno su pogodile žene, rodne nejednakosti na tržištu rada su izražene, a izostaje rodna dimenzija u politikama zapošljavanja. Rodni jaz u stopama zaposlenosti je konstantan, a tržište rada karakteriše rodna segregacija po sektorima i zanimanjima. Postoji rodni jaz u zaradama, a zbog nemogućnosti usklađivanja profesionalnih i porodičnih obaveza, usled nepostojanja adekvatnih usluga, žene su mnogo neaktivnije na tržištu rada.[260]

Istraživanje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti iz 2019. godine,[261] rađeno po istom upitniku koji je korišćen u ranijim istraživanjama, pa je moguće porediti rezultate, pokazuje da građani u većoj meri nego 2016. godine prepoznaju značaj problema diskriminacije u društvu. Dve trećine ispitanika smatra da diskriminacija u Srbiji postoji u značajnoj meri, a tržište rada se navodi kao oblast u kojoj najčešće dolazi do diskriminacije.[262] Veliki broj ispitanika kao najdiskriminisanije grupe u Srbiji navode Rome, žene, LGBT populaciju, osobe sa invaliditetom, siromašne i starije osobe.[263]

Istraživanje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o položaju starijih žena u Srbiji pokazalo je da preko polovine starijih žena (54%), kao najveći problem ističu svoj loš socioekonomski položaj, pri čemu samo oko jedne šestine njih navodi da su im mesečni prihodi dovoljni da zadovolje osnovne potrebe. Starije žene imaju povećane troškove lečenja, a skoro polovina (47%) finansijski pomaže decu i unuke, što dodatno utiče na pogoršanje njihovog ekonomskog položaja.

Pored toga, starijim ženama u Srbiji problem predstavlja dostupnost i kvalitet zdravstvenih usluga, velika većina (86%) navodi da se zbog njihovog starosnog doba, zdravstveni radnici prema njima ophode sa manje poštovanja, kao i da postoji praksa upućivanja na privatne zdravstvene ordinacije za specijalističke preglede za koje su dugačke liste čekanja, što im praktično uskraćuje specijalističke zdravstvene usluge usled nedostatka finansijskih sredstava. Rezultati istraživanja ukazuju na postojanje velike razlike između potreba za podrškom i korišćenja usluga socijalne zaštite, pa je na primer, novčanu socijalnu pomoć koristilo samo 1,1% starijih žena, nasuprot 44,5% koje navode da im je pomoć potrebna. Osim toga, starije žene se

259 Diskriminatorni rodni stereotipi ometaju unapređenje prava žena, Platforma organizacija za saradnju sa mehanizmima Ujedinjenih nacija za ljudska prava, 13. mart 2019. Dostupno na: https://platforma.org.rs/diskriminatorni-rodni-stereotipi-ometaju-unapredenje-prava-zena/.

260 Vidi više u: B. Urdarević i dr, *Analiza stanja socijalnih i ekonomskih prava u Republici Srbiji – Izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,* Centar za dostojanstven rad, Beograd, 2019. Dostupno na: http://www.centaronline.org/userfiles/files/preuzimanje/CDR-izvestaj.pdf.

261 *Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja: Odnos građana i građanki prema diskriminaciji u Srbiji*, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Beograd, 2019. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji-i-publikacije/istrazivanja/..

262 *Ibid*.

263 *Ibid*.

susreću sa izazovima i prilikom korišćenja javnih servisa, javnog prevoza, kao i prilikom učestvovanja u kulturnim i drugim aktivnostima u zajednici, a kao problem se navodi i izloženost nasilju, 14% starijih žena navodi da je izloženo nasilju.[264]

Žene sa invaliditetom su takođe izložene višestrukoj diskriminaciji. Podaci pokazuju da je obrazovna struktura svih osoba sa invaliditetom veoma nepovoljna ali su žene sa invaliditetom manje obrazovane u poređenju sa muškarcima sa invaliditetom, a manje ih je i među osobama koje traže zaposlenje. Pored toga, žene sa invaliditetom suočene su sa barijerama u pristupu zdravstvenim uslugama, posebno u vezi sa zaštitom seksualnog i reproduktivnog zdravlja. Zdravstveni radnici nisu u dovoljnoj meri senzibilisani za rad sa ovom kategorijom korisnika zdravstvenih usluga, same usluge nisu u punoj meri prilagođene njihovim potrebama a nedostaje i adekvatna medicinska oprema.[265]

Romkinje su još jedna grupa žena izložena višestrukoj diskriminaciji. Zdravstvena situacija Romkinja je lošija u poređenju sa opštom populacijom, između ostalog, zbog neadekvatnih životnih uslova, siromaštva, ranih brakova i ranih porođaja, kao i zbog prepreka u pristupu zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenim uslugama, uključujući i predrasude zdravstvenih radnika.[266] Romkinje su i dalje izložene ranim brakovima, koje društvo prepoznaje kao problem, ali ga toleriše tako što je pripisuje tzv. „romskoj tradiciji", iako su uzroci ranih brakova rodno zasnovana diskriminacija, siromaštvo, nedostatak obrazovanja i neadekvatni institucionalni odgovori na rane brakove.[267]

5.4. Nasilje prema ženama

Uprkos određenim naporima da se obezbedi adekvatna zaštita žena, nasilje prema ženama u Srbiji je i dalje veoma rasprostranjeno. Najnovije istraživanje OEBS-a o nasilju prema ženama,[268] u koje je bila uključena i Srbija, pokazalo je da je čak 70% žena iskusilo neki oblik seksualnog uznemiravanja, proganjanja, psihičkog, fizičkog ili seksualnog nasilja, od svoje 15. godine.[269]

---

264 Više o ovome vidi u: *Istraživanje o položaju starijih žena u Srbiji*, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Beograd, 2019. Dostupno na: http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/08/Polozaj-starijih-zena-u-Srbiji-10.4.2019.-digitalna-verzija.pdf.

265 K. Beker i V. Baćanović, *Reproduktivno zdravlje žena sa invaliditetom u AP Vojvodini,* Pokrajinski zaštitnik građana – Ombudsman, Novi Sad, 2018, str. 61–63. Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/istrazivanja/2125-istrazivanje-reproduktivno-zdravlje-zena-sa-invaliditetom.html?lang=sr-YU.

266 *Nacionalni izveštaj o primeni CEDAW i Istanbulske konvencije u Republici Srbiji – Diskriminacija i nasilje prema Romkinjama,* Romski ženski centar Bibija, Beograd, 2019, str. 52.

267 *Ibid*.

268 U istraživanje OEBS-a uključene su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Severna Makedonija, Srbija, Kosovo*, Moldavija i Ukrajina.

269 *OSCE-led Survey on Violence against Women: Well-being and Safety of Women*, OSCE, Vienna, 2019, str. 6.

Srbija je 2013. godine ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija),[270] koja predstavlja prvi i jedini pravno obavezujući dokument na nivou Saveta Evrope kojim se reguliše oblast nasilja prema ženama. Ratifikacija ove konvencije podrazumeva promene krivičnog zakonodavstva i uspostavljanje odgovornosti države za obezbeđivanje i adekvatno funkcionisanje opštih i specijalizovanih usluga u cilju prevencije i zaštite žena od nasilja. Iako su tokom 2016. godine preduzete određene mere u cilju usaglašavanja krivičnog zakonodavstva sa odredbama ove konvencije, nacionalno krivično zakonodavstva još uvek nije u potpunosti usaglašeno (npr. krivično delo silovanja).[271]

Konvencijom je predviđeno uspostavljanje nezavisnog ekspertskog mehanizma za nadgledanje i praćenje implementacije Konvencije na nacionalnom nivou (Komitet GREVIO). Tokom 2018. godine, Republika Srbija je podnela prvi izveštaj GREVIO grupi.[272] Ženske nevladine organizacije podnele su GREVIO grupi izveštaje iz senke i ukazale na probleme i izazove u primeni ove Konvencije.[273]

Na primer, u izveštaju Autonomnog ženskog centra ukazano je da nije usvojena nova Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, čije je važenje isteklo još 2015, a nije urađena ni evaluacija ove strategije.[274] Mnoge ženske organizacije sa dugogodišnjim iskustvom u radu sa ženama u situacijama nasilja ukazuju da je situacija sa nedoslednom primenom protokola za sprečavanje nasilja prema ženama u porodici i u partnerskim odnosima, koji su usvojeni za Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračke i socijalne zaštite, Ministarstvo pravde i Ministarstvo zdravlja i nepostojanjem mehanizama za njihovu implementaciju, pogoršana donošenjem Zakona o sprečavanju nasilja u porodici,[275] odnosno, da je sada stvorena praznina koja omogućava diskrecione interpretacije propisa i nadležnosti.[276]

270 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/13.

271 Opširnije u: T. Ignjatović i T. Drobnjak (ur), *Analiza usklađenosti zakonodavnog i strateškog okvira Republike Srbije sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici*, Autonomni ženski centar, Beograd, 2014.

272 Izveštaj Republike Srbije podnet u skladu sa članom 68, stav 1 Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici – Studija početnog stanja, Beograd, jun 2018. Dostupno na: https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sites/default/files/2018–08/%D0%93%D0%A0%D0%95%D0%92%D0%98%D0%9E%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98.pdf.

273 Podneto je ukupno sedam izveštaja iz senke. Izveštaji dostupni na: https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/serbia.

274 *Unapređeno zakonodavstvo – neuspešna zaštita. Nezavisni izveštaj o primeni Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici*, Autonomni ženski centar, Beograd, 2018, str. 7. Dostupno na: https://www.womenngo.org.rs/images/GREVIO/GREVIO_Izvestaj_SRP.pdf.

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

276 *NGO report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Serbia*, SOS Vojvodina Network in coope-

Udruženje građanki FemPlatz i Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S takođe su podnele izveštaj iz senke GREVIO grupi, koji je fokusiran na nasilje prema ženama sa mentalnim invaliditetom u rezidencijalnim ustanovama u Srbiji.[277] U izveštaju je navedeno da život u rezidencijalnoj instituciji karakteriše nedostatak privatnosti, nemogućnost odlučivanja o sopstvenom životu, socijalno isključivanje, kršenje osnovnih ljudskih prava i narušavanje dostojanstva, kao i visok rizik od nasilja i zanemarivanja. Iako nisu dostupni pouzdani podaci, većina žena sa intelektualnim i psihosocijalnim invaliditetom u ustanovama lišene su poslovne sposobnosti, što znači da staratelj odlučuje o svemu umesto njih, uključujući i odluku o tome gde će živeti i sa kim, o medicinskim tretmanima i intervencijama, trudnoći, abortusu, roditeljstvu i sl. Žene sa mentalnim invaliditetom u rezidencijalnim ustanovama i psihijatrijskim bolnicama izložene su različitim oblicima i manifestacijama rodno zasnovanog nasilja i u povećanom su riziku od zloupotreba, iskorišćavanja, seksualnog nasilja, uključujući i silovanje.[278]

Malobrojna istraživanja o rasprostranjenosti nasilja prema Romkinjama pokazuju da je u pitanju ozbiljan društveni problem i da je oko 90% Romkinja bilo izloženo nekom obliku fizičkog i/ili seksualnog nasilja nakon svoje 18. godine, kao i da one ređe prijavljuju porodično i partnersko nasilje u odnosu na žene iz većinske populacije.[279] Romkinje znaju da postoji sigurna kuća, ali mnoge od njih kažu da se ne usuđuju na takav korak, jer smatraju da bi ih osudila rodbina i okolina, nemaju poverenja u institucije i iskazuju zabrinutost zbog nepostojanja podrške nakon izlaska iz sigurne kuće.[280]

S druge strane, postoji problem u vezi sa korišćenjem usluge sigurnih kuća za Romkinje. Više od polovine Romkinja koje su učestvovale u jednom istraživanju[281] navode da nisu primljene u sigurnu kuću kada im je to bilo potrebno, a kao razloge navode nedostatak razumevanja za Romkinje u situaciji nasilja, stereotipe i predrasude prema Romkinjama, opstrukcije od profesionalaca u vezi sa smeštajem Romkinja u sigurne kuće, odustanak Romkinja od smeštaja zbog straha, sramote i slično, kao i zbog kratkog vremenskog perioda koje je moguće provesti u sigurnoj kući.[282]

---

ration with NGO's from Serbia, Kikinda, decembar 2018, str. 11–15. Dostupno na: http://sosvojvodina.org/wp-content/uploads/2019/01/VSOSN-Independent-GREVIO-REPORT-2018.-.pdf.

277 *Submission on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Serbia*, Joint submission by Women's rights organization FemPlatz and Mental Disability Rights Initiative MDRI-S, Pancevo & Belgrade, January 2019. Dostupno na: https://rm.coe.int/2019–01–18-grevio-submission-femplatz-mdris/168091f1ab.

278 *Ibid*.

279 *Nacionalni izveštaj o primeni CEDAW i Istanbulske konvencije u Republici Srbiji – Diskriminacija i nasilje prema Romkinjama,* Romski ženski centar Bibija, Beograd, 2019, str. 53.

280 *Ibid*.

281 *Special report to GREVIO Committee*, Udruženje Roma, Novi Bečej, 2018, str. 11. Dostupno na: https://rm.coe.int/arnb-grevio-shot-report/16808e64a7.

282 *Ibid*.

Od polovine 2017. godine u Srbiji je na snazi Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, koji je usvojen sa ciljem opšteg i jedinstvenog načina regulisanja postupanja državnih organa u vezi sa prevencijom i zaštitom od nasilja u porodici. Prema podacima iz oktobra 2019. godine, nakon 27 meseci primene zakona, prijavljeno je 109.000 slučajeva nasilja u porodici i izrađeno je 30.000 individualnih planova za zaštitu žrtve.[283] Broj hitnih mera izrečenih u 2018. godini bio je 27.042 od kojih je produženo 16.000, dok je u 2019. izrečeno 23.097 hitnih mera, od kojih je 12.675 produženo.[284]

Rezultati istraživanja o rodu i malokalibarskom oružju pokazuju da žene čine 64,2% svih lica koje su ubili članovi porodice, a od ukupnog broja ubistava koje su počinili članovi porodice, 42,2% su počinili intimni partneri, gde žene ponovo čine ogromnu većinu lica koje su ubili intimni partneri (88,1%). Više od polovine (51,9%) slučajeva nasilja u porodici koji su uključivali vatreno oružje rezultiralo je smrtnim ishodom, a verovatnoća smrtnog ishoda usled zloupotrebe vatrenog oružja je najveća u slučajevima nasilja u porodici i više od tri puta je češća od incidenata u kriminalnom kontekstu.[285]

U Srbiji i dalje ne postoji pouzdana zvanična statistika o femicidu, pa se podaci o broju ubijenih žena uglavnom prikupljaju iz medija.[286] U 2018. godini ubijeno je 35 žena, ali u 27 slučajeva nije bilo prethodnih prijava za nasilje, dok je do polovine novembra 2019. godine ubijeno 28 žena,[287] od kojih u 15 slučajeva nije bilo prijava nasilja.[288] Iako je predsednica Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost, Zorana Mihajlović, još 2018. godine obećala da će se založiti za osnivanje nadzornog tela za praćenje femicida u Srbiji,[289] do kraja 2019. godine ovo telo nije uspostavljeno.

Tokom 2018–2019. godine, u Srbiji je sprovedeno prvo interdisciplinarno istraživanje femicida, u koje su uključene sve pravosnažne presude za ubistva žena u Srbiji u periodu od 2015–2017. godine, koje su kvantitativno obrađene i 10 studija slučaja koje su kvalitativno obrađene, ispitivanje stavova profesionalaca zaduženih za prevenciju i zaštitu od nasilja, intervjue sa osuđenicima koji su počinili femicid u partnerskom odnosu, intervjue sa ženskim organizacijama koje pružaju podršku ženama u situaciji nasilja.[290]

283 Efekti primene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, Pravni portal, 4. oktobar. Dostupno na: https://www.pravniportal.com/efekti-primene-zakona-o-sprecavanju-nasilja-u-porodici/.

284 Statistika o nasilju nad ženama u Srbiji još uvek poražavajuća, *BETA*, 14. novembar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/statistika-o-nasilju-nad-zenama-u-srbiji-jos-uvek-porazavajuca/.

285 Dragan Božanić, *Rod i malokalibarsko oružje u Srbiji: Ključne činjenice*, UNDP SEESAC, Beograd, 2019, str. 9–21.

286 Više informacija dostupno na sajtu Mreže Žene protiv nasilja: https://www.zeneprotivnasilja.net/.

287 Na osnovu podataka iz medija, u drugoj polovini novembra ubijena je još jedna žena, tako da broj ubijenih žena u Srbiji iznosi 29 do 21. decembra 2019. godine.

288 Statistika o nasilju nad ženama u Srbiji još uvek poražavajuća, *BETA*, 14. novembar.

289 „FoNet, Mihajlović: Formirati telo za praćenje femicida", *Danas*, 18. maj 2018. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/mihajlovic-formirati-telo-za-pracenje-femicida.

290 Istraživanje je urađeno u okviru projekta „Iskorenjivanje i sprečavanje femicida u Srbiji", koji realizuju Kuća rodnih znanja i politika iz Novog Sada, FemPlatz iz Pančeva i Ženski istraživački centar za edukaciju i komunikaciju iz Niša.

Rezultati istraživanja pokazuju da je 74% femicida izvršeno u partnerskom i porodičnom kontekstu, od toga 49,3% prema bračnim, vanbračnim ili intimnim/emotivnim partnerkama, a 68% femicida izvršeno je u stanu/kući/dvorištu žrtve i/ili počinioca, što ukazuje da je dom i dalje najnesigurnije mesto za žene.[291] Istraživanje je pokazalo da je sudski postupak fokusiran na počinioca ubistva, a da se o ubijenoj ženi prikuplja veoma malo podataka, te izostaju podaci o obrazovanju žrtve (89,7%), zaposlenosti (69,1%), bračnom statusu ili da li je imala decu (41,2%), kao i o obraćanju institucijama nadležnim za zaštitu od nasilja pre ubistva (41,2%).[292] Skoro polovina žena koje su pre ubistva bile u nasilnoj partnerskoj vezi sa učiniocem nisu se obratile za pomoć i/ili podršku nijednoj instituciji (47,1%). Istraživanje je pokazalo da načini izvršenja ubistva u većini slučajeva pokazuju veliku brutalnost i svirepost prema žrtvi, a kao sredstva izvršenja korišćene su fizička sila, različiti predmeti, hladno i vatreno oružje. Odnos učinioca i žrtve pre izvršenja krivičnog dela bio je uglavnom loš, a ubistvu su prethodile svađe i rasprave, sa ili bez fizičkog nasilja.[293]

Imajući u vidu ovakvo stanje u vezi sa nasiljem prema ženama, CEDAW komitet je uputio niz preporuka Republici Srbiji, između ostalog, da sprovede analizu o rasprostranjenosti i uzrocima rodno zasnovanog nasilja prema ženama, uključujući žene iz višestruko diskriminisanih grupa; da razvije sveobuhvatnu strategiju i akcioni plan za eliminisanje svih oblika rodno zasnovanog nasilja prema ženama; da obezbedi da se slučajevi svih oblika nasilja prema ženama, uključujući i silovanje, pravilno istraže, da se počinioci procesuiraju i kazne sankcijama koje su srazmerne težini dela, da ojača multisektorsku saradnju za sprečavanje i borbu protiv svih oblika rodno zasnovanog nasilja i pružanje usluga žrtvama, da obezbedi da sve žene žrtve rodno zasnovanog nasilja imaju neometan pristup efikasnoj zaštiti od nasilja, kao i da unapredi sistem za prikupljanje i praćenje slučajeva svih oblika rodno zasnovanog nasilja, istovremeno osiguravajući razvrstavanje podataka prema vrsti nasilja i odnosima između počinilaca i žrtve.[294]

291 S. Konstantinović Vilić, N. Petrušić i K. Beker, *Društveni i institucionalni odgovor na femicid u Srbiji I,* FemPlatz, Pančevo, 2019. Dostupno na: http://femplatz.org/index.php?t7.

292 *Ibid*.

293 *Ibid*.

294 Zaključna razmatranja na četvrti periodični izveštaj Srbije, CEDAW, 8. mart, st. 24.

Dodatak I

Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju

- Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 1/90.
- 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 predelu, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 4/11.
- 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 koja se odnosi na bezbednost i zdravlje u poljoprivredi, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 2/19.
- Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, (Arhuska konvencija), *Sl. glasnik RS*, 38/09.
- Konvencija o državljanstvu udate žene, *Sl. list FNRJ (Dodatak*), 7/58.
- 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 prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 11/86.
- 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 protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dodatnim protokolima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/01.
- 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 i Dodatni protokol, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 2/02 i *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.
- Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 16/90 i *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 24/04 – dr. zakon.
- Okvirna konvencija o promenama klime, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 2/97.
- 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 o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/12.
- Protokol o statusu izbeglica, *Sl. list SFRJ* (*Dodatak*), 15/67.
- Protokol o teškim metalima uz Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/12.

- Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ*, 6/01.
- 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.
- 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.
- Akcioni plan za sprovođenje Strategije za prevenciju i kontrolu HIV infekcije u Republici Srbiji u periodu 2018-2021. godine, *Sl. glasnik RS*, 61/18.
- 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 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 94/16 i 35/19.
- 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.
- 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, 72/11 – dr. zakon i 6/15.
- 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 organizacija socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti, *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 obavljanja pojedinačnih policijskih poslova, *Sl. glasnik RS*, 6/16, 24/18 i 87/18.
- 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 opštim uslovima za obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija po režimu opšteg ovlašćenja, *Sl. glasnik RS*, 58/18.
- 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 tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude, *Sl. glasnik RS*, 19/07, 112/08 i 115/14.
- 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 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 izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine, *Sl. glasnik RS*, 114/13.
- 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 obučavanja i kategorijama građana koje za potrebe odbrane zemlje obučava Ministarstvo odbrane, *Sl. glasnik RS,* 76/19.
- 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 finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, *Sl. glasnik RS*, 8/12, 94/13 i 93/15.
- Uredba o tarifi za pružanje besplatne pravne pomoći, *Sl. glasnik RS,* 74/19.
- Uredba o vršenju verske službe u Vojsci Srbije, *Sl. glasnik RS,* 22/11.
- 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, 66/11 – odluka US, 67/13 – odluka US, 112/13 – autentično tumačenje i 8/15 – odluka US.
- Zakon o azilu i privremnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/18.
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, *Sl. glasnik RS*, 87/18.
- Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima, *Sl. glasnik RS*, 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – odluka US, 24/18, 41/18, 41/18 – dr. zakon, 87/18 i 23/19.
- Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 42/02, 111/09, 104/13, 65/14 – odluka US i 66/14.
- Zakon o bezbednosti hrane, *Sl. glasnik RS*, 41/09 i 17/19.
- 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 2019. godinu, *Sl. glasnik RS*, 95/18 i 72/19.
- Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika, *Sl. glasnik RS*, 41/18.
- Zakon o crkvama i verskim zajednicama, *Sl. glasnik RS*, 36/06.
- 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, 113/17 i 7/18.
- Zakon o državljanstvu Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 135/04, 90/07 i 24/18.
- 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, 99/14, 47/18 i 30/18-dr. zakon.
- 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 elektronskoj trgovini, *Sl. glasnik RS,* 41/09, 95/13 i 52/19.
- Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, *Sl. glasnik RS*, 16/02, 115/05, 107/09, 113/17 i 50/18.
- 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 glavnom gradu, *Sl. glasnik RS*, 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 37/19.
- Zakon o graničnoj kontroli, *Sl. glasnik RS,* 24/18.
- Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. glasnik RS*, 55/14 i 35/19.
- 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 izmeni Zakona o privremenom uređivanju naplate takse za javni medijski servis, *Sl. glasnik RS*, 108/16.
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Sl.glasnik RS*, 106/15, 106/16 – autentično tumačenje, 113/17 –autentično tumačenje i 54/19.
- Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. glasnik RS*, 55/14 i 35/19.
- 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.
- Zakon o komunalnoj miliciji, *Sl. glasnik RS*, 49/19.
- Zakon o lobiranju, *Sl. glasnik RS,* 87/18 i 86/19 – dr. zakon.
- Zakon o lokalnim izborima, *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 i 54/11.
- Zakon o ljudskim ćelijama i tkivima, *Sl. glasnik RS*, 57/18.
- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o matičnim knjigama, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 145/14 i 47/18.
- 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, 104/09 i 50/18.
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 20/14 – odluka US, 55/14 i 47/18.
- 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 i 95/18 – autentično tumačenje.
- 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 i 27/18 – dr. zakoni.
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, 55/13, 101/17, 27/18 – dr. zakon i 10/19.
- Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja, *Sl. glasnik RS,* 104/13.
- Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 116/07 i 72/12.
- Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 49/13 – odluka US, 74/13 – odluka US, 55/14 i 87/18.
- Zakona 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, 30/10 – dr. zakon, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18 i 46/19 – odluka US.
- 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 pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, *Sl. glasnik RS,* 50/18.
- Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, 6/16, 24/18 i 87/18.
- 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 dodatu vrednost, *Sl. glasnik RS*, 84/04, 86/04 – ispr., 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 5/15, 83/15, 5/16, 108/16, 7/17, 113/17, 13/18 i 30/18.
- 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 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 potvrđivanju Ugovora o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 između Republike Srbije i Evropske investicione banke, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 11/17 i *Sl. glasnik RS*, 67/19.
- Zakon o potvrđivanju finansijskog ugovora Partnerstvo za lokalni razvoj između Republike Srbije i Evropske investicione banke, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 6/19.
- Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Indije o saradnji u oblasti zdravlja bilja i biljnog karantina, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 2/19.
- 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 presađivanju ljudskih organa, *Sl. glasnik RS*, 57/18.
- 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 načina isplate penzija, *Sl. glasnik RS*, 116/14.
- Zakon o privremenom uređivanju naplate takse za javni medijski servis, *Sl. glasnik RS*, 112/15.

- 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 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 psihoaktivnim supstancama, *Sl. glasnik RS*, 99/10 i 57/18.
- Zakon o radu, *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17– odluka 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 – dr. zakon, 30/10, 47/18 i 48/18 – ispr.
- 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 korupcije, *Sl. glasnik RS*, 35/19.
- 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 sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta, *Sl. glasnik RS*, 41/09 i 17/19.
- Zakon o sredstvima za zaštitu bilja, *Sl. glasnik RS*, 41/09 i 17/19.
- 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*, 24/18 i 31/19.
- 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, 113/17 i 87/18.
- Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo, *Sl. glasnik RS,* 91/15 i 50/18.
- 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*, 27/18.
- 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, 27/18 – dr. zakon i 73/18.
- Zakona o Vojsci Srbije, *Sl. glasnik RS,* 116/07, 88/09, 101/10 (dr. zakon), 10/15, 88/15 (US) i 36/18.
- Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 88/09 i 55/12 – odluka US.
- Zakon o volontiranju, *Sl. glasnik RS*, 36/10.
- 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, 113/17 i 50/18.
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10 i 38/15.
- Zakon o zaštiti konkurencije, *Sl. glasnik RS,* 51/09 i 95/13.
- Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, *Sl. glasnik RS*, 45/13.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, 87/18.
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ*, 11/02 i *Sl. list SCG*, 1/03 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, 72/09 – dr. zakon, 97/13 – odluka US i 47/18.
- 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 zaštiti uzbunjivača, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, 79/05 i 54/07.
- Zakon o zdravlju bilja, *Sl. glasnik RS*, 41/09 i 17/19.
- 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.
- Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14 i 35/19.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14(497.11)"2019"

LJUDSKA prava u Srbiji 2019 : pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava / [urednik Vesna Petrović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2020 (Beograd : Dosije studio). – 347 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji ; 34 / [Beogradski centar za ljudska prava])

Tiraž 300. – Str. 17–19: Predgovor / Vesna Petrović. – Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju: str. 333–337. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Registar.

ISBN 978-86-7202-213-1

1. Петровић, Весна, 1955– [уредник] [аутор додатног текста]

а) Људска права – Србија – 2019

COBISS.SR-ID 283065356

Društveno politički uslovi u Srbiji u 2019. godini nisu bili nimalo povoljni za ostvarivanje ljudskih prava iz mnogo razloga. Populističkom retorikom i upornim ponavljanjem da je bezbednost države ugrožena, stvorena je atmosfere straha među građanima i uzdržanost stručnjaka kada je reč o kritikama odluka vlasti koje se tiču njihovih oblasti. Dominanatan je uticaj politike na skoro sve sfere društvenog života, institucije se sve više urušavaju, sve je manje tolerancije u društvu a odsustvo solidarnosti ugrožava položaj posebno ranjivih kategorija građana Srbije.

Ohrabruje to što su celu godinu obeležili protesti jednog broja građana i građanki u gradovima u Srbiji, što uliva tračak nade da će politika čuti glas građana. S druge strane obeshrabruje neuspeli pokušaj dijaloga političkih aktera o uslovima za održavanje izbora u 2020. godini.

Odsustvo demokratskog dijaloga uslovilo je, sada već nepremostive, podele u društvu. Podelama doprinosi oštra retorika i neprimereni način komunikacije zvaničnika na vlasti, ne samo sa političkiom opozicijom već sa svima koji izražavaju kritičke stavove. Godinu su obeležili sve učestaliji napadi predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti na pojedine građane, aktiviste civilnog društva, sudije i tužioce, medije i novinare koji se bave istraživačkim novinarstvom i prate rad državnih organa i o tome izveštavaju javnost, na sindkate koji ukazuju na probleme u svojim radnim sredinama, na profesore i studente, jednostavno na sve koji drugačije misle i spremni su da javno izraze kritčki stav. Posebno su opasni napadi i kritike na rad predstavnika pravosudnih organa, koji su, u poređenju s prethodnom godinom sve učestaliji, čime se ozbiljno narušavaju načela vladavine prava i nezavisnosti pravosudne grane vlasti.

IZBOR IZ IZDANJA BEOGRADSKOG CENTRA ZA LJUDSKA PRAVA

Biblioteka LJUDSKA PRAVA

Vojin Dimitrijević – Milan Paunović – Vladimir Đerić, *Ljudska prava – udžbenik,* 1997.

Andraž Zidar, *Lustracija*, 2001.

Kristijan Tomušat, *Ljudska prava između idealizma i realizma*, 2006.

Ivan Janković, *Zabrana zlostavljanja – Priručnik za policiju i zatvorsko osoblje*, 2010.

Radmila Dragičević Dičić, Marija Vuković Stanković, Lena Petrović, *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, 2016

Biblioteka DOKUMENTI

Vesna Petrović (ur.), *Zbirka odluka o ljudskim pravima IV – Presude Evropskog suda za ljudska prava o pitanjima koja se odnose na maloletnike*, 2006.

Raija Hanski i Martin Šajnin, *Najvažniji slučajevi pred Komitetom za ljudska prava*, 2007.

Biblioteka UDŽBENICI

Antonio Kaseze, *Međunarodno krivično pravo*, 2005.

Vojin Dimitrijević – Dragoljub Popović – Tatjana Papić – Vesna Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, drugo izdanje 2007.

Vojin Dimitrijević – Obrad Račić – Vladimir Đerić – Tatjana Papić – Vesna Petrović – Saša Obradović, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, III izd. 2012.

Biblioteka IZVEŠTAJI

Slobodanka Nedović – Aleksandra Jovanović, *Stanje ekonomskih i socijalnih prava u SR Jugoslaviji* (na srpskom i engleskom jeziku), 1998.

Ljudska prava u Jugoslaviji 1998, *1999*, *2000*, *2001*, *2002* (na srpskom i engleskom jeziku), 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.

Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003, *2004*, *2005* (na srpskom i engleskom jeziku), 2004, 2005, 2006.

Žarko Marković (ur.), *Postupanje prema licima lišenim slobode*, (na srpskom i engleskom jeziku), 2010.

Ljudska prava u Srbiji 2006, *..., 2019* (na srpskom i engleskom jeziku), 2007, ..., 2020.

Pravo na azil u Republici Srbiji 2014, ..., 2019 (na srpskom i engleskom jeziku), 2015, ..., 2020.

POSEBNA IZDANJA

Konstantin Obradović, *Opšta načela odgovornosti država za međunarodne protivpravne čine*, 2000.

Tomas Burgental, *Dete sreće*, 2010.

Vojin Dimitrijević, *Terorizam*, 2017