Beogradski centar za ljudska prava

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI

2012

Biblioteka
Izveštaji
18

Biblioteka
Izveštaji

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2012
PRAVO, PRAKSA I MEĐUNARODNI
STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

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

Za izdavača
dr Vesna Petrović

Urednici
dr Vesna Petrović
Vladan Joksimović

Fotografija na koricama
Mihajlo Vasiljević

Korektor
Jasmina Alibegović

ISBN 978-86-7202-141-7

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2012

PRAVO, PRAKSA I
MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2013

Embassy
of the Federal Republic of Germany
Belgrade

Kingdom of the Netherlands

Objavljivanje Izveštaja pomogle su
Ambasada Savezne Republike Nemačke i Ambasada Kraljevine Holandije.

Stavovi izneti u Izveštaju su stavovi saradnika
Beogradskog centra za ljudska prava.

Sadržaj

Skraćenice 13

Predgovor 17

Uvod 21

Rezime 27

1. Ispunjavanje obaveza po međunarodnim ugovorima 27
2. Garancije poštovanja ljudskih prava na nacionalnom planu – pravni lekovi 27
3. Srbija pred Evropskim sudom 28
4. Ratifikacija međunarodnih ugovora o ljudskim pravima 28
5. Zaštita ljudskih prava pred Ustavnim sudom 28
6. Reforma pravosuđa 29
7. Politički život i izbori 2012 29
8. Ovlašćenja tajnih službi i zaštita privatnosti 30
9. Sloboda okupljanja 30
10. Sloboda udruživanja 31
11. Restitucija imovine 31
12. Stanje ekonomskih i socijalnih prava 32

I OPŠTI USLOVI ZA OSTVARENJE LJUDSKIH PRAVA 33

1. Srbija i međunarodni ugovori o ljudskim pravima 33

2. Položaj međunarodnih ugovora o ljudskim pravima u ustavnom poretku Srbije 35

3. Ograničenja i derogacije ljudskih prava 36
   3.1. Ograničenja 36
   3.2. Derogacija ljudskih prava 38

4. Delotvornost pravnih lekova za zaštitu ljudskih prava u pravnom sistemu Srbije 38
   4.1. Opšte 38

4.2. Redovni pravni lekovi 39
4.3. Ustavna žalba i njena delotvornost 41
4.4. Sprovođenje odluka međunarodnih organa 43
4.5. Preporuke 44

5. Regulatorna tela i nezavisne institucije 44
5.1. Kadrovska osposobljenost i legitimitet nezavisnih institucija . . . 45
5.2. Sredstva za rad nezavisnih institucija 47
5.3. Reagovanja zakonodavne i izvršne vlasti na incijative i predloge regulatornih tela i nezavisnih institucija 50
5.4. Izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana i Zakona o postupku informacijama od javnog značaja 51
5.5. Poverenje građana u institucije i dostupnost institucijama 53
5.6. Preporuke 55

6. Zabrana diskriminacije 56
6.1. Opšte 56
6.2. Nacionalne manjine i manjinska prava 56
6.2.1. Opšte 56
6.2.2. Nacionalni sastav Republike Srbije 58
6.2.3. Zabrana diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina 58
6.2.4. Ravnopravno učešće u javnim poslovima i političkom životu . 62
6.2.5. Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti 64
6.2.6. Pravo na očuvanje posebnosti/identiteta 65
6.2.7. Upotreba jezika 67
6.2.8. Pravo na potpuno i nepristrasno informisanje na jeziku nacionalne manjine 71
6.2.9. Nacionalni saveti 72
6.2.10. Zabrana nasilne asimilacije 73
6.2.11. Zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina pred nezavisnim telima 74
6.2.12. Preporuke 77
6.3. Osobe sa fizičkim i mentalnim invaliditetom 78
6.3.1. Opšte 78
6.3.2. Zapošljavanje osoba sa invaliditetom 78
6.3.3. Inkluzivno obrazovanje 80
6.3.4. Lišenje poslovne sposobnosti osoba sa psihosocijalnim i intelektualnim teškoćama 81
6.3.5. Pitanje deinstitucionalizacije 82

6.3.6. Psihijatrijske bolnice i ustanove socijalne zaštite 83
6.3.7. Zaštita od zlostavljanja 86
6.3.8. Preporuke 87
6.4. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena 88
6.4.1. Opšte 88
6.4.2. Institucionalni mehanizmi za zaštitu rodne ravnopravnosti . . . 89
6.4.3. Posebna zaštita žena i materinstva. 90
6.4.4. Učešće žena u političkom životu. 92
6.4.5. Preporuke 93
6.5. Osobe drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta 94
6.5.1. Opšte 94
6.5.2. Stavovi građana prema LGBT zajednici i primena propisa . . . 94
6.5.3. Nasilje 97
6.5.4. Sudski postupci 98
6.5.5. Diskriminacija transseksualnih osoba 99
6.5.6. Preporuke 100
6.6. Položaj Roma – socijalna ugroženost i diskriminacija. 100
6.6.1. Opšte 100
6.6.2. Raseljavanje nefomalnih romskih naselja 102
6.6.3. Preporuke 104

II POSEBNA PRAVA 107

1. Pravo na život 107
1.1. Opšte 107
1.2. Zakonska zaštita prava na život 108
1.3. Upotreba smrtonosne sile od strane državnih organa. 110
1.4. Presuda Evropskog suda u predmetu Mladenović 115
1.5. Preporuke. 116

2. Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode. 116
2.1. Opšte 116
2.2. Upotreba sile od strane državnih organa. 119
2.3. Zasnivanje presude na dokazima prikupljenih mučenjem 123
2.4. Materijalni uslovi u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija u pritvorskim jedinicama 124
2.5. Presuda Evropskog suda u predmetu Hajnal protiv Srbije. 127
2.6. Preporuke. 127

3. Zabrana ropstva i prinudnog rada 128
3.1. Opšte 128
3.2. Trgovina ljudskim bićima 129
3.3. Trgovina ljudskim organima 135
3.4. Krijumčarenje ljudi 136
3.5. Prinudni rad 137
3.6. Preporuke 138

4. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti 139
4.1. Zabrana samovoljnog hapšenja i lišenja slobode 139
4.2. Pravo na obaveštenje o razlozima hapšenja i o optužbi 145
4.3. Izvođenje pred sudiju u najkraćem roku i pravo na suđenje ili oslobađanje u razumnom roku 146
4.4. Pravo na žalbu sudu zbog lišenja slobode 148
4.5. Pravo na naknadu štete zbog nezakonitog lišenja slobode 151
4.6. Preporuke 151

5. Pravo na pravično suđenje 152
5.1. Sudski sistem 152
5.2. Ustavno sudstvo 154
5.3. Nezavisnost i nepristrasnost sudova 155
5.3.1. Izbor sudija 155
5.3.2. Prestanak sudijske funkcije i disciplinski postupak 159
5.3.3. Garancije nezavisnosti sudija (izuzeće, dodela predmeta, nepremestivost) 160
5.3.4. Nespojivost sudijske funkcije 160
5.4. Pravičnost postupka 161
5.4.1. Suđenje u razumnom roku 161
5.4.2. Javnost rasprave i javnost presude 163
5.5. Garantije optuženima za krivična dela 164
5.5.1. Pretpostavka nevinosti 165
5.5.2. Obaveštenje o optužbi, bez odlaganja i na jeziku koji optuženi razume 165
5.5.3. Zabrana suđenja u odsustvu i pravo na odbranu 166
5.5.4. Zabrana samooptuživanja 167
5.5.5. Položaj svedoka 167
5.6. Preporuke 168

6. Pravo na privatnost 168
6.1. Opšte 168
6.2. Porodični život i porodica 170
6.3. Abortus 172
6.4. Tajnost prepiske 173
6.5. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti 178
6.6. Preporuke 184

7. Sloboda misli, savesti i veroispovesti 185
7.1. Opšte 185
7.2. Zakonska regulativa i ravnopravnost verskih zajednica 185
7.3. Zabrana verske zajednice i brisanje iz Registra 188
7.4. Opšta ocena uređenja verskih sloboda u Srbiji 188
7.5. Preporuke 188

8. Sloboda izražavanja 189
8.1. Opšte 189
8.2. Osnivanje i rad elektronskih medija 190
8.3. Dekriminalizacija klevete 191
8.4. Zabrana propagande rata i pozivanja na nacionalnu rasnu ili versku mržnju 191
8.5. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja 193
8.6. Položaj medija i novinara 194
8.7. Uloga države i vlasništvo medija 194
8.8. Materijalni položaj medija i novinara 195
8.9. Napadi, suđenja i pritisci na novinare 197
8.10. Neprofesionalno ponašanje medija i novinara 198
8.11. Preporuke 199

9. Sloboda mirnog okupljanja 199
9.1. Opšte 199
9.2. Praksa Ustavnog suda u pogledu prava na slobodu okupljanja . . 203
9.3. Zakon o okupljanju građana 205
9.3.1. Mesto održavanja okupljanja 206
9.3.2. Prijava skupa 207
9.4. Ograničenja slobode okupljanja 210

9.5. Pravni lekovi 215
9.6. Odgovornost organizatora i sankcije. 216
9.7. Uloga policije 217
9.8. Preporuke. 217

10. Sloboda udruživanja 218
10.1. Opšte 218
10.2. Udruženja građana (nevladine organizacije). 218
10.3. Ograničenje i zabrana rada udruženja. 223
10.4. Udruživanje stranaca 230
10.5. Političke partije 231
10.6. Prestanak rada i zabrana 232
10.7. Sindikati. 232
10.8. Udruživanje javnih službenika i bezbednosnih snaga 233
10.9. Preporuke. 234

11. Pravo na mirno uživanje imovine. 234
11.1. Opšte 234
11.2. Povraćaj bespravno oduzete imovine i obeštećenje ranijih vlasnika 236
11.3. Stanarsko pravo. 237
11.4. Preporuke. 238

12. Politički život 238
12.1. Opšte 238
12.2. Izborno pravo 239
12.3. Izborni postupak 239
12.4. Mandati narodnih poslanika (prestanak mandata i ostavke) 241
12.5. Izbori 2012. 243
12.6. Finansiranje političkih aktivnosti 246
12.7. Preporuke. 247

13. Pravo na azil 248
13.1. Opšte 248
13.2. Pristup teritoriji Republike Srbije i pristup postupku za dobijanje azila. 248
13.2.1. Načela. 251

13.2.2. Prvostepeni postupak 252
13.2.3. Postupci po žalbi 252
13.2.4. Primena koncepta sigurne treće zemlje i kršenje zabrane vraćanja 253
13.2.5. Statistike i opšta ocena. 255
13.3. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita 256
13.3.1. Smeštaj 256
13.3.2. Integracija. 257
13.4. Maloletni tražioci azila bez pratnje. 257
13.5. Preporuke. 259

14. Pravo na obrazovanje 259
14.1. Opšte 259
14.2. Preporuke. 265

15. Pravo na rad 266
15.1. Opšte 266
15.2. Pravo na pomoć prilikom zapošljavanja i za slučaj nezaposlenosti 268
15.3. Prava radnika u vezi s prestankom radnog odnosa. 270
15.4. Utuživanje prava iz radnih odnosa 272
15.5. Preporuke. 275

16. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada 275
16.1. Pravična zarada i jednaka nagrada za rad. 275
16.2. Pravo na odmor, razonodu i ograničeno radno vreme 277
16.3. Zaštita na radu. 278
16.4. Pravo na štrajk. 280
16.5. Preporuke. 281

17. Pravo na socijalno obezbeđenje 282
17.1. Opšte 282
17.2. Pravo na zaštitu porodice 285
17.3. Preporuke. 288

18. Pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje 288
18.1. Opšte 288
18.2. Zdravstveno osiguranje 289

18.3. Izveštaji o kvalitetu zdravstvene zaštite u Srbiji 290
18.4. Prava pacijenata. 291
18.5. Preporuke. 292

Dodatak I 293

Dodatak II 299

Skraćenice

AI – Amnesty International

ANEM – Asocijacija nezavisnih elektronskih medija

APV – Autonomna Pokrajina Vojvodina

BDP – Bruto društveni proizvod

BIA – Bezbednosno informativna agencija

BNV – Bosansko nacionalno vijeće

CeSID – Centar za slobodne izbore i demokratiju

CoE – Savet Evrope

CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja

dok. UN – dokument Ujedinjenih nacija

DRI – Državna revizorska institucija

DS – Demokratska stranka

DSS – Demokratska stranka Srbije

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

ECmHR – Evropska komisija za ljudska prava

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

ESP – revidirana Evropska socijalna povelja

EU – Evropska unija

EULEX – Misija vladavine prava Evropske unije

EZ – Evropska zajednica

FHP – Fond za humanitarno pravo

FNRJ – Federativna Narodna Republika Jugoslavija

GRECO – The Group of States against Corruption

GSA – Gej strejt alijansa

Haški tribunal/ICTY – Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju

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

Izveštaj 2003 – Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, 2004.

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

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

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

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

Izveštaj: jul–oktobar 2012 – Izveštaj: Položaj tužioca azila u Srbiji (jul–oktobar 2012), Beogradski centar za ljudska prava, 2012, dostupno na: http://azil.rs/doc/Izvestaj_3_azil_FINAL_rev.pdf

Izveštaj MDRI-Srbija – Sklonjeni i zaboravljeni – Segregacija i zanemarivanje dece sa smetnjama u razvoju i odraslih osoba sa intelektualnim teškoćama u Srbiji

KESK – Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava

KPZ – Kazneno popravni zavod

KZ – Krivični zakonik Srbije

LDP – Liberalno demokratska partija

LGBT – Lezbijska – gej – biseksualna – transrodna

LGBT populacija – LGBT populacija u Srbiji – stanje ljudskih prava i društveni položaj, Izveštaj Zaštitnika građana, Beograd, 2011.

LGBT i reforma – Radoman J. i dr., LGBT populacija i reforma sektora bezbednosti u Republici Srbiji, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2011.

MKT – Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju

MOR – Međunarodna organizacija rada

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

NVO – nevladine organizacije

Novi ZKP – novi Zakonik o krivičnom postupku

Novi ZPP – novi Zakon o praničnom postupku

NPM – Nacionalni preventivni mehanizam

NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje

NUNS – Nezavisno udruženje novinara Srbije

ODIHR – Biro za demokratske institucije i ljudska prava

Odgovori – Odgovori Vlade Srbije na Upitnik Evropske komisije

OEBS – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

OIPV – Odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine

OSCE – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

PESK – Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

PGP – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

PJP – Posebne jedinice policije

PUPS – Partija ujedinjenih penzionera Srbije

PZ – Porodični zakon

RIK – Republička izborna komisija

RRA – Republička radiodifuzna agencija

RS – Republika Srbija

RTS – Radio-televizija Srbije

RZZO – Republički zavod za zdravstveno osiguranje

SCG – Srbija i Crna Gora

SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija

Sl. glasnik – Službeni glasnik

Sl. list – Službeni list SFRJ i SCG

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

SNS – Srpska napredna stranka

SPS – Socijalistička partija Srbije

SPO – Srpski pokret obnove

Srbija – Republika Srbija

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

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

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

SRJ – Savezna Republika Jugoslavija

SRS – Srpska radikalna stranka

SUS – Savezni ustavni sud

UN – Organizacija ujedinjenih nacija

UNESCO – Organizacija ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu

UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice

UNS – Udruženje novinara Srbije

Ustav Srbije – Ustav Republike Srbije

Venecijanska komisija – Evropska komisija za demokratiju putem prava Saveta Evrope

VBA – Vojno bezbednosna agencija

VOA – Vojno obaveštajna agencija

VSS – Visoki savet sudstva

ZIKS – Zakon o izvršenju krivičnih sankcija

ZINP – Zakon o izboru narodnih poslanika

ZLI – Zakon o lokalnim izborima

ZKP – Zakonik o krivičnom postupku

ZNSNM – Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina

ZOE – Zakon o eksproprijaciji

ZOP – Zakon o prekršajima

ZOR – Zakon o radu

ZOS – Zakon o strancima

ZPP – Zakon o parničnom postupku

ZPRZOSI – Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom

ZSDOSI – Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom

ZUS – Zakon o Ustavnom sudu

ZVP – Zakon o vanparničnom postupku

ZZO – Zakon o zdravstvenom osiguranju

ZZPL – Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

ZZZ – Zakon o zdravstvenoj zaštiti

YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava

Predgovor

Beogradski centar za ljudska prava objavljuje izveštaje o stanju ljudskih prava od 1998. godine. Svrha objavljivanja sintetičkih izveštaja je da se prikažu i ocene ustavna i zakonska rešenja u oblasti ljudskih prava u Srbiji i ukaže na unapređenja ili neusaglašenost zakonodavstva Srbije s međunarodnim (univerzalnim i evropskim) standardima, odnosno svim onim ugovorima koje je Srbija ratifikovala i tako se obavezala da ove ugovore implementira u nacionalno zakonodavstvo i da ih poštuje u praksi.

Saradnici Beogradskog centar za ljudska prava redovno prate zakonodavne aktivnosti u cilju anlaize usklađenosti zakona s međunarodnim standardima. Detaljna analiza zakona koji su usvojeni ranijih godina nalazi se u našim ranijim izveštajima i na njih se ukazuje u samom tekstu. U ovom izveštaju su detaljnije analizirani zakoni ili izmene zakona usvojene u toku 2012. godine.

U toku 2012. godine obavljeno je i obimno istraživanje prakse sudova u Srbiji, kada je u pitanju primena međunarodnih standarda u odlučivanju u postupcima u kojima se stranke pozivaju na kršenja ljudskih prava. Posebno je analizirana praksa Ustavnog suda Srbije budući da ovaj sud odlučuje po ustavnim žalbama.

Sledeći raniju praksu u radu na izveštaju su korišćeni i svi raspoloživi izvori, odnosno, sistematski su praćena izveštavanja u medijima, izveštaji i saopštenja međunarodnih i domaćih nevladinih organizacija. Iz obimne građe izdvojene su one pojave koje ukazuju da se pojedina prava ozbiljno krše, tako da se u Izveštaju ne daju konačne ocene, već se samo prenosi ono što su mediji ili izveštaji o stanju ljudskih prava objavili.

U Srbiji je, u 2012. godini, izlazilo 15 dnevnih listova, isto kao i godinu dana ranije, sa tiražom od oko 800.000 primeraka, od koga dve trećine otpada na tabloide. Tokom godine ugašena su dva dnevnika i pokrenuta dva nova.

Od tih 15 dnevnika tri su regionalna, dva sportska, jedan ekonomski i jedan besplatni. Od preostalih osam, pet njih je relevantno po uticaju i distribuciji na teritoriji cele zemlje. Upravo tih pet – *Politiku*, *Danas*, *Blic*, *Večernje novosti* i *Kurir* – pratili su, za potrebe ovog izveštaja, saradnici Beogradskog centra. Praćeni su i nedeljnici *NIN* i *Vreme*, korišćene su i vesti novinskih agencija *Tanjug*, *Beta* i *Fonet*, kao i vesti sa internet sajtova ovih novinskih kuća i sajta *B92*. Za izveštaj su korišćene i vesti i saopštenja medijskih udruženja.

Za izveštaj o stanju ljudskih prava u Srbiji u 2012, izdvojeno je 7.950 tekstova, što je za četvrtinu više (6.256) od broja izdvojenih napisa za izveštaj za 2011.

Prvo mesto po učestanosti zauzimaju tekstovi o političkim pravima i demokratiji (28,86 odsto) koji su se, u 2011, nalazili na drugom mestu sa 16,34 odsto.

Razlozi za ovo znatno uvećanje (1.300 napisa), su opšti izbori u prvoj polovini godine, brojna prekomponovanja tek izabranih lokalnih vlasti, politički obračuni pobedničke koalicije koju predvodi Srpska napredna stranka sa poraženom koalicijom koju predvodi Demokratska stranka, kao i aktivnosti oko pregovora o Kosovu i Metohiji i pitanje njegovog statusa.

Tekstovi o pravu na pravično suđenje (22,11 odsto) su u 2012. zauzeli drugo mesto dok su u 2011. oni bili na četvrtom mestu sa 13,74 odsto. Uzrok tog uvećanja je uglavnom talas borbe protiv korupcije i privrednog kriminala koji je pokrenula nova srbijanska Vlada u kome je uhapšen i najbogatiji srpski biznismen Miroslav Mišković.

Na trećem mestu po brojnosti, sa 9,30 odsto, nalaze se tekstovi o socijalnim i ekonomskim pravima koja su zadržala isto mesto kao i u 2011 (15,12 odsto). Razlog za to je teška ekonomska i socijalna situacija koja je u 2012. postala još teža, a smanjenje broja tekstova je najverovatnije posledica zamora ovom temom.

Na četvrtom mestu među tekstovima posvećenim ljudskim pravima našli su se članci o prevladavanju prošlosti (8,42 odsto) koji su u 2011. bili na prvom mestu sa 18,03 odsto. Pad broja tekstova koji se bave radom Haškog tribunala, domaćim suđenjima za ratne zločine i rehabilitacijama, posledica je pre svega praktično završene saradnje sa tim međunarodnim sudom.

Peto mesto pripalo je člancima koji se bave slobodom izražavanja (8,29 odsto), kao i u 2011. (8,33 odsto). Ovo kontinuirano visoko učešće u izdvojenim tekstovima potkrepljuje tvrdnju da se problemi na ovom polju ne rešavaju već uvećavaju jer je broj tekstova o ovoj temi kvantitativno uvećan u 2012. za jednu petinu.

Na šestom mestu su tekstovi o odnosu prema nasilju (7,68 odsto), koji su u 2011. bili na devetom mestu (2,85 odsto). Taj rast je posledica porasta nasilja u društvu, izazvanog teškom socijalnom i ekonomskom situacijom ali i prećutnom podrškom koju nasilju pružaju političke i sudske vlasti svojim nečinjenjem ili mlakim i sporim reakcijama.

Sedmo mesto zauzima tema diskriminacije (3,24 odsto). Ovo je znatno manji procenat nego u 2011. (5,74 odsto). To međutim ne znači da je diskriminacije manje već svedoči da je tolerancija na diksriminaciju porasla.

Slede tekstovi o položaju manjina sa 2,50 odsto (2011 – 3,36 odsto), o položaju nezavisnih tela sa 2,11 odsto (2011 – 2,65 odsto) i reformi sudstva sa 1,54 odsto (2011 – 2,56 odsto).

Na jedanaestom mestu su članci o radu Ustavnog suda Srbije sa 1,48 odsto (2011 – 0,62 odsto), a slede tekstovi o položaju verskih zajednica sa 1,31 odsto (2011 – 2,52 odsto).

Trinaesto mesto po učestanosti zauzimaju tekstovi o slobodi međunarodnog kretanja sa 1,20 odsto (2011 – 3,02 odsto), gde su smešteni i napisi o azilantima. Slede tekstovi o trgovini ljudima sa 0,98 odsto (2011 – 1,15 odsto) i vraćanju imovine sa 0,32 odsto (2011 –1,55 odsto).

Na začelju se nalaze članci o Srbiji pred međunarodnim telima sa 0,30 odsto (2011 – 0,94 odsto) koji pokrivaju i obraćanje naših građana Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu, kao i oni o reformi krivičnog zakonodavstva sa 0,18 odsto (2011 – 0,27 odsto). Na samom kraju su napisi posvećeni nevladinim organizacijama sa 0,17 odsto (2011 – 0,71 odsto).

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

Izveštaj su izradili saradnici Beogradskog centra za ljudska prava: Andrea Čolak, Iva Danilović, Dina Dobrković, Bojan Gavrilović, Vidan Hadži Vidanović, Vladan Joksimović, Nikola Kovačević, Anđelka Marković, Žarko Marković, Marina Mijatović, Nevena Nikolić, Lena Petrović, Dušan Pokuševski, Ivan Protić, Una Protić, Imola Soros, Duška Tomanović, Sonja Tošković, Ana Trkulja i Jovana Zorić.

Objavljivanje Izveštaja podržale su Ambasada Nemačke u Beogradu i Ambasada Kraljevine Holandije u Beogradu, pa koristimo priliku da im se zahvalimo što podržavaju naše napore da doprinesemo unapređenju i zaštiti ljudskih prava.

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

Uvod

U Srbiji je 2012. bila godina izbora. Izbori su, u skladu s praksom u proteklih nekoliko izbornih ciklusa i pod izgovorom ekonomičnosti, bili održani na svim nivoima vlasti. Birani su odbornici većine opština, predstavnici gradskih vlasti, narodni poslanici i predsednik države. Nakon održanog prvog kruga izbora, 6. maja 2012. postalo je jasno da dve najveće stranke, Demokratska stranka (22,3%) i Srpska napredna stranka (24%), imaju približno istu podršku građana. Delovalo je, međutim, da Demokratska stranka, koja se deklariše kao politička opcija socijaldemokratske orijentacije, poseduje znatno veći koalicioni kapacitet nego njihov glavni suparnik koji je u trenutku izbora još uvek imao problema da ubedi birače u svoje pomeranje na političkoj mapi Srbije sa pozicije ekstremne desnice ka poziciji desnog centra. Demokratska stranka i partije okupljene oko nje takođe su se uzdale u popularnost predsednika Republike Borisa Tadića, koji je odlučio da skrati svoj mandat postavši tako aktivni učesnik izbora. Iako nije potpuno jasno zbog čega su predsednički izbori održani gotovo godinu dana pre nego što je trebalo da budu održani, veoma je verovatno da je tada vladajuća Demokratska stranka verovala da će Tadićevo učešće na izborima doneti i više glasova samoj stranci. Čak i kada je Srpska napredna stranka dobila više poslanika od Demokratske stranke na parlamentarnim izborima, mnogi su verovali u pobedu Tadića u drugom krugu predsedničkih izbora i kreiranje Vlade u sastavu sličnom onom iz 2008.

Međutim, u drugom krugu je pobedio tadašnji predsednik Srpske napredne stranke Tomislav Nikolić nakon čega su pregovori oko formiranja Vlade Srbije promeniil tok. Nakon gotovo dva meseca pregovora, Vlada je konačno formirana, a njenu okosnicu čine Srpska napredna stranka i Socijalistička partija Srbije. Na čelu Vlade našao se predsednik Socijalističke partije Srbije koja je bila manjinski partner u prethodnoj Vladi. Socijalistička partija, nakon znatnog pada popularnosti po svrgavanju Slobodana Miloševića, koji je bio njen prvi predsednik, iskusila je renesansu na izborima 2012. osvojivši gotovo 150% više glasova nego na prethodnim izborima 2008. Tako se ova partija učvrstila na trećem mestu po podršci građana. Ovo joj je omogućilo da odigra presudnu ulogu u opredeljivanju sastava i pravca novoizabrane Vlade.

Novoformirana Vlada Srbije predstavlja veoma čudan kompromis. U Vladi su ostali svi manjinski partneri koji su sa Demokratskom strankom formirali Vladu 2008, ali je većinski partner zamenjen izlaskom Demokratske stranke i dolaženjem na njeno mesto Srpske napredne stranke. Iako daleko iza Srpske napredne stranke po ukazanom poverenju građana, Socijalistička partija je dobila mesto premijera i

ministra policije dok se Srpska napredna stranka zadovoljila mestom prvog potpredsednika Vlade, ministra odbrane i ministra pravde. Ministarstvo finansija pripalo je Ujedinjenim regionima Srbije, stranci koja je učestvovala i u sastavu prethodne Vlade, dok su razvojna ministarstva podeljena između Socijalističke partije, Napredne stranke i manjih partnera. Nesrazmernost učešća Napredne stranke u Vladi s obzirom na podršku koju je dobila na izborima veoma je primetna, ali je ne treba preuveličavati. Iako se čini da su predstavnici Napredne stranke nešto manje zastupljeni u Vladi nego što bi se to moglo očekivati, treba imati u vidu da je stranka preuzela kontrolu nad službama bezbednosti i preuzela odgovornost za borbu protiv korupcije, koja je označena kao prioritet novoformirane Vlade. Dakle, iako se odrekla *de jure* vođstva Vlade, Napredna stranka je preuzela glavne poluge moći, dok je njen predsednik, Aleksandar Vučić, predstavljen kao stožer, veoma popularne, borbe protiv korupcije.

Izbori su uglavnom protekli u mirnoj atmosferi. Najveće partije su bile relativno jednako zastupljene tokom predizborne kampanje u medijima i nisu zabeležene nikakve opstrukcije predizbornog delovanja. Tokom prvog kruga predsedničkih izbora, kada su održavani i lokalni i parlamentarni izbori, Srpska napredna stranka je istupila s tvrdnjom da su na pojedinim izbornim mestima bile zabeležene izborne prevare i da su zbog toga izbori neregularni. Međutim, ove tvrdnje su ostale nedokazane i po dolasku Napredne stranke na vlast. Smena vlasti još jednom je protekla u mirnoj atmosferi. Ovo je već treći put od 2000. godine da je došlo do većih promena u odnosu snaga među najvećim političkim partijama i da se primopredaja vlasti među njima odigrala u demokratskoj atmosferi.

Nade da će formiranje nove Vlade proteći u duhu depolitizacije javne službe nisu se ispunile. I pored deklarisane odlučnosti da se okonča partokratija u Srbiji, postavljanje partijskih funkcionera na funkcije u javnim preduzećima i na vodeće funkcije u civilnoj službi nastavljena je i tokom mandata nove Vlade. Ovo je naročito zabrinjavajuće kada se ima u vidu da su na pojedine funkcije postavljene osobe koje nisu imale ni elementarne stručno-obrazovne kvalifikacije, a još manje radno iskustvo potrebno za funkcije na koje su postavljene. Ni usvajanjem novog Zakona o javnim preduzećima nije se stalo na put postavljanju partijskih funkcionera na mesta visokih funkcionera javnih preduzeća. Sve u svemu, o depolitizaciji javnog sektora i potpunoj profesionalizaciji državne uprave se jednostavno, još uvek, ne može govoriti.

Politika nove Vlade usmerena je ka otpočinjanju pregovora za ulazak Srbije u Evropsku uniju, rešavanje pitanja Kosova, borbi protiv korupcije koja u Srbiji predstavlja jedan od najvećih društvenih problema i ublažavanje efekata ekonomske krize koja u Srbiji ne jenjava. Marta 2012. godine, pre nego što su parlamentarni izbori bili raspisani, Srbija je konačno dobila status države kandidata za ulazak u Evropsku uniju, ali datum otpočinjanja pregovora tada nije bio određen. Datum ot-

počinjanja pregovora ostao je nepoznanica i do zaključenja rada na ovom izveštaju. Osnovni zahtev zemalja članica Evropske unije koji mora biti ispunjen, pre zvaničnog otpočinjanja pregovora, je normalizacija odnosa Srbije sa Kosovom.

Nova Vlada je pokazala spremnost da pristupi pregovorima i ponudi kompromisna rešenja u rešavanju kosovskog pitanja. Obavezala se da ispuni sve dogovore koje je sa prištinskim vlastima postigla prethodna Vlada, uključujući i sporazum o integrisanoj kontroli prelaza. Oktobra 2012. prvi put su se sastali predsednik Vlade Srbije Ivica Dačić i predsednik Vlade Kosova Hašim Tači, a rezultat njihovih sastanaka bio je potvrđivanje dogovora o kontroli prelaza i njegova implementacija početkom 2013. Iako su pregovori još uvek u početnoj fazi, nema sumnje da je nova Vlada otišla korak dalje od prethodne u rešavanju kosovskog pitanja. Sama spremnost da se o Kosovu pregovara sa najvišim predstavnicima kosovskih institucija i sve češće izražavanje spremnosti da se pokrene i pitanje konačnog statusa pokrajine tumače se kao ohrabrujući signali da bi ovo pitanje koje već decenijama opterećuje politički život u Srbiji moglo početi da se rešava na nešto pragmatičnijim i realnijim osnovama nego što je to ranije bio slučaj. Pri tom, ne treba gubiti iz vida da su stranke koje trenutno čine okosnicu Vlade bile glavna politička snaga u Srbiji za vreme oružanog sukoba na Kosovu iz 1998. Upravo ove stranke isposlovale su Rezoluciju 1244 Saveta bezbednosti kojom je određen trenutni status pokrajine. S toga ove stranke snose ne samo najveću odgovornost za trenutno stanje odnosa između Beograda i Prištine, već im njihova prošlost daje i znatno veći legitimitet da rade na reviziji ovih aranžmana, nego što je to slučaj sa Demokratskom strankom. Naime, za očekivati je da će odluke o Kosovu koje usvoji Vlada u trenutnom sastavu biti poštovane i od strane desničarskih snaga u društvu, čak i ukoliko se tim odlukama dodatno slabi ili potpuno gubi uticaj Beograda na Kosovu.

Politika Vlade prema Kosovu nije potpuno jasna. Tokom 2012. do javnosti su dolazile najrazličitije informacije koje su se kretale od dobro poznatih stavova „i Evropa i Kosovo“ i „manje od nezavisnosti više od autonomije“ do otvaranja mogućnosti da se sa Kosovom može razgovarati čak i o stolici u UN. Takođe je sve primetnije insistiranje na tome da Srbija nikada neće priznati *jednostrano* proglašenu nezavisnost Kosova, čime se ostavlja prostor da bi dogovorno postignuta nezavisnost mogla biti razmatrana. Decembra 2012. predsednik Nikolić je konačno izašao pred javnost sa svojim predlogom Platforme za rešavanje pitanja Kosova. U Platformi se navodi da Srbija ne može prihvatiti „unilateralnu“ nezavisnost Kosova, demilitarizaciji pokrajine i osnivanju autonomne oblasti sa većinskim srpskim stanovništvom. Platforma je ocenjena kao nerealna od strane većeg dela političke javnosti u Srbiji. Vlada je nedugo po objavljivanju predsednikove platforme usvojila svoju, ali ona nije postala dostupna javnosti do kraja 2012. Neobjavljivanje se pravda kao nužno, zbog nastupajućih pregovora.

Srbija je konačno marta 2012. godine dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj unij, doduše bez datuma za otpočinjanje pregovora. Međutim, napredak

Srbije ka Evropskoj uniji usporen je, što je jednim delom bila posledica zastoja u zakonodavnoj aktivnosti u Srbiji, usled duge predizborne kampanje ali i zastoja u pregovorima Beograda i Prištine. Vladina spremnost da smisleno pregovara o Kosovu i početni napori u borbi protiv korupcije pomakli su i pregovore o pristupanju Evropskoj uniji s mrtve tačke, i dalji napredak se može očekivati tokom 2013.

Političke promene u Srbiji bile su propraćene znatnim zahlađenjem odnosa između država u regionu. Dobrosusedskim odnosima svakako nisu doprinele nespretne i često neumesne izjave novoizabranog predsednika Republike kojima je, na primer, negiran genocid u Srebrenici i kojima je Vukovar opisan kao srpski grad. Odnosi su svakako bili opterećeni i zbog uloge pojedinih političara devedesetih godina, u vreme sukoba na prostorima bivše Jugoslavije, a koji su posle izbora došli na vlast u Srbiji. Odnosi među susedima dostigli su najnižu tačku nakon što je Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju objavio oslobađajuću presudu hrvatskim generalima za zločine učinjene protiv srpskog stanovništva tokom operacije „Oluja" 1995. Reakcije šire javnosti i u Srbiji i u Hrvatskoj ukazale su da je nacionalizam još uvek veoma prisutan u regionu. Čini se, ipak, da su ovi šokovi koji su potresali regionalne odnose tokom većeg dela 2012. konačno utihnuli krajem godine i da su počeli ponovo da otopljavaju.

Prvih šest meseci 2012. obeleženo je potpunom zakonodavnom neaktivnošću. Između januara i jula 2012. nije usvojen nijedan reformski zakon. Nova Vlada je povukla sve zakone koji su već bili u proceduri (ukupno 73 zakona), što je dodatno usporilo usklađivanje legislative sa međunarodnim standardima. Zakonodavna aktivnost je pojačana od jula kada je usvojen jedan broj zakona od važnosti za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravom Evropske unije u oblastima poput energetike, šumarstva, vodoprivrede, poljoprivrede i sl. Posebno važno za stanje ljudskih prava u Srbiji bilo je usvajanje izmena i dopuna pojedinih procesnih zakona, krivičnog zakonika, zakona o sudijama i javnom tužilaštvu, usvajanje izmena zakona u oblasti zdravstva kao i usvajanje potpuno novog Zakona o upravljanju migracijama. Usvojene su i promene Zakona o bezbednosnim službama kao i dopune Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji je bio predmet brojnih kritika u proteklim godinama.[1]

Jesen 2012. donela je početak aktivnije borbe protiv korupcije koja je rezultirala sa nekoliko spektakularnih hapšenja. Na informativne razgovore sa tužilaštvom i policijom su dovođeni neki od najuticajnih privrednika u Srbiji. Najmoćniji među njima, Miroslav Mišković, lišen je slobode decembra 2012. zbog sumnje da je zloupotrebio službeni položaj prilikom privatizovanja pojedinih putarskih preduzeća u Srbiji. Navodi optužnice protiv Miškovića još uvek nisu bili poznati javnosti do zaključenja rada na ovom izveštaju. Vlada, a prevashodno njen potpredsednik zadužen za borbu protiv korupcije, u više navrata su se javno obavezali da će istražiti sve slučajeve spornih privatizacija i da će se borba protiv korupcije voditi kroz in-

1 Komentari ovih zakonskih rešenja mogu se naći u pojedinim delovima ovog izveštaja.

stitucionalne kanale. Međutim, stiče se utisak, da u 2012. nisu napravljeni nikakvi pomaci u institucionalizaciji borbe protiv korupcije i da ona trenutno zavisi od agilnosti jednog čoveka i tima okupljenog oko njega. Takođe zabrinjava i činjenica da su mnoga hapšenja pompezno najavljivana u medijima pre nego što su se dogodila, a da su osumnjičeni kroz medije proglašavani krivima i pre nego što su protiv njih napisane optužnice. Zabrinjava i činjenica da su neki od najmoćnijih privrednika lišeni slobode zbog sumnje da su učinili pojedina krivična dela ekonomskog karaktera, i to pre nego što su istrage protiv njih bile okončane, a optužnice stupile na pravnu snagu.

Ekonomska situacija u Srbiji nije se znatno popravila ni tokom 2012. Stopa nezaposlenosti je još uvek na izuzetno visokom nivou, a prosečna zarada u Srbiji nije pratila rast cena. Tokom prvih šest meseci rada Vlade njena ekonomska politika i plan za oporavak nisu transparentni i jasni.

U 2012. godini posebnu pažnju da se pomene zaslužio je Ustavni sud koji je pojačao svoju aktivnost, doneo nekoliko veoma važnih odluka i konačno se upustio u razmatranje politički najnepopularnijih pitanja. Neke od najznačajnijih odluka suda ticale su se reforme pravosuđa, nadležnosti Autnonomne Pokrajine Vojvodine, sistematskog neizvršenja odluka domaćih sudova kojima su naložene isplate ličnih dohodaka radnicima propalih društvenih preduzeća i *de facto* zabrane Parade ponosa. Neke od ovih odluka naišle su na snažne kritike javnosti. Dovođena je u pitanje i nezavisnost Ustavnog suda. Imajući u vidu problematičnu istoriju ustavnog pravosuđa u Srbiji i bivšoj Jugoslaviji, ovakvi strahovi se mogu donekle razumeti.

Nepoverenje građana Srbije prema domaćem pravosuđu i ove je godine doprinela tome da se Srbija čvrsto pozicionira na prvom mestu prema broju predstavki po glavi stanovnika pred Evropskim sudom za ljudska prava. Iako je nemoguće znati o čemu se u ovim predstavkama zapravo radi, sasvim je izvesno da je veliki broj njih posledica neizvršenja domaćih sudskih odluka i predugog trajanja domaćih postupaka.

Srbija je i 2012. provela u kompleksnoj borbi između izgradnje postojanih demokratskih institucija i priklanjanja liku vođe (kojoj god političkoj opciji on pripadao). Posvećenost evropskim integracijama preživela je promenu vlasti, a konfuzna politika prema Kosovu prethodne Vlade makar je upotpunjena rešenošću da se pitanje pokrajine konačno reši. Ipak, još uvek javnosti nije jasno na kojim principima rešenje treba da bude zasnovano. Dok su oči javnosti bile uperene ka važnim državotvornim pitanjima i popularnim hapšenjima, nezaposlenost je i dalje rasla zajedno sa cenama osnovnih prehrambenih proizvoda i brojem političkih afera. U porastu je broj ilegalnih ekonomskih azilanata koji su nastavili da ugrožavaju bezvizni režim Srbije s Evropskom unijom i tužbi pred međunarodnim telima podnetih od strane onih koji nisu našli pravdu pred domaćim sudovima.

Rezime

1. Ispunjavanje obaveze po međunarodnim ugovorima

Budući da je potpisnica niza univerzalnih međunarodnih instrumenata Srbija ima obavezu da podnosi periodične izveštaje ugovornim telima UN. Srbija je 2012. trebalo da podnese izveštaj Komitetu protiv mučenja Ujedinjenih nacija, ali se to nije dogodilo. S druge strane, Srbija je tokom godine podnela izveštaj Komitetu Ujedinjenih nacija za prava osoba sa invaliditetom. Tokom godine započet je i proces pripremanja izveštaja za Komitet Ujedinjenih nacija za prava deteta koji treba da bude podnet do kraja 2013. Postojale su i snažne indikacije da će država konačno podneti izveštaj Komitetu Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava početkom 2013. nakon gotovo dve godine kašnjenja.

Tokom godine je objavljen izveštaj Komiteta za sprečavanje mučenja Saveta Evrope u kom su predstavljeni pojedini zabrinjavajući podaci do kojih se došlo prilikom posete Komiteta srbijanskim zatvorima, pritvorskim jedinicama i psihijatrijskim ustanovama. Objavljena je, takođe, i lista pitanja Komiteta Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena, kao i odgovori na ta pitanja.

I ove godine, kao i prethodnih, nastavljena je praksa neobjavljivanja državnih izveštaja međunarodnim telima. Malo prostora je davano i objavljenim izveštajima samih međunarodnih tela.

2. Garancije poštovanja ljudskih prava na nacionalnom planu – pravni lekovi

Pozitivni propisi u Srbiji delimično omogućavaju primenu prakse Evropskog suda za ljudska prava, jer procesni zakoni predviđaju mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti ako je pravosnažnom odlukom ili odlukom u postupku koji je prethodio njenom donošenju primenjen zakon za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Predviđeni su i uslovi za ponavljanje pravosnažno okončanog postupka po predlogu stranke kada stranka stekne mogućnost da upotrebi odluku Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda ljudskog prava, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke, odnosno ukoliko je Ustavni sud u

postupku po ustavnoj žalbi utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajamčene Ustavom u postupku pred redovnim sudovima, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke.

Ostalo je, međutim, nerešeno pitanje ispunjavanja odluka ugovornih tela UN pošto se ove odluke ne pominju u zakonima kao osnov za ponavljanje postupka ili podnošenja vanrednih pravnih lekova.

3. *Srbija pred Evropskim sudom*

Srbija je 2012. završila na petom mestu po broju predstavki pred Evropskim sudom, iza Rusije, Turske, Italije i Ukrajine. Srbija je, međutim, ubedljivo prva kada se posmatra broj predstavki po glavi stanovnika. Sud je do sada doneo 73 presude u slučajevima protiv Srbije. Tokom 2012. doneto je 13 presuda od čega se jedna ticala zahteva za reviziju prethodno donete presude Evropskog suda. Od preostalih 12 presuda, 10 je ustanovilo povredu makar jednog prava garantovanog Konvencijom ili protokolima uz nju, dok u 2 presude nije ustanovljena nikakva povreda. Među utvrđenim povredama su bile, pored uobičajenih povreda prava na imovinu i prava na pravično suđenje, povreda prava na život, povreda zabrane mučenja i povreda zabrane diskriminacije u vezi sa pravom na imovinu, svako od prava u po jednom od predmeta.

4. *Ratifikacija međunarodnih ugovora o ljudskim pravima*

Srbija tokom 2012. nije imala značajniju aktivnost na planu ratifikacije međunarodnih ugovora koji se tiču zaštite ljudskih prava.

5. *Zaštita ljudskih prava pred Ustavnim sudom*

Ustavni sud postao je efikasniji pravni mehanizam za zaštitu ljudskih prava. Sud je do sada rešio preko sedam hiljada predmeta, našavši povredu Ustavom i međunarodnim ugovorima zajemčenih prava u 1.620 slučajeva. Ustavni sud se često i to formalno poziva na praksu Evropskog suda za ljudska prava. Ponekad se čini da je citiranje ove prakse paušalno i nedovoljno određeno. Znatne poteškoće predstavlja količina ustavnih žalbi pred Ustavnim sudom, kao i činjenica da je skoro polovina ovih žalbi izjavljena zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu propuštena je prilika da se iz nadležnosti Ustavnog suda izuzme rešavanje slučajeva koji se tiču ovog prava, iako je Venecijanska komisija preporučila prenošenje ove nadležnosti na redovne sudove u cilju smanjenja broja zaostalih predmeta. I pored preopterećenosti, Ustavni sud je uspeo da tokom 2012. donese nekoliko odluka koje su se ticale nekih od najznačajnih problema u oblasti zaštite ljudskih prava.

6. *Reforma pravosuđa*

Tokom 2012. Ustavni sud je faktički u potpunosti poništio postupak opšteg izbora sudija koji su mnogi smatrali i najkontroverznijim elementom reforme pravosuđa. Ustavni sud je našao da postupak nije bio sproveden od strane nepristrasnog organa, da tokom reizbora nisu poštovana pravila postupka, kao i da kriterijumi za reizbor sudija nisu bili adekvatni i dovoljno određeni. Više od 300 sudija vraćeno je na sudijske funkcije, a postupak preispitivanja njihovog „reizbora" još uvek nije započeo.

Ustavni sud je takođe proglasio neustavnim i izbor predsednice Vrhovnog kasacionog suda Srbije, što je za posledicu imalo smenu predsednice i postavljanje vršioca dužnosti predsednika Vrhovnog kasacionog suda.

Neadekvatna mreža sudova koja u mnogome doprinosi neefikasnosti domaćeg pravosuđa ostala je na snazi i tokom 2012. Sudovi su neadekvatno raspoređeni, usled čega su neki sudovi nesrazmerno opterećeni u odnosu na druge. Postoji veliki broj predmeta koji nisu završeni ni nakon pet ili više godina postupanja. Zabrinjava i činjenica da više desetina hiljada pravosnažno okončanih predmeta čeka na izvršenje duže od tri godine. Krajem 2012, konačno je predočen plan da se broj osnovnih sudova u zemlji znatno poveća.

7. *Politički život i izbori 2012.*

Tokom 2012. održani su izbori na svim nivoima vlasti. Izborni proces protekao je mirno i tokom izbora nisu primećene veće neregularnosti. Ipak, praksa zloupotrebe javnih funkcija radi podizanja prisutnosti pojedinih kandidata i političkih partija u medijima tokom predizborne kampanje nastavljena je i tokom ovog izbornog ciklusa. Takođe je primećena zloupotreba statusa stranaka nacionalnih manjina kako bi se premašio tzv. prirodni prag i obezbedilo mesto u parlamentu i pored manjeg broja dobijenih glasova, kao i zloupotreba mogućnosti da na izborima učestvuju udruženja građana kako bi se zaobišla pravila o medijskoj zastupljenosti tokom predizborne kampanje i pravila o finansiranju političkih partija. Nakon okončanja parlamentarnih i prvog kruga predsedničkih izbora, javnosti su predstavljene optužbe o navodnim izbornim prevarama. Ove optužbe nikada nisu dobile sudski epilog, a partija koja ih je iznela u javnost ubrzo je odustala od njih nakon što je njen predsednički kandidat pobedio u drugom krugu predsedničkih izbora.

Postupak primopredaje poluga vlasti protekao je mirno. Predsednik države prihvatio je izborni poraz i čestitao suparniku izbornu pobedu i pre završetka izborne noći. Ubrzo zatim, formirana je i Vlada u kojoj su se zadržali gotovo svi manji partneri iz prethodne Vlade, ali je umesto Demokratske stranke koja je činila stožer prethodne Vlade na čelo Vlade stala Srpska napredna stranka, do tada najveća opoziciona partija. Iako je nova Vlada isprva obećavala depolitizaciju javnog sektora, uskoro je postalo jasno da je pripadnost određenoj političkoj partiji ostao jedan od osnovnih kriterijuma za postavljanje funkcionera u državnoj upravi, javnim preduzećima i ustanovama.

8. Ovlašćenja tajnih službi i zaštita privatnosti

Ekstenzivna ovlašćenja srbijanskih službi bezbednosti (BIA, VBA i VOA) kojim se ovim službama daje za pravo da tajno prikupljaju određene podatke o ličnosti i da vrše tajni elektronski nadzor komunikacija bez prethodnog odobrenja suda konačno su se našla pod lupom šire javnosti, naročito nakon što su pojedini državni funkcioneri obelodanili da su i sami bili pod takvim nadzorom. Tri meseca pre toga, Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja upozorili su da službe berzbednosti izuzetno često pristupaju podacima o elektronskim komunikacijama građana kao i da su evidencije o takvim pristupima često neuredne ili nedostupne. Beogradski centar je i sam izvršio uvid u dostupnu dokumentaciju o nadzoru podataka o elektronskim komunikacijama. Iz dostupnih podataka je utvrđeno je da je samo BIA, koja vodi urednu dokumentaciju o pristupu elektronskim podacima o komunikacijama korisnika telefonskih operatera, izvršila više od 12 hiljada pristupa ovim podacima. Takođe je ustanovljeno da je VBA tek nedavno počela da vodi evidenciju o pristupu ovim podacima, ali samo o onim pristupima koji su u skladu sa Ustavom, dok su podaci o protivustavnim pristupima podacima nedostupni.

Ustavni sud je tokom 2012. konačno razmatrao ovlašćenja jedne od bezbednosnih službi (VBA) da pristupi podacima o komunikacijama građana bez dozvole suda i proglasio takva ovlašćenja neustavnim. Ustavni sud se još uvek nije izjasnio o ustavnosti sličnih ovlašćenja datih ostalim bezbednosnim službama koja su uređena Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji, Zakonikom o krivičnom postupku i Zakonom o elektronskim komunikacijama. Iako je epilog postupaka o preispitivanju ustavnosti ovih zakona potpuno jasan, u svetlu pomenute odluke, vlada nije preduzela ništa da sporne odredbe ovih zakona izmeni i dovede ih u sklad sa odlukom Ustavnog suda.

9. Sloboda okupljanja

Zastareli i neadekvatni zakon kojim su uređena pitanja organizovanja javnih skupova uskoro će biti zamenjen novim zakonom čiji je nacrt postao dostupan stručnoj javnosti tokom 2012. Nacrt sadrži neka poboljšanja u odnosu na važeći zakon, ali neka ozbiljno kritikovana rešenja iz važećeg zakona nisu izmenjena. Nacrt, na primer, ne donosi značajne promene u pogledu ograničenja održavanja javnih skupova na određenim mestima, zadržava obavezu organizatora da dostavi procenu broja učesnika skupa i ostavlja široke mogućnosti za ograničenje slobode okupljanja koje nisu u skladu sa Ustavom i međunarodnim konvencijama. Uz to, Nacrt unosi neka nova rešenja koja zaslužuju kritiku. Ipak, kako se radi samo o nacrtu, ima prostora za izmene i ostaje mogućnost da se kroz javnu raspravu predviđena rešenja unaprede.

I 2012, kao i prethodnih godina, zabranjena je Parada ponosa. Zajedno sa Paradom zabranjeni su i svi ostali skupovi čije je održavanje bilo prijavljeno za dan

kada je bila planirana i Parada. Razlog za zabranu Parade bila je procena MUP da bi njeno održavanje ugrozilo bezbednost i imovinu, iako nisu postojale nikakve indikacije da bi učesnici ovog skupa na bilo koji način postupali nasilnički i protivno zakonu. Paušalna zabrana svih skupova zakazanih na dan kada je Parada trebalo da bude održana potpuno je neprihvatljiva.

Tokom 2012, Ustavni sud se izjasnio o *de facto* zabrani Parade ponosa 2009. godine, našavši povredu prava na okupljanje i prava na efikasan pravni lek. S druge strane, Ustavni sud nije smatrao da su državni organi diskriminisali učesnike Parade kada su im faktički zabranili da održe skup. Iako ova odluka predstavlja korak unapred kada je u pitanju ne samo zaštita slobode okupljanja već i zaštita LGBT populacije, njen značaj ne treba preuveličavati. Ustavni sud je našao povredu prava na mirno okupljanje u ovom slučaju prevashodno na osnovu tehničkih zakonskih pretpostavki, a ne zato što je smatrao da je *de facto* zabrana bila nepotrebna i neproporcionalna u demokratskom društvu. Pored toga, Ustavni sud je odbio da utvrdi da su organizatori Parade bili diskriminisani zbog svoje seksualne orijentacije.

10. Sloboda udruživanja

I tokom 2012. Ustavni sud je nastavio sa razmatranjem zahteva Republičkog javnog tužioca za zabranu pojedinih ultra-desničarskih organizacija. Juna 2012. Ustavni sud je zabranio delovanje organizacije Otačastveni pokret Obraz, ceneći da su ciljevi pokreta usmereni ka povredi ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava drugih, kao i ka raspirivanju verske i nacionalne mržnje i netrpeljivosti. Istovremeno, Ustavni sud je utvrdio da je pokret svoje ciljeve ostvarivao ili bio spreman da ostvaruje kroz nasilne metode. Sud je potpuno suprotnu odluku doneo u novembru 2012. povodom zahteva za zabranu nekoliko drugih desničarskih udruženja za koja je utvrđeno da, prema programima delovanja i faktičkim nastupima, ne ugrožavaju prava drugih i ne koriste nasilne metode.

11. Restitucija imovine

Agencija za restituciju, u čijoj je nadležnosti rešavanje zahteva za restituciju imovine oduzete nakon Drugog svetskog rada, konačno je počela sa radom marta 2012. Agencija je u prvih 9 meseci rada pokazala dosta dobre rezultate i visok nivo efikasnosti. Posebnu pohvalu zaslužuje transparentnost rada Agencije.

I dok je postupak restitucije oduzete imovine konačno započeo, Evropski sud za ljudska prava nastavlja da nalazi povrede prava na imovinu onim građanima kojima se ne izvršavaju pravnosnažne sudske presude kojima im se priznaje pravo na isplatu zaostalih zarada. Evropski sud je takođe utvrdio da je povređeno pravo na imovinu brojnim rezervistima VJ koji nisu primili ratne dnevnice tokom NATO bombardovanja. Evropski sud je utvrdio i povredu prava na imovinu stranim držav-

ljanima, uglavnom Bosne i Hercegovine, kojima se ne priznaje pravo na povraćaj stare devizne štednje. Konačno, Evropski sud je utvrdio i povredu prava na imovinu građanima Kosova koji, protivno nacionalnim zakonima, nisu primili penzije od 1999. godine bez ikakvih prethodnih rešenja.

12. Stanje ekonomskih i socijalnih prava

Stopa nezaposlenosti u oktobru 2012. bila je 22,4%. Oko 10% zaposlenih nema ugovor o radu na neodređeno vreme. Tokom 2012. više od 170.000 ljudi ostalo je bez posla. Poslodavci često zaobilaze imperativne odredbe Zakona o radu, primoravajući zaposlene da se odriču otpremnina prilikom prekida radnog odnosa, sačinjavajući fiktivne ugovore o radu i sl. Odredbe se često i grubo krše, naročito kada je u pitanju otpuštanje trudnica i porodilja. Diskriminacija žena u oblasti rada je i dalje veoma prisutna. Ustavni sud je tokom 2012. imao prilike da se bavi većim brojem ovih problema i uglavnom je donosio odluke koje doprinose unapređenju zaštite prava radnika.

U Srbiji još uvek važi prevaziđeni Zakon o štrajku koji je u velikoj meri u nesaglasnosti sa međunarodnim standardima i ustavnim normama. Predlog novog zakona o štrajku nije ušao u skupštinsku proceduru ni u 2012. godini, već se glasanje o novom predlogu Zakona o štrajku očekuje početkom 2013. godine.

Prema Evropskom potrošačkom zdravstvenom indeksu za 2012, Srbija se nalazi na poslednjem mestu u Evropi po kvalitetu zdravstvene zaštite. Sistem zdravstvene zaštite ugrožen je velikom finansijskom nesigurnošću. Srbija je jedina zemlja u Evropi koja još uvek nema zakon o zaštiti prava pacijenata.

I
OPŠTI USLOVI ZA OSTVARENJE LJUDSKIH PRAVA

1. Srbija i međunarodni ugovori o ljudskim pravima

Srbiju obavezuju svi univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima koji su obavezivali državnu zajednicu Srbija i Crna Gora (SCG), Saveznu Republiku Jugoslaviju (SRJ) i Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju (SFRJ).[2]

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

---

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

Srbija je potpisnica i brojnih regionalnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava. Evropsku konvenciju o ljudskm pravima ratifikovala je još 2003. godine Srbija i Crna Gora. Ratifikovani su i svi protokoli uz ovu konvenciju. Srbija od 2011. nema ni jednu važeću rezervu na Evropsku konvenciju.

Još 1998. godine je tadašnja SRJ ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Skupština SCG je 2003. godine ratifikovala i Evropsku konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja. Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima Skupština SCG je ratifikovala decembra 2005. Srbija je 2009. godine ratifikovala Revidiranu Evropsku socijalnu povelju kojom se štite ekonomska i socijalna prava, Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Konvenciju Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma. Ratifikovane su i Konvencija o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja i Okvirna konvencija Saveta Evrope o vrednosti kulturnog nasleđa za društvo i Evropska konvencija o nezastarevanju krivičnih dela protiv čovečnosti i ratnih zločina.

Tokom 2012, na osnovu obaveze podnošenja periodičnih izveštaja međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava, Srbija je sa zakašnjenjem konačno podnela izveštaj Komitetu UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Takođe je podnet i izveštaj Komitetu UN za prava osoba sa invaliditetom. Komitet UN za eliminaciju diskriminacije žena dostavio je vladi tokom godine listu pitanja na koje je vlada relativno efikasno odgovorila. Komitet za eliminaciju diskriminacije žena će razmatrati izveštaj i vladine odgovore u julu 2013. Srbija je zakasnila sa podnošenjem izveštaja Komitetu UN protiv mučenja. U narednim godinama, Srbija treba da podnese izveštaje Komitetu za prava deteta u martu 2013. godine kada treba da dostavi i izveštaje o primeni dva Fakultativna protokola uz Konvenciju o pravima deteta (o učešću dece u oružanim sukobima i o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji), Komitetu za ukidanje rasne diskriminacije u januaru 2014. godine i Komitetu za ljudska prava u aprilu 2015. godine.

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

3 Još je SFRJ priznala pravo na podnošenje individualnih predstavki Komitetu protiv mučenja na osnovu člana 22 i mogućnost međudržavne predstavke na osnovu člana 21 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih i ponižavajućih kazni ili postupaka. Opcioni protokol uz Konvenciju protiv mučenja SCG je ratifikovala decembra 2005. godine. SRJ je 22. juna 2001. godine ratifikovala Fakultativni protokol uz PGP i time prihvatila pravo na individualnu predstavku Komitetu za ljudska prava UN. Takođe, SRJ je 22. jula 2001. donela Zakon o potvrđivanju Drugog fakultativnog protokola uz PGP, koji ima za cilj ukidanje smrtne kazne. Savezna vlada tadašnje SRJ je juna 2001. dala Izjavu o prihvatanju nadležnosti Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije godine na osnovu člana 14, stav 1 da prima i razmatra pojedinačne i kolektivne žalbe zbog kršenja prava garantovanih Konvencijom o ukidanju svih oblika rasne

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

Srbija je tokom 2012. imala najveći broj predstavki po glavi stanovnika pred Evropskim sudom za ljudska prava, a po ukupnom broju predstavki nalazila se samo iza Rusije, Turske, Italije i Ukrajine.[4] Evropski sud doneo je 12 meritornih presuda protiv Srbije, našavši povrede barem jednog prava garantovanog Konvencijom i njenim protokolima u 10 slučajeva. Sud je, pored povrede prava na pravično suđenje i prava na mirno uživanje imovine, našao i da je Srbija povredila pravo na život,[5] zabranu zlostavljanja,[6] i zabranu diskriminacije u po jednom slučaju.[7]

Državni organi i sudovi u Srbiji još uvek ne obraćaju dovoljno pažnju na međunarodno garantovana ljudska prava iako je poslednjih godina uočena tendencija pozivanja na odredbe EKPS u obrazloženjima nekih sudskih presuda.

2. Položaj međunarodnih ugovora o ljudskim pravima u ustavnom poretku Srbije

Ustav Srbije[8] sadrži širok katalog ljudskih prava, ali se u nekim odredbama javljaju određeni propusti i nejasnoće, dok neke odredbe nedostaju. Ove nedostatke donekle ublažava odredba koja omogućava da se određene mane u pogledu garantovanih ljudskih prava isprave tumačenjem. Naime, član 18 stav 3 Ustava Srbije predviđa da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače „u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. To znači da se prilikom tumačenja odredbi ljudskih prava moraju uzeti

diskriminacije. SRJ je 2002. godine ratifikovala Opcioni protokol uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena kojim se prihvata nadležnost Komiteta zaduženog za nadzor nad sprovođenjem ove Konvencije da prima i razmatra predstavke podnete od strane ili u ime pojedinaca ili grupe pojedinaca zbog kršenja prava zajemčenih ovom konvencijom. Srbija je 2009. godine ratifikovala i Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, kojim se priznaje mogućnost podnošenja individualnih predstavki Komitetu za prava osoba s invaliditetom.

4 Statistika suda dostupna na sajtu: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/70EB5DB7–1491-4629-AA7C-8BA70A318037/0/Pendingapplications_affairespendantes31012013.pdf.

5 *Mladenović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 1099/08 (2012).

6 *Hajnal protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 36937/06 (2012).

7 *Vučković i drugi protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 17153/11(2012).

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

u obzir stavovi međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava (npr. Evropskog suda za ljudska prava ili ugovornih tela osnovanih međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima koji su usvojeni u okviru UN), što ide u prilog unapređenju ljudskih prava u Srbiji.

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

Međutim, Ustav sadrži i jedno sporno rešenje, prema kome se međunarodni ugovori u hijerarhiji propisa nalaze iznad zakona, ali ispod Ustava, jer potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom (čl. 16, st. 2 i čl. 194, st. 4).[9] To znači da međunarodni ugovori koji su potvrđeni pre stupanja na snagu Ustava iz 2006. više ne bi mogli da se primenjuju ukoliko nisu s njim saglasni. Na međunarodnom planu, ipak, država ne može da se odrekne obaveza koje je prihvatila međunarodnim ugovorom tako što će izmeniti pravila u domaćem pravnom sistemu, pa makar to bile i ustavne odredbe, tako da se postavlja pitanje kakve praktične posledice nastaju ukoliko neki ranije potvrđen međunarodni ugovor zaista nije u skladu s Ustavom. Kad su u pitanju međunarodni ugovori koji tek treba da budu potvrđeni, oni ne bi mogli da budu ratifikovani ako nisu saglasni s Ustavom.

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

3. Ograničenja i derogacije ljudskih prava

3.1. Ograničenja

Ustav propisuje da se njime zajemčena ljudska i manjinska prava mogu ograničiti ako to Ustav dopušta i to samo u onoj meri koja je neophodna da bi se u demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Državni organi moraju da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu između ograničenja i njegove svrhe i o tome da li postoji način da se ta svrha postigne manjim ograničenjem prava, dok ograničenje ni u kom slučaju ne sme da zadire u suštinu zajemčenog

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

prava (čl. 20). Ustav ne koristi formulaciju koja postoji u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, naime da ograničenje mora imati *legitimni* cilj, već je dozvoljena svaka svrha koju dopušta sam Ustav.[10] Ovaj propust donekle može da se nadomesti opštom odredbom o tumačenju sadržanom u članu 18, prema kojoj se „odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače ... u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje“, pa bi, imajući u vidu praksu Evropskog suda za ljudska prava, legitimni cilj morao da bude uslov za prihvatljivost ograničavanja ljudskih prava.

Prema članu 18, st. 2 Ustava, način ostvarivanja pojedinih sloboda i prava čoveka može se zakonom propisati – kada je to ustavom izričito predviđeno i kada je to neophodno za ostvarivanje pojedinog prava zbog njegove prirode. U prvom slučaju, priznaje se da određena prava nisu neposredno sprovodiva i da sam Ustav na to može izričito da ukaže kada određuje da se način njihovog sprovođenja određuje zakonom. To ne mora nužno da znači ograničenje prava, iako činjenica da Ustav ostavlja zakonu da razradi ostvarenje nekog prava stvara mogućnost izvesnog sužavanja polja primene tog prava.

U drugom slučaju, za razliku od prethodnog, Ustav ne određuje izričito koja su prava neposredno sprovodiva a koja nisu, već se ta ocena ostavlja parlamentu. Time se donekle otvara mogućnost zloupotrebe i ograničavanja neposredno sprovodivih prava putem zakona. Ustav izričito propisuje da zakon kojim se uređuje ostvarivanje prava ni u kom slučaju ne sme da zadire u suštinu samog prava. Članom 20 Ustava princip proporcionalnosti je jasno definisan, kao i merila po kojima se pre svega sudovi moraju rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih i manjinskih prava. Merila ocenjivanja proporcionalnosti su u skladu s praksom Evropskog suda za ljudska prava.[11] Ustav ne sadrži odredbu kojom se izričito zabranjuje ograničavanje ljudskih i manjinskih prava zajemčenih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, međunarodnim ugovorima i zakonima i drugim propisima na snazi, već samo sadrži uopšteniju odredbu kojom se propisuje da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati.

---

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

11 Vidi *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECmHR, App. No. 5493/72 (1976); *Informationsverein Lentia protiv Austrije,* ECmHR, App. Nos. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 i 17207/90 (1993); *Lehideux i Isorni protiv Francuske*, ECtHR, App. No. 24662/94 (1998); *A. B. i C. protiv Irske*, ECtHR, App. No. 25579/05 (2010).

3.2. Derogacija ljudskih prava

Ustav predviđa da su, po proglašenju ratnog ili vanrednog stanja (formalni uslov), dozvoljene mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom, i to samo u onom obimu u kome je to neophodno (materijalni uslov).[12] 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).[13]

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

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

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

4.1. Opšte

Međunarodni instrumenti nameću obavezu državama da pruže zaštitu ljudskih prava unutar nacionalnih pravnih sistema kako bi se u postupku pred domaćim sudovima ostvarila sva prava koja garantuju međunarodni ugovori o ljudskim pravima i izbegla upotreba međunarodnih mehanizama, odnosno pokretanje postupaka po individualnim predstavkama pred komitetima UN ili Evropskim sudom za ljudska prava. Ustav Srbije u članu 22 utvrđuje pravo na sudsku zaštitu i pravo na uklanjanje posledica koje povredom prava nastaju, kao i pravo obraćanja međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava. Prema međunarodnim standardima država

12 Član 202, st. 1 Ustava.

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

se obavezuje da za povrede ljudskih prava pored delotvornog pravnog leka predvidi i pravo na obeštećenje ili neke specifične pravne lekove.[14] Ustav predviđa pravo na rehabilitaciju i naknadu štete za lica koja su bez osnova ili nezakonito lišena slobode, pritvorena ili osuđena za kažnjivo delo ili su pretrpela materijalnu ili nematerijalnu štetu nezakonitim ili nepravilnim radom državnih organa (čl. 35), a takođe garantuje i pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluka kojima se odlučuje o njegovom pravu (čl. 36).

4.2. Redovni pravni lekovi

Određivanje pojedinog pravnog sredstva kao redovnog ili vanrednog pravnog leka za potrebe unutrašnjeg prava potpuno je irelevantno za ocenu tih sredstava sa aspekta međunarodnog prava. Pravna sredstva se mogu smatrati delotvornim u načelu, ali se njihova delotvornost ceni u zavisnosti od okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. Teorijski, bilo koja procesna radnja propisana zakonom koja može dovesti do ostvarenja određenog prava ili pružanja zadovoljenja za kršenje tog prava mogla bi se smatrati pravnim lekom. Takve procesne radnje mogu biti preduzete u postupcima bilo koje vrste – parničnom, vanparničnom, prekršajnom, krivičnom, upravnom, stečajnom postupku i postupcima za zaštitu ustavnosti. Treba imati u vidu, međutim, da međunarodni dokumenti ne pružaju garanciju prema kojoj građani imaju pravo na pokretanje krivičnih postupaka protiv drugih lica. Ne smatra se kršenjem prava na delotvoran pravni lek ukoliko nacionalni zakoni, npr. ograničavaju građanima pravo da pristupe krivičnim sudovima kao tužioci (kao što je to slučaj sa zakonodavstvom u Srbiji).[15] Bitno je takođe naglasiti da treba razlikovati pravo na delotvoran pravni lek i pravo na pristup sudu.

Domaći zakoni pružaju široku mrežu redovnih i vanrednih pravnih lekova. U privatnopravnim stvarima, građanima je u okviru parničnog postupka garantovano pravo na žalbu na bilo koju odluku prvostepenog parničnog suda (čl. 367 ZPP u odnosu na žalbe na presude i čl. 399 u odnosu na žalbe protiv rešenja).[16] Žalba na presudu mora se izjaviti u roku od 15 dana od dana dostavljanja prepisa presude, osim ukoliko se radi o meničnom ili čekovnom sporu u kom slučaju je rok za izjavljivanje žalbe 8 dana (čl. 367, st. 1). Pravo na žalbu u parničnom postupku donekle je ograničeno novim rešenjima koja su usvojena u ZPP iz 2011. godine. Naime, član 368 ZPP propisuje da žalba protiv prvostepene presude kojom se fizičkom licu nalaže isplata potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 300 evra u dinarskoj protivvrednosti, odnosno kojom se preduzetniku ili pravnom licu nalaže isplata potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 1.000 evra u dinarskoj protivvrednosti

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

15 Pogledaj *Izveštaj 2011*, I.2.2.

16 *Sl. glasnik RS*, 72/11.

ne odlaže izvršenje. Iako se ovim ne zadire u samo pravo na pravni lek, čini se da se ovakvim rešenjem prejudicira ishod postupka po žalbi i nepotrebno komplikuje izvršenje konačne sudske odluke u slučaju usvajanja žalbe i preinačenja prvostepene presude. Najdrastičnije ograničenje prava na žalbu prema novom ZPP tiče se zabrane isticanja materijalnopravnih prigovora u žalbi (čl. 372, st. 2). O žalbi u parničnom postupku odlučuje neposredno viši, mesno i stvarno nadležni sud.

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

Ostali vanredni pravni lekovi predviđeni ZPP, odnosno zahtev za preispitivanje pravnosnažne presude i zahtev za ponavljanje postupka u suštini ne predstavljaju delotvorne redovne pravne lekove prema međunarodnim standardima.

U krivičnom postupku takođe je predviđeno pravo na žalbu (čl. 432 ZKP) koja se može izjaviti 15 dana od dana dostavljanja prepisa presude.[17] Rok za podnošenje žalbe se može produžiti na zahtev stranaka (čl. 432, st. 2). Žalba se može izjaviti zbog bitne povrede krivičnog postupka, povrede materijalnog krivičnog zakona, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i zbog izrečene sankcije. ZKP takođe predviđa mogućnost ponavljanja krivičnog postupka i podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti. Ovaj poslednji pravni lek služi prevashodno za ispravljanje povreda ljudskih prava nastalih u krivičnom postupku koje su utvrđene presudama Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava.

Slične odredbe o pravu na žalbu mogu se naći i u Zakonu o opštem upravnom postupku[18] i Zakonu o vanparničnom postupku.[19] Protiv presude donete u upravnom sporu ne može se izjavljivati žalba, što je u skladu sa zahtevom višestepenosti postupka, s obzirom da se upravni spor uvek pokreće protiv odluka o kojima se prethodno odlučivalo u upravnom postupku.[20]

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

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

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

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

4.3. Ustavna žalba i njena delotvornost

Ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu (čl. 170). U slučaju da je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku ili je zakonom isključeno pravo na sudsku zaštitu ljudskih i manjinskih prava i sloboda Zakon o Ustavnom sudu takođe (ZUS) dozvoljava pokretanje ustavne žalbe (čl. 82). Ovakvo rešenje omogućava podnošenje ustavne žalbe posle iscrpljivanja svih drugih delotvornih pravnih lekova.

Ustavnom žalbom može se tražiti zaštita bilo kojeg ljudskog prava zajemčenog Ustavom ili bilo kojim drugim međunarodnim instrumentom koji je obavezujući za Republiku Srbiju.[21] Aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne žalbe imaju sva fizička ili pravna, domaća ili strana lica koja su titulari ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Ustavna žalba ne predstavlja *actio popularis*, te potencijalni podnosilac mora lično pretrpeti povredu Ustavom zajemčenih ljudskih prava i sloboda. Druga lica (fizička, državni organi i organizacije nadležne za praćenje i ostvarivanje ljudskih prava) ustavnu žalbu mogu podneti samo na osnovu pismenog ovlašćenja lica čija su prava ili slobode povređene.

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

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

---

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

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

U pogledu tzv. preventivnog delovanja Ustavnog suda kada rešava žalbe koje se tiču dugog trajanja postupka, on može predmet da vrati na ponovno odlučivanje i naloži okončanje postupka u najkraćem mogućem roku. Ipak, u dosadašnjoj praksi Ustavni sud nije nalagao organu kome vraća predmet na odlučivanje rok u kome treba preduzeti određene radnje ili okončati postupak.

Evropski sud za ljudska prava smatra ustavnu žalbu načelno delotvornim pravnim lekom počevši od avgusta 2008. kada je Ustavni sud konačno počeo da donosi odluke. Međutim, trenutno važeći sistem ustavne žalbe ima brojne nedostatke. Prvo, Ustavni sud nema ovlašćenje da poništi odluke nižih sudova.[22] Ispravljanje povrede ljudskih prava može se sprovoditi jedino podnošenjem vanrednih pravnih lekova u krivičnom i parničnom postupku. Venecijanska komisija je, prilikom razmatranja Predloga zakona o izmenama i dopunama zakona o Ustavnom sudu, bila mišljenja da je, sa stanovišta ljudskih prava, poželjno uspostaviti široka ovlašćenja Ustavnog suda kada odlučuje o ustavnoj žalbi uključujući i mogućnost da poništi sudsku odluku, jer ako ovakvo ovlašćenje ne postoji uvećava se broj predmeta koji se podnose Evropskom sudu. Venecijanska komisija je takođe naglasila da nemogućnost Ustavnog suda da poništi odluku redovnog suda podriva njegova ovlašćenja i autoritet.[23] Drugo, Ustavni sud ne može narediti zakonodavcu da donese propise kojima bi se obezbedilo uvažavanje pojedinog ustavnog prava. Najdalje što Ustavni sud može ići je da predloži usvajanje jednog takvog zakona. S druge strane, izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu iz 2011. institut ustavne žalbe je u neku ruku i ojačan, ne samo oslabljen. Naime, ovim izmenama ukinuto je prethodno neefikasno rešenje kojim se o naknadi štete za kršenje ljudskih prava odlučivalo u naknadnom postupku pred Komisijom za naknadu štete.[24] Istovremeno je dato ovlašćenje Ustavnom sudu da u odlukama u kojima odlučuje o postojanju povreda ljudskih prava odluči i o naknadi štete ukoliko je takav zahtev postavljen u ustavnoj žalbi.[25] Visina naknade štete koju dosude domaći sudovi, uključujući i Ustavni sud, mora biti u određenoj srazmeri sa visinom naknade koju bi dosudio Evropski sud u sličnoj situaciji. Ovo, ipak, ne znači da naknada mora biti iste vrednosti. Evrop-

22 Rešenje je usvojeno izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu iz 2011. (*Sl. glasnik RS*, 99/11).

23 Vidi Mišljenje Vencijanske komisije o predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu Srbije, stav 47–50 dostupno na engleskom jeziku na http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)050-e.pdf.

24 Vidi *Izveštaj 2011*, I.2.3.2.

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

ski sud bi, u pojedinim slučajevima, mogao prihvatiti i znatno niže naknade štete kao prihvatljivo zadovoljenje, ukoliko se takav iznos ne bi mogao smatrati nerazumnin.[26]

Ustavna žalba se do sada pokazala kao sistemski neefikasna u slučajevima u kojima su se aplikanti žalili na neizvršenje sudskih odluka kojima su radnicima likvidiranih društvenih preduzeća i društvenih preduzeća u stečaju priznavana potraživanja na osnovu zaostalih ličnih dohodaka.[27] Ustavni sud je, međutim 2012. doneo veoma važne odluke kojima je prihvatio ustavne žalbe i u ovakvim slučajevima i dodelio naknade štete.[28] Biće zanimljivo videti da li će Evropski sud za ljudska prava ubuduće smatrati ustavnu žalbu efikasnim pravnim lekom i u ovakvim slučajevima, s obzirom na novostvorenu praksu Ustavnog suda.

4.4. Sprovođenje odluka međunarodnih organa

Prilikom razmatranja periodičnih izveštaja komiteti UN usvajaju zaključne komentare i preporuke za državu koji treba da obezbede punu implementaciju odgovarajućeg međunarodnog ugovora. Neke od ovih preporuka imaju opšti karakter i ukazuju državi na propuste u zakonodavnim rešenjima ili u praksi ponašanja državnih organa i zahtevaju da se oni usaglase s međunarodnim standardima. Slično je sa odlukama ugovornih tela po individualnim predstavkama mada se u njima od države zahtevaju i pojedinačne mere u vezi sa kršenjem prava u odnosu na podnosioca predstavke. Postupak pred ugovornim telima UN predviđa da u slučajevima kada je utvrđena povreda prava pojedinca koje je zagarantovano konvencijom država ima obavezu da dostavi informaciju u roku od tri do šest meseci o merama koje je preduzela kako bi sprovela u delo stav određenog UN komiteta. Osnova za ovakav zahtev je činjenica da svi univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima sadrže odredbu kojom država preuzima obavezu da garantuje postojanje delotvornog pravnog sredstva za svaku povredu prava koja su u njima garantovana.

Presude Evropskog suda za ljudska prava imaju veću snagu i obaveznost jer se država ratifikacijom Evropske konvencije obavezuje da usaglasi zakonodavstvo i praksu sudova s praksom Evropskog suda za ljudska prava.[29] U skladu s tim, Zakon o parničnom postupku propisuje mogućnost ponavljanja pravosnažno okončanog postupka po predlogu stranke ako 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 (čl. 426, st. 11), odnosno ukoliko je Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajamčene Ustavom u parničnom po-

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

27 Vidi *Milunović and Čekrlić protiv Srbije*, ECtHR, App. Nos. 3716/09 i 38051/09.

28 Vidi odluke u predmetima UŽ 775/09 i UŽ 1392/10.

29 *Sl. glasnik RS*, 72/11.

stupku, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke (čl. 426, st. 12). Zakonik o krivičnom postupku[30] u članu 485 predviđa mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti kada 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, a to je utvrđeno odlukom Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava. Ovakvim rešenjem su preporuke komiteta UN ostavljane van domena ovih odredaba. Zakon o upravnim sporovima[31] sadrži odredbu kojom se predviđa da se može podneti zahtev za ponavljanje postupka ako „stav iz naknadno donete odluke Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari može da bude od uticaja na zakonitost okončanog sudskog postupka“ (čl. 56, tač. 7). ZUS, dakle, takođe usvaja restriktivni pristup koji postoji i u ostalim procesnim zakonima.

Nažalost, ovakvim rešenjima se odluke UN komiteta i drugih međunarodnih nadzornih tela marginalizuju a državi se daje blanko ovlašćenje da ne obraća pažnju na odluke ovih tela.

4.5. Preporuke

1. Usvojiti zakonske izmene koje omogućavaju proširenje nadležnosti Ustavnog suda, koji bi trebalo da ima ovlašenje da poništi odluke koje su doneli redovni sudovi, kako bi zakonodavac usvojio propise kojima bi se obezbedilo uživanje pojedinog ustavnog prava.

2. Izmenama procesnih zakona propisati mogućnost ponavljanja pravosnažno okončanog postupka po predlogu stranke ako stranka stekne mogućnost da upotrebi odluku UN komiteta.

5. Regulatorna tela i nezavisne institucije

Položaj nezavisnih institucija u Republici Srbiji tokom 2012. godine bio je u načelu nepromenjen, ali je njihovo funkcionisanje bilo donekle otežano zbog izbornog ciklusa koji je bitno doprineo odlaganju procedura i uticao na funkcionisanje rada institucija, a naročito onih koji se bave nadziranjem rada državne uprave i zaštite ljudskih prava. Položaj nezavisnih institucija biće ocenjen na osnovu nekoliko pokazatelja – kadrovske stabilnosti institucija i legitimitet koji uživaju u javnosti, dostupnih kapaciteta za rad, reagovanja zakonodavne i izvršne vlasti na incijative i predloge pomenutih institucija, te poverenje građana u institucije i dostupnost institucijama.

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

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

5.1. Kadrovska osposobljenost i legitimitet nezavisnih institucija

Zaštitinik građana u prvom mandatu, Saša Janković, reizabran je na to mesto avgusta 2012. godine. Predlog odluke o izboru Zaštitnika građana Narodnoj skupštini podneo je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine na vanrednoj sednici 1. avgusta 2012. godine. Odbor je takođe jednoglasno predložio Narodnoj skupštini da odluku o izboru Zaštitinika građana donese po hitnom postupku.[32] Reizbor Saše Jankovića podržale su sve poslaničke grupe, 167 poslanika glasalo je za, dok je jedan poslanik bio uzdržan.[33] Međutim postupak za izbor zaštitnika građana nije započet u zakonom propisanom roku koji prema Zakonu o zaštitniku građana[34] započinje najkasnije šest meseci pre isteka mandata prethodnog zaštitinika, što je bio slučaj februara 2012. godine. S obzirom na to da se ovaj postupak odigravao istovremeno sa održavanjem izbora, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne Skupštine koji jedini može da utvrdi kandidate, a na predlog poslaničkih grupa, nije bio konstituisan sve do formiranja parlamentarne većine. Nakon isteka mandata Zaštitnika dužnost je obavljao Miloš Janković, zamenik Zaštitinika građana za prava lica lišenih slobode. Saša Janković više puta je u medijima naglašavao da se autoritet institucije umanjuje kada je u v.d. stanju jer vršilac dužnosti ne funkcioniše u punom kapacitetu i ne može da postupa slobodno i nezavisno.[35] Takođe, upozoravano je da broj izvršenja preporuka naglo opada i da se više ne može govoriti o 70% ispunjenih preporuka.[36]

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, je najstariji nezavisni državni organ u Srbiji (osnovan 2004). Tokom 2012. godine, iako pod otežanim uslovima, stabilno je obavljao poslove iz svog delokruga rada. I dalje postoje pojedinačni slučajevi upornog ignorisanja naloga Poverenika i grubog kršenja Zakona o pristupu informacijama od strane organa vlasti**.** Radi se o slučajevima u kojima organi vlasti tražene informacije nisu učinili dostupnim ni po nalogu Poverenika, pa čak ni u postupku prinudnog izvršenja rešenja Poverenika, odbijajući istovremeno da u budžet uplate i po nekoliko puta izrečene novčane kazne. U tom postupku izostaje i odgovarajuća reakcija Vlade koja je po Zakonu obavezna da obezbedi izvršenje rešenja Poverenika, kada mere koje Povereniku stoje na raspolaganju ne daju efekte.

Tokom 2012. godine izvršene su kadrovske promene u Agenciji za borbu protiv korupcije. Dotadašnja direktorka, Zorana Marković razrešena je dužnosti na sednici Odbora agencije 9. novembra 2012. godine jednoglasnom odlukom. Razrešenju je prethodio postupak pokrenut Zaključkom Odbora agencije za borbu protiv

32 http://otvoreniparlament.rs/2012/08/02/382786/.

33 http://www.pressonline.rs/info/politika/236230/sasa-jankovic-ponovo-izabran-za-zastitnika-gradjana.html

34 *Sl. glasnik RS*, 79/05 i 54/07.

35 *Blic*, 11. mart, str. 5.

36 *NIN*, 22. mart, str. 15.

korupcije zbog narušavanja ugleda Agencije. Ostavljen joj je rok od 15 dana za izjašnjavanje o navodima Zaključka. Članom 20 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije[37] određeno je da se direktor razrešava ako nesavesno vrši funkciju, ako postane član političke stranke odnosno političkog subjekta, naruši ugled ili političku nepristrasnost Agencije.

Odbor je naveo više razloga za razrešenje direktorke Agencije. Prvi razlog je to što je ne obaveštavajući Odbor, u ime Agencije potpisala i podnela zahtev Vladi da se Agenciji dodele stanovi radi rešavanja stambenih potreba primenjujući odredbe Uredbe o rešavanju stambenih potreba izabranih, postavljenih i zaposlenih lica kod korisnika u državnoj svojini.[38] Dalje, načinila je povredu člana 21 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije neobjavljivanjem javnog konkursa za izbor zamenika direktora, kao i nepopunjavanajem radnih mesta načelnika Službe za kontrolu finansiranja političkih subjekata i sistematizovanih radnih mesta u toj službi u izbornoj godini. Odbor je tadašnjoj direktorki zamerio i nepostupanja po njegovoj incijativi da se objavi zbornik prakse Agencije. Jedan od razloga je i to što je pre stupanja na snagu i pribavljanja mišljenja Odbora objavila Pravilnik o utvrđivanju javnih funkcija, poslova i delatnosti koje funkcioneri mogu da obavljaju bez saglasnosti Agencije na internet stranici i javno ga promovisala u medijima i na edukativnim seminarima.[39] Prema obrazloženju, upravo su ovakvi postupci bitno uticali da Agencija ne stekne ugled prepoznatljiv javnosti niti reputaciju nezavisne i održive institucije.[40] Na mesto vršioca dužnosti direktora izabrana je Tatjana Babić, sekretarka Odbora.[41] Konkurs za izbor direktora raspisan je sredinom novembra 2012. godine.[42]

Podstaknuta postupcima direktorke, Agencija je podnela zahtev Republičkoj direkciji za imovinu za dostavljanje informacije o tome koliko ima državnih stanova, ko ih i po kom osnovu koristi, kao i kopije ugovora o zakupu za izabrana i postavljena lica. Agenciji je dostavljena informacija da prema državnoj evidenciji ima ukupno 4.668 korisnika i 16.425 jedinica stanova, ali da nema podataka ko su faktički korisnici, niti zakupci.[43]

---

37 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10 i 66/11 – odluka US.

38 U obrazloženju je istaknuto da je ova Uredba podložna zloupotrebama i da ima koruptivni potencijal. Agencija je u novembru zatražila od Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije da ovlasti lice koje će u ime Direkcije primiti stanove u Drinčićevoj 11a i Kraljice Natalije 7 koje je Vlada dodelila Agenciji. Više o ovome vidi na: http://www.acas.rs/sr_lat/aktuelnosti/783-vracanje-stanova.html.

39 U odluci je takođe navedeno da nije obezbeđen adekvatan prostor za rad Odbora nakon preseljenja u nove prostorije.

40 Obrazloženje koje je Odbor Agencije naveo dostupno je na internet stranici Agencije. Vidi: http://www.acas.rs.

41 http://www.acas.rs/sr_lat/sednice-odbora/836-izabran-direktor.html.

42 http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.290.html:410573-Konkurs-Agencije-za-borbu-protiv-korupcije-Suzava-se-lista.

43 http://www.acas.rs/sr_lat/aktuelnosti/807-odgovor-stanovi.html.

Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava na sednici 17. septembra[44] utvrdio je listu kandidata za predsednika Saveta Državne revizorske institucije (DRI). Prema Zakonu o državnoj revizorskoj instituciji članovi Saveta biraju se na pet godina i mogu biti izabrani na tu funkciju najviše dva puta. Lista kandidata, koju je utvrdio Odbor, razmatrana je na devetom vanrednom zasedanju Narodne skupštine, 25. septembra 2012. godine, za reizbor je glasalo 149 poslanika, dok su 3 poslanika bila protiv. Dosadašnji predsednik DRI Radoslav Sretenović[45] izabran je ponovo na tu funkciju.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Nevena Petrušić i kancelarija Poverenika bili su tokom decembra 2012. godine izloženi napadima jednog dnevnog lista. U svom saopštenju dostupnom na internet stranici ove institucije, Poverenica se ogradila od optužbi iznesenih u medijima i navela da su o svemu obavešteni nadležni državni organi, kao i da je reč o ličnoj osveti zaposlenog. Poverenica je takođe ocenila da ovakve kampanje ugrožavaju nezavisno telo koje treba da bude oslobođeno svih pritisaka.[46]

5.2. Sredstva za rad nezavisnih institucija

Zaštitiniku građana i Povereniku za zaštitu informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nadležna komisija Vlade je dodelila 2010. godine prostorije u ul. Karađorđeva br. 48 u Beogradu, na zajedničko korišćenje. Međutim, one ne mogu da se koriste jer zahtevaju adaptaciju za koju je neophodno uložiti znatna materijalna sredstva. Budući da troškovi adaptacije prevazilaze iznos budžetskih sredstava ove dve nezavisne institucije prostorije nisu adaptirane ni tokom 2012. godine.[47] Zaštitinik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja obavestili su sredinom juna ove godine Republičku direkciju za imovinu RS da je objekat u Karađorđevoj ulici u više navrata, bez njihovog znanja i saglasnosti, korišćen nenamenski, a naročito za one događaje koje okupljaju veći broj učesnika, kao i da su o mnogim manifestacijama koje su se organizovale u tom prostoru obavešteni preko sredstava javnog informisanja.[48] U julu 2012. godine Uprava za vanredne situacije Ministarstva unutrašnjih poslova izvestila je Zaštitinika građana posle vanrednog inspekcijskog pregleda poslovnog objekta da je izrekla zabranu izdavanja u svrhu održavanja javnih manifestacija jer objekat ne ispunjava zakonske i tehničke uslove.[49]

---

44 http://www.parlament.rs/Peta_sednica_Odbora_za_finansije,_republi%C4%8Dki_bud%C5%BEet_i_kontrolu_tro%C5%A1enja_javnih_sredstava.15896.941.html.

45 Četiri poslaničke grupe poslale su predlog za njegov reizbor i to: Srpska napredna stranka, Demokratska stranka Srbije Socijalistička partija Srbije, i Socijaldemokratska partija Srbije.

46 http://www.ravnopravnost.gov.rs/lat/vesti.php?idVesti=153.

47 Vidi Informator o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti, str. 179.

48 Saopštenje dostupno na: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2464-2012-08-31-14-27-06.

49 http://www.zastitnik.rs/attachments/2464_7uprava%20za%20vanredne%20situacije.pdf.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nastavio je i tokom 2012. godine da vrši poslove u dosadašnjem, skučenom i neuslovnom prostoru koji se nalazi na dve lokacije (u ulici Svetozara Markovića 42 i Deligradskoj 16).[50] Služba Poverenika nema svoju pisarnicu niti minimalno potreban broj IT stručnjaka koji su neohodni za oblast zaštite podataka o ličnosti u ekspanziji informacionih tehnologija. Direktna posledica nerešavanja pitanja odgovarajućeg prostora je i nemogućnost pravovremene zaštite ljudskih prava koja Poverenik štiti. Samo u oblasti prava na slobodan pristup informacijama do kraja 2012. godine nije okončano oko 2.500 predmeta, kao i još oko 300 predmeta u oblasti zaštite podataka o ličnostii. Takva situacija, osim što direktno pospešuje kršenje ljudskih prava, suviše opterećuje rad zaposlenih i može da dovede do gubitka poverenja građana u rad Poverenika i zaštitu koju on pruža. Zbog velikog priliva predmeta i nedovoljnog broja zaposlenih, Poverenik je i u 2012. bio prinuđen da aktivnosti usmerava. pre svega, na one zadatke i nadležnosti zbog čijeg odlaganja je mogla da nastupi neotklonjiva šteta. Broj zaposlenih u Službi Poverenika nije moguće povećati zbog nedostatka potrebnog prostora za rad.

Kancelarija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti otvorila je prijemnu kancelariju gde građani mogu lično da podnose pritužbe. Prijemna kancelarija radi utorkom i četvrtkom, a prijem je moguć uz prethodno zakazivanje telefonom. Povereniku je u maju 2012. privremeno ustupljena kancelarija za prijem stranaka u Upravi za zajedničke poslove republičkih organa u Nemanjinoj 22–26. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je iz sopstvenih sredstava (iz budžeta i sredstava donacija) pribavio tehnička sredstva za rad stručne službe, posebno kancelarijsku opremu, kompjutere i druge tehničke uređaje.[51]

Agencija za borbu protiv korupcije se tokom 2011. godine zvanično preselila u poslovnu zgradu u kojoj boravi u statusu zakupca. Objekat u koji je preseljena potpuno zadovoljava potrebe Agencije.[52] Kako se navodi u Izveštaju o radu Agencije za 2011. godinu, Zakonom o budžetu za 2012. obezbeđena su sredstva za kupovinu zgrade čime bi se trajno rešio problem sedišta Agencije ali je ostalo nejasno kako bi se ta sredstva obezbedila. U prvoj polovini godine u medijima je objavljena informacija da Vlada namerava da uzme kredit od Komercijalne banke od 4,5 miliona evra da bi kupila zgradu, i takav predlog Zakona o zaduživanju države Srbije podnet je Skupštini, a zatim povučen.[53] U Informatoru o radu Agencije za borbu protiv korupcije navodi se da je Agencija

50 Oba prostora su ukupne veličine oko 500 m^2 i u 2012. godini u njima je radilo prosečno 40 zaposlenih.

51 Informator o radu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, podaci o sredstvima za rad.

52 Komentar prenet iz Izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije za 2011. godine.

53 http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/303914/Vlada-kupuje-zgradu-Agenciji-za-borbu-protiv-korupcije; *Novi Magazin,* 4. maj, str. 8.

od Vlade Republike Srbije dobila saglasnost za kupovinu poslovnog prostora.[54] Za ovu namenu izdvojena su dodatna sredstva iz budžetske rezerve u iznosu od 200.000.000,00 dinara.[55]

Državna revizorska institucije raspolaže poslovnim prostorom u Beogradu, Nišu i Novom Sadu.[56] Predsednik saveta DRI najavio je, u avgustu 2012. godine, otvaranje kancelarije u Kragujevcu i u Užicu.[57]

Izuzev kancelarije Zaštitnika građana koja je u 2012. godini imala veći broj angažovanih saradnika u odnosu na broj koji je sistematizovan (79 umesto 63)[58] nezavisne institucije su i u 2012. godini funkcionisale sa manjim brojem zaposlenih u odnosu na broj koji je predviđen unutrašnjim aktima o sistematizaciji. U kancelariji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zaposlen je 41 službenik, umesto 69, koliko ih je predviđeno sistematizacijom i taj broj se nije promenio u odnosu na prethodnu godinu.[59] Slična je situacija i sa Državnom revizorskom institucijom koja je u ovoj godini imala 127 izabranih i zaposlenih u odnosu na sistematizovanih 421. U izveštaju Evropske komisije posebno se naglašava da se DRI nalazi u fazi institucionalne izgradnje i da i dalje raspolaže prilično ograničenim resursima.[60]

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Agenciji za borbu protiv korupcije stupio je na snagu 1. januara 2012. godine. Prema Pravilniku sistematizovana su 123 službenika, dok je u Agenciji zapravo angažovano svega 70 zaposlenih.[61] Poverenik za zaštitu ravnopravnosti radio je sa 20 zaposlenih, u odnosu na 60,[62] koliko je predviđeno Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.[63]

---

54 Zaključak Vlade RS 05 br.401-2408/2012 од 30.3.2012. godine, *Sl. glasnik RS*, 25/12.

55 Informator o radu Agencije za borbu protiv korupcije, str. 51.

56 Informator o radu Državne revizorske institucije, podaci o sredstvima za rad, str. 15.

57 http://www.rtk.co.rs/kragujevac/item/3651-kragujevac-dobija-kancelariju-revizora.

58 Vidi Informator o radu Zaštitnika građana, „Opšti brojčani podaci o zaposlenima u Stručnoj službi", str. 15 i Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana, str. 11, na http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/o-nama/normativni-okvir-za-rad/142-2008-06-04-15-44-40.

59 Vidi Informator o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, „Narativni prikaz organizacione strukture", str. 17.

60 Vidi Izveštaj Evropske komisije, str. 89.

61 Informator o radu Agencije za borbu protiv korupcije, str 4, dostupan na: http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/ostali-propisi/pravilnici/156.html.

62 Vidi Informator o radu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, „Uporedni pregled predviđenih i trenutno popunjenih radnih mesta u Stručnoj službi Poverenika", str. 5. Vidi više na: http://www.ravnopravnost.gov.rs/lat/informatorRada.php?idKat=10.

63 http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/Pravilnik%20o%20sistematizaciji%2021%2006%202010.pdf.

5.3. Reagovanja zakonodavne i izvršne vlasti na incijative i predloge regulatornih tela i nezavisnih institucija

Zaštitinik građana je pred Vladom Republike Srbije pokrenuo incijativu za izmene i dopune Zakona o vanparničnom postuku, na osnovu kojih lica koja pravo ne mogu da ostvare u upravnom postupku to mogu da učine pred sudom.[64] Budući da je incijativa Zaštitinika građana stigla u vreme izbora, usvajanje je odloženo do novog saziva Narodne skupštine, pa su dopune zakona usvojene u avgustu 2012. godine.[65] U septembru 2012. godine Narodnoj skupštini su upućeni amandamni na Predlog zakona o utvrđivanju maksimalne zarade u javnom sektoru.[66] Predloženim amandmanima je traženo je da se ograniče ne samo plate, već ukupan prihod pojedinca iz javnih sredstava, jer mnogi državni funkcioneri ostvaruju relativno malu zaradu, ali je „dopunjavaju" sa značajnim naknadama za članstvo u upravnim i sličnim odborima i telima u drugim organima i organizacijama javnog sektora. Zaštitnik građana je podneo amandman kojim je tražio da se ograniči prihod zaposlenih u svim državnim, pokrajinskim i lokalnim organima i organizacijama, kao i javnim i drugim preduzećima čiji je osnivač organ vlasti na bilo kom nivou, i to bez ikakvih izuzetaka. Umesto toga, usvojeni zakon sadrži ničim obrazložene izuzetke, a izuzeti su upravo organi u kojima su zarade najviše, među kojima su i organi koji upravo treba da se bore protiv sistemske korupcije i garantuju pravilno trošenje javnih sredstava, navedeno je u saopštenju Zaštitinika građana.[67]

Povernik za zaštitu informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti tokom 2012. godine započeo je izradu Modela zakona o zaštiti uzbunjivača. Ovo je veoma korisna inicijativa jer je i u Izveštaju Evropske komisije za 2012. godinu navedeno da se u Srbiji veoma malo radilo na zaštiti uzbunjivača.[68]

Krajem godine Agencija za borbu protiv korupcije izrazila je neslaganje s rešenjima u radnoj verziji Nacionalne stategije za borbu protiv korupcije koju je pripremilo Ministarstvo pravde i državne uprave. Radna verzija antikorupcijske strategije predvidela je razgraničenje nadležnosti Saveta za borbu protiv korupcije i Agencije za borbu protiv korupcije. Savetu bi pripala nadzorna uloga u sprovođenju strategije, dok bi Agencija dobila veća ovlašćenja da istražuje netačne prijave imovine funkcionera i neslaganja između prihoda i imovine.[69]Agencija je u saopšte-

64 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/zakonske-i-druge-inicijative/2126-2012-01-27-08-06-05.

65 http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1165298/Usvojen+Zakon+o+vanparni%C4%8Dnom+postupku+.html i http://otvoreniparlament.rs/2012/08/31/415840/

66 Saopštenje dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/2510_amandmani%20na%20predlog%20zakona.pdf.

67 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/2510-2012-09-28-14-23-08.

68 Izveštaj Evropske komisije, str. 70. Vidi više u: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf.

69 http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1237132/Nova+strategija+za+borbu+protiv+korupcije.html.

nju izrazila zabrinutost zbog oduzimanja nadzorne uloge Agenciji i prenosa Savetu. Agencija je u svom saopštenju navela i to da, iako je bila u radnoj grupi za izradu strategije, ne može da dâ mišljenje o ovoj verziji s obzirom da nije učestvovala u njenoj izradi.[70] Naime radna verzija dokumenta nije dostavljena Agenciji na uvid, već je ona za nju saznala iz medija. Radna verzija dostavljena je Agenciji naknadno, a početkom 2013. Agencija je ministarstvu dostavila svoje komentare.[71]

5.4. Izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana i Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu je, u saradnji sa Zaštitnikom građana, pripremilo Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana. Vlada Republike Srbije je u februaru 2012. godine, utvrdila Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana i uputila ga Narodnoj skupštini Republike Srbije na usvajanje. Izmenama se predlaže promena već postojećih rešenja i uvode nova ovlašćenja Zaštitnika.

Predložene izmene bi trebalo da ojačaju ovlašćenja Zaštitnika građana da Vladi, odnosno Narodnoj skupštini, inicira izmenu ili dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da inicira donošenje novih zakona, propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Time bi se zadovoljila potreba da se u postupku zaštite prava ojača uloga Zaštitnika u praćenju sistemskih povreda prava.

Izmenama su predviđene i posebne mere zaštite za podnosioca pritužbe, postupak razmatranja pritužbi u organu uprave vlasti i izveštavanja o njima, propisane su i kaznene odredbe za neizvršavanje obaveza propisanih zakonom i predviđeni slučajevi u kojima Zaštitnik građana obustavlja postupak kontrole. U cilju racionalnijeg i efikasnijeg korišćenja raspoloživih materijalnih, vremenskih i ljudskih resursa razrađeni su i precizirani razlozi zbog kojih Zaštitnik građana neće pokrenuti postupak kontrole rada organa uprave.

Predlog je da odluka o nastavku postupka pred Zaštitnikom građana ne zavisi od volje podnosioca pritužbe u izvesnim slučajevima. Mogućnost da se postupak nastavi ukoliko ne postoji saglasnost pritužioca za prekid, čak i kada je očigledno da je otklonjen propust zbog koga je postupak pokrenut, pokazalo se kao necelishodno u praksi. Predloženo rešenje omogućava Zaštitniku građana da okonča postupak kontrole ili ga nastavi, ukoliko smatra da se radi o značajnom propustu, te je potrebno utvrditi odgovornost za načinjeni propust ili dati dopunsku preporuku.

Izmene se odnose i na mere zaštite podnosioca pritužbe, tako što je predviđeno da Zaštitnik građana može, u naročito opravdanim slučajevima, da organu

70 http://www.acas.rs/sr_lat/aktuelnosti/813-reagovanje-strategija.html.

71 Komentari dostupni na: http://www.acas.rs/images/stories/Komentari_na_radnu_verziju_Strategije_16012013-1.pdf.

uprave ne otkrije identitet podnosioca pritužbe. Takođe, može da preporuči organu protiv koga je podneta pritužba, da privremeno ili trajno odustane od mera koje preduzima ili namerava da preduzme prema podnosicu pritužbe. Organu protiv koga je podneta pritužba ili drugom organu uprave, Zaštitnik građana može da preporuči da preduzme mere potrebne da se, u skladu sa zakonom, zaštite prava i interesi podnosioca pritužbe. Predložen je i efikasniji sistem razmatranja pritužbi građana, jer su uočeni mnogobrojni postupci kontrole na inicijativu samog Zaštitnika građana (*ex officio*). Predlog predviđa unošenje odredaba koje se odnose na razmatranje pritužbi u organu uprave tako što propisuje da su organi uprave dužni da uspostave efikasan, besplatan i dostupan način za prijem, razmatranje i rešavanje pritužbi građana na svoj rad. Osim toga, prema predlogu, organ uprave izrađuje godišnji izveštaj o pritužbama na svoj rad i dostavlja ga Zaštitniku građana.

Praksa je pokazala da su kaznene odredbe koje postoje u drugim pravnim propisima neophodne i u Zakonu o Zaštitniku građana. Predlog prati logiku postojećih rešenja iz drugih propisa, nabrajajući konkretne inkriminisane radnje odgovornih lica i zaposlenih i određujući raspon novčane kazne.[72] Na Nacrt zakona, nadležna ministarstva i Republički sekretarijat za zakonodavstvo dala su mišljenja.[73] Ministarstvo pravde je u svom mišljenju navelo da Zaštitnik građana ne treba da kontroliše rad Državnog veća tužilastva i Visokog saveta sudstva i da mandat Zaštitnika ne treba da se produži sa sadašnjih pet na sedam godina. Nakon konstituisanja novog saziva Narodne skupštine Predlog zakona povučen je iz procedure.

U 2012. godini pripremljen je i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja. Predlog zakona je prethodna Vlada uputila Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje. Ovim predlogom zakona bila su bitno poboljšana i precizirana postojeća rešenja iz zakona, a posebno u oblasti prekršajne odgovornosti za povredu zakona. Sadašnja Vlada povukla je ovaj predlog iz skupštinske procedure, što je veoma zabrinjavajuće. Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti se ove godine često oglašavao saopštenjima i ukazivao na potrebu donošenja ili usvajanja izmena i dopuna više propisa iz oblasti zaštite ljudskih prava. Pored izmena Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja ukazivao je i na probleme koji se tiču primene Zakona o tajnosti podataka i zahtevao hitno donošenje pratećih podzakonskih akata bez kojih je ovaj zakon neprimenljiv. Predlagao je i dopune ovog zakona kako bi se omogućila njegova puna primena u praksi, pa čak i donošenje novog zakona koji bi regulisao materiju kalsifikacije podataka. Poverenik već dugo insistira na usvajanju zakona kojim bi se uredila zaštita „uzbunjivača", odnosno „duvača u pištaljku", a u skladu sa odgovarajućom Rezolucijom Saveta Evrope 1729 (2010).

---

72 Tekst preuzet iz publikacije *Zaštitinik građana-preporuke u praksi*, nastale u okviru projekta Jačanje uloge ombudsmana – Komiteta pravnika za ljudska prava i Beogradskog centra za ljudska prava, dostupno na: http://ombudsman.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2013/02/Za%C5%A1titnik-gra%C4%91ana-preporuke-u-praksi.pdf.

73 http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2124-2012-01-26-13-14-31.

S obzirom na činjenicu da se u svom radu suočava sa ograničenjima u primeni Zakona o zaštiti podataka o ličnosti Poverenik smatra da bi najbolje rešenje bilo donošenje novog zakona ili veoma obimne i značajne izmene i dopuna postojećeg, u cilju usaglašavanja s realnim potrebama i relevantnim međunarodnim standardima. Radi bolje zaštite podataka neophodno je, po mišljenju Poverenika da se što hitnije donese Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, sa definisanim aktivnostima, očekivanim efektima, nosiocima konkretnih zadataka i rokovima za izvršenje zadataka. Izneta je i inicijativa da se predvidi obaveza predlagača zakona da uz nacrt zakona, odnosno izmena i dopuna zakona, priloži Vladi i mišljenje Poverenika na odredbe onih zakona kojima se uređuje materija podataka o ličnosti. Poverenik takođe ukazuje na potrebu da se donesu posebni akti Vlade kojim bi se uredila materija naročito osetljivih podataka i zakona kojim bi se uredila materija bezbednosnih provera. Nijedna od pomenutih inicijativa Poverenika nije pozitivno okončana tokom 2012. godine.

5.5. Poverenje građana u institucije i dostupnost institucijama

Nezavisne institucije prepoznate su kao partneri građanima, što pokazuje i povećan broj pritužbi koji građani podnose i koriste mehanizme koji stoje na raspolaganju nezavisnim institucijama kako bi ostvarili svoja prava. Stručna služba Zaštitnika građana je osim u Beogradu, dostupna i u lokalnim kancelarijama u Preševu, Bujanovcu i Medveđi. Prijem stranaka se vrši tokom svakog radnog dana, a za teške slušajeve kršenja ljudskih prava dostupan je i mobilni telefon van radnog vremena službe. Zahvaljući projektu Elektronski pristup Zaštitiniku građana koju ova institucija sprovodi u saradnji sa Bibliotekarskim društvom Srbije, građani u deset opština mogu da se putem video linka obrate dežurnim pravnicima, a elektronski pristup deo je projekta koji je podržala Vlada Kraljevine Norveške i trajao je do juna 2012. godine.[74] U odnosu na prethodnu godinu kada je ostvareno 12.130 kontakta sa građanima, tokom 2012. godine taj broj se povećao na 15.372. Broj pritužbi je takođe povećan u odnosu na prethodnu godinu i iznosi 4.475.[75]

Tokom 2012. Poverenik za informacije od javnog značaja imao je znatno veći broj predstavki u odnosu na 2011. koje se odnose na nesprovođenje mera za unapređenje javnosti rada – 6.228 naspram pročlogodišnjih 263.[76] U 2012. godini pravo na pristup informacijama u najvećem procentu su koristili građani kao pojedinci i razna udruženja građana, zatim novinari i predstavnici medija, sindikalne organizacije, predstavnici političkih stranaka, sami organi vlasti, advokati, privrednici i drugi.

Poverenik je u oblasti prava na pristup informacijama imao u radu 6.037 predmeta tokom ove godine, što je za 12,5% više u odnosu na 2011. Poverenik je u oblasti prava na pristup informacijama iz 2011. preneo 2.398 predmeta po koji-

74 Informator o radu Zaštitinika građana, str. 103.

75 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2013-01-14-14-36-04.

76 Informator o radu Poverenika za informacije od javnog značaja, str. 134-135.

ma nije završen postupak, a u 2012. je primio 3.639 novih predmeta. Aktivnosti Poverenika povodom žalbi zbog povrede prava na pristup informacijama u 2012. ostvarene su u obimu većem za preko 40% u odnosu na prethodnu godinu. Tako je Poverenik u 2012. u oblasti slobodnog pristupa informacijama okončao postupak u 3.553 predmeta, što je za oko 20% više u odnosu na prethodnu godinu. Od ovih 3.553 predmeta Poverenik je rešio 2.269 žalbi, od čega su 2.054 bile osnovane, 215 su bile neosnovane ili s formalnim nedostacima, 140 žalbi je odbijeno jer su neosnovane i 75 je odbačeno iz formalnih razloga.

U svojoj drugoj oblasti delovanja – zaštiti podataka o ličnosti, Poverenik je tokom 2012. izvršio 365 nadzora nad sprovođenjem i izvršenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL), od čega je do 31. decembra 2012. postupak u potpunosti okončan u 164 slučaja.[77] Poverenik je nakon utvrđenih povreda ZZPL doneo 67 upozorenja o nepravilnosti obrade, naložio 14 mera, podneo Ustavnom sudu, zajedno sa Zaštitnikom građana, predlog za ocenu ustavnosti člana 286, st. 3 Zakonika o krivičnom postupku. Poverenik je takođe podneo 35 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog povreda odredbi ZZPL, podneo jednu krivičnu prijavu protiv službenog lica zbog krivičnog dela neovlašćenog prikupljanja ličnih podataka. Poverenik je postupao po 174 žalbe, a rešio ih je 129. Izvršio je upis 303 rukovaoca i 1.575 evidencija o zbirkama podataka o ličnosti u Centralni registar. Postupano je, takođe, po 12 zahteva za iznošenje podataka o ličnosti iz Srbije, dao 569 obrazloženih mišljenja i odgovora, od čega 432 građanima, 65 pravnim licima, i 72 državnim organima i organima lokalne samouprave. Od ova 72 mišljenja, 18 je dato na nacrt, odnosno radni tekst zakona.

Zbog ograničenih kapaciteta za prijem stranaka Povernik za zaštitu ravnopravnosti otvorio je prijemnu kancelariju koja radi sa strankama dva dana u nedelji. U kancelariji Poverenika pristiglo je više od 1.000 predmeta do oktobra 2012. godine.[78] DRI je krajem decembra 2012. godine predstavila Izveštaje o reviziji o nacrtu zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2011. godinu i nepravilnosti u radu 46 subjekata revizije.[79] Utvrđeno je takođe da 8 jedinica lokalne samouprave ne poštuje pojedine odredbe Zakona o budžetskom sisitemu i da su preuzele obaveze veće od onih odobrenih budžetom.[80] DRI je najavila pokretanje prekršajnh prijava protiv Ministarstva pravde, Ministarstva vera i dijaspore i 16 javnih preduzeća

77 U 103 slučaja utvrđene su povrede ZZPL, a u 61 da povreda nije bilo.

78 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=10&dd=07&nav_category=12&nav_id=649494.

79 http://www.dri.rs/lat/.

80 Stanje duga opšteg nivoa Republike Srbije na dan 31. 12. 2011. godine, po nalazu DRI, iznosi 15.473,23 miliona EUR, a prema podacima Uprave za javni dug iznosi 14.480,36 miliona EUR, odnosno manje je iskazano u iznosu od 992,87 miliona EUR. Takođe, u postupku revizije utvrđeno je da dug opšteg nivoa države (ne uključujući obaveze po osnovu restitucije) u odnosu na ostvareni BDP, na dan 31. 12. 2011. godine iznosi 51%, što je iznad nivoa od 45% određenog članom 27e Zakona o budžetskom sistemu, čime je prekoračeno opšte fiskalno pravilo.

zbog nepravilnosti prilikom javnih nabavki.[81] Prva pravosnažna presuda zbog nepoštovanja procedure javnih nabavki, a po prijavi DRI doneta je u Nišu u novembru 2012. godine.[82]

5.6. Preporuke

1. Omogućiti Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenici za zaštitu ravnopravnosti, Agenciji za borbu protiv korupcije i DRI uslove za zapošljavanje adekvatnog broja zaposlenih u skladu s pravilnicima o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta ovih institucija.
2. Usvojiti predložene izmene i dopune Zakona o Zaštitiniku građana kojima se dodatno osigurava nezavisnost ove institucije.
3. Ojačati mehanizme za praćenje sprovođenja preporuka nezavisnih institucija.[83]
4. Doprineti jačanju nezavisnosti Državne revizorske institucije usvajanjem izmena zakonskih odredbi kojima je predviđena mogućnost pokretanja postupka za smenu člana Saveta DRI uz saglasnost svega 20 poslanika u Skupštini.
5. Izmenama Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja pooštriti odredbe o prekršajnoj odgovornosti.
6. Usvojiti Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, sa definisanim aktivnostima, očekivanim efektima, nosiocima konkretnih zadataka i rokovima za izvršenje zadataka.
7. Postupiti u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti koji obavezuje Vladu da donese akt o načinu arhiviranja i merama zaštite naročito osetljivih podataka i hitno usvojiti neophodne podzakonske akte.
8. Usvojiti zakon kojim bi se zaštitila prava uzbunjivača.
9. Doneti zakon kojim bi se uredila materija bezbednosnih provera.

---

81 http://www.mc.rs/upload/documents/saopstenja_izvestaji/2012/12-26-12-drzavna-revizorska-institucija.pdf

82 http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/355301/Nis-Prva-pravosnazna-presuda-po-prijavi-DRI/ na internet stranici DRI dostupna su imena lica protiv kojih je DRI podneo postupak: http://www.dri.rs/cir/mediji/saopstenja-za-javnost/77--20-2012-.html.

83 U saradnji sa Zaštitnikom građana Beogradski centar za ljudska prava i Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM izradili su metodologiju za praćenje preporuka Zaštitnika građana.

6. Zabrana diskriminacije

6.1. Opšte

Zabrana diskriminacije predviđena je u mnogim međunarodnim ugovorima koje je Srbija ratifikovala – oba Pakta usvojena u UN (PGP i PESK), Evropska konvencija i Protokol br. 12 uz EKPS, Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije protiv žena, Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, Konvencija MOR br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja[84] i Konvencija UNESCO protiv diskriminacije u oblasti obrazovanja.[85]

Prema Ustavu Srbije, „zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu“ (čl. 21), što znači da Ustav ostavlja mogućnost zabrane diskriminacije i po osnovima koji nisu izričito navedeni. Ustav predviđa mogućnost afirmativne akcije, u cilju postizanja jednakosti za grupe koje su dugo bile izložene diskriminaciji, ali nije uvedeno vremensko ograničenje kojim se mere afirmativne akcije mogu primenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete. Ograničenje je neophodno jer predstavlja neophodan kriterijum za ocenu proporcionalnosti ovih mera.

Diskriminacija je predviđena kao krivično delo u Krivičnom zakoniku RS[86] (čl. 128, 317 i 387). Antidiskriminatorne odredbe sadrže i brojni drugi zakoni – Zakon o crkvama i verskim zajednicama[87] (čl. 2), Zakon o radu[88] (čl. 18–23), Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti,[89] Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,[90] Zakon o zdravstvenoj zaštiti[91] itd. Zakon o zabrani diskriminacije[92] predstavlja opšti antidiskriminacioni zakon koji ostavlja prostora za posebno uređenje pojedinih oblasti gde se diskriminacija najčešće pojavljuje.[93]

6.2. Nacionalne manjine i manjinska prava

6.2.1. Opšte

Republika Srbija je ratifikovala najvažnije međunarodne dokumente u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina među kojima su Okvirna konvencija Saveta

84 *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 3/61.
85 *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 4/64.
86 *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 i 111/09.
87 *Sl. glasnik RS*, 36/06.
88 *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05 i 54/09.
89 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 88/10.
90 *Sl. glasnik RS*, 72/09 i 52/11.
91 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 88/10, 99/10 i 57/11.
92 *Sl. glasnik* RS, 22/09.
93 Detaljnu analizu Zakona o zabrani diskriminacije i postupaka zaštite koje ovaj zakon predviđa vidi u *Izveštaj 2011,* I.4.1.2.

Evrope za zaštitu nacionalnih manjina (Okvirna konvencija), Evropska povelja o regionalnim i maninskim jezicima i Pakt o građanskim i političim pravima. Ovi dokumenti, međutim, sadrže samo norme koje su programskog karaktera i kojima se definišu ciljevi koje države treba da dosegnu. Odredbe se teško mogu neposredno primenjivati. Stoga se do realizacije ciljeva postavljenih u međunarodnim dokumentima dolazi pre svega putem usvajanja odgovarajućih zakona i mera politike Vlade.

Ustav Republike Srbije sadrži niz odredaba kojima se štite kolektivna i individualna prava pripadnika nacionalnih manjina (glava II, treći deo). Ustavne odredbe o nacionalnim manjinama u velikoj meri prate odredbe iz Okvirne konvencije. Postoje pojedine odredbe u Ustavu koje, međutim, zaslužuju kritiku, ne zbog toga što su u suprotnosti sa odredbama međunarodnog prava, već zbog neprikladnog tretiranja društvene stvarnosti u Srbiji. Naime, Ustav definiše Republiku Srbiju kao državu srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive (čl. 1) čime se daje primat većinskom stanovništvu u odnosu na nacionalne manjine, S druge strane, mora se napomenuti da pominjanjem „svih građana" u ovoj odredbi, kao i ustavna odredba prema kojoj suverenost potiče od građana (čl. 2, st. 1), Ustav donekle koriguje etničko određenje države i uvodi građansko.

Pošto nijedan od međunarodnih dokumenata ne daje definiciju pojma nacionalna manjina formulacija tog pojma prepuštena je volji zakonodavca država potpisnica. Ustav Srbije ne sadrži odredbu kojom su nacionalne manjine definisane kao pravna kategorija. Definicija je sadržana u Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (Zakon o zaštiti manjina).[94] Zakon pruža zaštitu svakoj grupi državljana koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna iako predstavlja manjinu na teritoriji Srbije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom Srbije i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju. Prema zakonskoj formulaciji, manjinama se mogu smatrati samo državljani Republike Srbije, čime se u nepovoljan položaj stavljaju apatridi i lica (u najvećem broju Romi) koja na teritoriji Republike Srbije ne mogu da ostvare pravo na pravnu ličnost.[95]

U Ustav nije inkorporirana odredba Okvirne konvencije koja propisuje da će u vršenju prava i sloboda koja proizlaze iz principa ugrađenih u konvenciju, svaki pripadnik nacionalne manjine poštovati nacionalne zakone i prava drugih, posebno većine ili drugih nacionalnih manjina (čl. 20). Ustav, dakle, ne sadrži odredbe o zabrani zloupotrebe prava nacionalnih manjina. Zabrana zloupotrebe prava nacionalnih manjina propisana je, međutim, Zakonom o zaštiti manjina koji predviđa da je zabranjena zloupotreba koja je uperena na nasilno rušenje ustavnog poretka,

94 *Sl. glasnik SRJ*, 11/02.

95 Vidi više u *Izveštaj 2011*, II.3 i 4.5.

narušavanje teritorijalnog integriteta, kršenje zajemčenih ljudskih prava i sloboda i izazivanje rasne, verske i nacionalne mržnje i netrpeljivosti (čl. 7 st. 1). Isto tako, prava garantovana Zakonom o zaštiti manjina se ne smeju koristiti radi ispunjena ciljeva koji su suprotni načelima međunarodnog prava ili su upereni protiv javne bezbednosti, morala ili zdravlja ljudi (čl. 7, st. 2).

6.2.2. Nacionalni sastav Republike Srbije

Nacionalni sastav stanovništva Republike Srbije prema popisu stanovništva, domaćinstva i stanova iz 2011. godine objavljen je 29. novembra u izveštaju Republičkog zavoda za statistiku.[96] U popisu je primenjen koncept *uobičajenog stanovništva* prema kome se lice smatra stanovnikom onog mesta gde provodi najveći deo svog vremena nezavisno od toga gde ima prijavljeno prebivalište. Prema popisu, 83,32 % stanovništva čine Srbi, 0,08% Albanci,[97] 2,02% Bošnjaci, 0,26% Bugari, 0,23 % Bunjevci, 0,49% Vlasi, 0,11% Goranci, 0,32% Jugosloveni, 3,53% Mađari, 0,32% Makedonci, 0,31% Muslimani, 0,06% Nemci, 2,05% Romi, 0,41% Rumuni, 0,05% Rusi, 0,20% Rusini, 0,73% Slovaci, 0,06% Slovenci, 0,07% Ukrajinci, 0,81% Hrvati, 0,54% Crnogorci, 0,24% ostali, nije se izjasnilo 2,23%, regionalnu pripadnost izražava 0,43%, a nepoznato je 1,14%. Podaci o nacionalnom sastavu stanovništva su važni za razumevanje kulturoloških raznolikosti i položaja etničkih grupa u društvu, kao i za definisanje politike i strategije za unapređenje položaja pripadnika etničkih grupa.

6.2.3. Zabrana diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina

Ustav zabranjuje diskriminaciju pripadnika nacionalnih manjina i garantuje ravnopravnost pred zakonom. Zabrana diskriminacije je obezbeđena i Zakonom o zaštiti manjnina, Zakonom o zabrani diskriminacije, Statutom AP Vojvodine (čl. 20), Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (čl. 44) i Zakonom o radu (čl. 18). Ustav dozvoljava mere afirmativne akcije kako bi se postigla puna ravnopravnost između većinskog stanovništva i pripadnika nacionalnih manjina ali samo ako su te mere usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života pripadnika nacionalnih manjina koji ih posebno pogađaju. Okvirna konvencija (čl. 4) i Zakon o zaštiti manjina (čl. 4) ne zahtevaju ove dodatne uslove kako bi mere afirmativne akcije bile dozvoljene već je samo neophodno da se one sprovode radi postizanja pune i efektivne ravnopravnosti.

Kancelarija za ljudska i manjinska prava (nekadašnja Uprava za ljudska i manjinska prava) u 2012. godini nije donela opšte akte radi sprovođenja mera afirmativne akcije.[98] Posao Kancelarije za ljudska i manjinska prava je bio sprovođenje

96 Dostupno na http://media.popis2011.stat.rs/2012/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf.

97 Većina Albanaca iz Preševa, Bujanovca i Medveđe je bojkotovala popis, vidi *Izveštaj 2011,* II.4.2.1.

98 Dopis Kancelarije za ljudska i manjinska prava br. 000-03-00001/2012-01 od 25. oktobra 2012.

mera afirmativne akcije u skladu sa Uputstvom za sprovođenje zajedničkog konkursa za upis studenata u prvu godinu osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač Republika za školsku 2012/2013. godinu[99] a koje je donelo Ministarsvo prosvete i nauke u junu 2012. godine. Tim uputstvom je predviđeno da je na rang listama koje visokoškolske institucije formiraju nakon prijemnog ispita, za afirmativnu akciju upisa pripadnika romske nacionalne manjine, potrebno odvojiti odgovarajući broj mesta na početku rang liste. Zaštitnik građana je, međutim, uočio probleme u primenjivanju ovih afirmativnih mera te je razgovorao sa pomoćnikom ministra prosvete i nauke i sa predsednikom Nacionalnog saveta Roma. Sagovornici su se saglasili da je u cilju sprovođenja ovih afirmativnih mera neophodno doneti precizna uputstva.

Zabrana izazivanja i podsticanja rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti je ustavnog ranga (čl. 49 Ustava). Izazivanje nacionalne, verske i druge mržnje i netrpeljivosti je inkriminisano u članu 317 Krivičnog zakonika.[100] Istraživajući praksu i kaznenu politiku u vezi sa članom 317 KZ, Beogradski centar je došao do zaključka da sudska praksa nije ujednačena u pogledu tumačenja elemenata bića ovog krivičnog dela, posebno kada su u pitanju radnja i posledica krivičnog dela. Naime, jezičko tumačenje ukazuje na to da se radi o nesvršenom krivičnom delu, koje nema posledicu u sastavu svog bića. Za postojanje dovršenog dela je dovoljno samo preduzimanje radnje izvršenja.[101] Međutim, kao uslov za krivičnu odgovornost, sudovi neretko zahtevaju nastupanje posledice u vidu „stvaranja i produbljivanja nacionalne, rasne ili verske mržnje i netrpeljivosti".[102] Prema mišljenju nekih postupajućih sudija dovoljno je samo da su radnje okrivljenog objektivno mogle da stvore takvu posledicu, bez obzira da li je posledica nastupila.[103] Takvo tumačenje je svakako ispravno. Pored toga, neujednačen je stav sudova i o tome

99 Uputstvo za sprovođenje zajedničkog konkursa za upis studenata u prvu godinu osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji osnivač je Republika za školsku 2012/2013. godinu, broj 612-00-00-1139/2012-04 od 15.6.2012.

100 Ko izaziva ili raspiruje nacionalnu, rasnu ili versku mržnju ili netreljivost među narodnima ili etničkim zajednicama koje žive u Srbiji, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina (st. 1) Ako je ovo delo učinjeno prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili verskih simbola, oštećenjem tuđe stvari, skrnavljenjem spomenika, spomen–obeležja ili grobova učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina (st. 2). Ko delo iz st. 1 i 2 ovog člana vrši zloupotrebom položaja ili ovlašćenja ili ako je usled tih dela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posledica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etničkih grupa koje žive u Srbiji, kazniće se za delo iz stava 1 zatvorom od jedne do osam godina, a za delo iz stava 2 zatvorom od dve do deset godina (st. 3).

101 Podaci dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja koji je upućen svim apelacionim i višim sudovima u Subotici, Somboru, Zrenjaninu, Novom Pazaru, Negotinu, Vranju i Nišu.

102 Presuda Višeg suda u Negotinu 1K 17/11 od 30. maja 2011. str. 23, Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu br. Kž1 4044/10 od 22. aprila 2010. str. 3.

103 Presuda Višeg suda u Negotinu 1K br. 49/10 od 8. decembra 2010. str. 29, Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž 1 287/11 od 8. marta 2011. str. 5.

prema kome se može izvršiti ovo krivično delo, odnosno da li postoji biće krivičnog dela ukoliko je radnja (npr. uvreda po nacionalnoj osnovi) upravljena samo prema jednom licu, pripadniku nacionalne manjine, ili se zahteva da radnja bude upravljena prema grupi određene rase, nacionalnosti ili veroispovesti.

U jednoj presudi Apelacionog suda u Novom Sadu veće je bilo mišljenja da za postojanje ovog krivičnog dela nije bitno na koliko je lica upravljena radnja izvršenja, već je bitno da su te radnje bile podobne da kod naroda izazovu mržnju, razdor i netrpeljivost.[104] Ovakvo rezonovanje Apelacionog suda u Novom Sadu je ispravno i logično. Analizom presuda koje su Beogradskom centru bile na raspolaganju može se doći do zaključka da je kaznena politika blaga i da sudovi prenaglašeni značaj daju olakšavajućim okolnostima, usled čega se kazna često ublažava.[105] Za izvršenje ovog krivičnog dela najčešće se utvrđuje kazna zatvora u prosečnom trajanju od tri do šest meseci uz koju se određuje uslovna osuda.

Izazivanje nacionalne, verske i druge mržnje i netrpeljivosti često ni ne podleže krivičnom gonjenju ili se izvršioci ovog dela samo prekršajno kažnjavaju. Opština Temerin je višegodišnje poprište etničkih sukoba između srpskog i mađarskog stanovništva. U 2011. godini je bilo nekoliko fizičkih sukoba, pri čemu su po prvi put mladi Mađari bili napadači, a ne samo napadnuti. Zabrinjavajuće je to što su ovi incidenti procesuirani prekršajno, a okrivljeni osuđeni na po 25 dana zatvora. Tokom 2012. godine u opštini je došlo je do novih incidenata na nacionalnoj osnovi, fizičkog nasilja i ispisivanje grafita sa porukama mržnje i netrpeljivosti.[106] U oktobru 2012. je uhapšteno 7 pripadnika mađarske organizacije Omladinski pokret 64 županije zbog sumnje da su izvršili krivično delo izazivanje rasne, verske i nacionalne mržnje i netrpeljivosti.[107] Protiv tih lica je pokrenuta istraga pred Višim sudom u Novom Sadu.

U selu Gakovo kod Sombora, nepoznati vandali su u martu 2012. godine oštetili spomen ploču postavljenu na masovnoj grobnici Nemaca stradalih u logorima tokom Drugog svetskog rata. Udruženje Nemaca „Gerhard" je podnelo krivičnu prijavu protiv nepoznatih počinilaca. Predsednik ovog udruženja izrazio je negodovanje zbog činjenice da povodom ovog incidenta još uvek niko nije pro-

104 Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Kž I 431/10 od 3. ferbruara 2011, str. 3.

105 Presuda Apelacionog suda u Nišu Kž 38/10, od 7. maja 2009, Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu br. Kž 1 902/12 od 12. marta 2012. str. 3.

106 Studija Centra za razvoj civilnog društva *Temerin – sadašnjost ili budućnost Vojvodine,* autori Vladimir Ilić i Miroslav Keveždi. Dostupno na srpskom i mađarskom na: http://cdcs.org.rs/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=13&Itemid=60.

107 Sedmorica osumnjičenih mladića, su u noći između 20. i 21. oktobra 2012. ušla u jedan kafić u Ulici JNA 150 u Temerinu. Prisutne goste su pozdravljali nacističkim pozdravom „Zig hajl", pritom su ih gurali i vređali na nacionalnoj osnovi, psujući im „majku srpsku". Dostupno na: http://ww.novosti.co.rs/vesti/naslovna/aktuelno.291.html:402704-Temerin-Psovali-Srbe-zvali-Hitlera.

cesuiran.[108] Prema saznanjima Beogradskog centra, počinioci ni do kraja 2012. nisu bili pronađeni.

Ove godine je nekoliko Albanaca lišeno slobode usled sprovođenja „recipročnih mera“, koje su zapravo po svemu predstavljale diskriminaciju na nacionalnoj osnovi. Naime, uoči održavanja izbora, 27. marta kosovska policija je na administrativnom prelazu Bela Zemlja uhapsila četiri Srbina kojima je određen policijski pritvor u trajanju od 48 sati. Policija Kosova uhapsila je predsednika srpske opštine Vitina Srećka Spasića, radnike opštinske uprave Ivicu Nojkića i Aleksandra Stojiljkovića i pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije iz Policijske uprave Uroševac Svetozara Naskovića zbog sumnje da podrivaju ustavni poredak Kosova.[109] Kod njih su pronađeni propagandni materijali za izbore koji su se održali 6. maja, spisak birača i pečat paralelne opštine Vitina. Tadašnji ministar za Kosovo i Metohiju je saopštio da su uhapšeni Srbi nosili glasačke spiskove na revidiranje.[110] Ministar unutrašnjih poslova komentarisao je hapšenje četvorice Srba kao „klasičan primer bezobrazluka i pritiska“ na Srbe na Kosovu, i poručio je da će se narednih dana „videti kako to izgleda kada se uvedu recipročne mere“.[111] Mediji su prenosili da je, prema ministrovim rečima, razlog hapšenja dvojice Albanaca na Končulju, Hasana Abazija i Adema Urselija bilo preduzimanje recipročnih mera prema vlastima na Kosovu.[112] Ministar je kasnije ipak demantovao da je pod uvođenjem recipročnih mera mislio na hapšenje Albanaca.[113] Bilo čije hapšenje na osnovu političke odluke radi sprovođenja „recipročnih mera“ (koje nijedan zakon u Srbiji ne poznaje kao osnov za lišenje slobode) predstavljalo bi arbitrarno i nezakonito postupanje izvršnih vlasti čime se najgrublje krše ljudska prava i u potpunosti negira vladavina prava. Nije poznato da li su osobe koje su bile lišene slobode podnele pred domaćim sudovima tužbu za naknadu štete zbog ovih hapšenja. Ukoliko jesu, sudovi bi morali posebnu pažnju da obrate na zakonitost i motive zbog kojih su hapšenja preduzeta.

Uoči opštih izbora u Srbiji, 4. maja u Bujanovcu i selima Veliki Trnovac i Breznica Žandarmerija je uhapsila petoricu Albanaca koji su osumnjičeni za ratne zločine,[114] što je izazvalo revolt albanske zajednice na jugu Srbije. Oko 2.000 Al-

108 Podatak dobijen u telefonskom razgovoru sa predsednikom udruženja.

109 Vidi http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=03&dd=27&nav_category=640&nav_id=594995.

110 Vidi: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=03&dd=28&nav_category=640&nav_id=595199.

111 Vidi: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1072216/Ta%C4%8Di+otvoreno +provocira.html.

112 Vidi: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=03&dd=28&nav_category=640&nav_id=595199

113 Izvor http://srb.time.mk/read/154342d3ba/f6a6e281db/index.html.

114 Dostupno na http://www.tanjug.rs/novosti/41725/uhapseni-albanci-sprovedeni-u-mup-u-beogradu.htm.

banaca je protestovalo u centru Bujanovca.[115] Predstavnici Albanaca na jugu Srbije su u Preševu organizovali konferenciju za novinare sa koje je narodni poslanik iz Preševa Riza Halimi saopštio da očekuje da se Vlada ogradi od postupaka i izjava ministra policije.[116] Petorica Albanaca su ipak pušteni na slobodu jer su dela koja su im se stavljala na teret obuhvaćena Zakonom o amnestiji iz 2002. godine. Ovo je samo po sebi kontradiktorno, zbog toga što prema međunarodnim standardima ratni zločini ne mogu podlegati amnestiji. Pored toga, osumnjičenima se stavljalo na teret da su kao pripadnici OVPMB ubili dva mladića u kopnenoj zoni bezbednosti 2001. godine. Nije jasno kako su ove radnje uopšte mogle da budu kvalifikovane kao „ratni zločini" s obzirom da je ratni zločin moguće učiniti samo ako je u momentu izvršenja radnje postojao međunarodni ili unutrašnji oružani sukob. Pošto oružanog sukoba tokom 2001. nije bilo, nije moglo biti ni ratnih zločina.

Aprila 2012. godine na granici sa Srbijom uhapšen je Marko Kašnjeti,[117] tada optužen za ratne zločine nad Srbima na Kosovu 1999. godine. Hapšenje je naišlo na veliki odziv u svim medijima, a korišćeno je i tokom predizborne kampanje. Izjave je davao ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić. Nakon postupka pred Specijalnim sudom za ratne zločine, Kašnjeti je u novembru 2012. godine osuđen za zločine u Prizrenu prvostepenom presudom na dve godine zatvora.[118]

6.2.4. Ravnopravno učešće u javnim poslovima i političkom životu

Ustav propisuje da pripadnici nacionalnih manjina, pod uslovima kao ostali građani, imaju pravo da učestvuju u javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije kao i da mora da se vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina prilikom zapošljavanja u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave. Zakon o zaštiti manjina propisuje da se prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući i policiju, mora voditi računa o nacionalnom sastavu stanovništva (čl. 21). Ne postoje, međutim, evidencije o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Iako se čini da vođenje takvih evidencija ne bi bilo u skladu sa slobodom izražavanja nacionalne pripadnosti koju jemče Okvirna konvencija, Ustav i Zakon o zaštiti manjina, Republika Srbija bi ipak imala obavezu da pokuša da sakupi i evidentira ove podatke, posebno iz razloga što se evidencije o nacionalnom sastavu stanovništva već vode za druge potrebe (npr. radi utvrđivanja da li se ostvaruje pravo na službenu upotrebu manjinskih je-

115 Izvor http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1096680/Protest+Albanaca+u +Bujanovcu.html..

116 Izjave ministra policije, narodnog poslanika Rize Halimija i predsednika opštine Bujanovac povodom ovog događaja su objavljene na http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.292.html:378228-Uhapseni-Albanci-otimali-i-kasapili-Srbe.

117 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=04&dd=14&nav_category=64&nav_id=600647

118 http://www.balkaninsight.com/en/article/ex-kla-sentenced-for-war-crimes-in-prizren

zika). Republički zavod za statistiku, naime, već raspolaže podacima o nacionalnom sastavu stanovništva, kao i o pojedinačnom izjašnjavanju građana o njihovoj nacionalnoj pripadnosti, a na osnovu popisa stanovništva, domaćinstva i stanova iz 2011. godine. Kako je Republički zavod za statistiku prikupio podatke o nacionalnoj pripadnosti građana u svemu u skladu sa zakonom (uz pouku da građani nisu dužni da se izjašnjavaju o nacionalnoj pripadnosti) ta evidencija bi mogla da se koristi za utvrđivanje zastupljenosti nacionalnih manjina u javnim poslovima i političkom životu. Iako ta evidencija (zbog prava ispitanika da se ne izjašnjavaju o svojoj nacionalno pripadnosti) ne bi u potpunosti odražavala stvarnu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u vršenju javnih poslova, mogla bi eventualno da posluži kao indikator da je potrebno uvesti mere afirmativne akcije radi ostvarivanja pune ravnopravnosti u učešću u javnim poslovima i političkom životu. U svakom slučaju, svako sakupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti bi, naravno, moralo da bude zasnovano na principu dobrovoljnosti.

Od 91 registrovane političke stranke, 52 čine stranke nacionalnih manjina.[119] Stranku nacionalne manjine mogu osnovati najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Srbije, što je deset puta manje od broja osnivača stranke koja nije stranka nacionalne manjine. Za stranke nacionalnih manjina i koalicije stranaka nacionalnih manjina važi prirodni cenzus, tako da učestvuju u raspodeli mandata i kada osvoje manje od 5% glasova od broja birača koji su glasali. Političke stranke nacionalnih manjina su sve one stranke čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu s međunarodnopravnim standardima. O tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije po-

119 Romska nacionalna manjina ima sedam političkih stranaka: Demokratska unija Roma, Romska demokratska stranka, Demokratska levica Roma, Romska partija Srđana Pajina koja se nalazi u vladajućoj koaliciji, Ujedinjena partija Roma, Romska stranka jedinstvo, Unija Roma Srbije. Interese mađarske nacionalne manjine zastupaju Demokratska stranka vojvođanskih Mađara čiji je predsednik Andraš Agošton, Pokret mađarske nade Balinta Laslsa, Savez vojvođanskih Mađara Ištvana Pastora, Građanski savez Mađara čiji je predsednik Laslo Ras Sabo, Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara Čonke Aron i Stranka mađarskog jedinstva Zoltana Smieška. Stranke albanske nacionalne manjine su Partija za demokratsko delovanje Rize Halimija, Demokratska partija Albanaca Ragmija Mustafe, Demokratska unija doline, Demokratska unija Albanaca, Pokret za demokratski progres i Demokratska partija. Vlašku nacionalnu manjinu u političkom životu zastupaju četiri stranke (Vlaška demokratska stranka Srbije, „Srbija na istoku“, Vlaška demokratska stranka i Nijedan od ponuđenih odgovora) čiji je predsednik narodni poslanik Nikola Tulimirović. Interese hrvatske nacionalne manjine zastupaju Demokratski savez Hrvata u Vojvodini i Demokratska zajednica Hrtvata. Crnogorce, Makedonce i Gorane zastupa po jedna stranka: Crnogorska partija, Demokratska partija Makedonaca i Građanska inicijativa Orhana Dragaša. Po dve političke stranke zastupaju Rusine, Slovake, i Rumune, a po tri Bunjevce i Bugare. Kad je reč o bošnjačkim političkim strankama, većina ih je formirana 2000. godine, čak osam, a 2012. godine je osnovana Bošnjačka narodna stranka čiji je predsednik koalicioni partner SNS Mujo Muković. Najstarija bošnjačka stranka u Srbiji je Sandžačka demokratnska partija (1990), a za njom slede Stranka demokratske akcije Sandžaka (1996), Bošnjačko demokratska stranka Sandžaka Esada Džudževića (1996) i Narodni pokret Sadnžaka (1999).

litičkih stranaka nacionalnih manjina odlučuje Republička izborna komisija (RIK) pri proglašenju izborne liste, a na predlog podnosioca izborne liste koji mora biti stavljen pri podnošenju izborne liste (čl. 81 Zakona o izboru narodnih poslanika).[120] Protiv odluke, radnje ili propusta RIK svaki birač, kanditat i podnosilac izborne liste može izjaviti prigovor. Protiv rešenja RIK po prigovoru može se izjaviti žalba Upravnom sudu.

Manjinska stranka Mađara učestvuje u zakonodavnoj vlasti sa pet narodnih poslanika. Bošnjačka manjinska stranka ima tri poslanika u Narodnoj skupštini a makedonska, hrvatska i romska manjinska stranka po jednog narodnog poslanika. Demokratska partija Albanaca, koja je nosilac lokalne vlasti u Preševu i čiji je lider predsednik opštine, bojkotovala je republičke parlamentarne izbore i pozvala je druge stranke albanske nacionalne manjine da učine isto.[121] Prema mišljenju lidera ove stranke, centralna vlast već godinama ne pokazuje interesovanje za položaj Albanaca u Preševskoj dolini. Ipak, na republičkim parlamentarnim izborima se kandidovala Koalicija Albanaca Preševske doline koju čini sedam manjinskih stranaka Albanaca. Ova koalicija je dobila jedan mandat u Narodnoj skupštini, te tako albansku nacionalnu manjinu u Narodnoj skupštini predstavlja Riza Halimi, kao samostalni narodni poslanik. Bošnjaci učestvuju u izvršnoj vlasti – Vladi sa dva predstavnika: Rasim Ljajić (predsednik Sandžačke demokratske partije) je potpredsednik Vlade i ministar spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija i Sulejman Ugljanin (predsednik Stranke demokratske akcija Sandžaka) je ministar bez portfelja.

6.2.5. Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti

Okvirna konvencija predviđa da svaki pripadnik nacionalne manjina ima pravo da bude tretiran kao takav ili ne i da zbog toga neće doći u nepovoljan položaj (čl. 3). Ova sloboda je ustavna kategorija, a zaštićena i Zakonom o zaštiti manjina (čl. 5). Takođe, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti predviđa da su podaci koji se odnose na nacionalnu pripadnost, rasu, jezik i veroispovest naročito osetljivi podaci koji se mogu obrađivati na osnovu slobodno datog pristanka lica o kome je reč. Povreda slobode izražavanja nacionalne pripadnosti predstavlja krivično delo (čl. 130 Krivičnog zakonika).

Problem oko ostvarivanja slobode izražavanja nacionalne pripadnosti je 2012. godine došao do izražaja kad je u pitanju rumunska nacionalna manjina. Rumunija je zbog problema u ostvarivanju prava rumunske nacionalne manjine, početkom marta bojkotovala odobravanje kandidature Srbije za članstvo u EU. Od svog stava je odustala tek nakon potpisivanja protokola o pravima rumunske manjine u Srbiji. Predstavnici Srbije i Rumunije su se sporazumeli da se pripadnicima rumun-

120 *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 i 36/11 i 104/09 – dr. zakon.

121 Izvor http://www.blic.rs/Vesti/Politika/317104/MustafaPozivam-Albance-da-bojkotuju-srpske-izbore.

ske nacionalne manjine u istočnoj Srbiji, koji se tako izjasne, omogući školovanje, bogosluženje i pristup medijma na rumunskom jeziku.

6.2.6. Pravo na očuvanje posebnosti/identiteta

Ustav garantuje pripadnicima nacionalnih manjina pravo na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti, na upotrebu svojih simbola na javnim mestima, na korišćenje svog jezika i pisma, da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku, na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina, na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova, da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime, da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku, na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja, na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom (čl. 79). Ustav garantuje nacionalnim manjinama pravo na osnivanje prosvetnih i kulturnih udruženja koja se finansiraju na načelu dobrovoljnosti. Zakon o zaštiti manjina propisuje da bi država trebalo da im finansijski pomaže u skladu sa svojim mogućnostima i da bi trebalo da obezbedi sadržaje u oblasti kulture na jezicima nacionalnih manjina u programima radija i televizije javnih servisa. Institucije u oblasti kulture čiji je osnivač država imaju obavezu da obezbede predstavljanje i zaštitu kulturno–istorijskog nasleđa manjina sa svoje teritorije uz obavezno uključivanje predstavnika saveta nacionalnih manjina u odlučivanje o načinu predstavljanja kulturno–istorijskog nasleđa nacionalnih manjina.

Zaštitnik građana je prilikom posete Novom Bečeju u razgovoru sa predstavnicima opštinskog Saveta za međunacionalne odnose došao do informacije da Opština ima značajan problem sa uništavanjem dvojezičnih tabli i natpisa naseljenih mesta u kojima žive pripadnici mađarske nacionalne manjine, kao i sa nedovoljnim informisanjem nacionalnih manjina na svom jeziku. Opštinski savet je Zaštitniku građana ukazao i na to da im opštinska uprava ne dostavlja materijale sa skupštinkih sednica, zbog čega ne mogu blagovremeno da daju Skupštini opštine mišljenje iz svoje nadležnosti.[122]

U cilju afirmacije nacionalnog identiteta lokalnog stanovništva, lokalna vlast u Bujanovcu je donela odluku da se izmene imena ulica, što je izazvalo međunacionalne tenzije. Skupština opštine Bujanovac je usvojila predlog albanskih političkih partija da se u nazivima 23 gradske ulice ličnosti iz srpske istorije zamene albanskim imenima. Sednicu skupštine na kojoj je izglasana takva odluka, demonstrativno su

122 www.ombudsman.pravamanjina.rs, 29. mart.

napustili odbornici srpskih stranaka. Opštinska komisija za promene naziva ulica u Bujanovcu donela je odluku o promeni naziva nekoliko ulica. Komisija ima 7 članova od kojih su 4 Albanci. Međutim, svaka lokalna samouprava mora da dobije saglasnost od Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu da bi nazivi ulica postali važeći.[123] Tadašnji ministar okarakterisao je odluku o menjanju imena ulica kao još jedan u nizu poteza koji pokazuje političku nezrelost rukovodstva opštine Bujanovac, a koji ima za cilj prizemnu političku promociju pojedinih albanskih političara i destabilizaciju prilika u toj opštini.[124]

Na trgu ispred sedišta lokalne samouprave Preševa je u novembru 2012. godine podignut spomenik sa ispisanim imenima 27 poginulih pripadnika takozvane Oslobodilačke vojske Preševa, Bujanovca i Medveđe (OVPBM), koja se nasilnim sredstvima zalagala za otcepljenje Preševske doline od Srbije. Predsednik udruženja veterana OVPBM smatra da postavljanje spomenika nije provokacija srpskim vlastima jer je spomenik postavljen u mestu gde je većina stanovništva albanske nacionalnosti, a pored toga većina pripadnika OVPBM su amnestirani još 2002. godine.[125] Na spomeniku u Velikom Trnovcu u opštini Bujanovac, koji se nalazi u glavnoj ulici već deset godina, nalaze se takođe imena poginulih boraca OVPBM. Vlada je isprva pokazala suzdržanost smatrajući da bi uklanjanje tog spomenika moglo da izazove bezbednosne probleme. Postavljanjem ovakvih spomenika se stvaraju tenzije između albanskog i srpskog stanovništva, posebno iz razloga što je spomen ploča postavljena u mestu koje je opterećeno konfliktnom prošlošću. Spomenik je, na posletku, uz prisustvo jakih policijskih snaga uklonjen početkom 2013. Uklanjanje spomenika je proteklo bez većih incidenata.[126]

Na predlog Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine (BNV u „tehničkom mandatu“) u Novom Pazaru je 4. avgusta, na dan obeležavanja godine bošnjačkog kulturnog nasleđa, postavljena spomen ploča kontroverznoj ličnosti Aćifu Hadžiahmetoviću. Dok ga neki od predstavnika Bošnjaka smatraju herojem i njihovim legitimnim predstavnikom jer je tokom Drugog svetskog rata odbranio Novi Pazar od četnika, drugi ga smatraju komandantom nacističkog Novog Pazara i osnivačem fašističke albanske organizacije „Bali–kombatar“. Postavljanje table je izazvalo burna reagovanja kako u lokalnoj zajednici tako i u Vladi Republike Srbije. Ministarstvo pravde i državne uprave je naložilo Gradskoj upravi u Novom Pazaru da ukloni ploču.[127] Zaključak o postupanju po nalogu je trebalo da bude donet na

123 Ako sadržina odluka o nazivima delova naseljenih mesta ne odgovara istorijskim ili stvarnim činjenicama, ako se njima povređuju opšti i državni interesi, nacionalna i verska osećanja ili vređa javni moral, ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave odbiće, u roku od 60 dana od dana prijema predloga odluke, davanje saglasnosti na te odredbe (čl. 94, st. 1 Zakona o lokalnoj samoupravi (*Sl. glasnik RS,* 129/07).

124 *Vreme*, 9. februar, str. 9.

125 Izvor http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=11&dd=24&nav_category=12&nav_id=662979.

126 Analiza ovog događaja biće podrobnije urađena u Izveštaju za 2013. godinu.

127 *Danas*, 13. avgust, str. 5.

posebnoj sednici Gradskog veća. Međutim, kako zaljučak nije blagovremeno donet, Upravni inspektorat Ministarstva pravde i državne uprave je podneo prekršajnu prijavu protiv načelnika Gradske uprave Novog Pazara. Za uklanjanje table su se zalagale i vodeće lokalne NVO.

6.2.7. Upotreba jezika

Pravo na jezički identitet, kao osnovno kolektivno pravo nacionalnih manjina zaštićeno je Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima koja, između ostalog, obavezuje zemlje članice da (pod određenim uslovima) obezbede da pravosudni i administrativni organi kao i javne službe komuniciraju sa pripadnicima nacionalnih manjina na njihovom jeziku. Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima propisuje alternativne mere koje država potpisnica treba da preduzme u obrazovnom sistemu radi zašite manjinskih jezika. Te mere se odnose na sve nivoe obrazovanja (predškolsko, osnovno, srednje, tehničko, specijalističko, univerzitetsko i obrazovanje odraslih), a podrazumevaju to da države omoguće obrazovanje na jeziku manjine u potpunosti ili u značajnom delu ili pak da uvedu kao nastavni predmet izučavanje jezika nacionalne manjine odnosno da omoguće uslove za studiranje ovih jezika kao predmeta na univerzitetima i višim školama. (čl. 8).

Takođe, i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima obavezuje države da obezbede osposobljavanje nastavnika potrebnih da sprovode nastavu na manjinskim jezicima. Protokol br. 1 uz EKLJP propisuje da niko ne može biti lišen prava na obrazovanje i da u vršenju svojih funkcija u oblasti obrazovanja i nastave država poštuje pravo roditelja da obezbede obrazovanje i nastavu koji su u skladu sa njihovim verskim i filozofskim uverenjima (čl. 2). Ovaj član, dakle, ne propisuje da je država obavezna da poštuje preferencije roditelja u pogledu jezika na kome se odvija nastava niti se jezičke preferencije mogu podvesti pod pojam „verska i filozofska uverenja“. Iako se čini da bi pravo na obrazovanje bilo besmisleno ukoliko ne bi podrazumevalo pravo na obrazovanje na nacionalnom jeziku, tumačenje člana 2 Protokola br. 1 ne podrazumeva da država ima obavezu da o svom trošku obezbedi obrazovanje na jeziku nacionalne manjine, niti član 2 garantuje roditeljima i deci pravo da zahtevaju da se nastava odvija na jeziku po njihovom izboru.[128] Pravo na obrazovanje garantuje licima koja su pod jurisdikcijom države potpisnice Protokola br. 1 da koriste kapacitete za obrazovanje kojima država raspolaže u određeno vreme.[129] Čak i ako se pravo na obrazovanje tumači u vezi sa zabranom diskriminacije iz člana 14 EKLJP, to ne znači da svako ima pravo na obrazovanje na svom jeziku, jer bi to dovelo do apsurdnih rezultata.[130] Da bi pravo na obrazovanje bilo efektivno neophodno je i da država zvanično prizna studije koje su se odvijale na drugom jeziku, koji nije u službenoj upotrebi.

128 Vidi slučaj pred Evropskim sudom za ljudska prava, *Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium v. Belgium*, ECtHR, App. Nos. 1474/62; 1677/6 2; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64 (1968).

129 *Ibid.*

130 *Ibid.*

U Republici Srbiji je prema Ustavu u službenoj upotrebi srpski jezik i ćirilično pismo, a službena upotreba drugih jezika i pisama se uređuje Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisma[131] koji predviđa da opštine utvrđuju svojim statutom kad su i jezici manjina u službenoj upotrebi na njihovoj teritoriji. Garanti ostvarenja ovog prava su pre svega gradovi i opštine, jer se pravo na službenu upotrebu jezika konkretno realizuje pre svega u ustanovama lokalne zajednice. Prema Zakonu o zaštiti nacionalnih manjina, u ravnopravnu službenu upotrebu uvodi se jezik i pismo nacionalne manjine, ukoliko procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. Statut AP Vojvodine predviđa da su u organima i organizacijama AP Vojvodine u službenoj upotrebi, pored srpskog jezika i ćiriličnog pisma, mađarski, slovački, hrtvatski, rumunski i rusinski jezici i njihova pisma. U Srbiji su u pojedinim opštinama u službenoj upotrebi i albanski, bosanski i bugarski jezik. Nacionalni saveti nacionalnih manjina predlažu uvođenje jezika i pisma nacionalne manjine kao službenog jezika u jedinici lokalne samouprave.

Sektor za informatičke poslove i razvoj elektronske Uprave Pokrajinskog sekreterijata za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice je ove godine izradio bazu podataka o službenoj upotrebi jezika i pisma na teritoriji AP Vojvodine. Baza sadrži i podatke o nacionalnoj strukturi stanovništva svake opštine i grada, podatke o upravnim postupcima na jezicima nacionalnih manjina, podatke o visini finansijskih sredstava koje je Pokrajinski sekreterijat za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice dodelio opštini i gradu putem konkursa za unapređenje višejezičnosti na teritoriji AP Vojvodine. Podaci su prikupljeni radi sveobuhvatnijeg uvida u korišćenje prava na službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina i radi preciznijeg definisanja kriterijuma za raspodelu budžetskih sredstava za unapređenje višejezičnosti.

Ustavni sud je ove godine u postupku normativne kontrole Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine ocenio neustavnom odredbu prema kojoj se AP Vojvodini daje nadležnost da preko svojih organa uredi službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina na teritoriji AP Vojvodine iz razloga što Ustav predviđa da se službena upotreba jezika i pisma može urediti samo zakonom a ne i podzakonskim aktima.[132] Kako su prema Zakonu o lokalnoj samoupravi jedinice lokalne samouprave na kojima tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina, nadležne da uvedu ravnopravnu službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine, Ustavni sud ocenio je neustavnom odredbu Zakona prema kojoj se AP Vojvodini daje nadležnost ne samo da uredi koji jezici nacionalnih manjina su u službenoj upotrebi u radu njenih organa, već i da umesto jedinice lokalne samouprave propisuje da li će i koji jezici nacionalnih manjina biti u službenoj upotrebi u svakoj pojedinoj opštini i gradu na teritoriji Pokrajine. Ova neustavna odredba je u stvari ograničavala pravo na lokalnu samoupravu. U istoj odluci, Ustavni sud je našao da nije neustavna odredba prema kojoj AP Vojvodina može obezbediti nacionalnim

131 *Sl. glasnik RS*, 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 i 30/10.

132 Olduka Ustavnog suda I Uz – 353/2009, od 10. jula 2012. godine.

manjinama obrazovanje na maternjem jeziku, na svim nivoima obrazovanja, jer je reč o Ustavom dopuštenom obezbeđivanju dodatnih prava nacionalniih manjina na osnovu pokrajinskih propisa, koja se u tom slučaju obezbeđuju iz sredstava Autonomne Pokrajine.

Nezavisno od toga da li je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave, Zakon o matičnim knjigama[133] propisuje da se imena pripadnika nacionalnih manjina upisuju u matične knjige prema jeziku i pravopisu nacionalne manjine. Nastava za pripadnike nacionalnih manjina se odvija na maternjem jeziku, a izuzetno dvojezično ili na srpskom jeziku, što garantuje Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (čl. 9, st. 2). Međutim, ove zakonske odredbe se ne sprovode uvek u praksi.

Prilikom radne posete Stručne službe Zaštitnika građana Bosilegradu, predstavnici Nacionalnog saveta bugarske nacionalne manjine i nevladinih organizacija ukazali su da građani bugarske nacionalnosti, kao pripadnici autohtone nacionalne manjine koja predstavlja većinsko stanovništvo u ovoj opštini, ne ostvaruju pravo na obrazovanje i službenu upotrebu jezika i pisma na način i na nivou koji im garantuju zakoni, a sve usled propusta nadležnih upravnih organa, Nacionalnog saveta bugarske nacionalne manjine, škole i lokalne samouprave koji nisu blagovremeno pokrenuli zakonom predviđene postupke. Problemi u radu Nacionalnog saveta, zbog predominantnog uticaja političkih partija i u vezi s finansiranjem, otežavaju vršenje nadležnosti Saveta u najboljem interesu građana, što je između ostalog rezultiralo da je nakon više decenija prestao da izlazi list na bugarskom jeziku.[134]

Za razliku od desetogodišnje dobre prakse, ovogodišnje polaganje prijemnog ispita na Pravnom fakultetu u Novom Sadu dovelo je mađarske kandidate u neravnopravnan položaj u odnosu na kandidate koji su završili srednju školu na srpskom jeziku. Naime, mađarski učenici, koji su srednju školu završili na mađarskom jeziku, na prijemnom ispitu su (bez prethodne najave) dobili zadatak da polažu ispit iz srpskog jezika i književnosti na mađarskom jeziku, te su tako na prijemnom ispitu postigli lošije rezultate i nisu uspeli da se upišu na budžetsko finansiranje.[135] Usled toga, četvoro kandidata je uložilo žalbe novosadskom Pravnom fakultetu. Sve žalbe su odbijene. Diplomatsko predstavništvo Mađarske je izrazilo očekivanje da će prijemni ispit biti ponovljen. Pokrajinski ombudsman je ocenio da nije bilo nepravilnosti tokom prijemnog ispita.[136] Dragan Petrović, koji je na čelu Sekreterijata za nauku i tehnološki razvoj, je saopštio da je sa Nacionalnim savetom mađarske nacionalne manjine postignut dogovor da situacija za ovu godinu ostane kakva je-

133 *Sl. glasnik RS,* 20/09.

134 Izvor http://www.ombudsman.pravamanjina.rs/index.php/sr.

135 Vidi saoštenje za javnost Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine, dostupno na http://www.mnt.org.rs/sr/8-Vesti-iz-obrazovanje/547-Saopstenje-za-javnost.

136 Dostupno na http://www.blic.rs/Vesti/Vojvodina/334244/Ombudsman-Nije-bilo-nepravilnosti-tokom-prijemnog-ispita-za-Pravni-fakultet-u-Novom-Sadu.

ste, a da se sledeće godine detaljno utvrde sva eventualno nejasna pravila polaganja prijemnog ispita.

Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine nije podržao ideju osnovne škole u Subotici „Ištvan Kizur" o otvaranju dovjezičnog mađarsko-srpskog odeljenja. Predsednica Odbora za obrazovanje u Nacionalnom savetu Mađara Jo Horti bila je mišljenja da inostrana iskustva pokazuju da dvojezična odeljenja ne pomažu očuvanju jezika nacionalne zajednice, već je to mnogo više u službi asimilacije.[137]

Bošnjačko nacionalno vijeće u „tehničkom mandatu" (koje predstavlja Esad Džudžević) i nepriznato Bošnjačko nacionalno vijeće (koje predstavlja Samir Tandir) je uputilo dopis predsedniku Srbije, Vladi i Ministarstvu prosvete sa zahtevom da se bosanski jezik uvede u sistem obrazovanja kao obavezni predmet. Ministar prosvete je u republičkom parlamentu, odgovarajući na poslaničko pitanje, rekao da je potrebno da se ispuni zakonska procedura, odnosno da udžbenike koje je savet nacionalne manjine predložio mora da odobri odgovarajuća prosvetna institucija.[138] Ministar je naglasio da svaki udžbenik mora biti u skladu sa nastavnim planom „s obzirom na hipotetičku mogućnost da sadržaj udžbenika, koji bi se koristio u nastavi, daje drugačije viđenje nekih događaja iz naše bliske i dalje prošlosti, što objektivno jeste slučaj kada je o regionu reč, ili pogotovo o nekim događajima van regiona". Esad Džudžević je ministru uputio novo pismo u kome navodi da je BNV još pre dve godine sačinilo dokument pod nazivom Model obrazovanja za sandžačke Bošnjake u Srbiji, a sve na osnovu preporuka Zavoda za unapređenje obrazovanja i vaspitanja, te da su se stekli uslovi za uvođenje bosanskog jezika u nastavu. Džudžević je pozvao Ministarstvo prosvete da u Prosvetnom listu objavi nastavne programe Modela obrazovanja sandžačkih Bošnjaka u Republici Srbiji, kako bi nastavni programi mogli da počnu da se primenjuju.[139] Ipak, pomoćnica minsitra prosvete, Vesna Fila, je saopštila da nastavni program Bošnjaka ima određene manjkavosti i da ga je potrebno unaprediti.[140]

NVO Inicijativa mladih za ljudska prava je uputila apel Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja da obezbedi Albancima udžbenike na njihovom maternjem jeziku u opštinama Bujanovac, Medveđa i Preševo. Jedini udžbenik koji su đaci sa juga Srbije imali prošle godine na albanskom jeziku bio je bukvar. Prema podacima Nacionalnog saveta Albanaca u Srbiji, za nesmetano odvijanje nastave potrebno je oko 100 udžbenika za osnovne i oko 400 za srednje škole.

U opštini Bujanovac postoji samo jedna osnovna škola u kojoj se izvodi nastava i na srpkom i na albanskom jeziku. Koordinaciono telo Vlade za jug Srbije

137 Vidi http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/subotica/nacionalni-savet-madjara-protiv-dvojezicnog-odeljenja_311554.html.

138 Izvor: Poslanička pitanja u avgustu 2012., stenografkse beleške, dostupno na http://www.parlament.gov.rs/Poslani%C4%8Dka_pitanja_u_avgustu.15768.941.html

139 *Danas*, 21. septembar, str. 6.

140 Izvor http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=12&dd=26&nav_category=12&nav_id=672584

je organizovalo učenje srpskog jezika za pripadnike albanske nacionalne manjine u Preševu, Bujanovcu i Medveđi, a sve u cilju kasnije integracije Albanaca u državne institucije. Nastava je počela 24. novembra, održavaće se dva puta nedeljno, a pohađaće je mladi od 15 do 30 godina.[141]

6.2.8. Pravo na potpuno i nepristrasno informisanje na jeziku nacionalne manjine

Pravo na potpuno i nepristrasno informisanje pripadnika nacionalnih manjina je ustavna kategorija a posebno je garantovano i Zakonom o zaštiti manjina koji propisuje da će država u programima radija i televizije javnog servisa obezbediti informativne, kulturne i obrazovne sadržaje na jeziku nacionalne manjine i da može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina (čl. 17). Prema Zakonu o javnom informisanju (čl. 17), Republika, Autonomna Pokrajina i lokalna samouprava se obavezuju da obezbede deo sredstava ili druge uslove za rad javnih glasila na jezicima nacionalnih manjina. Većina medija na jezicima nacionalnih manjina u multietničkim opštinama nije u privatnom vlasništvu, već se finansira sredstvima gradova i opština, odnosno njihovi osnivači su gradovi i opštine. Donošenjem Zakona o radiodifuziji 2002. godine ozbiljno je doveden u opasnost opstanak elektronskih medija na jezicima manjina jer je ovaj zakon naložio obaveznu privatizaciju svih elektronskih medija osim Javnog servisa RTS i to do 31. decembra 2007. godine. Pokrajinski sekretar za kulturu i informisanje, Slaviša Grujić, mišljenja je da bi u slučaju privatizacije medija na jezicima manjina čiji je osnivač lokalna samouprava, sasvim sigurno bio smanjen broj emisija na jezicima nacionalnih manjina.[142] Pored toga, uvek postoji mogućnost da novi vlasnik potpuno prestane sa obavljanjem delatnosti informisanja na jeziku manjina, posebno ako je medij kupio iz drugih razloga (zbog vlasništva na zemljištu i zgradama, na primer, a ne da bi vršio delatnost informisanja). Proces privatizacije manjinskih medija trebalo je do sada da bude završen, ali je privatizacija manjinskih medija obustavljena, te u ovom trenutku veliki broj medija, čiji su osnivači gradovi i opštine, nisu privatizovani. Narodni poslanici iz kluba manjina su se prošle godine žestoko usprotivili Nacrtu medijske strategije u kojoj je predviđena privatizacija svih medija, osim javnih servisa Srbije i Vojvodine. Oni smatraju da strategija mora da sadrži odredbe koje će omogućiti nacionalnim savetima da budu osnivači lokalnih medija. Ipak, Strategija je usvojena u septembru 2011. godine bez uključivanja zahteva manjina.

Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva je potpunim obustavljanjem sufinansiranja makar jednih novina na albanskom, bosanskom, bugarskom i romskom jeziku dovelo u pitanje ostvarivanje ustavnog i zakonskog načela koje garantuje zaštitu kulturnog identiteta i jezika nacionalnih manjina. Ministar-

141 Izvor http://www.kt.gov.rs/cr/news/arhiva-vesti/mladi-albanci-masovno-uce-srpski-jezik.html.

142 Mišljenje pokrajinskog sekretara za kulturu i informisanje povodom privatizacija *Radio Subotica* dostupno na http://www.youtube.com/watch?v=YFpGvM6V8Js.

stvo sprovodi Strategiju razvoja sistema javnog informisanja[143] kojom se, pored ostalog, onemogućava učešće na javnom konkursu novinama i drugim javnim glasilima čiji su osnivači nacionalni saveti nacionalnih manjina, ukoliko prethodno nije obezbeđeno budžetsko sufinansiranje. Zaštitnik građana očekuje da će Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva stvoriti pravne i faktičke uslove za očuvanje makar jednih novina na albanskom, bosanskom, bugarskom i romskom jeziku.[144]

6.2.9. Nacionalni saveti

Nacionalni saveti su *sui generis* pravna lica koja vrše veoma značajna javna ovlašćenja radi ostvarivanja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma.[145] Nacionalni saveti su uvedeni Zakonom o zaštiti manjina, a njihova ovlašćenja i način izbora su detaljnije regulisani Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (ZNSNM).[146] Prema važećim propisima, koncept ZNSNM je prilagođen potrebama i mogućnostima nacionalnih manjina koje su brojnije, bolje organizovane, koncentrisane na jednom području, sa političkim strankama koje su uticajne i zastupljene u organima vlasti na svim nivoima. Ove manjine (odnosno njihove političke elite koje *de facto* predstavljaju interese nacionalnih manjina) mogu s lakoćom da koriste složen i komplikovan ZNSNM. Ostale manjine, zbog razjedinjenosti, teritorijalne rasutosti, nedostatka kapaciteta, odsustva finansijske ili tehničke podrške koriste neznatan deo mogućnosti koje Zakon pruža. ZNSNM na veoma uopšten način rešava osnovna pitanja unutrašnje organizacije nacionalnih saveta. Zakonom je predviđeno da nacionalni savet mora da ima predsednika, koji predstavlja i zastupa Savet, izvršni organ i odbore za obrazovanje, kulturu, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma. Zakonom nije definisano da li nacionalni savet može da ima i odbore za druge tematske oblasti koje u širem smislu spadaju u korpus prava manjina, npr. odbor koji bi se bavio ravnomernom zastupljenošću manjina u javnom životu. Praksa ipak ukazuje da ovakvi odbori mogu da se osnivaju, iako to Zakon eksplicitno ne predviđa.[147]

Prema ZNSNM, nacionalni saveti učestvuju u raspodeli budžetskih sredstava za nacionalne manjine koja se dodeljuju javnim konkursom za finansiranje programa i projekata iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma. Sredstva namenjena za finansiranje saveta nacionalnih manjina kasnila su 2012. godine dva meseca zbog čega su mnogi projekti bili dovedeni u pitanje. Takođe, Uprava za ljudska i manjinska prava je poslala dopis svim nacionalnim

143 *Sl. glasnik RS*, 75/11.

144 Mišljenje Zaštitnika građana od 20. juna 2012. godine.

145 O nadležnostima i načinu izbora nacionalnih saveta vidi *Izveštaj 2011,* II 4.13.6

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

147 Nacionalni savet romske nacionalne manjine je, na primer, formirao i Odbor za stanovanje, Odbor za zapošljavanje, Odbor za zdravstvo. Nacionalni savet je planirao da formira 19 odbora, ali do sada nije bio u mogućnosti da to ostvari.

savetima u kojima ih obaveštava da će sredstva koja su namenjena za jul biti umanjena za 20 odsto ipak do kraja godine nije bilo kašnjenja u isplati sredstava namenjenih NSNM.[148]

Problem u ostvarivanju prava nacionalnih manjina posredstvom rada Nacionalnih saveta predstavlja i neusklađenost Zakona o kulturi sa ZNSNM, a koja se odnosi na osnivanje ustanova kulture od strane lokalne samouprave i prenos osnivačkih prava ustanova kulture na nacionalne savete. Naime, Zakon o kulturi predviđa da lokalna samouprava može osnivati ustanove kulture radi očuvanja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, odnosno može, na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine, izmenom osnivačkog akta za pojedine postojeće ustanove utvrditi da su od posebnog značaja za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina. ZNSNM, međutim, propisuje da na inicijativu nacionalnog saveta Republika Srbija, Autonomna Pokrajina i lokalna samouprava, kao osnivači ustanova kulture od posebnog značaja za razvijanje kulture nacionalne manjine, prenose deo osnivačkih prava na nacionalne savete. Radi otklanjanja neusklađenosti Zakona o kulturi sa ZNSNM nacionalni saveti su se obraćali predstavkama Pokrajinskom ombudsmanu.

Savet Republike Srbije za nacionalne manjine koji treba da prati ostvarivanje prava nacionalnih manjina osnovan je Uredbom Vlade 2009. godine. U Srbiji je registrovano ukupno 19 nacionalnih saveta i Savez jevrejskih opština. Kancelarija za ljudska i manjinska prava ne vodi registar nacionalnih saveta već je tu nadležnost preuzelo Ministarstvo pravde i državne uprave.

Problemi oko toga koji bošnjački nacionalni savet ima legitimitet su još uvek prisutni. Interese pripadnika bošnjačke nacionalne manjine zastupaju dva nacionalna saveta, jedan u „tehničkom mandatu“ – Bošnjačko nacionalno vijeće čiji je predsednik Esad Džudžević i drugi nepriznati nacionalni savet Bošnjačko nacionalno vijeće čiji je predsednik Samir Tandir. Bošnjačko nacionalno vijeće u „tehničkom mandatu“ je početkom januara uputilo na javnu raspravu Narodne skupštine Deklaraciju o slobodama i pravima Bošnjaka u Srbiji u kojoj se ukazuje na to da su prava Bošnjaka ugrožena u raznim oblastima.[149] Dokument je distribuiran bošnjačkim političkim partijama, institucijama, organizacijama i nevladinim organizacijama kao i međunarodnim organizacijama. Deklaraciju nije prihvatilo kao legitimnu Bošnjačko nacionalno vijeće Tandir Samira.

6.2.10. Zabrana nasilne asimilacije

Ustav zabranjuje nasilnu asimilaciju (čl. 78). Zakon o zaštiti manjina pored zabrane asimiliacije (čl. 5, st. 3), zabranjuje i mere kojima se menja odnos stanovništva u oblastima gde žive nacionalne manjine a koje otežavaju ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina (čl. 22). Zakon o zaštiti manjina u članu 23 propisuje da pripadnik nacionalne manjine i nacionalni savet mogu podneti tužbu

148 Izvor http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/zakocen_rad_na_projektima.55.html?news_id=244455.

149 Dostupno na http://www.bnv.org.rs/wp-content/uploads/2012/01/Deklaracija-nacrt-final.pdf.

za naknadu štete u cilju zaštite svojih prava, Zakon posebno ovlašćuje nacionalne savete da mogu da podnesu ustavnu žalbu (u svoje ime ili u ime pripadnika nacionalne manjine).

Prema ZNSNM nacionalni saveti pokreću postupak pred Ustavnim sudom, Zaštitnikom građana, Pokrajinskim ombudsmanom i drugim nadležnim organima kada procene da je došlo do povrede Ustavom i zakonom garantovanih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina (čl. 10).

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma propisuje da u okviru svog delokruga, ministarstva nadležna za poslove u oblasti uprave, saobraćaja, urbanizma i stambeno-komunalnih poslova, prosvete, kulture i zdravstva vrše nadzor nad sprovođenjem Zakona (čl. 22). Nacionalni saveti nacionalnih manjina predlažu nadležnim organima vršenje nadzora nad službenom upotrebom jezika i pisma (čl. 22 ZNSNM).

6.2.11. Zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina pred nezavisnim telima

U 2012. godini, u periodu od januara do oktobra, Zaštitnik građana je po pritužbama pripadnika nacionalnih manjina formirao 130 predmeta. Tačan broj okončanih postupaka i sadržina odluka kao i eventualne inicijative za pokretanje krivičnih i disciplinskih postupaka prema odgovornim licima biće objavljen u Godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2012. godinu.[150]

Zaštitnik građana je utvrdio da je Gradska uprava Grada Beograda, Sekretarijat za upravu – Odsek za lična stanja građana, vođenje matičnih knjiga i izborna prava Savski venac povredila pravo pripadnika nacionalne manjine da ostvari upis ličnog imena u matičnu knjigu i na jeziku i pismu nacionalne manjine kojoj pripada. Ovaj organ postupio je po preporuci Zaštitnika građana nakon čega je pripadnicima nacionalnih manjina omogućeno da u matičnu knjigu rođenih i naknadno upišu ime na maternjem jezku i pismu.

Zaštitnik građana je tokom postupanja po pritužbi jednog građanina Beograda, ustanovio da se postupku odlučivanja po zahtevu za upis ličnog imena na jeziku i pravopisu nacionalne manjine, kada je zahtev podnet posle zaključenja osnovnog upisa u matičnu knjigu, ne pribavlja po službenoj dužnosti mišljenje ovlašćenih tumača. Takvo postupanje nije u skladu sa Zakonom o matičnim knjigama,[151] Uputstvom o vođenju matičnih knjiga i Zakonom o opštem upravnom postupku. Ova situacija se, naime, odnosi na slučaj kada podnosilac zahteva za upis u matičnu knjigu ne poseduje dokaz niti bilo kakvu javnu ispravu iz koje bi se moglo utvrditi oblik imena i prezimena na jeziku nacionalne manjine, te je iz tog razloga, radi

150 Dopis Zaštitnika građana 35/258/11od 18. oktobra 2012.

151 Ako usled više sile ili vanredne situacije ili drugih sličnih razloga pojedini podaci nisu mogli biti upisani u matičnu knjigu, naknadni upis izvršiće se na osnovu rešenja nadležnog organa.

pravilnog upisa u matičnu knjigu neophodno angažovati tumača. Zaštitnik građana je uputio preporuku Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu da obavesti sve matične službe o primeni postojećeg Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga i da im ukaže na obavezu da po službenoj dužnosti pribavljaju mišljenje ovlašćenih tumača primenom odredaba Zakona o opštem upravnom postupku. Ministarstvo je postupilo po preporuci Zaštinika građana, te bi tako trebalo da se ostvare uslovi za ujednačeno postupanje matičnih službi na teritoriji Republike Srbije radi uspostavljanja pravne sigurnosti kada je u pitanju ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

Prava pripadnika nacionalnih manjina se prema mišljenju Zaštitnika građana ne ostvaruju na način koji je u najboljem interesu pripadnika nacionalnih manjina ni u opštinama gde oni čine većinsko stanovništvo. U vezi sa ostvarivanjem prava na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina Zaštitnik građana je uputio preporuke lokalnim vlastima u Novom Pazaru, Sjenici, Tutinu i Prijepolju i utvrdio da lokalne vlasti nisu obezbedile da imena organa koja vrše javna ovlašćenja, naziv jedinice lokalne samouprave, nazivi naseljenih mesta, trgova i ulica kao i drugi toponimi budu ispisani i na jeziku bošnjačke nacionalne manjine, saglasno odredbama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama iako je statutima tih lokalnih samouprava u službenu upotrebu uveden bosanski jezik.

Na osnovu predstavke jednog građanina Subotice, Zaštitnik građana je utvrdio da Republički geodetski zavod, Služba za katastar nepokretnosti, izdaje prepise iz lista nepokretnosti jedino na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu. Republički geodetski zavod nije obezbedio tehničke uslove da se prepisi iz lista nepokretnosti izdaju i na jezicima nacionalnih manjina. Zaštitnik građana je uputio preporuku Republičkom geodetskom zavodu da obezbedi tehničke uslove radi ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina na službenu upotrebu svog jezika i pisma.

Pokrajinski ombudsman je u periodu od januara do kraja septembra ove godine primio 25 predstavki građana i 10 predstavki nacionalnih saveta nacionalnih manjina podnetih zbog kršenja prava pripadnika nacionalnih manjina.[152] Pokrajinski ombudsman je pokrenuo i nekoliko postupaka po sopstvenoj inicijativi, oslanjajući se na informacije dobijene iz medija. U navedenom periodu Pokajinskom ombudsmanu su se obraćali i nadležni organi pojedinih jedinica lokalne samouprave tražeći mišljenje o primeni Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.

Sadržina predstavki koje su građani podnosili je raznovrsna. U najvećem broju, predstavke su bile neosnovane ili nisu u nadležnosti Pokrajinskog ombudsmana.[153] Građani su se žalili da su im državni organi i organi jedinica lokalne

152 Dopis Pokrajinskog ombudsmana VII – OM – D – 43/12 od 25. oktobra 2012.

153 Građani su se obraćali Pokrajinskom ombudsmanu tražeći savete pri zapošljavanju zato što su pripadnici nacionalne manjine ili da im omogući da dobiju finansijsku pomoć. Obraćali su se i sa tvrdnjama da ne dobijaju socijalnu pomoć ili da im je isključena struja zato što su pripadnici nacionalne manjine.

samouprave svojim postupanjem povredili pravo na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine ili ukazivali na to da organi lokalne samouprave prilikom zapošljavanja ne vode računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Postupci po ovim predstavkama su okončani povlačenjem predstavki zbog toga što je organ u toku postupka otklonio nepravilnost na koju su one ukazivale. U prvih devet meseci 2012. godine, Pokrajinskom ombudsmanu su podnosili predstavke i nacionalni saveti mađarske, slovačke, rusinske, češke i aškalijske nacionalne manjine. Najveći broj predstavki se odnosio na povredu prava na službenu upotrebu jezika i pisma od strane republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave i na poštovanje odredbi ZNSNM od strane pokrajinske uprave prilikom raspodele budžetskih sredstava za finansiranje i sufinansiranje projekata u kulturi kao i na netransparentnost konkursa za dodelu tih sredstava. Jedan broj postupaka je okončan davanjem preporuka ili mišljenja, dok su neki postupci još u toku.

Jedan nacionalni savet je podneo predstavke kojima je izraženo nezadovoljstvo zbog toga što pripadnicima te nacionalne manjine nije omogućeno da podnose poreske prijave na obrascima na njihovom jeziku i pismu, tamo gde je taj jezik u službenoj upotrebi, kao i zahteve za vraćanje oduzete imovine i obeštećenje. Ovaj postupak je okončan bez upućivanja mišljenja i preporuke jer nadležno ministarstvo nije pružilo niti konkretan niti jasan odgovor na pitanje koje je bilo predmet predstavke, te je tako Pokrajinski ombudsman iscrpeo sve mogućnosti koje su mu bile na raspolaganju.

Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine podneo je predstavku Pokrajinskom ombudsmanu zbog nezakonitog rada jednog broja osnivača ustanova iz oblasti kulture na teritoriji AP Vojvodine. U februaru 2012. godine Pokrajinski ombudsman je uputio preporuku gradskoj odnosno opštinskoj upravi Novog Sada, Subotice, Pančeva, Sente, Bečeja, Kikinde, Vršca, radi preduzimanje neophodnih radnji kako bi se obezbedilo ostvarivanje prava Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine na učešće u upravljanju i vršenju osnivačkih prava u ustanovama kulture od posebnog značaja za identitet nacionalnih manjina.

Kancelarija poverenice za zaštitu ravnopravnosti je u 2012. godini objavila sedam mišljenja na osnovu pritužbi zbog diskrimicije po nacionalnoj osnovi. Pritužbe su se odnosile na segregaciju i disrkiminaciju romske dece u obrazovnim institucijama, diskriminaciju Roma u sredstvima javnog informisanja, diskriminaciju pripadnika rumunke nacionalne manjine u pogledu vraćanja zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu, diskriminaciju Roma u oblasti stanovanja i na diskriminatorne izjave gradonačelnika Beograda. U pet od sedam slučajeva Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je utvrdila akt diskriminacije.[154]

154 O položaju Roma vidi detaljnije I.6.6.

6.2.12. Preporuke

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

6.3. Osobe sa fizičkim i mentalnim invaliditetom

6.3.1. Opšte

Usvajanjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom[155] i Opcionim protokolom[156] Srbija je dobila pravni okvir za punu ravnopravnost i aktivno učešće osoba sa invaliditetom u društvenom životu kao i delotvorno uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.[157] Navodeći da „invaliditet predstavlja koncept koji se razvija i da invaliditet proizlazi iz interakcije lica sa oštećenjima i barijera u ponašanju i okruženju kojima se onemogućava njihovo puno i delotvorno učešće u društvu ravnopravno sa drugima“[158] Konvencija izričito usvaja tzv. socijalni model invaliditeta.

Članom 21 Ustava Republike Srbije zabranjuje se svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a između ostalog posebno se navodi i osnov psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Strategija unapređenja položaja sa invaliditetom[159] za period od 2007–2015. ustanovljava za cilj „unapređenje položaja osoba sa invaliditetom do pozicije ravnopravnih građana koji uživaju sva prava i odgovornosti“. Ovaj dokument terminom „osoba sa invaliditetom“ označava osobe sa urođenom ili stečenom fizičkom, senzornom, intelektualnom ili emocionalnom onesposobljenošću koje usled društvenih ili drugih prepreka nemaju mogućnosti ili imaju smanjene mogućnosti da se uključe u aktivnosti društva na istom nivou sa drugima, bez obzira na to da li mogu da ostvaruju pomenute aktivnosti uz upotrebu tehničkih pomagala ili uz službe podrške, što se ponavlja i u članu 3 Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (ZSDOSI).[160] Međutim, zakonodavstvo Republike Srbije ne propisuje jedinstvenu definiciju invaliditeta. Oba pojma definisana su u više zakona, podzakonskih akata i strateških dokumenata.[161]

6.3.2. Zapošljavanje osoba sa invaliditetom

Republika Srbija ratifikovala je relevantne međunarodne instrumente koji pružaju pravni okvir za zapošljavanje osoba sa invaliditetom – Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom, preporuke i konvencije Međunarodne organizacije

155 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

156 Iste godine ratifikovan je i Opcioni protokol, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

157 *Vidi Izveštaj 2009*, I.4.18.11.

158 Preambula Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, stav 1, paragraf e.

159 *Sl. glasnik RS*, 1/07. Strategija dostupna za preuzimanje na http://www.minrzs.gov.rs/sektor-za-zastitu-osoba-sa-invaliditetom-strategije.php.

160 *Sl. glasnik RS*, 33/06.

161 Isto se konstatuje u Inicijalnom izveštaju o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji koji je sastavila Vlada RS, koga je prihvatila 10. maja 2012. godine, sa godinu dana zakašnjenja. U skladu sa članom 35, stav 1 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom Republika Srbija se obavezala da Komitetu za prava osoba sa invaliditetom dostavlja izveštaje o merama preduzetim u cilju izvršavanja obaveza iz Konvencije. Više na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/u3/konvencije/invaliditetom/inicijalni_izvestaj_na_srpskom_jeziku.pdf.

rada i revidiranu Evropsku socijalnu povelju. Položajem osoba sa invaliditetom bave se i članovi Zakona o radu,[162] Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom,[163] Zakona o zabrani diskriminacije[164] i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (ZPRZOSI).[165]

ZPRZOSI razrađuje pravni osnov za zaštitu prava osoba sa invaliditetom u oblasti zapošljavanja, utvrđuje mere za podsticanje zapošljavanja, pružanje usluga profesionalne rehabilitacije, zapošljavanje u preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom u socijalnim preduzećima, radno angažovanje u radnim centrima, osnivanje i rad budžetskog fonda za profesionalno osposobljavanje i zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Novac iz ovog fonda koristi se za podsticanje zapošljavanja, profesionalnu rehabilitaciju i posebne oblike zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom.[166] Republika Srbija kao poslodavac za direktne i indirektne budžetske korisnike kojima se plate obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije, obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom izvršava opredeljivanjem sredstava u budžetu za tekuću godinu.[167] Ovim se gubi mogućnost direktnog promovisanja prava na rad, jer korisnici budžeta nisu u obavezi da zapošljavaju određen broj osoba sa invaliditetom propisan ZPRZOSI.

Prema ZRPZOSI Nacionalna služba za zapošljavanje je nadležna za postupak procene radne sposobnosti.[168] Od 18.592 osobe sa invaliditetom registrovanih na evidenciji nezaposlenih u 2011,[169] njih 6.030 je zaposleno u periodu od januara do oktobra 2012, dok je za 2.936 osobe prestala da se vodi evidencija.[170]

---

162 Zakon o radu u članovima 18-23 navodi zabranu posredne i neposredne diskriminacije, gde je eksplicitno definisana invalidnost kao osnov diskriminacije, a diskriminatorsko ponašanje kao poseban osnov za pokretanje parničnog postupka za naknadu štete.

163 *Sl. glasnik RS*, 33/06.

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

165 *Sl. glasnik RS*, 36/09.

166 Vidi više u Zapošljavanje osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji na: http://sr.cod.rs/images/Zaposljavanje_osoba_sa_invaliditetom_-_Izvestaj_2012_COD_BCHR.pdf.

167 Član 8 Pravilnika o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršenja te obaveze.

168 Komisija organa veštačenja pri Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje načinjava nalaz, mišljenje i ocenu u pogledu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja, koja sadrži lične podatke, anamnestičke podatke, fizikalni nalaz, nalaze specijalističkih pregleda medicinsku dokumentaciju na kojoj se zasniva procena radne sposobnosti, dijagnoza, šifra, zaključak i epikriza, ocena radne sposobnosti, predlog poslova koje lice može da obavlja ili predlog mera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije.

169 Vidi Zapošljavanje osoba sa invaliditetom u Srbiji, Centar za orijentaciju društva, 2011, str. 56. Dostupno za preuzimanje na http://www.mc.rs/upload/documents/saopstenja_izvestaji/2012/zaposljavanje-osoba-sa-invaliditetom-u-republici-srbiji-2011-cod_bchr.pdf.

170 Podaci dobijeni od Nacionalne službe za zapošljavanje korišćenjem zahteva za slobodnim pristupom informacija od javnog značaja, br 0051-9-58/2012.

6.3.3. Inkluzivno obrazovanje

Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja[171] obezbeđeni su preduslovi za inkluzivno obrazovanje i kontinuirano školovanje dece sa invaliditetom. Inkluzija ne obuhvata samo decu sa smetnjama u razvoju, nego i decu iz marginalizovanih sredina, neuspešne đake, decu iz interno raseljenih sredina i sve one koji iz socijalnih razloga imaju problema u školi. Takođe, razvija se i mehanizam međuresorne saradnje i koordinacije na lokalnom nivou za podršku deci iz osetljivih grupa u vidu lokalnih interresornih komisija.[172] Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju[173] se prilikom upisa daje prioritet deci iz osetljivih grupa. Omogućena je realizacija posebnih, specijalizovanih i alternativnih programa. Predškolski program za decu sa invaliditetom do 6 godina nije obavezan, a prevoz dece i pratioca obezbeđuju lokalne samouprave.

Zakonski okvir za inkluzivno obrazovanje čini se adekvatnim. Međutim, uočljiv je niz problema u vezi sa sprovođenjem programa inkluzivnog obrazovanja. Interresorne komisije nisu osnovane u svim gradovima i opštinama. Pojedine komisije koje su osnovane i dalje ne funkcionišu, a one koje su profunkcionisale nemaju standardizovane instrumente na osnovu kojih donose odluke.[174] Komisije često donose preporuke za primenu inkluzivnih mera obrazovanja koje nisu realno ostvarive.

U praksi se takođe često zapaža neprilagođenost nastavnih sredstava i udžbenika, loša opremljenost obrazovnih institucija, fizička nepristupačnost objekata obrazovnih institucija, nedostatak ljudskih resursa i asistivne tehnologije. Uočljiv je i nedostatak koordinacije među profesionalcima iz sistema obrazovanja i socijalne zaštite, kao i nizak stepen informisanja roditelja/staratelja o ostvarivanju prava na obrazovanje, što doprinosi umanjenoj efikasnosti inkluzivnog pristupa obrazovanju.[175]

Prema mišljenju Nacionalnog prosvetnog saveta, dosadašnji period implementacije je isuviše kratak da bi se mogla izvršiti relevantna evaluacija programa kao i da postoji potreba za formiranjem baze podataka i sistematskim praćenjem implementacije. Savet je takođe uočio da je neophodna podrška vaspitačima, učiteljima i nastavnicima kroz obuke, materijale za nastavu, primere dobre prakse, pomoć pedagoških asistenata i saradnju defektologa, pri čemu specijalne škole treba i dalje da postoje, ali je potrebno da se transformišu.[176]

171 *Sl. glasnik RS*, 72/09 i 52/11.

172 http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/03/Uloga-lokalnih-samouprava Prvi-nacionalni-izvestaj.pdf.

173 *Sl. glasnik RS*, 18/10.

174 Koalicija organizacija civilnog društva za monitoring prava deteta u RS. Vidi više na: http://cpd.org.rs/dokumenti/UPR_srpski.pdf.

175 *Ibid.*

176 Zaključak sa 77. sednice Nacionalnog prosvetnog saveta Republike Srbije, održanog 8. maja 2012. http://www.nps.gov.rs/aktivnosti/08052012.

Savet je krajem godine jednoglasno podržao nacrt Zakona o obrazovanju odraslih,[177] koji je ušao po hitnom postupku u skupštinsku proceduru ali je po dolasku nove vlade povučen iz procedure. Nepostojanjem odgovarajućeg zakona o obrazovanju odraslih priličan broj osoba sa invaliditetom koje nisu stekle adekvatno ili željeno formalno obrazovanje bilo je onemogućeno da dobije „drugu šansu" za usavršavanje i prepoznavanje prethodnog učenja.[178]

Diskriminacija u obrazovnom sistemu se javlja kao sve veći problem. Prema Zakonu[179] za pitanja diskriminacije nadležna je prosvetna inspekcija, ali u praksi se pokazalo da prosvetni inspektori ne prepoznaju diskriminatorsko postupanje, pa predmete upućuju školskoj upravi, odnosno prosvetnim savetnicima koji su nadležni za stručno pedagoški nadzor, a ne za pitanja diskriminacije. Komitetu pravnika za ljudska prava obraćali su se roditelji učenika sa smetnjama u razvoju koji su tražili pravnu pomoć zbog diskriminacije u školama i inspekcijski nadzor se pokazao kao neefikasan mehanizam.

6.3.4. Lišenje poslovne sposobnosti osoba sa psihosocijalnim i intelektualnim teškoćama

U Inicijalnom izveštaju o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji koji je Vlada sastavila 2012,[180] posebno se kritikuju odredbe nacionalnog zakonodavstva koje regulišu lišavanje poslovne sposobnosti i preduzimanje mera starateljske zaštite. Za sistem se navodi da je prevaziđen i da ga treba uskladiti sa odredbama i obavezama preuzetim Konvencijom. Konstatuje se da je starateljstvo nad osobama lišenim poslovne sposobnosti u Republici Srbiji regulisano zakonima koji nisu značajno menjani već godinama, a da je većina ovih propisa

177 Nacionalni prosvetni savet jednoglasno je doneo odluku da podrži predloženi nacrt Zakona o obrazovanju odraslih s tim da se izvrši izmena da odluku o sticanju statusa javno priznatog organizatora aktivnosti na osnovu definisanih standarda akreditacije ustanova i programa donosi nezavisna institucija, i da ako se ostane pri rešenju da Vlada donosi godišnji plan obrazovanja odraslih eksplicitno treba navesti da se to odnosi samo na programe koje finansira država. Vidi više na: http://www.nps.gov.rs/wp-content/uploads/2012/10/misljenje_zakon-odrasli.pdf.

178 Kao jednu od najosetljivijih grupa, odnosno grupa koje imaju najnepovoljniju obrazovnu strukturu među starijim stanovništvom i na koje treba primarno preusmeriti razvijanje politika u oblasti obrazovanja odraslih Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020, s osvrtom na rešenja Akcionog plana Evropske komisije za učenje odraslih, prepoznaje osobe sa invaliditetom. Tekst ovog strateškog dokumenta Vlade Srbije (*Sl. glasnik RS*, 37/11) dostupan je za preuzimanje na http://lokalnirazvoj.rs/nacionalna-strategija-zapo%C5%A1ljavanja-2011-2020.html.

179 *Sl. glasnik RS*, 72/09 i 52/11.

180 U skladu sa članom 35, stav 1 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom Republika Srbija se obavezala da Komitetu za prava osoba sa invaliditetom dostavlja izveštaje o merama preduzetim u cilju izvršavanja obaveza iz Konvencije, čime se daje pregled mera koje je država preduzela da bi usaglasila nacionalni zakon i politiku sa odredbama Konvencije, rezultate i probleme i nedostatke u pristupu sprovođenja preduzetih obaveza. http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/u3/konvencije/invaliditetom/inicijalni_izvestaj_na_srpskom_jeziku.pdf.

doneta u periodu kada su osobe sa invaliditetom bile isključene iz društva.[181] U oktobru 2012. Radna grupa pri Ministarstvu pravde i državne uprave predstavila je radni tekst Zakona o izmenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku koji, uprkos obavezi Republike Srbije da osobama sa invaliditetom prizna uživanje poslovne sposobnosti na ravnopravnoj osnovi sa drugima u svim aspektima života zadržava pristup koji se zasniva na ograničenju prava bez uvođenja mehanizama koji bi osobama sa invaliditetom obezbedili podršku pri donošenju odluka o pitanjima koja utiču na njihov život. Nacrt Zakona, takođe, zadržava mogućnost potpunog lišenja poslovne sposobnosti i ne uvodi jače procesne garancije za lica prema kome se postupak vodi (nije predviđeno obavezno saslušanje ili bar pokušaj saslušanja lica o čijoj poslovnoj sposobnosti se odlučuje, obavezna besplatna pravna pomoć itd).[182] Evropski sud za ljudska prava je prethodno u presudi *Salontaj Drobnjak protiv Srbije*[183] ustanovio niz propusta državnih organa i nedostataka domaćeg zakonodavstva koji reguliše postupak lišenja poslovne sposobnosti, npr. nepostojanje obaveze suda da periodično razmatra stanje lica lišenih poslovne sposobnosti i prevelika ovlašćenja centara za socijalni rad. Diskriminacija je česta u postupku lišenja poslovne sposobnosti u kojem se osobe sa psihičkim i intelektualnim teškoćama lišavaju većine ljudskih prava ili se korišćenje tih prava stavlja van njihove kontrole. Postupak za lišenje poslovne sposobnosti može se opisati kao sumaran postupak u kome se ne poštuju osnovne garancije pravičnog postupka.

Gubitak poslovne sposobnosti ima dramatične posledice po mogućnost ostvarivanja osnovnih ljudskih prava. Lica lišena poslovne sposobnosti gube aktivno i pasivno biračko pravo, pravo da sklope brak, pravo na rad, pravo na udruživanje, izbor mesta prebivališta, sposobnost da odlučuju o medicinskom tretmanu i sl.[184] Ova kategorija građana je jedna od najranjivijih grupa u društvu usled socijalne isključenosti, neadekvatnih zakonskih rešenja i raširenih društvenih predrasuda.[185]

6.3.5. Pitanje deinstitucionalizacije

Deinstitucionalizacija podrazumeva zatvaranje velikih institucija za smeštaj osoba sa invaliditetom u cilju omogućavanja korisnicima ostvarenja prava na sa-

181 Na neophodnost izmene zakona kojima se uređuje oduzimanje poslovne sposobnosti, u skladu sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom ukazao je i Tomas Hamarberg, komesar Saveta Evrope za ljudska prava. Vidi Izveštaj Tomasa Hamarberga, komesara Saveta Evrope za ljudska prava nakon posete Srbiji od 12. do 15. juna 2011, stav 144 dostupan na srpskom jeziku na https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1852957.

182 http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/radna-verzija-zakona-o-izmenama-i-dopunamazakona-o-vanparnicnom-postupku-dostupna-je-za-komentare-gradjana.html.

183 ECtHR, App. No. 36500/05 (2009).

184 Vidi *Izveštaj, 2011*, I.4.3.1.

185 Značajna diskriminacija u prošlosti može biti uzrok stereotipnog zakonodavstva koje onemogućava individualnu procenu kapaciteta i potreba lica koja se lišavaju poslovne sposobnosti. Vidi presudu Evropskog suda za ljudska prava *Alajos Kiss protiv Mađarske*, ECtHR, App. No. 38832/06 (2010), st. 42.

mostalan život u zajednici (u porodici ili samostalno stanovanje uz podršku).[186] Pravo na život u zajednici sadržano je u novom Zakonu o socijalnoj zaštiti.[187] Ovaj zakon predviđa da se socijalne usluge pružaju prvenstveno u neposrednom i najmanje restriktivnom okruženju, pri čemu se biraju usluge koje korisniku omogućavaju ostanak u zajednici (čl. 27). Domski smeštaj je predviđen samo ukoliko ostanak u zajednici nije moguće obezbediti ali je i tada njegova svrha priprema za povratak u porodicu odnosno za samostalan život, odnosno habilitacija i rehabilitacija (čl. 52). Usluge socijalne zaštite obuhvataju i dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalan život (čl. 40).

Vlada Srbije je 2005. usvojila Strategija razvoja socijalne zaštite,[188] a 2007. Strategiju za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji.[189] Ovi dokumenti imaju za cilj da operacionalizuju proces deinstitucionalizacije, sprovedu reformu institucionalnog zbrinjavanja i razviju mrežu usluga u zajednici. Ipak, većina ustanova socijalne zaštite nema individualne planove tranformacije koji predviđaju korake neophodne za smanjenje broja korisnika i samim tim omogućavanje života u zajednici.[190] Najčešći razlog napuštanja institucija i dalje je smrt korisnika.[191] Prema tome, čini se da osnovni problem predstavlja činjenica da zakonske odredbe još uvek nisu sprovedene. Usled toga većina korisnika ustanova socijalne zaštite za smeštaj osoba sa invaliditetom ne mogu da ostvare pravo na život u zajednici i još uvek borave u velikim institucijama.

6.3.6. Psihijatrijske bolnice i ustanove socijalne zaštite

Osobe sa psihosocijalnim i intelektualnim teškoćama usled odsustva podrške za život u zajednici često u stacionarnim socijalnim i psihijatrijskim ustanovama (institucijama) borave doživotno. One su izložene povišenom riziku od zlostavljanja usled loših materijalnih i higijenskih uslova u institucijama, zanemarivanja, neregulisane upotrebe mera fizičkog sputavanja i neadekvatnog ordiniranja lekova.[192]

---

186 Pravo na samostalan život i uključivanje u zajednicu zajemčeno je članom 19 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

187 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

188 *Sl. glasnik RS*, 108/05 i 71/05.

189 *Sl. glasnik RS*, 1/07.

190 *Sklonjeni i zaboravljeni – Segregacija i zanemarivanje dece sa smetnjama u razvoju i odraslih osoba sa intelektualnim teškoćama u Srbiji*, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-Srbija, (*Izveštaj MDRI-Srbija*), Beograd, 2012, str. 49. Dostupno na http://mdri-s.org/files/Sklonjeni_i_zaboravljeni.pdf.

191 *Univerzalnost prava u praksi: analiza primene Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sainvaliditetom u odnosu na osobe sa intelektualnim teškocama u Srbiji*, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-Srbija, Beograd, 2012, str. 29.

192 Prema mišljenju specijalnog izvestioca za torturu i drugo svirepo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje „prinudna administracija psihijatrijskih lekova, naročito neuroleptika, za lečenje mentalnih teškoća .....u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja, nanete patnje i efekata na zdravlje pojedinca može predstavlja oblik mučenja ili zlostavljanja.“ Vidi: Izveštaj specijalnog izvestioca za torturu i drugo svirepo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili ka-

Tome doprinosi i zatvorenost ovih institucija što otežava pristup mehnizmima zaštite. Često se sporna postupanja prema osobama u institucijama pravdaju medicinskim razlozima te ostaju nevidljiva ili nisu prepoznata kao incidenti zlostavljanja. Ovde treba imati u vidu apsolutnu prirodu zabrane zlostavljanja[193] i njenu primenjivost na sve situacije u kojima se lica drže u institucijama u kojima im je ograničena sloboda kretanja bez njihove saglasnosti. U presudi *Stanev protiv Bugarske*[194] Evropski sud je postavio standarde na osnovu kojih se može proceniti kada životni uslovi u ustanovi socijalne zaštite dosežu prag zlostavljanja. Naime, loše grejanje i ishrana, mogućnost tuširanja samo jednom nedeljno u prljavom kupatilu, zapušteni i nepristupačni toaleti i druge okolnosti doveli su do ponižavajućeg postupanja.

Tokom pripreme ovog izveštaja, Beogradski centar nije obavio terenske posete ustanovama socijalne zaštite i psihijatrijskim ustanovama. Stoga nije moguće dati objektivnu sliku o pravom stanju u ovim ustanovama. Postoje, međutim, indicije da je stanje u nekim ustanovama veoma zabrinjavajuće.

U ustanovama socijalne zaštite za smeštaj osoba sa invaliditetom u Srbiji boravi oko 5.605 lica dok se u psihijatrijskim bolnicama nalazi približno 3.000 osoba.[195] Najveći broj korisnika u navedenim ustanovama boravi dugi vremenski period ili doživotno.[196] NPM[197] je u 2012. posetio tri institucije (2 psihijatrijske bolnice i jednu ustanovu socijalne zaštite) ali do kraja godine nije objavio detaljne izveštaje o tim posetama. Ipak, na osnovu objavljenih preporuka upućenih Specijalnoj bolnici za psihijatrijske bolesti „Sveti Vračevi" može se zaključiti da su određeni objekti u ruiniranom stanju, da pojedini toaleti nemaju vrata, da se fizičko sputavanje obično sprovodi vezivanjem samo jednog ekstremiteta i bez vođenja adekvatne evidencije, da ne postoji program osmišljenih aktivnosti za pacijente, da pacijenti nose bolničke pidžame umesto sopstvene odeće itd. Takođe je utvrđeno da se pacijenti nikada

---

žnjavanje, A/63/175, 28 jul 2008 godine, st. 63, dostupan na: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/440/75/PDF/N0844075.pdf?OpenElement.

193 Evropski sud je, u kontekstu psihijatrijskih ustanova, zaključio da iako prepoznaje ulogu medicinske nauke da primenjuje adekvatne metode lečenja, po potrebi i prisilno, „pacijenti ostaju pod zaštitom člana 3 od čijih zahteva se ne može odstupiti", Vidi *Herczegfalvy protiv Austrije*, ECHR, App. No. 10533/83 (1992), st. 82.

194 ECtHR, App. No. 36760/06 (2012) st. 209 i 212.

195 Podaci dobijeni putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja od ustanova socijalne zaštite.

196 U ustanovama socijalne zaštite većina korisnika boravi preko 10 godina. U psihijatrijskim bolnicama situacija je donekle različita jer se određeni broj pacijenata prima i brzo otpušta sa lečenja. Ipak, i u njima veliki broj pacijenata dugo boravi. Ono što karakteriše obe vrste institucija jeste nedostak mogućnosti povratka u zajednicu.

197 NPM je nezavisno telo koje se formira na nacionalnom nivou na osnovu Opcionog protokola uz Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka. NPM obavlja kontinuirani nadzor nad svim mestima u kojima borave lica lišena slobode u cilju prevencije zlostavljanja. Poslove NPM u Srbiji obavlja Zaštitnik građana Republike Srbije u saradnji sa Pokrajinskim ombudsmanom APV i udruženjima čijim je statutom predviđeni cilj udruživanja unapređenje i zaštita ljudskih prava i sloboda.

nisu obraćali upravi bolnice ili Zaštitniku građana radi zaštite svojih prava.[198] CPT je 2011. posetio specijalne psihijatrijske bolnice „Dr Laza Lazarević" u Beogradu i Gornja Toponica u Nišu i uočio problematičnu praksu primene mera fizičkog sputavanja pacijenata u prisustvu drugih pacijenata i bez direktnog nadzora osoblja i ponovio neophodnost usvajanja instrukcije koja bi detaljno regulisala primenu mera sputavanja. Takođe je utvrđen visok rizik od međusobnog povređivanja pacijenata, nedekvatnost i pretrpanost pojedinih prostorija kao i odsustvo mera psihosocijalne rehabilitiacije i boravka na svežem vazduhu.

Tokom 2012. Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom (MDRI-Srbija) izvršila je monitoring sedam ustanova socijalne zaštite u kojima se nalaze deca sa smetnjama u razvoju i zabeležila uslove smeštaja, zanemarivanje i postupanje prema korisnicima koji često predstavljaju zlostavljanje.[199] Jedan broj korisnika boravi u ruiniranim, zagušljivim i pretrpanim prostorijama u kojima vladaju loši higijenski uslovi. Iako je CPT još 2007. okarakterisao životne uslove u delu Doma za decu i lica ometena u razvoju „Dr Nikola Šumenković" u Stamnici kao nečovečne i ponižavajuće,[200] stanje u navedenom objektu je i 2012. veoma loše.[201]

MDRI je takođe zabeležio prekomernu upotrebu lekova i mera fizičkog sputavanja i izolacije,[202] ali i potpuno odsustvo privatnosti korisnika. Situacija je naročito zabrinjavajuća u pogledu nepokretnih osoba sa teškim poremećajima koji ne napuštaju svoje sobe, pa čak i krevete, više godina. Sistem staratelјstva često otežava položaj lica sa psihosocijalnim i intelektualnim teškoćama u institucionalnom smeštaju. Uobičajena je praksa da staratelj odobrava štićeniku napuštanje ustanove tokom dana pa čak i sobe u kojoj je smešten. Jedna korisnica 15 godina nije izlazila iz sobe zbog odsustva saglasnosti majke koja je njen staratelj.[203]

U pogledu namernog zlostavljanja korisnika od strane osoblja institucija indikativno je odsustvo sudskih presuda zbog zlostavljanja u institucijama i mali broj disciplinskih sankcija izrečenih osoblju od strane uprave institucija. Naime, ni u jednoj presudi koje su sudovi dostavili Beogradskom centru za ljudska prava na osnovu Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, izvršilac krivičnog dela Zlostavljanje i mučenje nije bilo lice zaposleno u ovim ustanovama. Najveći broj ustanova u poslednje 3 godine nije vodio disciplinske postupke protiv zaposlenih zbog zlostavljanja ili zanemarivanja štićenika. U dva slučaja zaposleni je otpu-

198 Preporuke NPM upućene Specijalnoj bolnici za psihijatrijske bolesti „Sveti Vračevi" dostupne su na internet stranici Zaštitnika građana, www.ombudsman.rs.

199 *Izveštaj MDRI-Srbija*.

200 Do toga je došlo usled kumulativnog dejstva pretrpanosti, manjka osoblja i nedostatka organizovanih aktivnosti CPT Srbija, 2007, st. 151.

201 *Izveštaj MDRI-Srbija*, str. 102–103.

202 Prema oceni MDRI–Srbija ove mere se sprovode usled nedostatka osoblja koje korisnicima može pružiti drugačiji vid tretmana u situacijama kada ispoljavaju nepoželjno ponašanje prema sebi ili drugima. *Izveštaj MDRI-Srbija,* str. 32.

203 *Izveštaj MDRI-Srbija*, str. 112.

šten s posla,[204] dok su ostali slučajevi okončani izricanjem upozorenja ili privremnim udaljenjem s posla. Nije izvesno da se krivične prijave sistematski dostavljaju nadležnim javnim tužilaštvima kada u postupanju osoblja prema korisnicima ima elemenata krivičnog dela.[205]

Veoma je zabrinjavajuće što se nadzor nad uslovima života u ustanovama socijalne zaštite i psihijatrijskim bolnicama ne sprovodi redovno. Odsustvo civilnog sektora u merama nadzora je veoma primetno. S obzirom da postoje jasne indikacije da je stanje u ustanovama ispod standarda koje zahtevaju međunarodni dokumenti, jedan od prioriteta Vlade, civilnog društva i nezavisnih tela bi morao biti znatno pojačan nadzor uslova života, lečenja, habilitacije i rehabilitacije u ovim ustanovama.

6.3.7. Zaštita od zlostavljanja

Opšta pravna zaštita od zlostavljanja, koja se primenjuje i na lica sa invaliditetom, propisana je Ustavom i Krivičnim zakonikom. Ipak, zbog prirode institucionalnog okruženja, realnih smetnji koje su često tretirane lekovima koji imaju neželjene efekte ali i predrasuda prema osobama sa psihosocijalnim i intelektualnim teškoćama postoji potreba za njihovom dodatnom zaštitom.

Zakon o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama još uvek nije usvojen.[206] Zakon o socijalnoj zaštiti sadrži samo načelnu zabranu nasilja i drugih oblika ugrožavanja dostojanstva korisnika u ustanovi socijalne zaštite (čl. 151). Posebni mehanizmi zaštite osoba u institucionalnom smeštaju nisu propisani zakonom. Vlada Republike Srbije 2006. je usvojila Posebni protokol za zaštitu dece u ustanovama socijalne zaštite od zlostavljanja i zanemarivanja[207] koji predviđa postupak reagovanja na sumnje o zlostavljanju i zanemarivanju dece. Ipak, s obzirom da je Interni tim, telo nadležno da ispita navode o zlostavljanju i zanemarivanju, sastavljen od lica zaposlenih u ustanovi,

204 Ovi podaci su dobijeni putem Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. U Domu za smeštaj odraslih lica Kulina 2012. vođen je disciplinski postupak protiv dvojice negovatelja zbog nanošenja lakih telesnih povreda korisniku. Jedan je dobio otkaz a drugi suspenziju. U 2010. u Ustanovi za odrasle i starije „Gvozden Jovančević" vođen je disciplinski postupak protiv zaposlenog zbog zlostavljanja i uznemiravanja korisnika koji se završio otkazom zaposlenog. U Specijalnoj bolnici za psihijatrijske bolesti Gornja Toponica vođena su dva disciplinska postupka zbog neblagovremenog, nesavesnog i nemarnog izvršavanja poslova, fizičkog zlostavljanja i materijalnog iskorišćavanja pacijenata koji su okončani izricanjem upozorenja zaposlenima.

205 Državni organi navode primer u kojem je rukovodstvo psihijatrijske bolnice Gornja Toponica pokretalo krivične postupke protiv zaposlenih zbog lošeg postupanja prema korisnicima. Vidi stav 109 Odgovora vlasti Republike Srbije u vezi izveštaja CPT-a povodom treće redovne posete Republici Srbiji sprovedenoj u periodu od 1. do 11. februara 2011. Dokument dostupan na srpskom jeziku na http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2012-18-inf-srb.pdf.

206 Nacrt Zakona o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama koje je Ministarstvo zdravlja predstavilo novembra 2012. sadrži jasnu zabranu zlostavljanja i iskorišćavanja osoba sa mentalnim teškoćama ali ne predviđa mehanizme kojim bi se ova načelna zabrana sprovela u praksi. Takođe, nacrt zakona se odnosi samo na pacijente psihijatrijskih ustanova. Nacrt zakona je dostupan na http://www.zdravlje.gov.rs/showelement.php?id=4967.

207 Protokol je dostupan na http://www.unicef.org/serbia/Posebni_protokol_-_socijala.pdf.

ovaj kontrolni mehanizam ne ispunjava osnovne uslove nezavisnosti.[208] Mehanizam sprečavanja i istraživanja slučajeva zlostavljanja odraslih korisnika ne postoji već je to prepušteno pojedinačnim ustanovama. Ne postoji opšti propis koji reguliše upotrebu mera fizičkog sputavanja i izolacije. Po svemu sudeći postojeći mehanizmi nisu uspeli da zaštite dostojanstvo osoba u institucionalnom smeštaju.[209]

6.3.8. Preporuke

1. Pojačati napore u pravcu stvaranja uslova da lica koja borave u institucijama za smeštaj osoba sa invaliditetom ostvare pravo na samostalan život u zajednici, u skladu s obavezama preuzetim ratifikovanjem Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.
2. Izvršiti sistemsku reformu kojom će biti ukinut institut potpunog lišenja poslovne sposobnosti, a uvedeno periodično sudsko preispitivanje odluke o lišenju poslovne sposobnosti i jače procesne garancije za zaštitu lica prema kojima se vodi postupak.
3. Uspostaviti nezavisne i funkcionalne interne mehanizme zaštite prava osoba koje borave u institucijama za smeštaj osoba sa invaliditetom.
4. Omogućiti organizacijama civilnog društva neometan pristup ustanovama socijalne zaštite i psihijatrijskim bolnicama.
5. Obezbediti svim osobama u institucijama za smeštaj osoba sa invaliditetom adekvatne uslove za život i ukinuti praksu fizičkog sputavanja i/ili izolacije u cilju kažnjavanja.
6. Preduzeti sve neophodne mere u cilju sprovođenja inkluzije dece sa invaliditetom u obrazovni sistem.
7. U sudskim postupcima koji zadiru u prava osoba protiv kojih se podnose predlozi za lišenje poslovne sposobnosti sudovi moraju da obrate posebnu pažnju na kvalitet pravnog zastupanja protivnika predlagača i pažljivo procenjuju da li postoji sukob interesa između postavljenog staraoca i lica koje se lišava poslovne sposobnosti.
8. Sudovi treba češće da koriste institut delimičnog lišenja poslovne sposobnosti i posvete više pažnje svakom pojedinačnom slučaju i donose odluke o ograničenju poslovne sposobnosti samo u delu u kojem je nesumnjivo utvrđena nesposobnost i samo ukoliko je to zaista neophodno.
9. Pokretati postupke za vraćanje poslovne sposobnosti po službenoj dužnosti i uvek postupati po predlogu za vraćanje poslovne sposobnosti koji podnese lice lišeno poslovne sposobnosti i/ili njegov staratelj.

208 Republički zavod za socijalnu zaštitu navodi da tokom 2011. nije bilo nijednog slučaja nasilja od strane zaposlenih prema štićenicima i konstatuje da je teško očekivati da ustanove registruju i prijave takve slučajeve. Izveštaj o radu ustanova socijalne zaštite za smeštaj dece i mladih za 2011. godinu, Republički zavod za socijalnu zaštitu, str..32 (http://www.zavodsz.gov.rs)

209 Ovo zaključuje i Vlada Republike Srbija u Inicijalnom izveštaju o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, st. 195.

6.4. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena

6.4.1. Opšte

Rodna ravnopravnost podrazumeva jednake mogućnosti za žene i muškarce u ostvarivanju ljudskih prava, što je ključni preduslov za razvoj demokratije i socijalne pravde.[210]

Republika Srbija je potpisnica UN Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena[211] (CEDAW), mnogobrojnih Konvencija MOR,[212] kao i Revidirane evropske socijalne povelje i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

Ustav Republike Srbije u članu 15 proklamuje ravnopravnost polova i razvijanje politike jednakih mogućnosti. Članom 62, stav 3 Ustava garantuje se ravnopravnost supružnika. Ustavni sud je do sada raspravljao o garanciji ravnopravnosti polova i supružnika u samo jednom predmetu,[213] u kome nije nađena povreda načela ravnopravnosti.

Republika Srbija je 2009. godine usvojila Zakon o ravnopravnosti polova.[214] Osnovna svrha donošenja ovog zakona je stvaranje uslova za vođenje politike jednakih mogućnosti i ostvarivanja prava i žena i muškaraca, preduzimanje posebnih mera i sprečavanje i otklanjanje diskrimincije koja bi bila zasnovana na polu. Primena Zakona trebalo bi da unapredi položaj žena i omogući efikasniju zaštitu njihovih prava. Međutim, mnogobrojne odredbe zakona koje se odnose na uspostvljanje ravnopravnosti polova u političkom, ekonomskom i kulturnom životu, naprosto se ne primenjuju u praksi, o čemu svedoče statistički podaci državnih organa i civilnog sektora. Republika Srbija je na pedesetom mestu po rodnoj ravnopravnosti među 135 država na listi Svetskog ekonomskog foruma. Godišnji Globalni izveštaj o rodnim razlikama za 2012. godinu, inače sedmi uzastopni, a prvi u koji je uključena Srbija, pokazao je da je naša zemlja prema ekonomskoj ravnopravnosti žena i muškaraca na 67. mestu u svetu, po jednakosti plate za isti rad je 76, po pristupu zdravstvu 91, po pristupu obrazovanju 61. a po ravnopravnosti u učešću u političkom životu 40. između 135 zemalja.[215]

Zakon o zabrani diskriminacije[216] u članu 20 zabranjuje diskriminaciju u odnosu na pol ili zbog promene pola. Takođe je zabranjeno nasilje, eksploatacija, izražavanje mržnje, omalovažavanje, ucenjivanje i uznemiravanje s obzirom na pol, kao i javno zagovaranje, podržavanje i postupanje u skladu s predrasudama, običajima i drugim društvenim obrascima ponašanja koji su zasnovani na ideji podređenosti

210 *Diskriminacija žena na tržistu rada*, Viktimološko društvo Srbije, Beograd 2012, str. 19.

211 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/81.

212 Konvencija MOR 100, 111, 89 i 156.

213 Batanjski protiv Srbije, UŽ 127/2007, odluka od 2. aprila 2009.

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

215 http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/4914-srbija-50-u-svetu-po-rodnoj-ravnopravnosti-

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

ili nadređenosti polova, odnosno stereotipnih uloga polova. Zakon o radu[217] zabranjuje stavljanje u nepovoljniji položaj osoba koje traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na pol. Ovaj zakon sadrži antidiskriminacione norme kojima se na opšti način zabranjuje diskriminacija zaposlenih lica, kao i lica koja traže zaposlenje, i posebno navodi slučajeve u kojima se najčešće javlja diskriminacija u radnim odnosima, i predviđa mogućnost uvođenja afirmativne akcije. Lice koje traži zaposlenje i zaposleni u propisanim slučajevima diskriminacije mogu pred nadležnim sudom da pokrenu postupak za naknadu štete, u skladu sa zakonom (čl. 23 ZOR). Odredbe ZOR o zabrani diskriminacije donete su u procesu harmonizacje prava Republike Srbije s pravom EU. Istovremeno, one predstavljaju inkorporaciju rešenja iz Konvencije MOR br. 111 o zabrani diskriminacije u zapošljavanju i zanimanju (1968).

Vlada Republike Srbije je februara 2009. godine usvojila Nacionalnu strategiju za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti za period 2010–2015. i ona predstavlja prvi strateški dokument Republike Srbije u oblasti rodne ravnopravnosti. Nacionalnom strategijom za poboljšanje položaja žena utvrđuje se celovita politika države u cilju eliminisanja svih oblika disriminacije žena, a prioriteti su ekonomija, obrazovanje, zdravlje, suzbijanje nasilja nad ženema, kao i pitanje rodnih stereotipa u medijima.

6.4.2. Institucionalni mehanizmi za zaštitu rodne ravnopravnosti

Institucionalni mehanizmi koji u Republici Srbiji postoje i nadgledaju proces sprovođenja rodne ravnopravnosti su: Odbor za ravnopravnost polova Narodne skupštine Republike Srbije (osnovan 2002), Savet za ravnopravnost polova Vlade Republike Srbije (osnovan 2004) i Uprava za rodnu ravnopravnost u okviru ministarstva rada i socijalne politike (formirana 2008).[218] Deo nadležnosti imaju i nezavisna državna tela Zaštitnik građana Republike Srbije, kao i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

U Srbiji deluju i Pokrajinski mehanizmi za rodnu ravnopravnost (Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Pokrajinski ombudsman, Pokrajinski savet za ravnopravnost polova, Odbor za ravnopravnost polova Skupštine AP Vojvodine i Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova), kao i lokalni mehanizmi – Komisije za rodnu ravnopravnost, čije je osnivanje, usvajanjem Zakona o ravnopravnosti polova, postalo obaveza lokalnih samouprava.[219]

Od početka rada Poverenika za ravnopravnost, podneto je 563 pritužbe. Od toga, 54 pritužbe se zasnivalo na polnoj diskriminaciji dok se čak 37% ovih pritužbi ticalo radnih odnosa i zapošljavanja. Pokrenuto je 5 sudskih postupaka, od čega 3 u oblasti radnih odnosa. Svi postupci su još uvek u toku. Kako se navodi u službi Poverenika za ravnopravnost česti su slučajevi da se žene nakon povratka sa po-

217 *Sl.glasnik RS*, 24/05, 61/05 i 54/09.

218 www.gendernet.rs.

219 Zakon o ravnopravnosti polova (čl. 39).

rodiljskog odsustva raporeduju na manje plaćena radna mesta. Služba Poverenice je postupala i u slučajevima seksualnog uznemiravanja na radnom mestu, koje je zajednio sa nemogućnošću napredovanja na poslu, najrasprostranjeniji oblik diskriminacije žena.[220]

Pored ovih specijalizovanih mehanizama, ženama su na raspolaganju i opšti mehanizmi zaštite, poput inspekcije rada, Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova, redovni sudovi itd. Na žalost, nije moguće sagledati efikasnost svih ovih mehanizama u odnosu na posebne slučajeve diskriminacije žena, naročito zbog toga što se u Srbiji uglavnom ne vode rodno osetljive statistike. Neki indikatori su, ipak, dostupni. U toku 2011. godine, npr, inspekcija rada je obavila 33.861 inspekcijih nadzora, od čega je 7.227 kontrola vezano za primenu Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Služba inspekcije rada je tokom 2011. vodila rodno osetljivu statistiku ali samo u pogledu broja zahteva zaposlenih za ostvarivanje prava u vezi sa zlostavljanjem na radu (77 zahteva su podnele žene, 67 muškarci).

Uprava za rodnu ravnopravnost kao glavno nadzorno telo je tokom 2012. godine izdala preporuke lokalnim samoupravama kojima se one pozivaju na poboljšanje rada u sprovođenju Nacionalne strategije, podstiču da konačno formiraju lokalne komisije za rodnu ravnopravnost koje u mnogim opštinama još uvek nisu osnovane i da pospeše rad na sprovođenju politike rodne ravnopravnosti.[221]

6.4.3. Posebna zaštita žena i materinstva

Zakon o radu sadrži i odredbe kojima se posebno štite zaposlene žene za vreme trudnoće. Tako, zaposlena žena za vreme trudnoće ne može da radi na poslovima koji su po nalazu nadležnog organa štetni za njeno zdravlje i zdravlje deteta, a naročito na poslovima koji zahtevaju podizanje tereta i na kojima postoji štetno zračenje ili izloženost visokim temperaturama (čl. 89). Ova zaštitna norma predstavlja bolje rešenje od onog koje je postojalo u ranijem Zakonu o radu jer se sada zabrana odnosi na čitav period trudnoće.

Srbija je 2010. godine ratifikovala i Konvenciju MOR br. 183[222] o zaštiti materinstva koja predviđa usvajanje mera za podršku roditeljstva. Ovo se pre svega odnosi na iznos novčane naknade za vreme porodiljskog odsustva[223] koji bi trebalo da bude dovoljan za održavanje dobrog zdravlja žene i deteta i naknadu zarade u punom iznosu od 100% za vreme trudničkog bolovanja. Konvencija takođe zahte-

220 Podaci dobijeni od Odelenje za pritužbe Poverenika za zaštiitu ravopravnosti.

221 http://www.gendernet.rs/files/dokumenta/Izvestaji_Uprave/Preporuka_lokal_sajt.pdf.

222 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.

223 Porodiljsku naknadu za vreme odsustvovanja sa posla u Srbiji je tokom decembra primilo 35.278 majki, ali bi njihov spisak bio mnogo duži da su bile zaposlene kod savesnijih poslodavaca. Uprkos tome što država garantuje isplatu svim porodiljama koje su u radnom odnosu, ni jednog dinara nisu dobile radnice čija su preduzeća u blokadi, a takvih je firmi, prema podacima Narodne banke Srbije, čak 62.326! Vidi na: http://upravusi.rs/?vest=drzava-ne-moze-da-garantuje-isplatu-porodiljske-naknade-za-vreme-odsustva-sa-posla.

va usvajanje odgovarajućih mera za sprečavanje diskriminacije na radu po osnovu materinstva.

U izmenjenom Zakonu o zdrastvenom osiguranju Republike Srbije, standardi koje propisuje Konvencija MOR br. 183 u oblasti trudničkog bolovanja nisu ispunjeni. Od 2006. godine, naknada za trudničko odsustvo je sa 100% plate smanjena na 65% naknade. Samo u Beogradu, Novom Sadu, Zrenjaninu, Jagodini i Beloj Crkvi, trudnice primaju 100% naknade za vreme trudničkog odsustva i to tako što 65% naknade nadoknađuje Zavod za zdravstveno osiguranje, a preostalih 35% nadoknađuje jedinica lokalne samouprave.[224]

U izveštajima Inspektorata za rad u periodu od 2010. do 2012. godine, jedini segment u kome se govori o problemima u pogledu položaja i zaštite žena je oblast posebne zaštite pojednih kategorija zaposlenh, gde najviše problema ima kod zaštite žena za vreme trudnoće i nakon porodiljskog odstustva. Tako se dešava da zaposlena žena po povratku sa porodiljskog odsustva, odnosno odsustva radi nege deteta, dobija otkaz ugovora o radu, čim se za to steknu formalni uslovi. Žene su se u navedenom periodu obraćale inspekciji rada uglavnom zbog neredovne isplate naknade tokom porodiljkog odsustva i odsustva radi nege deteta. Kao problem ističe se činjenica da se žene na ova ili druga kršenja prava iz radnih odnosa neretko žale tek po prestanku radnog odnosa, i to zbog straha da će ostati bez posla.[225] Otpuštanje žena nakon porodiljskog odsustva nije jedini problem u ovoj oblasti. Prema navodima službe Poverenika za ravnopravnost, česti su slučajevi da se žene nakon povratka sa porodiljskog odsustva raspoređuju na manje plaćena radna mesta. [226]

Izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom,[227] otvorio se problem u načinu ostvarivanja prava porodilja na naknadu zarade i u postupku prenosa sredstava za isplatu porodiljskih naknada. Zakonodavac je, praktično, pooštravanjem uslova za ostvarivanje prava na porodiljsku nadoknadu uticao na preveliko povećanje potrebne dokumentacije kako bi se pravo na novčano naknadu i ostvarilo. Naime, prema važećim propisima, potrebno je podneti 12 dokumenata, ili 86 papira[228] prilikom podnošenja zahteva. Iako je cilj pooštravanja uslova za dobijanje naknade bila veća kontrola poslodavaca, položaj žena se *de facto* nije poboljšao, jer im je često potrebno jako puno vremena i novca kako bi svu dokumentaciju prikupile. I pored uredno podnete pomenute dokumentacije, porodilja može ostati bez naknade, čak i kada država izmiri svoju obavezu i refundira, odnosno

224 http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/354461/Drzava-nema-novca-za-pune-plate-trudnica.

225 *Diskriminacija žena na tržištu rada u Srbiji*, Viktimološko društvo Srbije, Beograd, 2012, str. 45,

226 *Danas*, 5. mart, str. 5.

227 *Sl. glasnik RS,* 16/02, 115/05 i 107/09.

228 Istraživanje organizacije NALED pokazalo je da je za prijavu porodiljskog bolovanja potrebno 12 dokumenata sa čak 86 papira (originala i fotokopija). To privredu godišnje košta 690 miliona dinara. Za taj novac moglo bi da se zaposli 1.200 ljudi, koji bi godinu dana primali prosečnu platu u Srbiji.

vrati sredstva poslodavcu. Ovo je moguće zbog propusta u ustanovljenoj proceduri. Naime, postupak teče tako što država poslodavcu refundira sredstva tako što uplaćuje iznos za porodiljsku nadoknadu na račun firme. Problem je u tome što novac za porodiljsku naknadu, uplaćen na račun firme, nije zaštićen. Kontrola novca koji je uplaćen ne postoji, pa se veoma često dešava da ode u druge svrhe, pogotovo ako je račun firme blokiran. Porodilja u tom slučaju ne dobija naknadu, jer se novac odmah skida sa računa firme kako bi se namirio neki drugi dug.[229] Ovo samo ilustruje koliko komplikovani administrativni postupci, ali i nepostojanja kontrolnih mehanizama poslodavaca, mogu otežati ostvarivanje osnovnih prava iz radnih i socijalnih odnosa, a na posebnom udaru se u navedenom slučaju nalaze žene.

Posle višegodišnjih napora Srbija je 26. maja 2010. godine usvojila Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu.[230] Istraživanje koje je Savez samostalnih sindikata Srbije sproveo u 12 gradova Srbije pokazuje da je svaka treća anketirana radnica doživela zlostavljanje na radu.[231] Oko 42% žena je doživelo ili ima saznanja da je u njihovoj okolini bilo zlostavljanja na radu – pre svega kada je reč o mobingu i seksualnom uznemiravanju.[232]

6.4.4. Učešće žena u političkom životu

Donošenjem Zakona o izboru narodnih poslanika položaj žena je unapređen time što se Zakonom reguliše broj žena na izbornim listama. Ovo je uobičajena praksa u velikom broju evropskih zemalja. Zakon propisuje da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata po redosledu na listi mora biti po jedan kandidat pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi, a ukupno na izbornoj listi mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola. Ukoliko lista ne ispunjava ove uslove smatraće se da sadrži nedostatke za proglašenje izborne liste, i ukoliko ih predlagač ne ukloni, Republička izborna komisija odbiće proglašenje izborne liste.

Iako zakonom nije uređeno da u Vladi Srbije bude zastupljeno bar 30% žena, kao što je u vezi sa izbornim listama, u novom sastavu Vlade je do sada najviše žena, čak 26%.[233] Iako ovim još uvek nije dostignut evropski standard prema kome na ministarskim funkcijama treba da bude barem 30% žena, trenutna situacija predstavlja korak u dobrom pravcu. Poređenja radi, u Vladi premijera Vojislava Koštunice u periodu 2007–2008. od 25 članova Vlade, na ministraskim funkcijama bile su četiri žene, u Vladi premijera Mirka Cvetkovića u periodu 2008–2012, od 28 članova Vlade, posle rekonstrukcje na ministraskim mestima bile su dve žene, dok u Vladi premijera Ivice Dačića u 2012, od 19 članova Vlade, na ministraskim me-

229 Vidi na: http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Kroz-porodjajne-muke-do-porodiljskog-bolovanja.lt.html.

230 *Sl. glasnik RS*, 36/10.

231 *Danas*, 9. mart, str. 67.

232 *Ibid.*

233 Poređenja radi, učešće žena u vlasti u Švedskoj iznosi 52,4%, u Španiji 50%, U Hrvatskoj 33%, u Srbiji 18, 5% i u Grčkoj 5,6%.

stima je 5 žena.[234] Od 250 parlamenatraca žena je 83,[235] dok je među 306 članova 19 skupštinskih odbora, 94 predstavnica ženskog pola. To je povećanje od preko 50% u odnosu na prošli saziv državnog parlementa.[236] Ipak, primetno je da su žene potpuno isključene, ili je njihovo prisustvo svedeno na minimum, u većini odbora Skupštine Srbije koji se smatraju najvažnijim ili najuticajnijim, kao što su Odbor za odbranu i unutrašnju poslove, ili odbor za KIM, odbor za finansije, za kontrolu službi bezebednosti, itd.[237] Pozitivan izuzetak je svakako Odbor za evropske integracije, na čijem čelu je Milica Delević iž DS. To je jedino skupštinsko telo sa velikom političkom težinom u kome su narodne poslanice u većini – njih je deset dok je muškaraca šest.

6.4.5. Preporuke

1. Ojačati postojeće mehanizme za rodnu ravnopravnost kroz institucije koje su nadležne za sprovođenje Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti za period od 2010. do 2015. godine (finansijski, personalno) i proširiti njihova ovlašćenja.
2. Senzibilizovati javnost za problematiku kršenja rodne ravnopravnosti i prava žena na tržištu rada. Obezbediti jednak tretman muškaraca i žena uključujući adekvatnu zastupljenost žena na visokim rukovodećim pozicijama i na mestima gde se donose važne odluke, kao i jednake plate za slične pozicije.
3. Kroz obrazovne aktivnosti unaprediti znanje žena o njihovim pravima, štampanjem informativnih materijala i medijskim kampanjama.
4. Radi efikasnije zaštite prava žena kreirati mehanizme podrške (najbolje putem uspostavljanja besplatne pravne pomoći i savetovanja) ženama koje su žrtve kršenja nekog prava.
5. Olakšati proceduru za dobijanje porodiljske nadoknade i uvesti mehanizme za nadzor nad ostvarivanjem ovog prava.

---

234 Ministarke u novoj Vladi su Alisa Marić (omladina i sport), Zorana Mihajlović Milanović (energetika), Slavica Đukić Dejanović (zdravlje), Verica Kalanović (regionalni razvoj i lokalna samouprava) i Suzana Grujbešić (potpredsednica i evrointegracija).

235 Broj žena poslanica u parlamentu po poslaničkim grupama izgleda ovako: u SNS 22 žene (ukupan broj poslanika 65), DS 16 žena (ukupan broj poslanika 51), SPS 9 žena (ukupan broj poslanika 25), DSS 8 žena (ukupan broj poslanika 21), URS 4 (ukupan broj poslanika 15), LDP 6 žena (ukupan broj poslanika 14), PUPS 4 žene (ukupan broj poslanika 12), SDPS 3 žene (ukupan broj poslanika 9), NS 3 žene (ukupan broj poslanika 8), JS 2 žene (ukupan broj poslanika 7), LSV 2 žene (ukupan broj poslanika 5), SVM 1 žena (ukupan broj poslanika 5) i SPO-DHSS 1 žena (ukupan broj poslanika 5) i konačno, od 5 nezavisnih poslanika i predstavnika manjina 2 žene (ukupan broj poslanika 5). *Večernje novosti*, 9. avgust, str. 3.

236 *Danas*, 23. avgust, str. 4.

237 Odbor za administrativno–budžetska i mandatna pitanja ima samo jednu članicu, u Odboru za kontrolu službi bezbednosti nalazi se jedna žena, Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava ima svega dve članice. Identično je stanje u Odboru za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku, itd. Žene dominiraju u Odboru za rad, socijalnu politiku, smanjenje siromaštva, zatim u Odboru za kulturu i informisanje, *Danas* 23. avgust, str. 4.

6.5. Osobe drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta

6.5.1. Opšte

Zabrana diskriminacije osoba drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta (LGBT) zasniva se na Univerzalnoj deklaraciji o pravima čoveka UN, Paktu o građanskim i političkim pravima UN, Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN, i drugim UN dokumentima za zaštitu ljudskih prava, kao i na Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.[238]

Normativni okvir za zaštitu ravnopravnosti pripadnika LGBT populacije uglavnom je zadovoljavajući, ali se odredbe važećih zakona, strategija i podzakonskih akata kojima se zabranjuje diskriminacija ne sprovode dosledno. Ustav Srbije ne pominje izričito kao jedno od ličnih svojstava seksualnu orijentaciju,[239] ali se ono pominje u Zakonu o zabrani diskriminacije (čl. 2). U posebnom članu Zakona o zabrani diskriminacije (čl. 21) je dalje 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. Najveći nedostatak zakonskog okvira za zaštitu neheteroseksualne populacije u Srbiji je nepostojanje „zločina iz mržnje“ u našem materijalnom krivičnom pravu, čijim uvođenjem bi se mogla unaprediti efikasnost gonjenja i omogućilo oštrije kažnjavanje optuženih za nasilje i druga krivična dela, usmerena protiv LGBT osoba.

6.5.2. Stavovi građana prema LGBT zajednici i primena propisa

Pripadnici LGBT populacije su naročito izloženi riziku od diskriminacije jer je u Srbiji društvena distanca u odnosu na LGBT populaciju najizraženija.[240] Ogromna većina srednjoškolaca – 80% podržava neki oblik diskriminacije prema LGBT osobama, takođe velika većina njih deli uverenje da bi istopolno seksualno

238 Vidi i Džogdžakarta principe o primeni međunarodnog prava ljudskih prava u vezi sa seksualnom orijentacijom i rodnim identitetom (*Yogyakarta Principles – Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity*), Međunarodna komisija pravnika, 2007, dostupno na http://www.unhcr.org/refworld/docid/48244e602.html. Za standarde Saveta Evrope o nediskrimnatornom postupanju prema osobama LGBT, vidi *Combating discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity – Council of Europe standards*, Savet Evrope, 2011, dostupno na: http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit_aliasid=2590.

239 Mada se izričito ne pominje diskriminacija je zabranjena po bilo kom osnovu ili ličnom statusu, uključujući i seksualnu orijentaciju, što je potvrdio i Ustavi sud, vidi odluku u predmetu Už–1918/2009, od 22.12.2011.

240 Predstavljanje istraživanja stavova javnog mnenja Poverenice za zaštitu ravnopravnosti i CESID-a Fenomen diskriminacije u Srbiji 10. 12. 2012. dostupno na http://www.mc.rs/mc-web-televizija.1498.html. Veliki procenat stanovništva je homofobno, njih 50%, 60% smatra da LGBT ljudi ne bi trebalo da se nađu na čelu države, 80% stanovništva LGBT osobe ne želi u porodici, a njih 30% ih ne želi ni za komšije ni za kolege: „Borba protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta“ skup održan 13.12.2012. godine u Beogradu.

opredeljenje trebalo zadržati „između četiri zida“, te da bi ga naročito trebalo sakriti od dece.[241]

Posebno su ranjivi LGBT Romi[242] i žene braniteljke ljudskih prava posebno ukoliko ne odgovaraju heteronormativnim standardima.[243] Javno ispoljavanje seksualne orijentacije i pretpostavljena seksualna orijentacija povod su različitih oblika diskriminacije i nasilja.

Istopolnim partnerima se ne priznaje pravo na brak,[244] ni pravo na vanbračnu zajednicu,[245] te su diskriminisani pri ostvarivanju niza prava (pravo na izdržavanje, na zajedničko usvajanje deteta, na sticanje zajedničke imovine, na posebnu zaštitu od nasilja u porodici, na nastavljanje korišćenja zakupljenog stana posle smrti supružnika-zakupca, na oslobađanje od dužnosti svedočenja, na zakonsko nasleđivanje, na porodičnu penziju i dr.). Ustavni sud je zauzeo stav da je „na posredan način, kroz određivanje pojma braka, ustavotvorac odredio i pojam vanbračne zajednice. Drugim rečima, izjednačavajući vanbračnu zajednicu sa bračnom, ustavotvorac je određivanje suštinskih elemenata potrebnih za nastanak vanbračne zajednice vezao za postojanje elemenata potrebnih za nastanak bračne. Kako Ustav kao jedan od konstitutivnih elemenata za zaključenje braka utvrđuje i različitost polova lica koja daju pristanak, to se, po oceni Ustavnog suda, ovaj uslov odnosi i na lica u vanbračnoj zajednici. Iz navedenog sledi da ustavnopravni pojam vanbračne zajednice podrazumeva zajednicu muškarca i žene.“ Međutim, čak iako se stabilna homoseksualna partnerstva ne smatraju vanbračnim zajednicama u našem pravu, ovakve zajednice života osoba istog pola obuhvaćene su pojmom „porodičnog života“ kao i heterosksualne zajednice, i osnov su za nastanak međusobnih prava i obaveza, kao što su na primer nasledna prava, pravo na izdržavanje ili zaštita od nasilja u porodici, te ih treba urediti zakonom.[246]

Ove godine je treći put zabranjeno organizovanje povorke ponosa zbog bezbednosnih razloga odnosno zbog pretnji organizatorima i učesnicima. Ovakva praksa ukazuje na sistemsku prirodu kršenja prava LBTG osoba i propuštanje države da im obezbedi odgovarajuću zaštitu. Nadležni državni organi nisu učinili sve što je bilo u njihovoj moći da spreče diskriminaciju protiv učesnika Parade od strane trećih lica, a diskriminatorna pasivnost nadležnih državnih institucija i diskriminatorne izjave političkih lidera omogućavaju stvaranje klime koja podstiče na nasilje nad pripadnicima LGBT zajednice.[247]

241 „Srednjoškolci plebiscitarno za gejeve među četiri zida“, *E-novine*, 27. jul.

242 „Borba protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta“ skup održan 13.12.2012. godine u Beogradu.

243 Debata „Položaj braniteljki i branitelja ljudskih prava u Srbiji – Nacionalna politika?“ održana 14.12.2012. godine u Kući ljudskih prava.

244 Brak je po Ustavu Srbije zajednica muškarca i žene, čl. 62, st. 2.

245 Odluka u predmetu br. IU-347/2005, od 22.7.2010.

246 Vidi npr. *Karner protiv. Austria*, EctHR, App. No. 40016/98 (2003) i *Schalk and Kopf protiv Austria,* EctHR, App. No. 30141/04 (2010).

247 Npr. vidi „Palma: Dačiću, molim te, zabrani Paradu ponosa!“, 2.10.2012, dostupno na: http://www.smedia.rs/vesti/vest/100460/Parada-ponosa-Dragan-Markovic-Palma-Ivica-Dacic-Palma-

Ustavni sud je već utvrdio da je donošenjem rešenja o promeni lokacije Povorke ponosa iz 2009. povređeno pravo na slobodu okupljanja (čl. 54 st. 1) i pravo na pravno sredstvo (čl. 36 st. 2) iz Ustava Republike Srbije[248] jer donošenje ovakvog rešenja nije bilo predviđeno zakonom, kao i zbog toga što organizatori skupa nisu imali na raspolaganju pravni lek kojim bi pobijali zakonitost ovog rešenja.[249] Sud je u istoj odluci konstatovao da se načela zabrane diskriminacije mogu dovesti u vezu s uskraćivanjem slobode okupljanja, ali „nije našao da postoji eksplicitan diskriminatorski stav Ministarstva prema podnosiocima ustavne žalbe po osnovu njihove seksualne orijentacije."[250] Dalje Sud navodi „da diskriminacija postoji i u slučajevima kada nadležni državni organi, bez diskriminatorne namere, preduzimaju određene mere koje nesrazmerno pogađaju pripadnike jedne društvene grupe, čak iako se direktno ne odnose na njih, kao i kada ne preduzimaju sve što je u njihovoj nadležnosti kako bi sprečile diskriminaciju određene grupe od strane trećih lica," ali zaključuje da se pošto skup nije održan „ne može pouzdano zaključiti da nadležni državni organi nisu sprečili diskriminaciju učesnika skupa od strane trećih lica, jer skupa nije ni bilo. Takođe, Ustavni sud je ocenio da u ustavnoj žalbi nisu navedeni dokazi koji bi, *prima faciae*, ukazivali na postojanje različitog postupanja Ministarstva prema podnosiocima ustavne žalbe zbog njihove seksualne orijentacije u odnosu na učesnike drugih javnih skupova."[251]

Rešenja o zabrani skupa kojima je zabranjena Parada ponosa 2011. i 2012. godine doneta su zbog navodnog ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine (čl. 11 st. 1 Zakona o okupljanju građana Republike Srbije) bez preciziranja zbog kog od ovih osnova se skup zabranjuje. Ustavni sud se još uvek nije izjasnio o ustavnosti ovih zabrana, odnosno da li se prilikom donošenja ovakve zabrane težilo nekom legitimnom cilju, i ako jeste da li je ono bilo neophodno u demokratskom društvu, odnosno da li je za tim mešanjem ili ograničenjem postojala snažna društvena potreba, da li su državni organi za to mešanje dali relevantne i dovoljne razloge, i da li je to mešanje u slobodu okupljanje bilo srazmerno legitimnom cilju kojem je težilo. U odlukama po žalbama organizatora Parade 2011. i 2012. godine Ustavni sud će imati priliku da uzme u obzir činjenicu da se odnos nadležnih državnih organa prema Paradi ponosa

---

Dacicu-molim-te-zabrani-Paradu-ponosa-VIDEO.html. Vidi saopštenje Poverenice za ravnopravnost povodom Parade ponosa 2012, od 14.9.2012, dostupno na http://www.ravnopravnost.gov.rs/lat/saopstenjaZaJavnost.php?idKat=6, vidi i Izlaganje prof. dr Zorice Mršević, na međunarodnoj konferenciji Vlade Crne Gore o LGBT pravima „Zajedno protiv diskriminacije", dostupno na http://gsa.org.rs/2012/03/izlaganje-zorice-mrsevic-na-konferenciji-o-lgbt-pravima-zajedno-protiv-diskriminacije/.

248 Ustavnom sudu i Evropskom sudu za ljudska prava su preko Beogradskog centra za ljudska prava kao punomoćnika žalbe podneli organizatori Parade ponosa 2009, 2011. i 2012. godine, (*Đorđević i dr. protiv Srbije,* predstavka br. 5591/10, Už – 5284/2011, *Gabelić Špicer i dr. protiv Srbije,* predstavka br. 17802/12), do sada je doneta samo odluka po ustavnoj žalbi organizatora Parade 2009. godine, vidi odluku u predmetu Už– 1918/2009, od 22.12.2011.

249 Stav 6.

250 Stav. 8.

251 *Ibid.*

nije promenio, te da oceni da li se kontinuiranim propuštanjem državnih organa, pre svega MUP, da učine sve što je u njihovoj moći da osiguraju bezbednost učesnika Parade ponosa od strane trećih lica, odnosno da spreče diskriminaciju protiv njih, krše prava organizatora zajamčena Ustavom i Evropskom konvencijom.

Odlukom Gradske uprave Kragujevca i Saveta za bezbednost grada Kragujevca zabranjen je javni performans Demonstracija kartonskih LGBT lutaka koji je trebalo da bude održan u organizaciji GSA i još četiri udruženja. Vlasti su i u ovom slučaju podlegle pritisku nasilnih grupa koje se protive održavanju skupova na kojima se promovišu prava osoba drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta.[252]

6.5.3. Nasilje

NVO su skretale pažnju javnosti na niz napada koji su se tokom 2012. godine desili protiv lica koja su napadačima odavala utisak pripadnika LGBT zajednice, ali ne postoje zvanični objedinjeni podaci o broju krivičnih dela učinjenih nad LGBT osobama, odnosno koja su bila motivisana mržnjom prema ovoj grupi.[253] Ispitivanje stavova mladića starosti od 14 do 19 godina pokazalo je da njih 38% smatra nasilje prema homoseksualcima uvek opravdanim. [254]

U slučajevima pretnji LGBT aktivistima upućenim telefonom ili SMS-om, policija neadekvatno reaguje, odnosno odbija preduzimanje bilo kakvih radnji „dok se nešto ne desi“, što je u nekim slučajevima za posledicu imao nanošenje teških telesnih povreda, kao npr. u slučaju jednog od organizatora Parade ponosa 2011. godine. [255] Odnos policijskih službi prema nasilju nad pripadnicima LGBT populacije je tokom aprila i maja ove godine unapređen u izvesnoj meri, tako da sada MUP obezbeđuje mesta na kojima se okupljaju LGBT osobe,[256] ali se odnos pripadnika policije prema LBGT osobama nije uvek isti u različitim delovima zemlje.[257] U Smederevu se, npr. dogodio napad na dvojicu mladića, jer su napadačima delovali kao pripadnici gej populacije od čega je jedan zadobio teške, a drugi lake telesne povrede. Policijski službenici kriminalističke policije PU u Smederevu vrlo su efikasno postupali uhapsivši pet osoba i odredivši im meru policijskog zadržavanja u

252 GSA: „Zabranjena akcija GSA u Kragujevcu; GSA: Ko vodi Kragujevac – Veroljub Stevanović ili ‘Četnik’?“, 21.6.2012.

253 Statistike se vode samo prema vrsti dela, „Borba protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta“, skup održan 13.12.2012. godine u Beogradu. Ukoliko u KZ ne bude uvedeno delo zločin iz mržnje, već samo otežavajuća okolnost, veoma bi bilo važno uvoženje novog metoda za vođenje zvaničnih statistika.

254 „Istraživanje – Nasiljem i alkoholom `rešavaju probleme`“, 18. decembar, www.labris.org.rs.

255 Debata „Položaj braniteljki i branitelja ljudskih prava u Srbiji – Nacionalna politika?“ održana 14.12.2012. godine u Kući ljudskih prava.

256 *Ibid.*

257 „Borba protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta“, skup održan 13.12.2012. godine u Beogradu.

trajanju do 48 sati, nakon čijeg isteka su bili privedeni istražnom sudiji Osnovnog suda u Smederevu.[258]

6.5.4. Sudski postupci[259]

Apelacioni sud u Beogradu potvrdio je prvostepenu presudu Višeg suda u Beogradu u postupku koji je GSA pokrenuo protiv dnevnih novina *Press* kojom je utvrđeno da tekstovi – komentari čitalaca[260] objavljeni 2. jula 2009. godine na Internet sajtu Press online predstavljaju govor mržnje prema LGBT populaciji, kao i da je *Press* dopuštanjem i omogućavanjem da se navedeni komentari postave na sajt diskriminatorski postupao prema ovoj populaciji. Sud je u obrazloženju istakao da je prvostepeni sud pravilno zaključio da sporni komentari objavljeni na internet sajtu tuženog predstavljaju vređanje LGBT osoba i podsticanje mržnje i nasilja prema njima, kao i da činjenica da su komentari skinuti sa sajta tužene ne oslobađa odgovornosti, jer je moderator sajta bio dužan da spreči njihovo objavljivanje. *Press*-u je presudom takođe zabranjeno da na Internet stranici ponovo objavljuje navedene tekstove i naloženo da u štampanom izdanju objavi presudu u celosti, bez ikakvog komentara i bez odlaganja. [261]

Pravosnažnom presudom Prvog osnovnog suda u Beogradu utvrđeno je da je Nebojša Bakarec, funkcioner Demokratske stranke Srbije (DSS) i gradski odbornik u Skupštini grada Beograda, izvršio težak oblik diskriminacije LGBT populacije, na osnovu članova 11, 12, 13 i 21 Zakona o zabrani diskriminacije, i zabranjeno mu je da ponavlja izvršenu diskriminaciju. On je u tekstu „Drugi oktobar 2011.“[262] prekršio zabranu govora mržnje predstavljajući putem javnih glasila istopolnu seksualnu orijentaciju kao bolest i kao nešto „nenormalno“. U obrazloženju presude Sud je istakao da govor mržnje „predstavlja svaka komunikacija koja omalovažava i zastrašuje osobu ili grupu po osnovu kao što je rasa, boja kože, etnička i nacionalna pripadnost, pol, seksualna orijentacija, religija i druge karakteristike i koja doprinosi podsticanju nasilja i predrasuda prema pojedincu ili grupi“ i da je „suštinska pretnja izražavanju mišljenja sa elementima govora mržnje u tome što poruka sa ovakvim

258 GSA: „Uhapšeni napadači u Smederevu; GSA pozdravlja efikasnost smederevske policije“, od 12.9.2012. godine.

259 Usled neujednačenih kriterijuma za vođenje sudskih statistika nije moguće od sudova prikupiti pouzdane podatke o broju postupaka koji se vode zbog diskriminacije. GSA je do sada pokrenula više od 30 sudskih postupaka pred različitim sudovima u Srbiji zbog diskriminacije i nasilja nad pripadnicima LGBT, GSA: „Presuda Nebojši Bakarecu za tešku diskriminaciju LGBT populacije postala pravosnažna“ od 23.10.2012. godine.

260 *Press online* dozvolio je objavljivanje komentara čitalaca na tekst „Biću gej ikona“ koji su sadržali vređanja, pozive na ubistva, klanje, pretnje da će napadati na život i imovinu.

261 GSA: „Apelacioni sud potvrdio da se govor mržnje prema LGBT osobama ne može pravdati slobodom govora i informisanja“, 16.2.2012. godine.

262 Tekst je objavljen na portalu www.vidovdan.org, dostupan na http://www.vidovdan.org/index.php?option=com_content&view=article&id=18284:drugi-oktobar-2001-godine&catid=39:drustvo&Itemid=66.

sadržajem ima za cilj da izazove određene negativne posledice po određeno lice ili grupu u zavisnosti od njihovog ličnog svojstva".[263]

Apelacioni sud u Beogradu ukinuo je prvostepenu presudu Prvog osnovnog suda u Beogradu kojom je utvrđeno da je Dragan Marković Palma, predsednik Jedinstvene Srbije, izvršio tešku diskriminaciju LGBT populacije, na osnovu članova 11, 12, 13 i 21 Zakona o zabrani diskriminacije izjavom „stav Jedinstvene Srbije i moj lični stav je – mi smo protiv svakog skupa gde homoseksualci demonstriraju ulicama Beograda i žele da prikažu nešto što je bolest da je normalno", i zabranio mu da ponavlja izvršenu diskriminaciju. Presuda je ukinuta jer tuženom prvostepena presuda nije uredno dostavljena i predmet je vraćen na ponovno suđenje.[264]

6.5.5. Diskriminacija transseksualnih osoba

Transseksualne osobe su izložene visokom stepenu diskriminacije pri ostvarivanju osnovnih ljudskih prava.[265] Trans osobe koje su nakon završetka studije izvršile promenu pola i dobile pravno priznanje, odnosno dokumenta s novim imenom, imali su teškoće prilikom dobijanja diplome koja glasi na novo ime. Postupajući u predmetu po žalbi, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti dala je preporuku univerzitetima u Srbiji da preduzmu „bez odlaganja, sve potrebne mere kako bi fakulteti u sastavu Univerziteta osobama koje su posle sticanja diplome promenile ime zbog promene pola (transpolne osobe), na njihov zahtev, izdavali nove diplome i druge javne isprave čije je izdavanje u nadležnosti fakulteta, u kojima će biti navedeno njihovo novo ime, i to na brz, transparentan i pristupačan način, poštujući domaće i međunarodne standarde u domenu zaštite transpolnih osoba od svih oblika diskriminacije."[266]

Kada je u pitanju zapošljavanje, postoji očigledna nesrazmera između nivoa obrazovanja i poslova koje trasrodne osobe obavljaju, najčeće se radi o jednokratnim poslovima, i „radom na crno" do dobijanja novih dokumenata čime im je dodatno ugrožena egzistencija. Transrodne osobe koje su teže pogođene siromaštvom bivaju prinuđene da se bave seksualnim radom, čime je njihova bezbednost dodatno ugrožena i izložene su višestrukoj diskriminaciji. [267]

---

263 GSA: „Presuda Nebojši Bakarecu za tešku diskriminaciju LGBT populacije" od 6.7.2012 i „Presuda Nebojši Bakarecu za tešku diskriminaciju LGBT populacije postala pravosnažna" od 23.10.2012. godine.

264 Vidi *Izveštaj 2011,* II.4.1.1. i saopštenje GSA: „Apelacioni sud ukinuo presudu protiv Dragana Markovića Palme za tešku diskriminaciju LGBT osoba i vratio postupak na ponovno suđenje", 19. 9.2012. godine.

265 Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti, del. br. 335 od 16. 3. 2012.

266 *Ibid.*

267 J. Zulević, „Istraživanje problema transseksualnih osoba u sferama školstva, rada i zapošljavanja, zdravstvene zaštite i državne administracije" str. 27 i S. Pavlović, „Analiza pravnog položaja transrodnih i transeksualnih osoba u Republici Srbiji", str. 65–68 u S. Gajin (ur.), *Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transseksualizma.*

6.5.6. Preporuke

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

6.6. Položaj Roma – socijalna ugroženost i diskriminacija

6.6.1 Opšte

Romi su i u 2012. godini bili najviše diskriminisana grupa u Republici Srbiji.[268] Prema rezultatima popisa iz 2011. godine u Republici Srbiji je živelo 147.604 pripadnika Romske nacionalne manjine, dok se na popisu 2002. godine oko 108. 000 stanovnika izjasnilo kao pripadnici Romske nacionalne manjine.[269]

Vlada Republike Srbije Uredbom[270] je osnovala Kancelariju za ljudska i manjinska prava koja je u velikoj meri preuzela poslove koje je ranije vršila Uprava za ljudska i manjinska prava. U okviru Kancelarije postoji Sektor za nacionalne manjine sa užom unutrašnjom jedinicom – Grupom za unapređenje položaja Roma i pružanje pomoći migrantima.[271] Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu započelo je krajem 2011. godine rad na izradi novog trogodišnjeg akcionog plana za sprovođenje Stategije za period 2012–2014.godine.[272] Zaštitinik građana uputio je u junu 2012. godine Ministar-

268 Izveštaj o istraživanju javnog mnenja „Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji“, decembar 2012, str. 20, dostupan na: www.undp.org.rs.

269 Za detaljnije statistike vidi http://media.popis2011.stat.rs/2013/publikacije/Saopstenje%20Knjiga%204+bkorekt.pdf

270 *Sl. glasnik* RS, 72/12.

271 Vidi više u Kancelarija za ljudska i manjinska prava, *Informator o radu Kancelarije za ljudska i manjinska prava*, 2012, dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/u3/pbs/ior2012.pdf.

272 Vidi *Izveštaj 2011*, II.3.

stvu za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu[273] mišljenje sa preporukom za usvajanje akcionih planova za period od 2012. do 2014. godine, budući da je prethodni akcioni plan za period od 2009. do 2011. godine istekao. Na osnovu informacija dobijenih iz Kancelarije za ljudska i manjinska prava Nacrt akcionog plana je krajem 2012. godine prosleđen resornim ministarstvima na mišljenje.

Avgusta 2012. godine usvojen je Zakonom o dopunama Zakona o vanparničnom postupku,[274] kojim je propisan postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja lica koja nisu upisana u matične knjige rođenih, čime je učinjen prvi korak ka rešavanju problema nekoliko hiljada pravno nevidljivih lica u Srbiji. Procenjuje se da u Srbiji živi najmanje 6.500 pravno nevidljivih lica najčešće pripadnika romske nacionalne manjine.[275]

I dalje je prisutan problem diskriminacije dece romske nacionalnosti u obrazovnim ustanovama. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti utvrdila je segregaciju romske dece u OŠ u selu Vožegrnci – Blaževo kod Novog Pazara, gde su formirana odeljenja koja čine isključivo deca romske nacionalnosti.[276]

Poverenica je takođe podnela tužbu[277] protiv restorana Mekdonalds u Novom Sadu, odnosno protiv privrednog društva „Najsfuds restorani" iz Beograda, vlasnika restorana franšize Mekdonalds u Srbiji jer je obezbeđenje restorana 10. jula 2012. godine zabranilo ulazak romskoj deci u pratnji jedne Novosađanke. Takođe, je podnet i zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnet protiv pravnog lica „Najsfuds restorani" i protiv direktora, kao odgovornog lica, zbog prekršaja iz člana 52, st. 2 i 4.[278] Zakona o zabrani diskriminacije.[279]

---

273 Mišljenje br. 16-1026/11, od 18. juna 2012. godine, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2368--2012-2014-.

274 *Sl. glasnik RS*, 85/12 Zakonsku incijativu Vladi Republike Srbije podnela institucija Zaštitinika građana, a na osnovu obraćanja udruženja građana Praxis i Centra za unapređenje pravnih studija, vidi više u G. Bašić (ur.), *Izveštaj o položaju „pravno nevidljivih" lica u Republici Srbiji*, Zaštitnik građana, Beograd, 2012, dostupno na http://www.ombudsman.pravamanjina.rs/attachments/Izvestaj%20o%20polozaju%20Pravno%20Nevidljivih%20Lica%20u%20RS.pdf.

275 „Usvojen Zakon o dopunama Zakona o vanparničnom postupku", saopštenje NVO Praxis od 4. septembra 2012. godine, dostupno na http://www.praxis.org.rs.

276 Preporuka br 88 211/2011, od 17.1.2012. godine.

277 „Tužba protiv restorana 'Mekdonalds'", saopštenje od 7. avgusta 2012, dostupno na http://www.ravnopravnost.gov.rs/lat/vesti.php?idVesti=110.

278 Novčanom kaznom od 10.000 do 100.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice odnosno preduzetnik, vlasnik, odnosno korisnik objekta u javnoj upotrebi ili javne površine, ako licu ili grupi lica na osnovu njihovog ličnog svojstva onemogući pristup tim objektima, odnosno površinama; Novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj iz stava 2 ovog člana odgovorno lice u pravnom licu, odnosno u organu javne vlasti, kao i fizičko lice.

279 „Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka", saopštenje od 9. avgusta 2012, dostupno na http://www.ravnopravnost.gov.rs/lat/vesti.php?idVesti=111

6.6.2. Raseljavanje nefomalnih romskih naselja

Raseljavanja neformalnih romskih naselja nastvaljeno je i tokom 2012. godine. Ceo postupak raseljavanja romskih porodica iz neformalnih naselja tekao je pod budnim okom nezavisnih institucija, nevladinog sektora kao i Delegacije EU, OHCHR i UNHCR. Neformalno naselje u blizini Bloka 72 raseljeno je u tri navrata – 17, 16. i 23. marta 2012. godine, dok je neformalno naselje kod stambenog kompleksa Belvil raseljeno je 26. aprila iste godine.

Postupak iseljavanja imao je niz manjkavosti i brojni akteri određeni „Strategijom za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji“[280] nisu ispunili preuzete obaveza, pre svega Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, koje nije ispunilo obavezu koordinisanja rada državnih organa u procesu iseljavanja, ali i Ministarstva rada i socijalne politike koje nije preduzelo potrebne aktivnosti u vezi sa integracijom raseljenih Roma u lokalnim samoupravama. Ministartsvo životne sredine, rudarstva prostornog planiranja je propustilo da izradi odgovarajući plan i program za rešavanje stambenog pitanja siromašnih Roma[281]. Najveći problem postoji sa romskim porodicama raseljenih sa teritorije Kosova, gde još uvek nisu uspostavljeni adekvatni uslovi za njihov povratak. U celom postupku iseljenja, njima je bilo ponuđeno samo privremeno rešenje, smeštaj u trajanju od nekoliko nedelja, nakon čega su upućeni da se vrate na Kosovo. Takve porodice najčešće odlaze u druga neformalna naselja, te pitanje njihovog zbrinjavanja ostaje nerešeno.[282]

Sam postupak iseljenja iz neformalnog naselja Belvil protekao je prema oceni Zaštitnika građana bez većih problema, a nadležni organi Grada Beograda postupali uz poštovanje ljudskog dostojanstva stanovnika neformalnih naselja, i bez primene sile. S ovom ocenom se ne slažu neke organizacije, tako je *Amnesty International* ocenila da je iseljenje sprovedeno bez prethodnog adekvatnog konsultovanja i informisanja stanovnika ovog naselja, uz predlaganje neadekvatnog i nedostojnog alternativnog rešenja. U svojim preporukama ova organizacija poziva Vladu Srbije da usvoji zakonska rašenja koja su u saglasnosti sa međunarodnim pravom ljudskih prava, kako bi se zabranila sva prinudna raseljavanja.[283]

---

280 Dostupno na http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2010/03/Strategija-SR-web-FINAL.pdf.

281 Vidi više u Zaštitinika građana: *Izveštaj sa preporukama o raseljavanju neformalnog romskog naselja pored „Belvila“*, 2012, dostupno na http://www.ombudsman.rs/attachments/BELVIL.pdf .

282 Vidi više u Izveštaj: *Iseljenje neformalnog naselja u Bloku 72, Novi Beograd,* Praxis, Beograd, 2012, dostupno na: http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/iseljenje-neformalnog-naselja-u-bloku-72-novi-beograd-maj-2012.pdf.

283 Vidi publikaciju *Nakon Belvila Srbiji su potrebni novi zakoni protiv prinudnih iseljavanja*, Amnesty International, 2012, dostupno na: http://www.amnesty.org/fr/library/asset/EUR70/015/2012/en/32cfb87a-83e8-4cc9-9044-82c8be6e37eb/eur700152012sr.pdf

Građani koji su raseljeni na teritoriji Grada Beograda, iako žive u kontejnerima, koji nisu najbolje stambeno rešenje, ipak sada imaju bolje uslove života od onih u kojima su ranije boravili. Grad Beograd je sam sproveo preseljenja najvećeg broja stanovnika neformalnih naselja, bez adekvatne podrške ostalih državnih organa. Lica koja su zbrinuta na teritoriji grada ostvaruju pravo na socijalnu pomoć, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i prevoza, itd. Ipak, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti[284] je utvrdila da je „odredba ugovora o korišćenju mobilnih stambenih jedinica, koji Sekretarijat za socijalnu zaštitu Gradske uprave grada Beograda zaključuje sa raseljenim pripadnicima romske nacionalne manjine, a kojom je propisano da Sekretarijat za socijalnu zaštitu može jednostrano da raskine ugovor ukoliko korisnik ne pokaže aktivan odnos prema aktivnostima Gradske uprave u cilju socijalizacije pojedinaca i članova njihovih porodica, istaknuti „kućni red" koji važi u novoformiranom naselju mobilnih stambenih jedinica, kao i upozorenje o zabrani boravka u mobilnim stambenim jedinicama onim licima koja ne žive u kontejnerskom naselju, nisu u skladu sa propisima Zakona o zabrani diskriminacije" i Gradskoj upravi dala preporuku da izmeni diskriminatorne odredbe ugovora o korišćenju mobilnih stambenih jedinica i kućnog reda koji obavezuje Rome u kontejnerskim naseljima.[285]

Problem postoji sa građanima koji su raseljeni u druge jedinice lokalne samouprave, koje svojim pasivnim stavom otežavaju ostvarivanje svrhe i cilja raseljavanja, odnosno poboljšanje uslova života pripadnika romske nacionalnosti i njihovu društvenu integraciju.

Zaštitnik građana uputio je preporuku Gradskoj upravi Grada Niša, da bez odlaganja obezbedi nužni smeštaj raseljenim porodicama iz neformalnog naselja Belvil koji odgovara standardima zaštite ljudskih prava.[286] I Poverenica za zaštitu ravnopravnosti u svojoj preporuci[287] detaljno opisuje položaj raseljenih porodica u Nišu, navodeći da je 14 pripadnika romske nacionalne manjine smešteno u napuštenom magacinskom prostoru, da prostor nema dovoljan broj kreveta, struju, niti uslova za održavanje lične higijene, i nalaže Gradu Nišu da bez odlaganja, preduzme „sve potrebne mere kako bi pripadnicima romske nacionalne manjine, koji su raseljeni iz naselja pored Belvila na Novom Beogradu i smešteni u magacin u Daničićevoj ulici u Nišu, obezbedio stanovanje koje zadovoljava međunarodne standarde stanovanja u alternativnom smeštaju građana koji se raseljavaju iz neformalnih naselja [i] sprovešće proces zbrinjavanja i integracije raseljenih pripadnika romske nacionalne manjine, u saradnji i uz aktivno učešće raseljenih lica, poštujući njihove potrebe i pravo na učešće u donošenju odluka u vezi sa svim pitanjima koja ih se

284 Mišljene Poverenice za zaštitu ravnopravnosti br. 214/2012 od 16.10.2012. godine, stav 4.

285 Vidi i „Diskriminacija Roma koji stanuju u kontejnerskim naseljima formiranim nakon prinudnih iseljenja", saopštenje NVO Praxis od 6. novembra 2012, dostupno na www.praxis.org.rs.

286 Preporuka br. 16-2096/12 od 23. jula 2012. godine.

287 Preporuka Poverenika za zaštitu ravnopravnosti del. br. 1187 od 29. avgusta 2012. godine.

tiču, uključujući preseljenje i način društvene integracije, saglasno međunarodnim standardima i smernicama za raseljavanje građana iz neformalnih naselja.

Zaštitinik građana uputio je Gradskoj upravi grada Leskovca preporuku za pripremu plana trajne integracije rasljenih porodica iz naselja pored Belvila kao i ispitivanje odgovornosti zaduženih u Gradskoj upravi za ovo pitanje, a zbog neracionalnog i neekonomičnog postupanja u vezi obezbeđivanja nužnog smeštaja za Rome.[288] NVO Praxsis je upozorio da je Gradska uprava Leskovca postupila suprotno preporuci Zaštitnika građana i pokazala da nema plan za integraciju Roma jer je otkazala alternativni smeštaj Romima koji su prethodno iseljeni iz neformalnog naselja pored Belvila. Dvadeset troje pripadnika romske nacionalne manjine, od kojih je jedanaestoro dece, iseljeni su iz hostela Mimi u Leskovcu, gde su privremeno stanovali od iseljenja iz neformalnog naselja pored Belvila. Prilikom iseljavanja porodice su primile jednokratnu novčanu pomoć u iznosu od 20.000,00 do 30.000,00 dinara uz obavezu da sami obezbede stambeno rešenje do kraja nedelje nakon iseljenja, kada bi Gradska uprava Leskovca trebalo da im pronađe trajna stambena rešenja. Gradska uprava Leskovca je, prema gruboj proceni, neekonomično i neracionalno potrošila više od dva miliona dinara za privremeni smeštaj porodica koje su iseljene iz neformalnog naselja pored Belvila.[289]

U etničkim motivisanim sukobima aprila 2012. godine u beogradskom prigradskom naselju Resnik došlo je do sukoba meštana i policije u protestima koji su organizovani zbog odluke gradskih vlasti da se u to prigradsko naselje presele Romi iz naselja pored Belvila.[290] Etnički motivisani napadi desili su se i u Jabučkom ritu u maju 2012. godine.[291] Beogradski centar za ljudska prava očekuje veću posvećenost državnih organa u rešavanju romskog pitanja, ali i aktivniji pristup vlasti lokalnih jedinica samouprava, na čijim teritorijama su smeštene romske porodice raseljene iz beogradskih neformalnih naselja, u ispunjavanju mera predviđenih strategijom. Samo zajedničkim i koordinisanim radom svih organa javne vlasti može se naći adekvatno i trajno rešenje za pripadnike raseljenih neformalnih naselja.

6.6.3. Preporuke

1. Usvojiti novi akcioni plan za sprovođenje Strategije za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji.
2. Preduzeti mere za postizanje ravnopravnosti romske dece u obrazovnom sistemu.

---

288 Preporuka Zaštitinika građana 16-1424/12 od 23. jula 2012. godine.

289 „Iseljeni Romi iz alternativnog smeštaja u Leskovcu na ulici“ saopštenje NVO Praxis od 1.avgusta 2012. godine, dostupno na www.praxis.org.rs.

290 *Blic Online*, 8. april.

291 *Večernje novosti Online,* 1. maj.

3. Sprovesti efikasne i delotvorne istrage, sudske postupke u slučajevima diskriminacije i nasilja nad pripadnicima romske nacionalne manjine, identifikovati i kazniti odgovorna pravna i fizička lica.
4. Raseljavanje stanovnika neformalnih naselja vršiti uz poštovanje njihovog dostojanstva.
5. Omogućiti aktivno učešće romske populacije u donošenju odluka u vezi sa svim pitanjima koja ih se tiču, uključujući preseljenje i način društvene integracije.

II
POSEBNA PRAVA

1. Pravo na život

1.1. Opšte

Pravo na život zaštićeno je članom 2 Evropske konvencije, članom 6 Medjunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima kao i dodatnim protokolima uz pomenute konvencije kojima je ukinuta smrtna kazna. Srbija kao potpisnica pomenutih konvencija preuzela je na sebe niz pozitivnih obaveza, među kojima je i inkorporacija ovog prava u pozitivne propise. Tako Ustav Republike Srbije u članu 24 propisuje da je ljudski život neprikosnoven i da u Republici Srbiji nema smrtne kazne, kao i da se na pravo na život ne mogu primenjivati mere odstupanja za vreme ratnog i vanrednog stanja.[1]

Odredbe Ustava su, prema tome, u skladu s odredbama međunarodnih instrumenata. Takođe, obaveza je svake države da uspostavi efikasno krivičnopravno zakonodavstvo koje će predvideti niz različitih krivičnih dela kojima se sankcionišu ugrožavanja prava na život drugih lica. Pored toga, iz prakse Evropskog suda za ljudska prava izdvojila se i obaveza države da sprovodi delotvornu i efikasnu istragu, odnosno istragu koja je „podobna da dovede do otkrivanja i kažnjavanja onih koji su odgovorni“[2] za nečiju nasilnu smrt.

Do sada, Evropski sud za ljudska prava je u 4 slučaja uzimao u razmatranje povrede člana 2 Konvencije od strane Republike Srbije. U slučaju Petković,[3] gde je očigledno da je povreda prava na život došla kao posledica nesprovođenja efikasne i delotvorne istrage, Srbija je postigla poravnanje sa podnosiocem predstavke. U slučaju Petrović,[4] predstavka je odbačena zbog vremenske nenadležnosti suda, dok je u slučaju Ribić,[5]utvrđeno da nije bilo povrede.

---

1 Član 202 Ustava.

2 Vidi *Ogur protiv Turske* [GC], App. No. 21594/93, st. 88, ECHR 1999-III.

3 *Petkovic protiv Srbije,* ECtHR, App. No. 31169/08.

4 *Petrovic protiv Srbije,* ECtHR, App. No. 40485/08.

5 *Ribic protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 16735/02.

U 2012. godini Srbija je, u slučaju *Mladenović*,[6] izgubila spor pred Evropskim sudom upravo zbog toga što su nadležni organi propustili da sprovedu efikasnu i delotvornu istragu kojom bi razjasnili sve okolnosti i kaznili učinioce koji su bili umešani u ubistvo sina podnosioca predstavke. Odustanak javnog tužioca od gonjenja po službenoj dužnosti za delo visokog društvenog rizika kao što je ubistvo; brojna odlaganja ročišta iz najrazličitijih, nekada nedovoljno jasnih razloga; neujednačena sudska praksa sudova različitih intstanci, samo su neki od pokazatelja činjenice da je država u datom slučaju zakazala da sprovede efikasnu i delotvornu istragu, kao i da sudski postupak okočna u razumnom roku i na nepristrasan način.

Tokom dosadašnje prakse Ustavnog suda Srbije, uloženo je 36 ustavnih žalbi koje se su odnosile na povredu člana 24 Ustava. U najvećem broju tih zahteva podnosioci su povredu prava na život izvodili iz tvrdnje da im je povređeno pravo na rad koje je propisano članom 60 Ustava. Naime, podnosioci su, tvrdeći da im je uskraćeno pravo na pravičnu naknadu za rad, pokušali da dokažu da im je uskraćivanje iste ugrozilo egzistenciju. Ustavni sud nije pronašao da je došlo do povrede prava na život, te je svaku od 36 ustavnih žalbi odbio kao neosnovanu.

1.2. Zakonska zaštita prava na život

Krivičnim zakonikom i Zakonikom o krivičnom postupku, ali i Zakonom o policiji ispunjena je obaveza zakonske zaštite prava na život.

Krivični zakonik Srbije sadrži poglavlje krivičnih dela protiv života i tela (čl. 113–127) kojim inkriminiše različite oblike nasilnog prouzrokovanja smrti. U KZ postoje i brojne kategorije drugih krivičnih dela kojima se inkriminiše ugrožavanje zdravlja i života ljudi. To su poglavlja krivičnih dela protiv zdravlja ljudi (čl. 246–259), životne sredine (čl. 260–277), opšte sigurnosti ljudi i imovine (čl. 278–288) i poglavlje krivičnih dela protiv bezbednosti javnog saobraćaja (čl. 289–297). U svakom od navedenih poglavlja propisani su teški oblici tih dela, koji za posledicu imaju smrt nekog lica, i za koje je propisana kazna zatvora od 1 do 8 godina.

Članom 109 Zakonika o krivičnom postupku predviđena je zaštita svedoka od strane policijskih organa. Ovakva zaštita moguća je ako je u pitanju svedok bez čijeg iskaza bi bilo nemoguće ili znatno otežano vođenje krivičnog postupka za krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti, protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom kao i za dela organizovanog kriminala. Pitanje zaštite svedoka detaljno je uređeno Zakonom o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku. Takođe, članom 73 Zakona o policiji predviđeno je i pružanje zaštite žrtvama krivičnih dela i drugim licima, sve dok opasnost po njihov život postoji.

ZKP detaljno uređuje gonjenje učinioca krivični dela koje se odvija kroz pretkrivični postupak (nije deo krivičnog postupka), prethodni postupak koji obuhvata istragu i stavljanje pod optužbu, glavni postupak u prvom stepenu i postupak

6 *Mladenović protiv Srbije,* ECtHR, App. No. 1099/08.

po pravnim lekovima. Javni tužilac dužan je da *ex officio* goni lica koja su počinila krivična dela kojima je prouzrokovana smrt lica. Javni tužilac deluje po krivičnim prijavama koje u najvećem broju slučajeva podnosi policija, i na osnovu njih može da zahteva od nadležnog istražnog sudije da sprovede istragu, ili da podigne optužnicu bez sprovođenja istrage. Istražni sudija obustavlja rešenjem istragu kad javni tužilac u toku istrage ili po završenoj istrazi izjavi da odustaje od gonjenja. Istragu će rešenjem obustaviti i vanraspravno veće kad odlučuje o bilo kom pitanju u toku istrage u sledećim slučajevima: 1) ako delo koje se stavlja na teret okrivljenom nije krivično delo, a nema uslova za primenu mera bezbednosti; 2) ako je nastupila zastarelost krivičnog gonjenja ili je delo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem, ili ako postoje druge okolnosti koje trajno isključuju gonjenje; 3) ako nema dokaza da je okrivljeni učinio krivično delo.

Tokom 2010. godine za krivična dela protiv života i tela gde se kao glavna posledica javlja smrt lica (član 113–120 KZ), prema podacima sa sajta Republičkog zavoda za statistiku podneto je ukupno 336 krivičnih prijava,[7] od kojih 39 protiv nepoznatih učinioca. Ukupan broj optužnica koji je podignut 2010. godine je 221. Od toga, 176 optužnica rezultiralo je pravnosnažnom presudom.[8] Ukupno je na kaznu zatvora osuđeno 172 lica od kojih 69 na kaznu preko 10 godina zatvora. Treba posebno istaći da je za krivično delo teškog ubistva u 21 slučaju izrečena kazna manja od 10 godina zatvora, što ukazuje na blagu kaznenu politiku za delo velike društvene opasnosti.[9] Na osnovu podataka RZS ne može se ustanoviti procenat rešenih ubistava koji se desio u 2010. godini.[10] Samim tim, teško se može dati ocena efikasnosti organa gonjenja u rešavanju slučajeva nasilne smrti prouzrokovane od strane drugih lica. U odnosu na Srbiju, u Hrvatskoj je u 2010. godini prijavljeno 201 krivično delo koje odgovara delima propisanim srpskim KZ od člana 113 do člana 120. Razrešeno je 197, što iznosi 98%.[11]

Tokom 2011. godine, za ista krivična dela podneto je ukupno 285 krivičnih prijava od čega 28 protiv nepoznatih učinioca. Podignuto je 262 optužnica, i na osnovu istih doneto je 210 pravnosnažnih presuda. U 201 slučaju izrečena je zatvorska kazna, od čega je u 58 slučajeva kazna bila 10 godina ili više. U odnosu na prethodnu godinu kaznena politika za krivično delo teškog ubistva je bila bolja, s obzirom da je od 62 zatvorske kazne 45 izrečeno u trajanju preko 10 godina.[12] Iste godine u Hrvatskoj, ukupan broj ubsitava iznosio je 48, i svako je rešeno. Bilo je

7 Ne može se sa sigurnošću tvrditi da su u pitanju krivične prijave koje se odnose na dela počinjena u 2010. godini. Razlog za to je što RZS ne vodi statistiku na način na koji je moguće pratiti postupak koji se odnosi na posebnu vrstu krivičnog dela (na primer ubistvo). Broj krivičnih prijava koji se navodi u statističkim podacima odnosi se i na prijavu dela počinjenih u ranijim godinama. Isti slučaj je i sa podignutim optužnicama i donetim presudama.

8 Računajući i pokušaj ubistva.

9 Verovatno se radi o ublažavanju kazne propisane članom 57 KZ.

10 Isti je slučaj i sa 2011. godinom.

11 http://www.mup.hr/UserDocsImages/statistika/2011/statistika2010..pdf.

12 Četrnaest presuda se odnosilo na pokušaj, i verovatno su u tim situacijama kazne izrečene ispod zatvorskog minimuma.

ukupno 123 pokušaja, i samo 6 nije rešeno, što ukazuje na izuzetno visok procenat rešenih slučajeva – 95%.[13]

Koliki je ukupan broj krivičnh prijava podnet u 2012. godini, kao i ukupan broj optužnica koji je podignut, nismo uspeli da utvrdimo, s obzirom da nas je Republičko javno tužilaštvo u odgovoru na naš zahtev za pristup informacijama od javnog značaja usmerilo na RZS, koji podatke za datu godinu ima u planu da objavi krajem 2012. godine i to ne za sva tražena dela.[14] Takođe, Beogradski centar pokušao je da sazna i ukupan broj nasilnih smrti koji je prijavljen Ministarstvu unutrašnjih poslova u periodu od 1. januara. do 1. oktobra 2012. kao i koliki je broj tih nasilnih smrti prouzrokovan od strane drugih lica (poznatih ili nepoznatih). Nažalost, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odgovorilo na naš zahtev.[15] S obzirom da nismo uspeli da dođemo do informacija od navedenih organa, teško je dati ocenu ukupne efikasnosti u rešavanju slučajeva nasilne smrti (ubistva). Zbog toga, jedino je moguće oceniti kaznenu politiku sudova u 2012. godini za krivična dela protiv života i tela (čl. 113–120 KZ) na osnovu podataka koje smo dobili od većine sudova.[16] Od 18 osuđujućih presuda za teško ubistvo 15 je izrečeno u trajanju preko 10 godina (3 presude u rasponu između 30 i 40 godina), što predstavlja nastavka kaznene politike iz 2011. godine. Za krivično delo ubistva doneto je 40 osuđujućih presuda gde je u većini slučajeva (24) dosuđena zatvorska kazna u trajanju između 3 i 10 godina.

Potrebno je pomenuti i da organi gonjenja Srbije još uvek nisu rešili brojna politička ubistva među kojima su i ubistva novinara Slavka Ćuruvije (ubijen 11. aprila 1999) i Radoslave Dade Vujasinović (8. april 1994), gardista Dragana Jakovljevića i Dražena Milovanovića (ubijeni na Topčideru 5. oktobra 2004) i sudije Nebojše Simeunovića (ubijen 2000. godine).

1.3. Upotreba smrtonosne sile od strane državnih organa

Pored policije, sredstva prinude koja mogu biti smrtonosna, prvenstveno vatreno oružje, mogu koristiti pripadnici Bezbednosno-informativne agencije[17] i

13 http://www.mup.hr/UserDocsImages/statistika/2012/pregled%202011.pdf.

14 Zahtev broj 10-251/12 poslat 2.11.2012. godine.

15 Zahtev broj 10-250/12 poslat 2.11.2012. godine.

16 Na naš zahtev odgovorili su svi viši sudovi, dok smo za odgovor ostali uskraćeni od nekoliko osnovnih sudova.

17 Prema članu 12 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji (*Sl. glasnik RS*, 42/02 i 111/09), određeni pripadnici Agencije „u otkrivanju, praćenju, dokumentovanju, sprečavanju, suzbijanju i presecanju delatnosti organizacija i lica usmerenih na vršenje organizovanog kriminala i krivičnih dela sa elementom inostranosti, unutrašnjeg i međunarodnog terorizma i najtežih oblika krivičnih dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava i protiv Ustavom utvrđenog poretka i bezbednosti Republike primenjuju ovlašćenja utvrđena zakonom i drugim propisima koje primenjuju ovlašćena službena lica i radnici na određenim dužnostima ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, u skladu sa propisima o unutrašnjim poslovima“. Uz to, na osnovu člana 16 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, kad posebni razlozi bezbednosti Republike

zaposleni u službi obezbeđenja u kazneno-popravnim zavodima, pod nadležnošću Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, tj. Ministarstva pravde. Pripadnici policije i Bezbednosno-informativne agencije sredstva prinude, uključujući i vatreno oružje, mogu koristiti pod uslovima i na način propisan Zakonom o policiji[18] i Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude,[19] dok su uslovi za primenu sredstava prinude u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija propisani Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS)[20] i Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija.[21]

Zakonom o policiji propisano je da se vatreno oružje može upotrebiti „samo ako upotrebom drugih sredstava prinude ne može postići rezultat u izvršenju zadatka" i kad je to „apsolutno nužno" da bi se zaštitio život ljudi (čl. 100).[22] U tom smislu, propisi kojim je regulisana upotreba vatrenog oružja od strane policije su u skladu sa standardima uspostavljenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava na osnovu člana 2 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.[23] Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude propisano je i da će policija, ukoliko ima saznanja koja ukazuju na to da će lice prema kome treba primeniti policijska ovlašćenja pružiti oružani otpor, pre primene ovlašćenja sačiniti plan postupanja (čl. 16).[24] Prilikom regulisanja načina upotrebe vatrenog oružja vodilo se računa o tome da upotreba vatrenog oružja bude krajnje sredstvo i da se vatreno oružje upotrebljava u skladu sa načelom srazmernosti. Pritom nije dozvoljeno upotrebiti oružje ukoliko bi time mogli biti ugroženi životi ljudi koji ne ugrožavaju

---

Srbije to zahtevaju, Agencija može da preuzme i neposredno obavi poslove koji su u nadležnosti ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove. Odluku o preuzimanju i obavljanju poslova iz delokruga ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove sporazumno donose direktor Agencije i ministar nadležan za unutrašnje poslove (čl. 16, st. 2). I ove poslove pripadnici Agencije obavljaju „pod uslovima i na način, kao i primenom ovlašćenja, utvrđenih zakonom i drugim propisima koje primenjuju ovlašćena službena lica i radnici na određenim dužnostima ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, u skladu sa propisima o unutrašnjim poslovima" (čl. 16, st. 4).

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

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

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

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

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

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

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

tuđe živote. Uz to, propisano je da prilikom primene policijskih ovlašćenja službeno lice, između ostalog, poštuje „standarde postavljene Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda" i Osnovni principi UN o upotrebi sile i vatrenog oružja od strane službenih lica koja sprovode zakon (čl. 31, st. 5 Zakona o policiji).

Propisi kojim je regulisana upotreba smrtonosnog oružja od strane zaposlenih u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija su nešto detaljniji od onih koji se primenjuju na policiju. Tako je, na primer, Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija izričito propisano da je svrha upotrebe vatrenog oružja onesposobljavanje napadača, kao i da će ovlašćeno lice nastojati da ne ozledi vitalne organe osuđenog, tj. da će ciljati u noge (čl. 36, st. 4). U ovom pravilniku pravi se i razlika između smrtonosne upotrebe vatrenog oružja, koja je dozvoljena samo u slučaju opasnosti po ljudski život (čl. 36, st. 5) i one koja to nije i koja je dozvoljena i kada ne postoji opasnost po ljudski život.[25] Najznačajnija razlika između propisa koji uređuju upotrebu vatrenog oružja od strane policije i propisa koji uređuju upotrebu vatrenog oružja u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija je u tome što prvi upotrebu vatrenog oružja strogo ograničavaju na situacije u kojima postoji „neposredna opasnost za život", dok drugi dozvoljavaju upotrebu vatrenog oružja i u situacijama kada ne postoji opasnost po bilo čiji život, već je jedina opasnost ta da bi osuđeno ili pritvoreno lice moglo pobeći. Ipak, ni ovo nije u suprotnosti sa članom 2 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji dozvoljava upotrebu potencijalno smrtonosnih sredstava prinude u situacijama u kojim je ona apsolutno nužna da bi se sprečilo bekstvo, ne postavljajući kao uslov postojanje opasnosti po bilo čiji život.[26]

Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude propisuje posebni postupak unutrašnje kontrole opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude koji se primenjuje svaki put kada je upotrebljeno vatreno oružje ili kad su sredstvom prinude izazvane teške telesne povrede ili izazvana smrt (čl. 25). U tom slučaju, direktor policije, odnosno načelnik područne policijske uprave u kojoj radi policijski službenik koji je upotrebio sredstvo prinude, obrazuje komisiju u sastavu od najmanje tri policijska službenika koja razmatra okolnosti upotrebe sredstava prinude, sačinjava zapisnik i daje mišljenje o tome da li je sredstvo prinude zakonito i stručno upotrebljeno. Mišljenje ove komisije, koja se ne može smatrati nezavisnom pošto njeni članovi mogu biti policajci iz organizacione jedinice policajca čije postupanje ispituju, pa čak i oni koji su njemu direktno podređeni, dostavlja se policijskom službeniku zaduženom da ocenjuje opravdanost i pravil-

25 Na osnovu člana 131 ZIKS, vatreno oružje je dozvoljeno upotrebiti samo ako se drugim merama ne može: odbiti istovremen ili neposredno predstojeći protivpravni napad kojim se ugrožava ljudski život; onemogućiti bekstvo osuđenog iz zavoda zatvorenog tipa; onemogućiti bekstvo određene kategorije osuđenih ili pritvorenih lica prilikom sprovođenja.

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

nost upotrebe sredstva prinude, a kojeg za to ovlašćuje ministar unutrašnjih poslova. On onda, u slučaju da zaključi da je sredstvo prinude upotrebljeno neopravdano ili nepravilno, „predlaže direktoru policije preduzimanje zakonom utvrđenih mera" (čl. 25, st. 3). Ova procedura, koja ne isključuje druge oblike unutrašnje kontrole rada policije niti istragu koju mogu voditi pravosudni organi, jedina je procedura posebno predviđena za slučaj da državni organi upotrebom sredstava prinude prouzrokuju smrt neke osobe. U pogledu njene transparentnosti treba istaći da je Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude predviđeno samo da su „podaci o slučajevima neopravdane i nepravilne upotrebe sredstava prinude" sastavni deo godišnjeg izveštaja koji MUP podnosi Narodnoj skupštini i „dostupni su javnosti" (čl. 25, st. 4). Nije određeno kakvu ulogu u okviru ove procedure mogu imati oštećeni, tj. mogu li oni na bilo koji način učestvovati u njoj i predlagati mere kojim bi mogli biti zaštićeni njihovi interesi. Čini se da to nije moguće i da je jedina delotvorna istraga u smislu Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda[27] ona koja se može voditi u okviru odgovarajućeg sudskog postupka. Dakle, kada nadležni pravosudni organi blagovremeno saznaju za slučaj nezakonite upotrebe sredstava prinude, postoje preduslovi da bude sprovedena delotvorna istraga. Međutim, imajući u vidu da postupak unutrašnje kontrole opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude mogu voditi osobe koje nisu nezavisne, tj. osobe koje mogu imati interes da zaštite policajca koji je nezakonito upotrebio sredstvo prinude (po pravilu zato što između njih postoji određena hijerarhijska veza ili su iz iste organizacione jedinice), postoji mogućnost da, u slučaju da oštećeni ostane pasivan, odnosno ne inicira istragu, relevantni podaci o upotrebi sredstava prinude koja je bila nezakonita ni ne dođu do pravosudnih organa. Zbog toga bi bilo dobro ukoliko bi postupak unutrašnje kontrole opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude bio regulisan tako da ga ne mogu voditi osobe koje se nalaze u bilo kakvoj neprimerenoj hijerarhijskoj vezi sa službenicima čije postupanje ispituju, niti osobe koje rade u organizacionoj jedinici državne uprave u kojoj radi službenik čije postupanje je predmet postupka. Uz to, ovaj postupak bi trebalo da bude uređen tako da oštećenima omogućava da zaštite svoje legitimne interese i ostvare odgovarajući uvid u rad tela koje postupak vodi.

Postupak koji u vezi sa smrću koju su prouzrokovali državni organi vode pravosudni organi ni po čemu se ne razlikuje od postupka koji se vodi u slučaju kada je smrt nastupila iz bilo kog drugog razloga. U načelu, Zakonik o krivičnom

27 Uslovima koji moraju biti zadovoljeni da bi se istraga vođena povodom smrti nekog lica smatrala delotvornom Evropski sud za ljudska prava se bavio u nekoliko predmeta. Oni su sumirani u presudi u predmetu *Kelly i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECHR, App. No. 30054/96, u stavovima 94-98. Ukratko: istraga ne sme zavisiti od inicijative oštećenog, tj. nadležni organi je moraju pokrenuti čim saznaju za događaj; mora biti nezavisna od onih koji su umešani u događaj, *de iure* i *de facto*; mora biti pogodna da dovede do otkrivanja i odgovarajućeg kažnjavanja odgovornih za nezakonito delo; mora se voditi bez odlaganja; mora biti u dovoljnoj meri podložna kontroli javnosti; mora biti vođena tako da oštećeni, odnosno bliski srodnici žrtve, budu uključeni u postupak kako bi mogli zaštititi svoje legitimne interese.

postupku omogućava delotvornu istragu na način na koji je ona definisana u praksi Evropskog suda za ljudska prava.[28]

Kada je osoba preminula dok je bila lišena slobode, prema članu 129 Zakonika o krivičnom postupku iz 2011. godine, koji bi trebalo da stupi na snagu tokom 2013. godine,[29] javni tužilac ili sud mora odrediti da lekar specijalista za sudsku medicinu izvrši pregled i obdukciju leša. Zakonik o krivičnom postupku iz 2001. godine[30] ne propisuje takvu obavezu, već samo predviđa da se pregled i obdukcija leša preduzimaju „uvek kad o nekom smrtnom slučaju postoji sumnja ili je očigledno da je smrt prouzrokovana krivičnim delom ili je u vezi sa izvršenjem krivičnog dela“ (član 124). Pravilnik o kućnom redu za primenu mere pritvora[31] propisuje da, u slučaju smrti pritvorenika, ako je umro „prirodnom smrću“, predsednik suda koji vrši nadzor nad pritvorenicima obrazuje komisiju koja zapisnički konstatuje uzrok smrti, i da se, ako „pritvorenik nije umro prirodnom smrću“ ili ako se „u pogledu uzroka smrti pojave znaci sumnje“, postupa po zahtevu nadležnog istražnog sudije (čl. 56, st. 3 i 4). Međutim, ovaj pravilnik ne određuje ni ko ni kako procenjuje da li je pritvorenik umro „prirodnom smrću“. Zakon o policiji i podzakonski propisi kojim se uređuje oblast unutrašnih poslova i ZIKS i podzakonski propisi u vezi s postupanjem prema osuđenim licima ne predviđaju posebnu proceduru u slučaju smrti lica lišenog slobode, izuzev što propisuju da se o smrti lica lišenog slobode obaveštava nadležni sud, odnosno policija (u slučaju kad je nastupila smrt lica koje se nalazilo u nekom od zavoda za izvršenje krivičnih sankcija). Dakle, imajući u vidu da se član 129 ZKP još uvek ne primenjuje, postupak u slučaju smrti lica lišenog slobode u potpunosti zavisi od procene nadležnih pravosudnih organa, na kojima je da odluče da li je potrebno izvršiti obdukciju. Naravno, obavezno vršenje pregleda leša i obdukcije propisano članom 129 ZKP iz 2011. predstavlja bolju garanciju da će istraga povodom smrti lica lišenog slobode biti delotvorna, a kako za njeno sprovođenje nisu potrebni posebni preduslovi, moguće je i bilo bi dobro da ovo pravilo počne da se primenjuje što pre, čak i pre stupanja na snagu celog novog ZKP, naročito ukoliko se njegova primena bude ponovo odlagala.

---

28 *Ibid*.

29 *Sl. glasnik RS*, 72/11 i 101/11. Ovaj zakonik se već primenjuje na postupke u kojima postupa tužilaštvo posebne nadležnosti (za organizovani kriminal ili ratne zločine), a tokom 2013. bi trebalo da počne da se primenjuje i na sve druge krivične postupke. Bilo je planirano da na sve krivične postupke počne da se primenjuje 15. januara 2013. godine, ali je Vlada početkom decembra Narodnoj skupštini uputila predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku u kojem je predložila da ovaj zakonik u potpunosti zameni prethodni ZKP nešto kasnije, 15. oktobra 2013. Gore pomenuti član 129 se ne odnosi na bilo kakav sudski postupak, već se primenjuje uvek kada je neko lice preminulo dok je bilo lišeno slobode, bez obzira na to po kom je osnovu bilo lišeno slobode. Stoga bi se moglo zaključiti da se ovaj član, iako se Zakonik o krivičnom postupku čiji je deo već primenjuje na određene postupke, ne može primenjivati, osim možda u situaciji u kojoj je preminula osoba bila lišena slobode na osnovu odluke donete u postupku na koji se već primenjuje novi ZKP.

30 *Sl. list SRJ,* 70/01 i 68/02 i *Sl. glasnik RS,* 58/04, 85/05, 115/05, 85/05 – dr. zakon, 49/07, 20/09 – dr. zakon, 72/09 i 76/10.

31 *Sl. glasnik RS*, 35/99.

U periodu od 1. januara do 31. oktobra 2012. u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija preminulo je 70 ljudi.[32] Prema podacima Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, u 65 slučajeva je nastupila prirodna smrt, dok je pet osoba izvršilo samoubistvo. Približno jednak broj smrtnih slučajeva, uključujući i broj samoubistava, beležen je i prethodnih godina.[33]

Kad su u pitanju krivična dela protiv života i tela, u Krivičnom zakoniku se ne pravi nikakva razlika između dela čiji je učinilac službeno lice i dela koja su učinila druga lica. Dakle, ne postoje posebni oblici krivičnih dela protiv života i tela za slučaj kada je učinilac službeno lice. Ni opštim pravilima o odmeravanju kazne nije definisano da li je status službenog lica otežavajuća ili olakšavajuća okolnost. Propisano je samo da će u obzir biti uzete, između ostalog, okolnosti pod kojim je delo učinjeno, kao i druge okolnosti koje se odnose na ličnost učinioca (čl. 54, st. 1).

1.4. Presuda Evropskog suda u predmetu Mladenović

Evropski sud za ljudska prava je u maju 2012. doneo presudu u slučaju Mladenović u kome je utvrdio povredu prava na život usled nedostatka efikasne i delotvorne istrage povodom smrti sina podnosioca predstavke. Njen sin je usmrćen 1991. tokom grupne tuče, a usmrtio ga je pripadnik policije vatrenim oružjem dok je, navodno, branio svog brata. Protiv policajca je pokrenuta istraga koja je ubrzo obustavljena, pa je usled toga i javni tužilac odustao od krivičnog gonjenja. Majka žrtve je potom preuzela krivično gonjenje. U krivičnom postupku pred redovnim sudovima donete su dve prvostepene oslobađajuće presude koje je ukinuo Vrhovni sud.

Evropski sud je ustanovio da su prekidanje istrage, odbijanje tužioca da zastupa optužnicu i nerazumno dugo trajanje krivičnog postupka protiv policajca u kome su donošene presude protivurečne izvedenim dokazima kumulativno dovele do povrede proceduralnog aspekta člana 2 Evropske konvencije kojima se državi nameće obaveza da sprovodi efikasnu i delotvornu istragu u slučajevima lišenja života. Sve do donošenja presude Evropskog suda, maja 2012. godine postupak pred nacionalnim sudovima nije okončan.

---

32 Podatak iz dopisa Ministarstva pravde i državne uprave br. 7-00-00211/2012-42 od 7. decembra 2012, dostavljenog Beogradskom centru za ljudska prava.

33 Prema podacima Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, tokom 2011. su u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija preminule 63 osobe, od čega prirodnom smrću njih 58. U jednom slučaju smrt je nastupila usled „nesrećnog slučaja u ustanovi", a četiri osobe su izvršile samoubistvo. Tokom 2010. godine u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija preminulo je 69 osoba, od čega prirodnom smrću 62. U jednom slučaju uzrok smrti je bio „nesrećan slučaj van ustanove", a samoubistvo je izvršilo šest osoba. Ni ukupan broj lica lišenih slobode u ovim ustanovama se u poslednjih nekoliko godina nije značajnije menjao. Na kraju 2010. godine, bilo ih je 11.211, na kraju 2011. neznatno manje, 11.094, a krajem novembra 2012. godine 11.080. Vidi izveštaje o radu Uprave za izvršenje krivičnih sankcija za 2010. (str. 68 i 83) i 2011. godinu (str. 110 i 125), dostupne na internet stranici Uprave za izvršenje krivičnih sankcija: http://www.uiks.mpravde.gov.rs/cr/articles/izvestaji-i-statistika/.

1.5. Preporuke

1. Uvesti jedinstvenu metodologiju vođenja pravosudnih statistika i blagovremeno objavljivati ažurirane podatke.
2. Postupak unutrašnje kontrole opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude bi trebalo da vode osobe potpuno nezavisan od službenika čije postupanje se ispituje. Uz to, ovaj postupak bi trebalo da omogući oštećenima da zaštite svoje legitimne interese i ostvare odgovarajući uvid u rad tela koje postupak vodi.
3. Početi sa primenom pravila ZKP[34] prema kojem se u slučaju smrti lica lišenog slobode mora izvršiti pregled leša i obdukcija.

2. Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode

2.1. Opšte

Zabrana mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (zlostavljanje) predviđena je svim relevantnim međunarodnim instrumentima, počev od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, Pakta o građanskim o političkim pravima, Evropske konvencije o ljudskim pravima i posebnim međunarodnom ugovorima koji se isključivo bave zabranom zlostavljanja – Konvencija UN protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka i Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

Zabrana zlostavljanja je apsolutna što znači da ne postoje okolnosti koje mogu opravdati zlostavljanje. Zabrana zlostavljanja je peremptorna norma međunarodnog prava od koje nema odstupanja ni pod kojim uslovima. Drugim rečima, svi ljudi u svakom trenutku imaju pravo da ne budu zlostavljani. Osnovna obaveza države, koja čini suštinu zabrane zlostavljanja, jeste da se uzdrži od zlostavljanja lica koja se nalaze pod njenom kontrolom. Ipak, država ima i niz pozitivnih obaveza usmerenih na sprečavanje mučenja kao što su sprovođenje delotvorne službene istrage po žalbama o zlostavljanju koja može da dovede do identifikacije i kažnjavanja odgovornih, obeštećenje žrtve, obezbeđivanje čovečnih uslova boravka i adekvatne zdravstvene zaštite licima lišenim slobode. Država je, takođe, dužna da učini sve u svojoj moći da zaštiti pojedince od zlostavljanja privatnih lica. Zabrana zlostavljanja takođe uključuje i zabranu izručenja ljudi državama u kojima im preti opasnost od mučenja, zabranu korišćenja dokaza pribavljenih mučenjem.

Ustav Republike Srbije u članovima 23 i 24 jemči neprikosnovenost ljudskog dostojanstva i života kao i nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta. Član 25 Ustava eksplicitno navodi da niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom

34 Vidi član 129 ZKP iz 2011. godine.

ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju dok član 28 nalaže da se prema licu lišenom slobode mora postupati čovečno i s uvažavanjem dostojanstva njegove ličnosti. Ustav takođe u članu 28 zabranjuje svako nasilje prema licu lišenom slobode kao i iznuđivanje iskaza. Ustavom je prepoznato pravo lica lišenih slobode da bez odlaganja o lišenju slobode obavesti lice po svom izboru i pravo da njegovom saslušanju prisustvuje advokat koga samo izabere (čl. 27, st. 2 i 29, st. 1) kao i pravo na naknadu štete (čl. 35). Jedino pravo koje nije zajemčeno Ustavom, a po stavu Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) se mora obezbediti svakom licu lišenom slobode je pravo da bude pregledano od strane lekara koga sâmo izabere.[35]

Može se zaključiti da su navedene odredbe Ustava u skladu sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima odnosno da predviđaju apsolutnu zabranu mučenja kao i drugih oblika zlostavljanja (nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje). Ipak, iako je Ustav najviši pravni akt, stepen uživanja ovog prava umnogome zavisi od zakona i drugih propisa koji Ustavom propisana načela pretvaraju u detaljnija pravila i uspostavljaju mehanizme za sprečavanje zlostavljanja a naročito prakse državnih organa koji te propise primenjuju.

U nacionalnom krivičnom zakonodavstvu zlostavljanje je inkriminisano članom 137 kojim se propisuje krivično delo zlostavljanja i mučenja i članom 136 kojim je inkriminisano iznuđivanje iskaza.

Definicija mučenja sadržana u članu 137 KZ razlikuje se od one propisane u Konvenciji protiv mučenja,[36] u tome što izvršilac ne mora biti službeno lice ili neko drugo lice koje deluje po službenoj dužnosti ili na osnovu izričitog naloga ili pristanka službenog lica. Vršenje zlostavljanja i mučenja od strane službenog lica je kvalifikovani vid ovog krivičnog dela za koje se može izreći stroža kazna. Dakle, krug potencijalnih izvršilaca ovog krivičnog dela je znatno širi. Sa druge strane, izvršilac krivičnog dela iznuđivanje iskaza može biti samo službeno lice. Praksa međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava ukazuje da bi odgovarajućom kaznom za krivično delo mučenja trebalo smatrati kaznu zatvora između 6 i 20 godina.[37] Najteža kazna koja se može izreći zbog izvršenja krivičnog dela zlostavljanje i mučenje jeste 8 godina zatvora dok je za krivično delo iznuđivanje iskaza najteža kazna 10 godina zatvora. Prema tome, propisane kazne su isuviše blage odnosno nisu

35 Vidi CPT Standards, st. 36 i 42 na http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf.

36 Mučenje je Konvencijom protiv mučenja iz 1984. definisano na sledeći način: „Po ovoj Konvenciji, izraz 'mučenje' označava svaki čin kojim se nekom licu namerno nanose velike patnje, fizičke ili duševne, sa ciljem da se od njega ili od nekog trećeg lica dobiju obaveštenja ili priznanja, da se kazni za neko delo koje je ono ili neko treće lice počinilo, ili se sumnja da ga je počinilo, da se uplaši ili da se na njega izvrši pritisak, ili da se neko treće lice uplaši i na njega izvrši pritisak, ili iz bilo koje druge pobude zasnovane na bilo kakvom obliku diskriminacije, kad takav bol ili takve patnje nanosi službeno lice ili neko drugo lice koje deluje po službenoj dužnosti ili na osnovu izričitog naloga ili pristanka službenog lica. Taj izraz ne odnosi se na bol i na patnje koje proizlaze isključivo iz zakonitih kazni, neodvojivi su od njih ili njima izazvani" (*Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori*), 9/91).

37 I. Janković, *Zabrana zlostavljanja*, Beogradski centar za ljudska prava, 2010, str. 96.

srazmerne težini dela.[38] Takođe, za oba krivična dela, osim za teži oblik iznuđivanja iskaza, moguće je izricanje uslovne osude.

Izricanje uslovnih osuda ne samo da je formalno dozvoljeno već se često i dešava. Tako je od 2006. do 2010. godine samo 7 lica osuđeno zbog krivičnog dela iznuđivanje iskaza od kojih je 6 lica osuđeno na uslovnu osudu dok je jedno osuđeno na kaznu zatvora od 3 do 6 meseci.[39] Od 2006. do 2010. 184 lica su osuđena zbog krivičnog dela zlostavljanje i mučenje, od kojih čak 131 na uslovnu osudu, 17 su osuđena da plate novčanu kaznu, 5 je dobilo sudsku opomenu, 2 lica su proglašena krivim a oslobođena od kazne, dok je samo 29 osoba kažnjena kaznom zatvora.[40] U 2011. je zbog izvršenja krivičnog dela zlostavljanje i mučenje, osuđeno 35 lica i to 5 na kaznu zatvora, 5 na novčanu kaznu i 23 na uslovnu osudu dok su 2 lica proglašena krivim ali oslobođena od kazne. Takođe, u istom periodu, zbog krivičnog dela iznuđivanje iskaza je osuđeno samo 1 lice i to uslovno. Zahtevi Beogradskog centra za pružanje podataka o postupcima iz 2012. u vezi sa krivičnim delom iznuđivanje iskaza i zabrana zlostavljanja nisu bili uslišeni do zaključenja rada na ovom izveštaju.

Pravo žrtve mučenja na obeštećenje se najčešće ostvaruje u građanskoj parnici i u praksi (iako ne i po slovu zakona) zavisi od toga da li je počinilac zlostavljanja osuđen u krivičnom postupku.[41] Prema tome neaktivnost države pri sprovođenju delotvorne istrage lišava žrtve prava na obeštećenje u građanskom postupku.[42] Situacija lica lišenih slobode, koji su najčešće žrtva zlostavljanja, je znatno gora u odnosu na ostale građane s obzirom da oni imaju otežan pristup sudu i da često ne mogu da dokumentuju svoje tvrdnje o zlostavljanju.

---

38 Komitet protiv mučenja je naveo da kazne predviđene u članu 137 KZ nisu srazmerne težini krivičnog dela. Vidi Završne napomene Komiteta protiv mučenja od 21 novembra 2008, stav 5 „Komitet za ljudska prava u svojim zaključnim komentarima iz 2011. povodom izveštaja o sprovođenju Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima za Srbiju izražava zabrinutost zbog blagih kazni propisanih za krivično delo Zlostavljanje i mučenje i kratkog roka zastarelosti i preporučuje Srbiji da propiše oštrije zatvorske kazne i produži rok zastarelosti imajući u vidu težinu ovog krivičnog dela. Vidi Završne napomene Komiteta za ljudska prava od 24. marta 2011, stav 11.

39 Podaci Statistike pravosuđa.

40 Jedna osoba je osuđena na kaznu zatvora u trajanju od 2 do 3 godine, 2 na 6 do 12 meseci, 6 na 3 do 6 meseci, devet na 2 do 3 meseca, jedan na 1 do 2 meseca, dve na kaznu zatvora do 30 dana, 8 na kaznu do 2 meseca. Podaci uzeti iz Statistike pravosuđa. Ovde treba napomenuti da se ovi podaci odnose na sve izvršioce ovog krivično dela tako da nije moguće utvrditi koliko je službenih lica (policijskih službenika, pripadnika službe obezbeđenja u zatvorima itd.) zaista osuđeno.

41 ZKP predviđa da se imovinskopravni zahtev koji je nastao usled izvršenja krivičnog dela može razmatrati u krivičnom postupku ako se time ne bi znatno odugovlačio ovaj postupak. U parničnom postupku protiv učinioca krivičnog dela, sud je u pogledu postojanja krivičnog dela i krivične odgovornosti učinioca vezan za pravnosnažnu presudu krivičnog suda kojom se optuženi oglašava krivim (ZPP čl. 13).

42 Komitet protiv mučenja je u predmetu *Dimitrijević protiv Srbije* iz 2005. zaključio da je država nesprovođenjem delotvorne istrage po navodima o zlostavljanju onemogućila žrtvu da podnese tužbu za naknadu štete u građanskom postupku Vidi *Dimitrijević protiv Srbije,* CAT/C/35/D/172/2000, 2005, stav 74.

Navedena statistika jasno pokazuje da je praksa pravosudnih organa po pitanju dela zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza takva da ne ide u prilog delotvornosti istrage, adekvatnog kažnjavanja počinilaca zlostavljanja i naknadi štete žrtvama.

Iako je Ustavni sud Republike Srbije razmatrao ustavne žalbe u kojima se navodila povreda člana 25 Ustava koji jemči fizički i psihički integritet i zabranjuje zlostavljanje on se do sada nije upuštao u suštinsko tumačenje zabrane zlostavljanja.[43] Ustavni sud je u svim predmetima ustanovio da osporenim odlukama ili radnjama državnih organa podnosiocima ustavne žalbe nije povređen psihički ili fizički integritet odnosno da ustavna žalba ne sadrži ustavnopavne razloge koji ukazuju na povredu Ustava te je takve ustavne žalbe odbijao kao neosnovane.

Ipak, dve odluke zavređuju pažnju. Ustavni sud je razmatrao ustavnu žalbu[44] lica koje je usled primene kraćih rokova zastarelosti predviđenih ZOO onemogućeno da ostvari pravo na obeštećenje zbog neosnovanog lišenja slobode tj. prinudne mobilizacije.[45] U ovom predmetu Ustavni sud je podržao pravno shvatanje građanskog odeljenja Vrhovnog suda Srbije od 10 februara 2004. po kome potraživanje naknade štete zbog neosnovanog lišenja slobode zastareva u skladu sa članom 376 ZOO (za 3 godine – subjektivni rok, odnosno za 5 godina – objektivni rok). Naime, prema navedenom tumačenju, duži rokovi zastarelosti propisani članom 377 ZOO, jednaki rokovima zastarelosti krivičnog gonjenja, odnose se samo na učinioca krivičnog dela (fizičko lice) a ne na državu (pravno lice). Ustavni sud je 7. jula 2011. doneo pravni stav po kome se povoljniji rokovi zastarelosti primenjuju samo ako je pravosnažnom presudom utvrđeno postojanje krivičnog dela i okrivljeni oglašen krivim.[46] Ovakvo tumačenje ZOO onemogućilo je veliki broj žrtava prinudne mobilizacije i mučenja koje je usledilo da dobiju pravično obeštećenje. Ono nije u skladu sa međunarodnim obavezama Republike Srbije što je utvrđeno i u Završnim napomenama Komiteta protiv mučenja i Komiteta za ljudska prava[47].

2.2. Upotreba sile od strane državnih organa

Policijski službenici sredstva prinude mogu upotrebljavati pod uslovima i na način propisan Zakonom o policiji i Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude, a zaposleni u službi obezbeđenja u zavodima za izvrše-

43 Na web stranici Ustavnog suda dostupno je 13 presuda u kojima su podnosioci ustavne žalbe isticali povredu prava na psihički i fizički integritet zajemčen članom 25 Ustava Srbije.

44 UŽ 583/2008 od 01.04.2010. Slično rezonovanje Ustavni sud je primenio i u predmetu UŽ-453/2008 od 28.05.2010

45 U pitanju su osobe koje su tokom 90-ih izbegle u Srbiju i koje su bile hapšene od strane policije, izlagane zlostavljanju i vraćane u zonu ratnih dejstava (tzv. prinudna mobilizacija). Većina ovih ljudi nisu mogli da pokrenu krivično gonjenje jer nisu mogli da identifikuju počinioce zlostaljanja.

46 Vidi pravni stav USS koji se odnosi na rok zastarelosti za naknadu štete prozrokovane krivičnim delom, broj: I – 400/1/ 3 – 11. od 14. jula 2011.

47 Vidi Završne napomene Komiteta protiv mučenja od 21. novembra 2008, stav 5 i Komiteta za ljudska prava od 24. marta 2011, stav 10.

nje krivičnih sankcija pod uslovima i način propisan Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS) i Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. I propisi koji se odnose na policiju i oni koji se primenjuju na upotrebu sile u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija propisuju da se sredstva, odnosno mere prinude primenjuju u skladu s načelom srazmernosti (čl. 11, st. 2 i 3 i čl. 36 Zakona o policiji; čl. 127, st. 2 i 3 ZIKS) i propisuju da se o svakoj upotrebi sredstava prinude mora sačiniti izveštaj koji se radi ispitivanja njene zakonitosti dostavlja nadređenima (čl. 86 Zakona o policiji i čl.130, st. 4 ZIKS). I jedni i drugi propisi određuju koje podatke taj izveštaj mora da sadrži. ZIKS takođe predviđa i da se neposredno nakon primene mere prinude, izuzev mere vezivanja, obavezno mora izvršiti lekarski pregled osobe prema kojoj je mera primenjena. Izveštaj lekara, koji sadrži i navode lica prema kome je mera prinude primenjena o načinu nastanka povreda, i mišljenje lekara o povezanosti primenjene mere i nastalih povreda, uz izveštaj službe obezbeđenja dostavlja se zatim upravniku zavoda, koji ga onda prosleđuje direktoru Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (čl. 130, st. 3 i 4).[48] Propisi koji regulišu upotrebu sredstava prinude od strane policije ne predviđaju takvu obavezu, niti je policajcima data bilo kakva instrukcija u vezi s pitanjem u kojim situacijama nakon upotrebe sredstava prinude treba pozvati lekara. Tako se u praksi dešava da jedni policajci lekara pozivaju nakon svake upotrebe sredstava prinude, dok drugi to čine samo kada smatraju da je neophodno (najčešće ako primete povrede) ili ako lice prema kome je sredstvo prinude primenjeno traži da ga pregleda lekar. Pritom, u slučaju da do lekarskog pregleda nakon upotrebe sredstava prinude dođe, u nekim policijskim stanicama lekar ostavlja svoj nalaz/izveštaj policiji i on se prilaže nadležnom starešini uz izveštaj koji sačinjava policajac koji je sredstvo prinude upotrebio, dok u nekim stanicama lekari odbijaju da ostave svoj nalaz policiji, pravdajući takvo postupanje zaštitom privatnosti pacijenta.[49]

Naravno, bilo bi dobro ako bi ovo pitanje bilo jasno regulisano odgovarajućim propisima, i to tako što bi se propisala obaveza vršenja lekarskog pregleda u određenim situacijama, jer bi se tako osiguralo da lice prema kome je sredstvo prinude upotrebljeno dobije odgovarajuću lekarsku negu, ali i da se blagovremeno dokumentuju eventualne povrede. To može olakšati postupak ispitivanja zakonitosti upotrebe sredstava prinude, pod uslovom da se izveštaj lekara dostavi službenicima nadležnim za postupak kontrole zakonitosti upotrebe sredstava prinude.

Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude propisuje posebnu proceduru unutrašnje kontrole opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude u slučaju kada je upotrebljeno vatreno oružje ili kada su sredstvom prinude nekome nanesene teške telesne povrede ili je izazvana smrt ili kad je

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

49 Na ovaj način se, na primer, postupa u gradu Novom Sadu, gde nijedna evidencija o upotrebi sredstava prinude ne sadrži nalaz lekara o izvršenom lekarskom pregledu, pošto lekari lokalnih zdravstvenih ustanova odbijaju da svoje nalaze daju policiji, pozivajući se na načelo zaštite privatnosti pacijenta. Utvrđeno neposrednim uvidom tima Beogradskog centra.

sredstvo prinude upotrebljeno protiv više od tri lica. U tom slučaju direktor policije, odnosno načelnik područne policijske uprave u kojoj radi službenik koji je upotrebio sredstvo prinude, obrazuje komisiju od najmanje tri policijska službenika koja razmatra okolnosti upotrebe sredstava prinude, sačinjava zapisnik i daje mišljenje o tome da li je sredstvo prinude zakonito i stručno upotrebljeno (čl. 25, st. 1). To mišljenje se onda dostavlja policijskom službeniku zaduženom za procenu opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude, koji u slučaju da utvrdi da je došlo do neopravdane ili nepravilne upotrebe sredstava prinude predlaže direktoru policije „preduzimanje zakonom utvrđenih mera" (čl. 25, st. 2 i 3).

Kontrola rada državnih organa ovlašćenih da primenjuju silu vrši se i putem rešavanja pritužbi. Pritužbe u vezi s postupanjem policije prilikom upotrebe sredstava prinude mogu se podneti na osnovu i u skladu sa Zakonom o policiji (čl. 180) i Pravilnikom o postupku rešavanja pritužbi, dok se pritužbe u vezi s upotrebom mera prinude od strane službe obezbeđenja u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija podnose u skladu sa ZIKS (čl. 114 i 114a), odnosno odgovarajućim pravilnikom o kućnom redu.[50] Pritužbe zbog zlostavljanja od strane policije i obezbeđenja u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija mogu se podneti i Zaštitniku građana (čl. 25–31 Zakona o Zaštitniku građana), ali je ovaj vid zaštite prava supsidijarne prirode, tako da građani pritužbe mogu podneti samo ako su prethodno pokušali da zaštite svoja prava „u odgovarajućem pravnom postupku" (čl. 25, st. 3). Izuzetno, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak po pritužbi i pre nego što su „iscrpljena sva pravna sredstva".[51]

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

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

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

kontrole, imenuje načelnik Sektora unutrašnje kontrole, dok „predstavnika javnosti" imenuje ministar policije, na predlog lokalne samouprave (u područnim policijskim upravama), odnosno „organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija" (u sedištu Ministarstva). Sednice komisija su javne, na njih se pozivaju i pritužilac i pritуženik, koji mogu imati pravnu pomoć o svom trošku, pritužilac i pritуženik tokom postupka mogu da „predlažu isprave i druge dokaze", pri čemu se moraju obezbediti dokazi koji se nalaze u posedu policije. Pribavljanje dokumenata i izvođenje dokaza mogu naložiti i rukovodilac organizacione jedinice, odnosno članovi komisije. O sednici komisije se vodi zapisnik,[52] a konačna odluka o osnovanosti pritužbe mora biti posebno obrazložena i u pisanoj formi dostavljena podnosiocu pritužbe. Iz svega navedenog moglo bi se zaključiti da je postupak rešavanja pritužbi, onako kako je predviđen važećim propisima, transparentan, ali se ovaj vid kontrole zakonitosti rada policije teško može smatrati nezavisnim.[53] Na kraju postupka, kada se donese odluka o osnovanosti pritužbe, pritužilac se obaveštava da je postupak rešavanja pritužbe zaključen i da „ima na raspolaganju sva pravna i druga sredstva za zaštitu svojih prava i sloboda".

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

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

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

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

Iako i ZIKS i pravilnici o kućnom redu predviđaju mogućnost da osuđeni podnese pritužbu ovlašćenom licu koje nadzire rad zavoda, nijedan od ovih propisa ne određuje kako se postupa sa takvim pritužbama. Ovim propisima nije određeno čak ni to da je lice koje vrši nadzor dužno da odgovori na pritužbu. Sličan problem postoji i u vezi s pritužbama koje pritvorenici mogu podneti predsedniku nadležnog suda ili istražnom sudiji. Iako i ZKP iz 2001. godine, koji se još uvek primenjuje u postupcima u kojim postupa tužilaštvo opšte nadležnosti (čl. 152, st. 3), i ZKP iz 2011. godine, koji se već primenjuje u postupcima u kojim postupa tužilaštvo posebne nadležnosti (za organizovani kriminal i ratne zločine), a koji bi od početka 2013. godine trebalo da se primenjuje na sve krivične postupke (čl. 222, st. 3), kao i Pravilnik o kućnom redu za primenu mere pritvora (čl. 40, st. 2), predviđaju da pritvorenik može podneti pritužbu predsedniku suda koji vrši nadzor nad pritvorenicima, odnosno istražnom sudiji, nijedan od ovih propisa ne sadrži bilo kakve odredbe koje bi ukazivale na to kako treba postupati sa takvim pritužbama. Nije propisano čak ni to da je predsednik suda koji vrši nadzor nad pritvorenicima, odnosno istražni sudija, dužan da razmotri pritužbu koju dobije od pritvorenika. Imajući u vidu sve gore navedeno, teško se može reći da bilo koji od postupaka koji se može voditi po pritužbama osuđenih ili pritvorenih lica predstavlja delotvoran mehanizam za zaštitu njihovih prava.

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

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

2.3. Zasnivanje presude na dokazima prikupljenih mučenjem

Prema ZKP, sudske odluke ne mogu se zasnivati na dokazima koji su sami po sebi ili prema načinu pribavljanja u suprotnosti sa Ustavom ili potvrđenim međunarodnim ugovorom, ili su ovim zakonikom ili drugim zakonom izričito zabranjeni (čl. 18). Ipak, nije jasno koliko se ova zabrana poštuje u praksi. Za sada postoje dve presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije[54] u kojima je utvrđe-

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

na povreda prava na pravično suđenje zbog korišćenja izjava i priznanja dobijenih zlostavljanjem. Takođe, odsustvo adekvatne sudske prakse po pitanju krivičnih dela iznuđivanje iskaza i zlostavljanje i mučenje daje osnova za bojazan da se taktika iznuđivanja priznanja od strane policije široko primenjuje i da sudovi ne izdvajaju dokaze pribavljene zlostavljanjem. Takođe, prema saznanjima Beogradskog centra, često se dešava da sud odlučuje o zahtevu okrivljenog za izdvajanje dokaza tek na kraju glavnog pretresa.[55] Ovakva praksa predstavlja povredu prava na pravično suđenje iz razloga što okrivljeni ne može da planira svoju odbranu ukoliko nije izvesno da li će sud zasnovati svoju odluku na njegovom iskazu koji često može predstavljati jedini ili dokaz najveće vrednosti protiv njega.

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

Do nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja može doći i usled propusta državnih vlasti da osuđenim licima obezbede odgovarajuće materijalne uslove tj. čiste i suve ćelije adekvatne veličine[56] sa pristupom svežem vazduhu i svetlosti, adekvatnu zdravstvenu zaštitu, određeno vreme provedeno van zatvorskih ćelija, da ih zaštite od nasilja drugih zatvorenika.[57] ZIKS predviđa da spavaonica mora biti toliko prostrana da na svakog osuđenog dođe najmanje osam kubnih metara i četiri kvadratna metra prostora.[58] Osuđeni ima pravo na smeštaj koji odgovara savremenim higijenskim uslovima i mesnim klimatskim prilikama.[59] Prostorije u zavodu moraju imati primerenu sanitarnu opremu koja omogućava obavljanje fizioloških potreba u čistim uslovima kad god to osuđeni želi, uz obezbeđenje privatnosti.[60] Prostorije u kojima osuđeni žive i rade moraju biti čiste, suve, provetrene, zagrejane i dovoljno osvetljene, kako prirodnim, tako i veštačkim svetlom koje omogućava čitanje i rad bez smetnji za vid.[61] Osuđeni ima pravo da izvan zatvorenih prostorija, u slobodno vreme, provede najmanje dva časa dnevno.[62]

---

55 Vidi Predloge za unapređenje pravnog okvira i prakse u oblasti sprečavanja i kažnjavanja zlostavljanja u Srbiji dostupne http://www.bgcentar.org.rs.

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

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

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

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

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

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

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

Uprkos relativno dobrom zakonodavnom okviru situacija u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija u Srbiji nije zadovoljavajuća. Najveći problem predstavlja pretrpanost zavoda, iz koje proizilazi niz drugih problema. Kratko vreme provedeno na svežem vazduhu (većina osuđenih lica u Srbiji provodi sat vremena na otvorenom a nekada i manje), loši materijalni uslovi u prostorijama u kojima osuđena i pritvorena lica borave, nedostatak smislenih aktivnosti, nezadovoljavajući pristup zdravstvenoj zaštiti itd.[63] Posebno kritična situacija je zabeležena u Paviljonu II KPZ Niš u kome osuđenici 23 sata dnevno provode zatvoreni u malim ruiniranim i vlažnim prostorijama sa krevetima na 3 sprata, sa neadekvatnim pristupom svežem vazduhu i svetlosti. Ovakvi uslovi su nečovečni i predstavljaju povredu zabrane zlostavljanja.[64] Situacija je zabrinjavajuća i u Specijalnoj zatvorskoj bolnici u Beogradu[65] gde boravak u prostorijama E odeljenja (akutna psihijatrija) može da dovede do zlostavljanja tj. nečovečnog i ponižavajućeg postupanja.[66]

Vlada je 22. jula 2010. usvojila Strategiju za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine[67] koja predviđa niz mera usmerenih na smanjenje broja zatvorenika. Ukratko, te mere su češće izricanje alternativnih sankcija (kućni zatvor, rad u javnom interesu), alterantiva meri pritvora (kućni pritvor, oduzimanje putne isprave, jemstvo) češće korišćenje instituta uslovnog otpusta, formiranje povereničke i probacione službe itd. Navedena strategija takođe predviđa izgradnju novih zatvora i amnestiju.[68] Zakon o amnestiji[69] na osnovu kojeg je oko 1000 osuđenika oslobođeno dok je oko 3500 obuhvaćeno skraćenjem kazne zatvora usvojen je 8. novembra 2012. Treba primetiti da od svih mera predviđenih Strategijom jedino amnestija ne zahteva materijalna ulaganja i u neku ruku štedi novac. Međutim, amnestija je takođe najneefikasnija mera propisana Strategijom. Naime, ona može kratkoročno da smanji broj ljudi koji borave u zatvorima i ništa više. Sa druge strane, uzroci koji su doveli do prenaseljenosti zatvora kao što su nedovoljno korišćenje alternativnih sankcija, olako, i često nepotrebno, pribegavanje meri pritvora, nepostojanje sistema prihvata ljudi koji su izdržali kaznu i nadzora nad licima koja su uslovno otpuštena – ostaju.

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

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

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

66 Na loše stanje Specijalne zatvorske bolnice ukazali su i direktor uprave za izvršenje krivičnih sankcija i zamenik zaštitnika građana. Vidi http://www.mpravde.gov.rs/lt/news/vesti/poseta-direktora-uprave-i-zamenika-zastitnika-gradjana-okruznom-zatvoru-u-beogradu-i-specijalnoj-zatvorskoj-bolnici-povodom-medjunarodnog-dana-ljudskih-prava.html

67 Vidi http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

68 Više o ovoj strategiji vidi u *Izveštaj 2010*, I.2.5.1.

69 *Sl. glasnik RS*, 107/12.

Zadržavanje lica do 48 sati, u Policijskoj upravi za grad Beograd vrši se u prostorijama koje se nalaze u objektima policijske uprave ili policijskih stanica, dok u ostalim policijskim upravama zbog neuslovnosti prostorija, mera zadržavanja lica se obavlja u pritvorskim jedinicama koje se nalaze u okviru objekata Uprave za izvršenje zavodskih sankcija Ministarstva pravde.[70] Kraća zadržavanja sprovode se u prostorijama koje se nalaze u okviru objekata policijskih uprava ili policijskih stanica.

Lica lišena slobode od strane policije se zadržavaju u „službenim prostorijama policije za zadržavanje ili u za to određenim prostorijama nadležnih organa pravosuđa". Ipak, izuzetno je moguće zadržati građane i u drugim službenim prostorijama koje nisu namenjene zadržavanju ili posebnom vozilu ali „ne duže nego što je potrebno da se izvrši prevoz ili *drugi zadaci policije*".[71] Ovaj izuzetak se može široko tumačiti i omogućiti da se lica zadržavaju u kancelarijama ili hodnicima što nije dobro. Pravilnik ne reguliše minimalnu veličinu prostorije za zadržavanje kao ni pitanje svetlosti, provetrenosti, čime ona treba biti opremljena itd.

Trenutno u Srbiji postoji oko 250 prostorija koje se koriste za policijsko zadržavanje od čega je funkcionalno 225. Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) Srbije[72] je od početka 2012. posetio 40 policijskih stanica i utvrdio da većina prostorija za zadržavanje ne zadovoljava navedene standarde. Najčešći nedostaci su neodgovarajuća veličina, nedostatak zvona za pozivanje straže, nedostatak grejanja, čiste posteljine i prekrivača, loše osvetljenje i ventilacije. Razmaci između zidova i poda i plafona takođe ne zadovoljavaju standarde. Neretko je dostojanstvo privedenih ugroženo, jer su toaleti pokriveni video-nadzorom.[73]

CPT je prilikom sve tri dosadašnje posete Republici Srbiji (2004, 2007. i 2011) nalazio nestandardne predmete u policijskim stanicama.[74] Takođe, NPM je u nekoliko policijskih stanica u 2012. otkrio nestandardne predmete (drvene motke, šipke, ručno pravljeni mač itd.) u kancelarijama u kojima se obavljaju saslušanja.

---

70 Odgovor vlasti Republike Srbije u vezi Izveštaja Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka povodom treće redovne posete Republici Srbiji sprovedenoj u periodu od 1. do 11. februara 2011.godine, CPT/Inf (2012) 18.

71 Član 28 Pravilnika o policijskim ovlašćenjima (*Sl. glasnik RS*, 54/06).

72 NPM je nezavisno telo koje se formira na nacionalnom nivou na osnovu Opcionog protokola uz Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka. NPM obavlja kontinuirani nadzor nad svim mestima u kojima borave lica lišena slobode u cilju prevencije zlostavljanja. Poslove NPM u Srbiji obavlja Zaštitnik građana Republike Srbije u saradnji sa Pokrajinskim ombudsmanom APV i udruženjima čijim je statutom predviđeni cilj udruživanja unapređenje i zaštita ljudskih prava i sloboda.

73 Preporuke NPM dostupne su na web stranici Zaštitnika građana, takođ vidi *Večernje novosti*, 24. oktobar, str. 6.

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

2.5. *Presuda Evropskog suda u predmetu Hajnal protiv Srbije*

Tokom 2012, Evropski sud je doneo jednu presudu protiv Srbije u vezi sa zabranom mučenja u nečovečnog, odnosno ponižavajućeg kažnjavanja i postupanja. U presudi *Hajnal protiv Srbije*[75] Sud je utvrdio da je podnosilac predstavke u nekoliko navrata bio zlostavljan u policiji u cilju iznude priznanja, da nezavisna i delotvorna istraga po navodima o zlostavljanju nije pokrenuta i povredu prava na pravično suđenje zbog korišćenja priznanja koje je podnosilac predstavke dao policiji usled primene fizičke i psihičke prinude i straha od daljeg zlostavljanja kao dokaza u sudskom postupku. U ovoj presudi se takođe može videti da je podnosiocu predstavke bio uskraćen pristup izabranom advokatu tokom saslušanja u policiji, da su svedoci bili zastrašivani i zlostavljani u cilju iznude izjava, praksa privođenja u prostorije policije u ranim jutarnjim časovima i konačno da se žalbe na zlostavljanje iznete nadležnim organima tj. tužilaštvu i istražnom sudiji ne uzimaju ozbiljno.

2.6. *Preporuke*

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

75 Vidi *Hajnal protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 36937/06 (2012).

3. Zabrana ropstva i prinudnog rada

3.1. Opšte

U pogledu zabrane ropstva i prinudnog rada, Srbiju obavezuje, osim odredaba PGP i EKLJP, i veliki broj međunarodnih ugovora o zabrani ropstva i držanja u ropskom položaju.[76] Ratifikacijom ovih ugovora preuzeta je obaveza zaštite određenih prava, uz obavezu suzbijanja i kažnjavanja svih oblika ropstva, položaja sličnih ropstvu, prevoza lica u ropskom položaju, trgovine ljudskim bićima i prisilnog rada.

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

Danas držanje u ropskom položaju ponovo postaje predmet interesovanja jer se masovno javlja u vidu trgovine ljudskim bićima. Savremeni međunarodni standard u ovoj oblasti predstavljaju Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i prateći protokoli.[77]

---

76 Konvencija o ropstvu (*Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 234/29), Konvencija MOR br. 29 o prinudnom radu (*Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 297/32), 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), Dopunska Konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i prakse sličnih ropstvu (*Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/58), Međunarodni pakt o ekonomskim i socijalnim pravima (*Sl. list SFRJ*, 7/71), Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (*Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/81), Konvencija o pravu mora (*Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 1/86), Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunski protokoli (*Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/01), Konvencija o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom (*Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/02, 18/05), Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, uz Konvenciju o pravima deteta (*Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/02), Konvencija MOR br. 105 koja se odnosi na ukidanje prinudnog rada (*Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 13/02), Opcioni protokol uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (*Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 13/02) Konvencija MOR br. 182 o najgorim oblicima dečjeg rada (*Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 2/03), Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma (*Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 19/09), Konvencija Saveta Evrope o akciji protiv trgovine ljudskim bićima (*Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 19/09), Konvencija Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja (*Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10), Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini (*Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/10).

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

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

3.2. Trgovina ljudskim bićima

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

Krivični zakonik sadrži krivično delo trgovine ljudima (čl. 388) i kao posebno krivično delo trgovine decom radi usvojenja (čl. 389).

Izmenama i dopunama KZ iz 2009. godine[78] povišene su zatvorske kazne za osnovni oblik krivičnog dela trgovine ljudima (čl. 388, st. 1) i povišen zakonski minimum ukoliko je delo učinjeno prema maloletnom licu (čl. 388, st. 3) ili je rezultiralo teškim telesnim povredama (čl. 388, st. 4). Postojeća odredba dopunjena je propisivanjem minimalne kazne od 10 godina zatvora ukoliko delo učini organizovana kriminalna grupa (čl. 388, st. 7). Dopunom je, takođe, propisano da se pristanak žrtve na eksploataciju ima smatrati irelevantnim, ukoliko je upotrebljen bilo koji od nabrojanih načina izvršenja ovog krivičnog dela (čl. 388, st. 10).

Postojećoj odredbi dodan je i stav kojim je propisano kažnjavanje zatvorom od 6 meseci do 5 godina za iskorišćavanje položaja žrtve ili omogućavanje korišćenja drugom tog položaja radi eksploatacije ukoliko je učinilac znao ili mogao znati da je lice žrtva (čl. 388, st. 8) i kaznom od jedne do 8 godina zatvora ukoliko je učinilac znao ili mogao znati da je žrtva maloletna (čl. 388, st. 9). Intervencijom zakonodavca relevantna odredba je značajno unapređena i približena međunarodnim standardima.

Krivično delo trgovine decom radi usvojenja (čl. 389) je pomenutim izmenama i dopunama preimenovano u krivično delo trgovine maloletnim licima radi usvojenja, što bi trebalo da znači da je opseg zaštite prava u odnosu na prethodno zakonsko rešenje proširen na sva lica mlađa od 18 godina. Međutim, već u prvom stavu člana 389 zakonodavac kaže da se delo ima odnositi na lice koje nije navršilo 16 godina. Stoga, iako dopuna ove odredbe kaže da će ako se delo izvrši od strane organizovane kriminalne grupe minimalna kazna zatvora biti 5 godina, što predstavlja pozitivan pomak, smatramo da i dalje postoji odstupanje od međunarodnog standarda prema kome se detetom smatra svako lice mlađe od 18 godina.

Izmenama i dopunama KZ povišena je kazna sa novčane ili zatvor od 3 godine na minimum 6 meseci do 5 godina zatvora uz novčanu kaznu za krivično delo posredovanja u vršenju prostitucije (čl. 184), čime je ispravljena i unapređena odredba prethodnog zakonskog rešenja koja je predviđala novčanu kaznu ili zatvor do 3 godine.

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

Važno je istaći pozitivne pomake koji su učinjeni sa ciljem da se kazne trgovci ljudima i oni koji *svesno* iskorišćavaju položaj žrtve trgovine ljudima, ali je takođe potrebno naglasiti i da je važećim Zakonom o javnom redu i miru i dalje propisana kazna od 30 dana zatvora i za lice koje se bavi prostitucijom.[79] To znači da se kaznama preti kako onima koji čine prekršaj, tako i onim licima koja mogu biti i žrtve trgovine ljudima (s obzirom da je seksualna eksploatacija među najzastupljenijim oblicima eksploatacije). Ovo predstavlja svojevrsan apsurd. Ista situacija postoji kada je u pitanju prosjačenje,[80] gde je lice koje prosi automatski u prekršaju jer eksploataciju propis ne predviđa kao olakšavajuću ili oslobađajuću okolnost. Takođe, prema visini propisane sankcije,[81] Zakon o javnom redu i miru je odgovornost lica koje prosi skoro izjednačio sa odgovornošću organizatora prosjačenja. Ovo rešenje, u svetlu već hroničnog problema eksploatacije dece u svrhu prosjačenja u Srbiji, neadekvatno je, a uz to i u neskladu sa relevantnim odredbama domaćeg zakonodavstva koje regulišu trgovinu ljudima.

Vlada je krajem 2006. godine usvojila Strategiju borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji.[82] Strategija je operacionalizovana Nacionalnim planom akcije za period 2009–2011. usvojenim na sednici Vlade održanoj u aprilu 2009.[83] U trenutku zaključenja ovog izveštaja, plan akcije na nacionalnom nivou za period posle 2011. godine još uvek nije usvojen.

U toku godine u zemlji je zabeležen veći broj hapšenja sa ciljem suzbijanja trgovine ljudima u svrhu radne i seksualne eksploatacije, pretežno na području okoline Beograda, Vojvodine, istočne i južne Srbije.[84] Osumnjičeni su uglavnom srpski državljani, a žrtve su uglavnom bile izlagane seksualnoj, ali i radnoj eksploataciji i prosjačenju. Među njima je nekoliko slučajeva u kojima su roditelji ili rođaci eksploatisane dece znali za i/ili su bili saglasni sa njihovom eksploatacijom. Tokom godine doneto je nekoliko prvostepenih i pravosnažnih presuda u slučajevima trgovine ljudima.[85]

Sudeći prema izveštajima medija, nevladinih i međunarodnih organizacija, situacija na polju borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji je napredovala u određenoj meri u 2012. godini. Ipak primena zakona se i dalje smatra problematičnom.

---

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

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

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

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

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

84 *Beta*, 28. mart i 8. maj; *Blic*, 30. mart; *Novosti*, 6. jun i 13. avgust; *Radio 021*, 7. septembar *B92*, 20. septembar.

85 *Blic*, 13. februar; *Beta*, 21. mart; *ASTRA – Vesti*, 9. maj i *Tanjug*, 19. oktobar.

Prema redovnom izveštaju Kancelarije za nadzor i borbu protiv trgovine ljudima američkog Stejt departmenta,[86] Srbija je zemlja i porekla i tranzita i destinacije za muškarce, žene i decu kojima se trguje radi seksualne i radne eksploatacije. Izveštaj beleži podatak da se decom, uključujući i romsku, širom zemlje trguje u cilju seksualne eksploatacije, u svrhu prinudnih brakova i prinudnog prosjačenja. Ukazano je da građani Srbije koji se prijavljuju za rad u inostranstvo mogu biti izloženi riziku prinudnog rada u trećim zemljama, ali da sličnom riziku mogu biti izloženi i oni koji iz drugih država dolaze u Srbiju da rade.

Od početka objavljivanja Izveštaja, Kancelarija nikad više pohvala nije iznela na račun rada nadležnih organa u Srbiji – ocenjeno je da su energični napori uloženi u sprovođenje zakona, da se trgovci ljudima odlučno gone, da se sprovode inovativne preventivne aktivnosti, da se aktivno radi na pitanju zaštite žrtava, uključujući muškarce i decu, kao i da su nadležni organi u proteklom periodu identifikovali značajno veći broj žrtava trgovine ljudima od ostalih država na Balkanu i unapredili način otkrivanja slučajeva prinudnog rada. Ipak, iako beleži poboljšanja Izveštaj je bio i kritičan prema sprovođenju propisanog u praksi.[87] Srbija je i ove godine svrstana u tzv. Krug 2, tojest među zemlje koje ne ispunjavaju minimum standarda u borbi protiv trgovine ljudima, ali ulažu značajne napore u tom pravcu.

Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije,[88] s druge strane, ističe da su preduzeti određeni koraci za sprovođenje strategije i akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima, ali kao nedostatak navodi zastarelost strateških i pratećih dokumenata, nedostatak mehanizma praćenja, nedostatak jedinstvene baze podataka o krivičnim prijavama i postupcima, kao i nedostatak prakse obeštećenja žrtava trgovine ljudima. Ucelo, napredak Srbije u ovoj oblasti Izveštaj opisuje kao umeren.

U nekoliko poslednjih godina učinjen je značajan napredak u regulativi vezanoj za položaj žrtava trgovine ljudima[89]. Skupština Srbije je u oktobru 2008. godine usvojila Zakon o strancima (ZOS)[90] koji, između ostalog, u članu 28, predviđa da će

86 Vidi *Izveštaj o trgovini ljudima 2012 – Izveštaj o Srbiji* (jun 2012), dostupno na: http://serbian.serbia.usembassy.gov/izvestaj-o-trgovini-ljudima-2012-srbija.html.

87 Između ostalog, Izveštaj navodi da je potrebno obezbediti da NVO koje imaju iskustvo u pružanju pomoći žrtvama u Srbiji budu uključene i integrisane u sistem pružanja direktne pomoći žrtvama, kako bi se osigurala efikasna briga o njima i podrška u reintegraciji. Dalje, potrebno je energično sudski goniti, osuđivati i kažnjavati počinioce krivičnog dela trgovine ljudima radi seksualnog iskorišćavanja i prinudnog rada, uključujući i službena lica koja su saučesnici u trgovini ljudima. Uz to potrebno je osigurati kontinuirano finansiranje sveobuhvatne pomoći iz državnog budžeta, uključujući i odgovarajuću podršku za nevladine organizacije koje žrtvama pružaju dugoročnu podršku i pomoć u rehabilitaciji, itd. Takođe, kao i u prethodnom Izveštaju, pomenuto je da Vlada odbija direktnu saradnju sa vladom Kosova, što ometa napore da se istraže i krivično gone neki slučajevi prekogranične trgovine ljudima.

88 *Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu*, Brisel, 10. oktobar 2012, str. 76 (http ://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_napredak_2012.pdf)

89 O prethodnim rešenjima vidi *Izveštaj 2008*, I.4.4., *Izveštaj 2009*, I.4.4., *Izveštaj 2010*, I.4.4. i *Izveštaj 2011*, I.4.4.

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

se žrtvi prekogranične trgovine ljudima odobriti privremeni boravak bez prilaganja određenih dokaza (koji su inače potrebni na osnovu stava 1 člana 28 ZOS), ako je to u interesu vođenja krivičnog postupka za krivično delo trgovine ljudima. Međutim, Zakon nije pojasnio da li će ove olakšice žrtva uživati i ukoliko krivični postupak nije pokrenut ili ukoliko žrtva ne želi ili nije u mogućnosti da u njemu učestvuje. U tom smislu, podzakonski akt iz 2004. godine,[91] donet na osnovu ranijeg Zakona o kretanju i boravku stranaca, pružao je širu zaštitu od one predviđene u pomenutoj odredbi novog ZOS.

Dalje, u stavu 5 člana 28 ZOS propisano je da će odgovarajući smeštaj, ishrana i osnovni životni uslovi biti obezbeđeni strancu „iz stava 5 ovog člana," ukoliko je to neophodno. U pitanju je očigledan propust zakonodavca s obzirom da se u stavu na koji se ukazuje uopšte ne pominje „stranac", niti bilo koje drugo lice. Ciljnim tumačenjem se može zaključiti da su smeštaj i ishrana neophodni strancu koji je žrtva trgovine ljudima čiji se opis ne nalazi u petom, već u četvrtom stavu člana 28. Međutim, doslovno tumačenje formulacije ove odredbe ZOS će onemogućavati sprovođenje obaveza obezbeđivanja smeštaja, ishrane i osnovnih životnih uslova, propisanih na teret budžeta države.

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

Tokom godine nastavljeno je sa ulaganjem napora nadležnih organa u poboljšanje položaja žrtava trgovine ljudima. Najavljeno je otvaranje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.[92] Uz to, Radna grupa formirana pri Ministarstvu pravde zaključila je rad na Posebnom protokolu o postupanju pravosudnih organa u zaštiti lica koje su žrtve trgovine ljudima u Republici Srbiji.[93] Tokom godine, izrađen je i nacrt Pravilnika o minimalnim standardima zaštite žrtava trgovine ljudima u socijalnoj zaštiti.[94] Takođe, najavljeno je osnivanje fonda za pomoć i podršku rehabilitaciji žrtava trgovine ljudima.[95] Nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima izjavio je „da je vreme da se suočimo s time da prinudna udaja nije stvar

91 Ministar unutrašnjih poslova Republike Srbije je u julu 2004. godine doneo Instrukciju o uslovima odobrenja privremenog boravka stranim državljanima žrtvama trgovine ljudima, prema kojoj se žrtvi trgovine ljudima može odobriti privremeni boravak iz humanitarnih razloga u trajanju od: 3 meseca, u cilju pružanja zaštite i pomoći u oporavku i povratku u zemlju porekla ili prethodnog prebivališta; 6 meseci ukoliko sarađuje sa organima vlasti u otkrivanju krivičnih dela i izvršilaca; jedne godine ukoliko aktivno učestvuje u sudskom postupku kao svedok ili oštećeni, kao i u slučaju kada to zahtevaju razlozi njene lične bezbednosti (vidi *Izveštaj 2004,* I.4.4.3).

92 Centar za žrtve trgovine ljudima, *Beta*, 15. mart.

93 Osnovni Protokola ciljevi bili su davanje smernica za što efikasniju identifikaciju žrtava kako bi im bila pružena adekvatna zaštita i efikasno vođenje krivičnog postupka sa posebnim osvrtom na odnos prema žrtvi. Protokol je 24. aprila objavljen na službenoj internet prezentaciji Ministarstva.

94 Informacija Nacionalnog koordinatora članovima Tima za borbu protiv trgovine ljudima, 17. maj.

95 *Blic*, 8. april, str. 6.

kulture ili tradicije, već da je to drastično kršenje dečjih i ljudskih prava", čime je poslao važnu poruku o neprihvatljivosti prakse prinudnih brakova u Srbiji.[96]

Održan je i veći broj manifestacija sa ciljem da se skrene pažnja na problem trgovine ljudima.[97] Iako je napor koji ulažu određeni predstavnici nadležnih institucija uočljiv,[98] broj preventivnih aktivnosti finansiranih isključivo iz budžeta Republike Srbije je zanemarljiv.

Nevladine organizacije, nezavisna tela i mediji ukazivali su na nekoliko problema u ovoj oblasti. Među njima su se isticali konstantan porast broja slučajeva u kojima su žrtve trgovine deca, povećanje broje slučajeva trgovine (muškarcima) u svrhu radne eksploatacije,[99] problematičnost položaja žrtve u postupku,[100] kao i korišćenje dece u svrhu prosjačenja i problemi sa kojima se nadležni organi susreću u pokušaju da se suprotstave ovom obliku eksploatacije dece.[101] Kao izazov isticana je i nedovoljna obučenost i senzibilisanost radnika socijalnih službi u čijoj su nadležnosti ovi problemi.[102] Oslanjajući se na rezultate istraživanja međunarodnih nevladinih organizacija, mediji su izveštavali i o problemu prinudnih brakova kroz prizmu slučaja prinudnih brakova čije su žrtve u Nemačkoj bile državljanke Srbije.[103]

Zabrinjava i činjenica da se broj slučajeva trgovine ljudima čije su žrtve deca, uprkos naporima, iz godine u godinu ne smanjuje. U svom saopštenju povodom Međunarodnog dana dece, ASTRA navodi da je početkom novog milenijuma broj dece žrtava bio izrazito mali, da bi u poslednjih pet godina taj broj drastično porastao i sada iznosi oko 40% od ukupnog broja identifikovanih žrtava. Od 2007, skoro sva deca žrtve sa kojima je ASTRA došla u kontakt bila su državljani Srbije. Uprkos sve većem broju identifikovane dece žrtava, u Srbiji još uvek ne postoji

96 *Ibid.*

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

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

99 *Dojče vele*, 4. april; Fonet, 19. jun; *Novosti*, 19. jun; *Tanjug*, 19. jun; *Kurir*, 1. septembar i *Blic*, 7. i 8. oktobar.

100 U vezi krivičnog gonjenja osumnjičenih za trgovinu ljudima i postupka pred sudom uopšte, predstavnici civilnog sektora tokom godine isticali su zabrinutost zbog činjenice da još uvek pojedine sudije pokazuju nerazumevanje problema trgovine ljudima, pa dolazi do sekundarne viktimizacije žrtava tokom postupka. Takođe i dalje povremeno dolazi to pritvaranja, zatvaranja ili kažnjavanja žrtava, pa čak i sudskog gonjenja zbog nezakonitih dela koja su one počinile, a koja su direktna posledica njihovog statusa žrtava trgovine ljudima. Takvo postupanje je rezultat činjenice da ih pojedini pripadnici nadležnih službi ne prepoznaju kao žrtve. Vidi *Izveštaj o trgovini ljudima 2012 – Izveštaj o Srbiji* (jun 2012); http://serbian.serbia.usembassy.gov/izvestaj-o-trgovini-ljudima-2012-srbija.html, Vidi takođe i *Tanjug*, 21. februar i *Položaj žrtava trgovine ljudima u sudskom postupku – Analiza pravosudne prakse za 2012. godinu,* ASTRA, str. 23

101 *Blic*, 30 mart i 2. jul; *B92*, 1 jul i *Tanjug*, 14. jul.

102 *Danas*, 2. jul.

103 *Ibid.*

sklonište za žrtve trgovine ljudima koje je prilagođeno deci niti specijalni programi za oporavak i reintegraciju prilagođeni njihovom uzrastu.[104]

Ažurirani i pouzdani podaci o broju dece koja prose u Srbiji ne postoje, ali se smatra da je taj broj veći od 1.000.[105] Istraživanja sprovedena na tu temu[106] identifikovala su čitav niz hroničnih problema. Jedan od njih je da tačan broj dece koja prosjače nije moguće ni pretpostaviti, s obzirom na specifičnost ove pojave i činjenice da ne postoje evidencije i jedinstvena metodologija evidentiranja pojave. Ne postoji ni ujednačen stav stručnjaka o tome šta je dečje prosjačenje, pa stoga izostaju i planske mere kojima bi se uticalo na rešenje problema.[107]

Do zaključenja rada na Izveštaju, Centar nije došao do podataka da je tokom ove godine ijedna žrtva trgovine ljudima u Srbiji dobila obeštećenje za kršenje svojih prava.[108]

Nevladine organizacije su tokom godine u više navrata posebno skretale pažnju na porast trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije[109] i pozvale na aktivniju ulogu u bavljenju ovim pitanjem aktere kao što su sindikati, Nacionalna služba za zapošljavanje i ministarstva ekonomije, rada i socijalne politike.

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

Posmatrano iz ugla poštovanja ljudskih prava, ključni problemi leže u činjenici da ne postoji dovoljno adekvatan odgovor na porast broja žrtava trgovine ljudima među decom i mladima, na porast broja žrtava trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, na pojavu prosjačenja. Takođe, obeštećenje za teško kršenje njihovih prava nije dostupno žrtvama, žrtve seksualne eksploatacije mogu se dodatno kažnjavati zbog odavanja prostituciji. Odgovor države na kršenje prava žrtava trgovine ljudima

104 Saopštenje povodom Međunarodnog dana dece, ASTRA, 20. novembar. Vidi i *E-novine*, 20. novembar.

105 *B92*, 1. jul i *Tanjug*, 14. jul.

106 Istraživanja „Dečje prosjačenje u Vojvodini" (2011) i „Dečje prosjačenje u Republici Srbiji" (2011) rezultat su projekta koji su u regionu Zapadnog Balkana realizovale državne i regionalne institucije ombudsmana, članice Mreže ombudsmana za decu u jugoistočnoj Evropi. U realizaciji istraživanja u Srbiji učestvovao je i Centar za integraciju mladih iz Beograda, a podršku je pružio *Save the Children Norway*. Vidi više na internet stranicama Pokrajinskog ombudsmana i Zaštitnika građana.

107 Vidi više u *Izveštaj 2011,* I.4.4.

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

109 *Tanjug*, 1. mart i 19. jun; *Dojče vele*, 4. april; *Fonet*, 19. jun; *Novosti*, 19. jun i *Beta*, 18. oktobar.

110 Apel Vladi Srbije – Spasite živote, pustite srpske prostitutke da se bave svojim poslom, *Telegraf.rs*, 31. jul.

još uvek nije u potpunosti adekvatan. U cilju postizanja punog uživanja propisanih prava, treba raditi podjednako i na unapređenju zakonskog okvira i prakse.

3.3. Trgovina ljudskim organima

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

Jednostavnom internet pretragom lako je uočiti da ponuda i potražnja za ljudskim organima i u Srbiji i u regionu postoji.[113] Kao razlog se uglavnom ističe

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

112 Konvencija Saveta Evrope o ljudskim pravima i biomedicini (čl. 21) i njen Dodatni protokol o transplantaciji organa i tkiva ljudskog porekla (čl. 21 i 22) i Preporuka 1611 (2003) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o trgovini organima (čl. 12 i čl. 14, st. (iii), t. (e)) insistiraju na zabrani korišćenja ljudskog tela i organa u cilju sticanja materijalne koristi, zabrani oglašavanja prodaje ili potrebe za organima ili tkivima uz nuđenje ili traženje materijalne ili njoj slične koristi, na izmeni krivičnog zakonodavstva u cilju utvrđivanja odgovornosti trgovaca, posrednika, lekara, medicinskih tehničara, laboranata i drugih uključenih u proceduru ilegalne transplantacije, kao i medicinskog osoblja koje daje informacije i ohrabruje na proces ilegalne transplantacije ili koje je angažovano da pruža negu u procesu oporavka licu koje je kupac organa, a ne obavesti nadležne organe da je u pitanju slučaj ilegalne transplantacije. Vidi http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1611.htm, http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/164.htm, http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/186.htm.

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

teška socijalna situacija.[114] To ukazuje da među građanima postoji svest o pojavi i funkcionisanju crnog tržišta ljudskih organa, a posredno govori i da je siromaštvo u određenim delovima zemlje doseglo kritičnu tačku.

Mediji su tokom godine prenosili izveštaje iz strane štampe u kojima je Srbija bila podcrtana kao zemlja porekla trgovine organima, predominantno zbog drastično rastućeg siromaštva.[115]

U praksi u ovoj godini nije bilo pokrenutih postupaka koji bi se ticali trgovine ljudskim organima.

3.4. Krijumčarenje ljudi

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

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

Broj izveštaja o slučajevima krijumčarenja ljudi preko teritorije Republike Srbije ka zemljama Zapadne Evrope iz godine u godinu postaje sve veći. [116] Putevi ilegalnih migracija vode preko Srbije u Hrvatsku, Mađarsku i dalje u zemlje EU. Kao krijumčari pojavljuju se uglavnom državljani Srbije, dok su krijumčarena lica poreklom uglavnom iz azijskih i afričkih zemalja. U svim zabeleženim slučajevima, krijumčarena lica kažnjavana su zbog kršenja odredbi Zakona o zaštiti državne granice i Zakona o strancima, a sankcije su bile novčana kazna i/ili zatvor i/ili zabrana ulaska u Srbiju određeni period vremena.

114 *Blic,* 3. jun.

115 *Blic* 3. i 30. jun i *E-novine*, 4. jun.

116 *Blic*, 30. januar, 6. i 22. februar, 12. mart, 25. april, 24. maj i 20. oktobar; *Beta*, 4. mart i 5. novembar; *Tanjug*, 14. jun, 27. i 28. septembar, 14. decembar i *Fonet*, 31. avgust i dr.

3.5. Prinudni rad

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

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

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

U pogledu rada osuđenih lica, Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *De Wilde, Ooms, Versyp protiv Belgije*[118] zauzeo stav da zatvorenički rad koji u sebi ne sadrži elemente rehabilitacije nije u skladu sa članom 4, st. 2 EKPS. U odredbama o radnoj obavezi osuđenika ZIKS (čl. 86–100) ističe se rehabilitacioni element rada osuđenih lica. Relevantne odredbe domaćeg zakonodavstva su u tom smislu usklađene s međunarodnim standardima.

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

PGP ne predviđa apsolutnu zabranu derogacije odredbi iz stava 3, člana 8 PGP. U skladu s tim je i član 26, st. 4 Ustava koji određuje koje se situacije neće smatrati prinudnim radom i tu nabraja obavljanje rada ili službe lica na vojnoj službi, kao i obavljanje rada ili službe za vreme ratnog ili vanrednog stanja, u skladu sa merama propisanim prilikom proglašenja ratnog ili vanrednog stanja.

Međutim, propuštanjem da se tačno odredi dužina trajanja obaveze prinudnog rada u Zakonu o odbrani stvoren je prostor za proizvoljno određivanje trajanja

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

118 ECHR, App. No. 2832/66 (1971).

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

radne obaveze građana u vreme ratnog i vanrednog stanja, što predstavlja odstupanje od međunarodnog standarda. Odredbe ovog zakona je stoga neophodno uskladiti s Konvencijom MOR br. 29 o prinudnom radu koja u članu 12, st. 1 propisuje maksimalan period od 60 dana u periodu od 12 meseci kao vreme tokom kojeg lice može biti primorano na prinudan ili obavezan rad.[120]

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

3.6. Preporuke

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

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

4. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti

4.1. Zabrana samovoljnog hapšenja i lišenja slobode

Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti prevashodno se odnosi na slobodu od samovoljnog i neopravdanog lišenja slobode. Izuzeci od ovog prava moraju se usko tumačiti.[121] Ono ne obuhvata ograničavanje slobode kretanja manjeg intenziteta.[122] Pitanje da li je neko bio lišen slobode razmatra se u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja. Pri tom se mora povesti računa o čitavom nizu faktora kao što su „priroda, trajanje, dejstvo ili način izvršenja kazne ili mere o kojoj se radi".[123] Zahtev za zakonitim lišenjem slobode i zabrana samovolje ne odnose se samo na lišenje slobode u krivičnom postupku, nego na sve slučajeve lišenja slobode, npr. usled duševne bolesti, skitnje, zavisnosti od alkohola ili narkotika itd.[124] Prema praksi Evropskog suda, ove situacije obuhvataju i smeštanje pojedinaca u psihijatrijske bolnice ili ustanove socijalne zaštite,[125] zadržavanje u tranzitnim zonama na aerodromima,[126] ispitavanje u policijskoj stanici,[127] zaustavljanje i pretresanje od strane policije,[128] kućni pritvor,[129] itd. Ovo pravo obuhvata niz procesnih garantija koje imaju za cilj da spreče nezakonito i samovoljno lišenje slobode i to pravo na obaveštenje o razlozima hapšenja i o optužbi, na hitno izvođenje pred sudiju i oslobađanje, na žalbu i naknadu štete. Konačno, države moraju precizno da definišu slučajeve u kojima je lišenje slobode opravdano, kao i da obezbede sudsku kontrolu zakonitosti lišenja slobode. Uz to, prema tumačenju Komiteta za ljudska prava, države imaju obavezu da preduzmu „razumne i odgovarajuće" mere da zaštite lični integritet svakog pojedinca od povreda koje mu drugi mogu naneti.[130]

Ustav Srbije garantuje svakom licu pravo na ličnu slobodu i bezbednost i dopušta lišenje slobode „samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom" (čl. 27, st. 1). Lice lišeno slobode mora biti u roku od 48 sati predato nadležnom

---

121 *McKay protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 543/03 (2006).

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

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

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

125 *Shtukaturov protiv Rusije*, ECHR, App. No. 44009/05, (2008); *Stanev protiv Bugarske*, ECHR, App.No. 36760/06 (2012).

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

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

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

129 *Dacosta Silva protiv Španije*, ECHR, App. No. 69966/01, (2006).

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

sudu ili oslobođeno. (čl. 29, st. 2 Ustava). Pritvor može odrediti samo sud ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka (čl. 30, st. 1 Ustava) i svodi se na najkraće neophodno vreme (čl. 31, st. 1 i 2 Ustava).

ZKP uspostavlja pravilo da jedino nadležni sud može odrediti pritvor i to samo u zakonom određenim slučajevima i pod rezervom opšte odredbe da se to može učiniti samo ako se ista svrha ne može ostvariti drugom merom (čl. 141–143). Odluku o određivanju pritvora donosi istražni sudija ili veće i to po saslušanju okrivljenog, izuzev ako poziv za saslušanje nije mogao da mu bude uručen zbog nedostupnosti ili neprijavljivanja promene adrese ili ako postoji opasnost od odlaganja. Rešenje o određivanju pritvora predaje se licu na koje se odnosi u času lišenja slobode, a najdocnije u roku od 12 sati od časa lišenja slobode, odnosno privođenja istražnom sudiji. Protiv ovog rešenja pritvoreni može izjaviti žalbu veću. Žalba ne zadržava izvršenje (čl. 143, st. 3). O žalbi se odlučuje hitno – u roku od 48 sati. Trajanje pritvora mora biti svedeno na najkraće potrebno vreme. Na žalost, uvid u praksu pokazuje da sudovi često izbegavaju da o zakonitosti pritvora odlučuju pre donošenja konačne odluke kojom se krivični postupak okončava.

Novi Zakonik o krivičnom postupku[131] predviđa potpuno novi model istrage – model tužilačke istrage i određuje drugačija ovlašćenja i odgovornosti u krivičnom postupku tako što ovlašćuje javnog tužioca da sprovodi istragu i zaključuje sporazum o priznanju krivičnog dela i sporazum o svedočenju (čl. 43).

Policija može građane lišiti slobode na određeno vreme po više osnova. ZKP dozvoljava zadržavanje osumnjičenog od strane organa unutrašnjih poslova ili tužioca, ali samo kao meru koja se izuzetno primenjuje (čl. 229). Ova mera se može primeniti radi prikupljanja obaveštenja ili saslušanja lica ako postoji bilo koji razlog predviđen za određivanje pritvora (čl. 227, st. 1) ali i prema osumnjičenom pozvanom radi prikupljanja obaveštenja (čl. 226, st. 7) i građaninu koji u toku prikupljanja obaveštenja počne da se smatra osumničenim (čl. 226, st. 7). Svrha određivanja zadržavanja lica koja se smatraju osumnjičenim a ne postoji razlog za određivanje pritvora je nejasna. Naime, ukoliko se prikupljanje obaveštenja ili saslušanje osumnjičenog ne može obaviti u roku od 4 sata, koliko je propisano zakonom, a ne postoje osnovi za određivanje pritvora (opasnost od bekstva, uništavanje ili sakrivanje dokaza ili ometanje postupka, ponavljanje krivičnog dela itd.) nejasno je zašto je neophodno ta lica lišiti slobode. S druge strane, ukoliko postoji neki od razloga za određivanje pritvora zadržavanje se može odrediti po osnovu člana 227, stav 1.[132] U periodu od januara do oktobra 2012. ukupno je zadržano 4.459 lica no osnovu člana 229 ZKP.[133] Veliki broj zadržanih lica u navedenom periodu ukazuje da zadržavanje od strane policije ne predstavlja meru izuzetne prirode kako je to propisano ZKP.

131 Primena Novog zakonika o krivičnom postupku je usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama zakonika o krivičnom postupku 24. decembra 2012. odložena za 1. oktobar 2013. godine.

132 O zadržavanju osumnjičenog po novom ZKP vidi više u *Izveštaj 2011*, I.4.5.1.

133 Odgovor MUP na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

Podaci o broju lica zadržanih od strane policije po drugim zakonskim osnovama u navedenom periodu nisu dostupni.[134]

Najvažnija garantija položaja osumnjičenog je obaveza da bude saslušan u prisustvu branioca. Zakon predviđa da će se saslušanje osumnjičenog odložiti do dolaska branioca, a najduže osam sati. Ako ni tada prisustvo branioca nije obezbeđeno, policija će lice odmah osloboditi ili ga sprovesti nadležnom istražnom sudiji.[135]

Lice koje je od strane organa unutrašnjih poslova pozvano radi prikupljanja obaveštenja, a nije se odazvalo, može se prinudno dovesti samo ako je u pozivu bilo na to upozoreno (čl. 226 ZKP). Prikupljanje obaveštenja od istog lica može trajati najduže 4 sata (čl. 226, st. 3).[136] Ukoliko u toku prikupljanja obaveštenja organ unutrašnjih poslova oceni da se pozvani građanin može smatrati osumnjičenim, dužan je da ga odmah obavesti o delu za koje se tereti i o osnovama sumnje, o pravu da uzme branioca i ostalim pravima koja ima osumnjičeni, u skladu sa odredbama ZKP (čl. 226, st. 8).[137]

Zakon o policiji predviđa mogućnost zadržavanja lica koje remeti ili ugrožava javni red ako javni red nije moguće drukčije uspostaviti, odnosno ako ugrožavanje nije moguće drukčije otkloniti. Zadržavanje se određuje rešenjem na koje zadržano lice ima pravo žalbe nadležnom sudu, a može da traje najduže 24 časa (čl. 53). Policija je takođe obavezna da do istrežnjenja, a najviše 12 sati zadrži vozača kod koga je utvrđena teška, veoma teška ili potpuna alkoholisanost i/ili je pod dejstvom psihoaktivnih supstanci. Zadržavanje se određuje naredbom policijskog službenika (čl. 283 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima).[138] Ova odredba može biti problematična jer predviđa obavezno zadržavanje bez razmatranja okolnosti svakog pojedinačnog slučaja odnosno primene manje strogih mera (privremeno oduzimanje vozila, pratnja do mesta prebivališta ili bolnice itd.) koje takođe mogu da zaštite javni interes tj. spreče alkolisanog vozača da nastavi s vožnjom.[139]

Zakon o vanparničnom postupku[140] (ZVP) predviđa mogućnost zadržavanja lica u neuropsihijatrijskoj ustanovi zatvorenog tipa. Ona se primenjuje na lica kod kojih je zbog prirode bolesti neophodno da budu ograničeni u slobodi kretanja ili opštenja sa spoljnim svetom (čl. 45, st. 1) odnosno ukoliko je priroda duševne bolesti takva da može da ugrozi život bolesnika ili život drugih lica ili imovinu (čl. 44 Zakona o zdravstenoj zaštiti). Ovi uslovi su postavljeni suviše široko pre svega zato što ne postoji obaveza državnih organa da prethodno razmotre primenu drugih,

134 *Ibid.*

135 O zadržavanju osumnjičenog po novom ZKP vidi više u *Izveštaj 2011*, I.4.5.1.

136 *Ibid.*

137 *Ibid.*

138 Više o nekim odredbama o zadržavanju koje nisu u skladu s međunarodnim standardima vidi u *Izveštaj 2010*, I.4.5.1.1.

139 Vidi *Kharin protiv Rusije*, ECtHR, App. No. 37345/03 (2011) st. 35.

140 *Sl. glasnik SRS*, 25/82, 48/88, 46/95 i 18/05.

manje strogih mera. Zakonski okvir ne naglašava da osnov prinudnog zadržavanja može biti lečenje tj. tretman bolesnika, da veštačenje pacijenta mora biti izvršeno od strane nezavisnih medicinskih struènjaka, obaveznu periodičnu sudsku kontrolu lišenja slobode,[141] obavezu suda da ostvari neposredan kontakt sa licem o čijem zadržavanju odlučuje.[142] Lica koja su prinudno zadržana nemaju ni odgovarajuću pravnu pomoć.

Evropski sud je u više navrata naglašavao da pojedinac ne može biti lišen slobode kao „duševno poremećeno lice“[143] osim ako nije pozdano dokazano, na osnovu objektivne medicinske ekspertize, da boluje od mentalnog poremećaja koji mora biti takve vrste i stepena da zahteva obavezno zadržavanje (u cilju lečenja ili kako ne bi ugrozilo sebe ili druga lica[144]). Opravdanost zadržavanja zavisi od trajnosti takvog poremećaja.[145] Prisilna hospitalizacija radi lečenja može se preduzeti „samo kao krajnje sredstvo, kada manje invazivne alternative nisu dostupne i samo ako zaista doprinosi poboljšanju zdravstvenog stanja, bez nametanja nesrazmernog tereta na lica u pitanju“.[146]

Od početka 2012. do novembra iste godine samo Osnovni sud u Nišu je doneo 1.273 rešenja o zadržavanju u zdravstvenoj organizaciji, dok je Osnovni sud u Beogradu u istom periodu doneo 230 rešenja.[147] Na osnovu uvida u određeni broj rešenja koje je Osnovni sud u Nišu dostavio Beogradskom centru može se zaključiti da su obrazloženja rešenja o zadržavanju sastoje od jedne identične rečenice sa stereotipnim pozivanjem na „duševnu bolest“ i potrebu zadržavanja u bolnici u cilju lečenja i staranja. U rešenjima se ne citira medicinsko veštačenje i ne objašnjava zašto je lišenje slobode neophodno u cilju lečenja i staranja.

CPT u svom izveštaju objavljenom 2012. navodi niz zabrinjavajućih praksi i postupaka po pitanju prinudnog zadržavanja u Srbiji.[148] Naime, veštačenje ne

141 Zakon o vanparničnom postupku predviđa da vreme zadržavanja ne sme biti duže od jedne godine i obavezu zdravstvene organizacije da dostavlja povremene izveštaje o zdravstvenom stanju zadržanog lica član 51.

142 Zakon o vanparničnom postupku u članu 38, stav 2 navodi da se veštačenje vrši u prisustvu sudije, sem kada se obavlja u stacionarnoj zdravstvenoj organizaciji. Ova odredba je nelogična jer se veštačenje prilikom nedobrovoljne hospitalizacije uvek vrši u zdravstvenoj organiziaciji.

143 Tačka (e) član 5, stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

144 Predmet *Hutchison Reid protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 50272/99, st. 52.

145 Predmet *O. H. protiv Nemačke*, ECtHR, App. No. 4646/08, (2011), stav 77.

146 *Pleso protiv Mađarske*, ECtHR, App. No. 41242/08, (2012), stav 66.

147 Podaci dobijeni na osnovu Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, Broj rešenja o zadržavanju donetih pred drugim sudovima je znatno manji, Tako je Osnovni sud u Vršcu doneo 30 rešenja, Osnovni sud u Pančevu 23 rešenja dok su svi ostali sudovi doneli po nekoliko rešenja o zadržavanju. Veliki broj rešenja o zadržavanju u zdravstvenoj organizaciji u Nišu može se objasniti praksom Specijalne psihijatrijske bolnice Gornja Toponica po pitanju nedobrovoljne hospitalizacije. Naime, po nalazima CPT, sva lica koja dovedu članovi porodice ili policija smatraju se nedobrovoljno hospitalizovanim i u skladu s tim se pokreće postupak njihovog zadržavanja pred Osnovnim sudom u Nišu. Vidi CPT, *Srbija, 2011*, stav 134.

148 CPT je 2011. posetio Specijalnu psihijatrijsku bolnicu Gornja Toponica kod Niša i Specijalnu psihijatrijsku bolnicu „dr Laza Lazarević“ u Beogradu. Vidi CPT*, Srbija, 2011*, stavovi 105-141.

obavljaju nezavisni medicinski stučnjaci, pacijenti koji se lišavaju slobode nemaju pristup delotvornoj pravnoj pomoći, i čak ne dobijaju kopije sudskih odluka (st. 132),[149] a u nekim slučajevima donošenje odluke o zadržavanju lica prevazilazi zakonom propisan rok.[150] Ukoliko sud održava ročišta u ustanovi, što nije uvek slučaj, dešava se da tome pristupa formalno i bez posvećivanja dovoljno vremena i pažnje svakom pojedinačnom slučaju.[151] Pitanje dobrovoljnosti smeštaja u ovim ustanovama je takođe sporno.[152] Tako je CPT utvrdio da je pravni status više od 400 pacijenata u Specijalnoj psihijatrijskoj bolnici Gornja Toponica nejasan i da može da predstavlja lišenje slobode bez pravnog osnova (st. 136). Sporan je i postupak naknadne promene pravnog statusa pacijenta sa nedobrovoljnog na dobrovoljni koji se sprovodi bez ikakve pravne procedure već se samo naznačava u zdravstvenom kartonu bez potpisa pacijenta (st. 135).

Poseban problem predstavlja činjenica da u psihijatrijskim bolnicama boravi veliki broj pacijenata za čijom hospitalizacijom je prestala potreba. Tako je CPT utvrdio da oko 40% od ukupnog broja pacijenata (727 lica) boravi u Specijalnoj psihijatrijskoj bolnici Gornja Toponica iako su se ispunili uslovi za njihovo otpust (st. 106). U tom smislu potrebno je razviti strukture u zajednici za prijem lica sa psihičkim smetnjama.

Za smeštaj lica lišenih poslovne sposobnosti u ustanovu socijalne zaštite ili psihijatrijsku bolnicu saglasnost daje njihov staratelj koga postavlja organ starateljstva tj. Centar za socijalni rad. Trenutno u ustanovama socijalne zaštite i psihijatrijskim bolnicama u Srbiji boravi više od 3.554 lica koja su lišena poslovne sposobnosti ili nad kojima je produženo roditeljsko pravo.[153] Pribiližno 75% korisnika ustanova socijalne zaštite za smeštaj osoba sa invaliditetom je pod starateljstvom (38% je pod neposrednim starateljstvom dok su u ostalim slučajevima staraoci srodnici ili bliske osobe).[154]

---

149 Ovo je utvrdio i NPM prilikom posete Specijalnoj psihijatrijskoj bolnici „Sveti Vračevi", vidi prepruku 33088 od 17.12. 2012 dostupnu na internet stranici http://ombudsman.npm.rs/.

150 U Gornjoj Toponici taj rok može da bude čak i šest nedelja. Vidi CPT*, Srbija, 2011*, fusnota 89.

151 CPT je utvrdio da je na ročištu održanom u Gornjoj Toponici za 3,5 sata saslušano 94 lica, tj svakom licu je posvećeno 2 minuta i 20 sekundi. Vidi CPT*, Srbija, 2011*, fusnota 89.

152 Sumnju u relevantnost volje lica smeštenih u Specijalnoj psihijatrijskoj bolnici „Sveti Vračevi" izrazio je i NPM. vidi preporuku 33088 od 17.12. 2012 dostupnu na internet stranici http://ombudsman.npm.rs/.

153 Ova brojka je dobijena putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i podataka dostupnih u izveštajima organizacija koja su posećivale neku od ustanova tokom 2012 godine. Ona ne predstavlja konačnu procenu. Naime, neke od ustanova nisu imale tačne podatke, neke nisu odgovorile na zahtev. U svakom slučaju, ovo je najkonzervativnija procena. Broj lica koja su smeštena na osnovu saglasnosti staratelja može biti samo veći. podacima dobijenim putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

154 *Izveštaj o radu ustanova socijalne zaštite za smeštaj dece i mladih za 2011. godinu*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, str. 39, *Izveštaj o radu ustanova socijalne zaštite za smeštaj odraslih lica za 2011. godinu*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, str. 11. Oba izveštaja mogu se naći

Za smeštaj većine njih, prema odgovorima ustanova u pitanju, postoji saglasnost staratelja ili privremenog staratelja. Ipak, jedan broj korisnika koji u ustanovama boravi duže vreme smešten je bez ikakvog pravnog osnova tj. bez saglasnosti staratelja. Uvid u pravo stanje otežava i činjenica da neke od ustanova u svojoj dokumentaciji nemaju odgovarajuće podatke tj. ne mogu da utvrde osnov boravka korisnika. Iz podataka dobijenih od psihijatrijskih bolnica i ustanova socijalne zaštite vidljiva je praksa da se „dobrovoljan" prijem pacijenata vrši i uz saglasnost privremenog staratelja, koji se postavlja protivniku predlagača u postupku lišenja poslovne sposobnosti.[155] Ova praksa nije u skladu sa nacionalnim propisima.[156]

Iako se ovakav smeštaj prema nacionalnim propisima ne smatra lišenjem slobode ova lica ne mogu da napuste ustanovu[157] bez odobrenja staratelja te takav smeštaj može da predstavlja lišenje slobode.[158] S obzirom da je do oduzimanja poslovne sposobnosti došlo usled mentalnog poremećaja on je ujedno jedini prihvatljivi osnov lišenja slobode ovih lica. Zato ova lišenja slobode moraju zadovoljiti prethodno navedene zahteve koje se odnose na lišenje slobode „duševno poremećenih lica" tj. tačka (e) član 5, stav 1 Evropske konvencije.[159] Sa druge strane, jasno je da objektivna potreba za smeštajem i socijalnom pomoći ne sme automatski voditi nametanju mera koje podrazumevaju lišenje slobode.[160] U tom smislu Evropski sud

---

na: http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=160&Itemid=157.

155 Ova praksa je uočena u nekoliko ustanova socijalne zaštite i jednoj psihijatrijskoj bolnici, što ne znači da se ne primenjuje i u drugim ustanovama. Naime, Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja je bio tako formulisan da nije zahtevao eksplicitno izjašnjavanje na pitanje da li postoje korisnici koji su smešteni samo na osnovu saglasnosti privremeno staratelja. NPM je takođe uočio ovu praksu u Specijalnoj psihijatrijskoj bolnici „Sveti Vračevi" i preporučio da se sa njom prekine. Vidi prepruku 33088 od 17.12. 2012 dostupnu na internet stranici http://ombudsman.npm.rs/.

156 Organ starateljstva može da postavi privremenog staratelja poslovno sposobnom licu ako proceni da je to neophodno radi privremene zaštite njegove ličnosti, prava ili interesa.... Odlukom o postavljanju privremenog staratelja određuje se pravni posao ili vrsta pravnog posla koju on može preduzeti u zavisnosti od okolnosti svakog konkretnog slučaja (čl. 132 Porodičnog zakona). Prema tome, privremeni staratelj može biti ovlašćen da obavlja pojedine pravne poslove a ne da odlučuje o smeštaju štićenika tj. o njegovm lišenju slobode.

157 Evropski sud u tom smislu navodi da „činjenica da je jedna osoba lišena poslovne sposobnosti ne znači nužno da nije u stanju da razume situaciju u kojoj se nalazi" *D. D. protiv Litvanije*, ECHR, App. No 13469/06, (2012), stav 150. Takođe svaka zaštitna mera treba, što je moguće više, da odražava želje osoba koje su u stanju da iskažu svoju volju. Netraženje njihovog mišljenja moglo bi stvoriti situaciju zoupotrebe, te ugroziti uživanje prava ranjivih osoba. Prema tome, svaka mera preduzeta bez prethodnih konsultacija sa zainteresovanom osobom će, u pravilu, tražiti detaljno ispitivanje. Stanev protiv Bugarske, ECHR, App. No. 36760/06 (2012), stav 153.

158 *Stanev protiv Bugarske*, ECtHR, App. No. 36760/06 (2012), stav 132. Istog stava je i CPT. Vidi CPT*, Srbija, 2007*, st. 175.

159 *Ibid.* st. 154 i 155.

160 *Ibid.* st. 153.

naglašava da, imajući u vidu značaj prava na slobodu u demokratskom društvu, pojedinac ne može da izgubi zaštitu koju pruža Konvencija iz jedinog razloga što je možda dozvolio da bude lišen slobode, pogotovo kada je to lice pravno nesposobno da pristane ili se ne složi sa predloženom merom.[161]

Takođe, iako to nije propisano zakonom, u Srbiji postoji zabrinjavajuća praksa uslovljavanja smeštaja u ustanove socijalne zaštite lišavanjem poslovne sposobnosti.[162] Na vezu između lišenja poslovne sposobnosti i tzv. insitucionalizije (smeštanje u ustanove socijalne zaštite ili psihijatrijske bolnice) ukazuje i istraživanje sudske prakse u postupku oduzimanja i vraćanja poslovne sposobnosti u Srbiji koje je sproveo Beogradski centar za ljudska prava i MDRI-Srbija. Naime, u 57 odsto analiziranih predmeta osobe lišene poslovne sposobnosti bile su institucionalizovane.[163]

4.2. Pravo na obaveštenje o razlozima hapšenja i o optužbi

Drugi stav člana 9 PGP garantuje pravo svakog uhapšenog lica da bude obavešteno o razlozima lišenja slobode „u trenutku hapšenja" i pravo na obaveštenje o ma kakvoj optužbi protiv njega, i to bez odlaganja, odnosno „u najkraćem roku" (*promptly*). Evropski sud naglašava da se svakom uhapšenom licu moraju saopštiti na jednostavnom netehničkom jeziku koji može da razume, suštinske pravne i činjenične osnove za njegovo hapšenje, kako bi moglo, ako nađe za shodno, da ospori njihovu zakonitost pred sudom.[164] Ovo pravo imaju sve osobe lišene slobode uključujući i osobe sa mentalnim smetnjama.[165]

Ustav propisuje da se „lice koje je lišeno slobode od strane državnog organa 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"(čl. 27 st. 2).

Odredbe ZKP u skladu su s međunarodnim standardima, pošto okrivljeni, odnosno osumnjičeni ima pravo da u najkraćem roku, a najkasnije na prvom saslušanju podrobno i na jeziku koji razume, bude obavešten o delu koje mu se stavlja na teret, o prirodi i razlozima optužbe i dokazima koji su protiv njega prikupljeni (čl. 4, st. 1, tač. 1).[166]

---

161 *H. L protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 45508/99, (2004).

162 *Izveštaj MDRI-Srbija*, str. 41. Izveštaj je dostupan na http://mdri-s.org/files/Sklonjeni_i_zaboravljeni.pdf.

163 Univerzalnost prava u praksi: analiza primene Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom u odnosu na osobe sa intelektualnim teškocama u Srbiji, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-Srbija, Beograd, 2012, str. 21.

164 *Lazaroski protiv Bivše Jugooslovenske Republike Makedonije*, ECtHR, App. No. 4922/04, (2009).

165 Vidi slučaj *Van Der Leer protiv Holandije*, ECHR, App. No. 11509/85, (1990), st. 27-9.

166 O pravu na obaveštenje o razlozima hapšenja i o optužbi po novom ZKP vidi više u *Izveštaj 2011*, I.4.5.1.1

Osumnjičenom koji to zahteva mora biti omogućeno da neposredno pre prvog saslušanja pročita krivičnu prijavu, zapisnik o uviđaju, nalaz i mišljenje veštaka i zahtev za sprovođenje istrage (čl. 89, st. 3). Lice lišeno slobode ima mogućnost da pokrene postupak pred sudom, odnosno da izjavi žalbu sudu koji je dužan da hitno odluči o zakonitosti lišenja slobode (čl. 5, st. 3, tač. 4).[167]

Pravo na obaveštavanje o razlozima hapšenja predviđeno je i prilikom lišenja slobode na osnovu Zakona o policiji, Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima i Zakona o kontroli državne granice.

Van krivičnopravne oblasti, uprkos eksplicitnoj ustavnoj garanciji, ovo pravo nije propisano zakonom. Tako, Zakon o vanparničnom postupku koji reguliše zadržavanje u zdravstvenoj organizaciji ne propisuje obavezno obaveštavanje zadržanih pacijenata o razlozima lišenja slobode. Osobe lišene poslovne sposobnosti smeštene u ustanove socijalne zaštite i psihijatrijske bolnice na osnovu saglasnosti staratelja se ne smatraju osobama lišenim slobode te takođe nemaju ovo pravo.

4.3. Izvođenje pred sudiju u najkraćem roku i pravo na suđenje ili oslobađanje u razumnom roku

Šta znači termin „u najkraćem roku" teško je odrediti, ali se čini da taj rok ni u izuzetnim slučajevima ne može biti duži od četiri dana, a u normalnim okolnostima on mora biti mnogo kraći.[168] Međunarodni standard zahteva da lice bude izvedeno pred nezavisan i nepristrasan organ (od izvršne vlasti i tužioca).

U pravu Srbije, po pravilu, pritvor određuje ili istražni sudija ili veće, po novom ZKP pritvor takođe određuje sud, na predlog javnog tužioca, pa se može smatrati da je ispunjen standard da odlučuje sudija „ili neki drugi službenik zakonom ovlašćen da vrši pravosudne funkcije".[169]

Tokom pretkrivičnog postupka ovlašćena lica organa unutrašnjih poslova mogu da liše slobode lice ako postoje razlozi za određivanje pritvora, ali su dužna da takvo lice bez odlaganja sprovedu nadležnom istražnom sudiji, osim izuzetno, kada organ unutrašnjih poslova, može lice lišeno slobode ili osumnjičenog zadržati radi prikupljanja obaveštenja ili saslušavanja najduže 48 sati od časa lišenja slobode, odnosno odazivanja na poziv (čl. 227, st. 1 i 229, st. 1). Ako je zbog neotklonjivih smetnji sprovođenje lica trajalo duže od osam sati, istražnom sudiji ovo zakašnjenje mora biti obrazloženo. Istražni sudija će o ovome sačiniti belešku, odnosno zapi-

167 *Ibid.*

168 *Brogan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 11209/84 (1988), st. 33. Vidi i *McKay protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 543/03 (2006) *Medvedev i drugi protiv Francuske*, ECHR, App. No. 3394/03 (2010).

169 Vidi *mutatis mutandis* odluku Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Bezicheri protiv Italije*, ECHR, App. No. 11400/85 (1989), st. 20.

snik. U zapisnik će biti uneta izjava lica lišenog slobode o vremenu i mestu lišenja slobode (čl. 227, st. 3).

Ustav propisuje da pritvor do podizanja optužnice može da traje najduže tri meseca po odluci prvostepenog suda i da se može produžiti odlukom višeg suda još za tri meseca (čl. 31, st. 1). Rok trajanja pritvora počinje da teče od dana pritvaranja, a ako se do isteka tih rokova ne podigne optužnica, okrivljeni se pušta na slobodu (čl. 31, st. 1). Posle podizanja optužnice trajanje pritvora nije ograničeno ustavom ali se svodi na „najkraće neophodno vreme" (čl. 31 st. 2). ZKP detaljnije reguliše određivanje pritvora u redovnom ili skraćenom postupku unutar granica postavljenih Ustavom. On takođe ne ograničava trajanje pritvora nakon stupanja optužnice na pravnu snagu ali predviđa da sudsko veće preispituje osnovanost pritvora svakih mesec dana do stupanja optužnice na pravnu snagu i svaka 2 meseca nakon stupanja optužnice na pravnu snagu (čl. 146, st. 2).

Sud je takođe dužan da prilikom određivanja mere za obezbeđivanje prisustva okrivljenog i za nesmetano vođenje krivičnog postupka (poziv, dovođenje, zabrana napuštanja boravišta, jemstvo i pritvor) ne primenjuje težu ukoliko se ista svrha može postići i blažom merom odnosno da, kada se za to steknu uslovi, po službenoj dužnosti zameni težu blažom merom (čl. 133).

Osnovni problem vezan za pritvor je što je on u sudskoj praksi najzastupljenija mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog. Broj pritvorenika se značajno uvećao u 2010. Naime 1. januara 2010. godine 2.601 lica je boravilo u pritvoru dok je 31. decembra iste godine taj broj iznosio 3.332 lica. Krajem 2011. iznosio je 3.102 lica[170] dok je procena da krajem 2012. više od 3.000 lica boravi u pritvoru.[171] Čini se da je osnovni problem rutinsko podvođenje okrivljenih pod neki od osnova za određivanje pritvora propisanih člana 142 ZKP bez razmatranja drugih mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog na suđenju odnosno zamene teže blažom merom kao i široko tumačenje pojedinih okolnosti koje ukazuju na postojanje osnova za određivanje pritvora. Tako je Ustavni sud našao neosnovanim rezonovanje Osnovnog suda u Subotici da „nezaposlenost podnosioca ustavne žalbe, njegovo bavljenje zemljoradnjom, činjenica da ima troje dece i nezaposlenu ženu, kao i to što je osuđen zbog krivičnog dela ugrožavanje javnog saobraćaja, predstavljaju osobite okolnosti koje ukazuju da će ponoviti krivično delo nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi."[172] Evropski sud je u predmetu *Đermanović* istakao da protekom vremena prvobitni osnov za određivanje pritvora treba konstantno preispitivati i obrazloženja odluka trebaju sadržati druge okolnosti ili činjenice koje bi opravdale dalji pritvor. Stereotipno pozivanje na ovaj osnov i istu okolnost koja je opravdala inicijalno određivanje pritvora ne može opravdati produžetak pritvora. Takođe, do-

170 Godišnji izveštaji o radu Uprave za izvršenje krivičnih sankcija za 2010 i 2011. dostupni na http://www.uiks.mpravde.gov.rs/cr/articles/izvestaji-i-statistika/.

171 Izjava državnog sekretara Ministarstva pravde i državne uprave od 22. oktobra 2012. dostupna na http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/349069/Drzava-izrekla-gradjanima-ukupno-87-godina-neosnovnog-pritvora-odsteta-tri-miliona-evra.

172 Už 2567/2011, (2011) stav 5, tačka 4.

maći sud je propustio da razmotri alternativne mogućnosti za obezbeđenje prisustva okrivljenog npr. oduzimanje putne isprave.[173]

4.4. Pravo na žalbu sudu zbog lišenja slobode

Pravo na žalbu sudu zbog lišenja slobode se odnosi na one slučajeve u kojima je do lišenja slobode došlo odlukom nekog drugog organa, a ne suda.[174] Mogućnost pokretanja postupka radi preispitivanja zakonitosti lišenja slobode mora biti dostupna, u teoriji i praksi, ubrzo nakon lišenja slobode i u razumnim intervalima nakon toga.[175] Prema stavu Komiteta za ljudska prava, sudska kontrola mora biti obezbeđena odmah, a ne tek posle odluke drugostepenog upravnog organa.[176]

Ustav Srbije garantuje pravo svakog lica koje je lišeno slobode da se obrati sudu koji je dužan da hitno odluči o zakonitosti lišenja i naredi puštanje na slobodu ako je ono nezakonito (čl. 27, st. 3). Pored toga, Ustav propisuje da o žalbi na određivanje pritvora sud odlučuje i odluku dostavlja u roku od 48 sati (čl. 30, st. 3). Tako je Ustavni sud usvojio ustavnu žalbu zato što žalba izjavljenja protiv rešenja o određivanju pritvora nije bila hitno razmotrena odnosno odluka nije bila doneta u ustavom predviđenom roku od 48 sati.[177] Ipak, na žalbu na odluku o produženju pritvora ovaj rok se ne primenjuje s obzirom da je „standard hitnosti manje zahtevan kada se u drugostepenom postupku preispituje odluka suda o produženju pritvora, jer odlučivanje o žalbi zapravo predstavlja dodatno ispitivanje njegove opravdanosti".[178] U ovom predmetu Ustavni sud je usvojio ustavnu žalbu zato što je postupak po žalbi na rešenje o produženju pritvora trajao 28 dana.[179] Ovo je u skladu sa praksom Evropskog suda gde su na primer period od 17[180] ili 26 dana[181] takođe bili neopravdani.

ZKP predviđa da se protiv rešenja o zadržavanju, koje mora biti doneto najkasnije u roku od 2 sata od časa lišenja slobode, može izjaviti žalba nadležnom istražnom sudiji koji je dužan da o njoj odluči u roku od 4 sata. (čl. 229, st. 2 i 3). Podaci o tome u koliko slučajeva je ova žalba bila uspešna i dovela do oslobađanja zadržanih lica u periodu od januara do oktobra 2012. (4.459 lica) nisu dostupni.[182]

Zakon o policiji u članu 53, stav 3 navodi da nadležni sud odlučuje o žalbi na zadržavanje od 24 časa određeno licu koje remeti ili ugrožava javni red i mir roku

173 Vidi *Đermanović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 48497/06, (2010), st. 77-80.

174 *De Wilde, Ooms i Versyp protiv Belgije*, ECHR, App. Nos. 2832/66, 2835/66 i 2899/66, st. 76. Vidi takođe *Varbanov protiv Bugarske*, ECtHR, App. No. 31365/96, (2000), st. 58.

175 *Molotchko protiv Ukrajine*, ECtHR, App. No. 12275/10, (2012), st. 148.

176 *Inés Torres protiv Finske*, Komitet za ljudska prava UN, dok. UN CCPR/C/38/D/291/1988 (1990), st. 7.2.

177 Už-1446/2011, stav 5.

178 Už-3641/2010 stav 5 tačka 4.

179 Už-3641/2010 stav 5 tačka 7.

180 *Kadem protiv Malte,* ECtHR, App. No. 55263/00, (2003), st. 44-45.

181 *Mamedova protiv Rusije*, ECtHR, App. No. 7064/05, (2006), st. 96.

182 Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

od 48 sati. Ova odredba je nelogična i ne predstavlja delotvorno pravno sredstvo naročito ako imamo u vidu da se rešenje o zadržavanju uručuje u roku od 6 časova od privođenja u službene prostorije. Sledi da, pod uslovom da se žalba izjavi odmah nakon uručenja može proći više od 50 časova od trenutka lišenja slobode do trenutka odlučivanja o žalbi.

Na naredbu policijskog službenika o zadržavanju vozača kod koga je utvđena alkoholisnost nije predviđena žalba (čl. 283, st. 1 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima).

Zdravstvena organizacija koja primi na lečenje lice bez njegove saglasnosti ili bez odluke suda obavezna je da to u roku od tri dana prijavi nadležnom sudu (čl. 46, st. 1 ZVP)[183]. Ova odredba suprotna je članu 29 Ustava koji predviđa da lice lišeno slobode bez odluke suda mora biti predato nadležnom sudu najkasnije u roku od 48 časova od trenutka lišenja. Nakon prijave nadležnom sudu, po Zakonu o vanparničnom postupku može proći čak 30 dana do donošenja odluke o tome da li se to lice ima zadržati u zdravstvenoj ustanovi.[184] Ovo je isuviše dugačak rok naročito ako uzmemo u obzir da u krivičnim stvarima taj rok iznosi svega 12 časova od pritvaranja (čl. 30, st. 3 Ustava). Krajem 2012. Ministarstvo pravde je stavilo na javnu debatu izmene Zakona o vanparničnom postupku[185] koji skraćuje rokove u pogledu prijave nedobrovoljnog prijema na 48 sati i donošenja odluke o zadržavanju u zdravstvenoj organizaciji koja obavlja delatnost u oblasti neuropsihijatrije na 3 dana. Ipak dostupan nacrt ovog zakona takođe predviđa zadržavanje i u ustanovama socijalne zaštite. Nejasno je zašto je zakonodavac predvideo da se mera lišenja slobode, kao najteža mera koja se može preduzeti prema osobama sa mentalnim teškoćama, sprovodi i u ustanovama socijalne zaštite. Takođe, Nacrt zakona o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama predstavljen je javnosti u novembru 2012. Razne verzije ovog zakona bile su predstavljane prethodnih nekoliko godina ali bez nalažanje konsenzusa o njegovoj sadržini. Ovaj nacrt zakona, sa stanovišta prava na slobodu i bezbednost ličnosti, iako predviđa neka unapređenja ne reguliše ovu materiju u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Na primer, nacrt ne propisuje obavezno periodično preispitivanje opravdanosti smeštaja od strane suda i posebne garancije za lica lišena poslovne sposobnosti i smeštena u instituciju samo na osnovu saglasnosti staratelja.[186] U svakom slučaju, ovaj nacrt, iako ima nekih pozitivnih aspekata, ne treba usvojiti u ovom obliku.

183 Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje rok od 48 sati za obaveštavanje suda u slučaju nedobrovoljne hospitalizacije član 44, stav 2.

184 Član 50 Zakona o vanparničnom postupku.Evropski sud je našao da je 19 dana isuviše dugačak rok za odlučivanje suda po žalbi na prisilnu hospitalizaciju predmet *Van Glabeke v France*, ECtHR, App. No. 38287/02 (2003).

185 Radna verzija Zakona o izmenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku dostupan je na http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/javna-rasprava-o-izmenama-i-dopunama-zakona-2012.html.

186 Za detaljan komentar odredaba nacrta Zakona o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama pogledati mišljenje Zaštitnika građana del. br. 32425 od 18. 12. 2012 na sajtu: http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2654-2012-12-20-08-51-16.

Sud takođe može rešenjem odrediti da lice prema kome se vodi postupak za lišenje poslovne sposobnosti, privremeno ali najduže tri meseca, bude smešteno u odgovarajuću zdravstvenu organizaciju, ako je to po mišljenju lekara neophodno da bi se utvrdilo njegovo duševno stanje, osim ako bi time mogle nastupiti štetne posledice po njegovo zdravlje (čl. 38, st. 3). Žalbu na ovakvo rešenje suda može izjaviti lice prema kome se postupak vodi, i to bez obzira na svoje duševno stanje, kao i njegov staralac ili privremeni zastupnik u roku od tri dana od dostavljanja prepisa rešenja (čl. 39, st. 1 i 2).

Lica institucionalizovana na osnovu saglasnosti staratelja nemaju pristup sudu pred kojim bi direktno mogla da ospore zakonitost lišenje slobode. Takođe, u odsustvu obaveze suda da sprovodi periodično preispitivanje osnovanosti lišenja poslovne sposobnosti, mogućnost njenog vraćanja, što bi u slučaju pozitivnog ishoda vodilo prestanku lišenja slobode, je samo teoretska. Naime, iako je lice lišeno poslovne sposobnosti jedan od ovlašćenih predlagača za pokretanje postupka za njeno vraćanje sud ili druga državna tela nisu obavezna da ih informišu o toj mogućnosti. Takođe, lica lišena poslovne sposobnosti nemaju pristup pravnoj pomoći, veštacima odgovarajuće struke, imaju ograničene socijalne kontakte i često su žrtve predrasuda zbog kojih se njihovim žalbama ne pridaje veliki značaj. Konačno s obzirom da se poslovna sposobnost može vratiti kada prestanu razlozi koji su doveli do njenog oduzimanja, (bolest ili smetnje u psiho-fizičkom razvoju tj. invaliditet), jasno je da invaliditet kao takav ne može da nestane te da, naročito za lica sa intelektualnim teškoćama, vraćanje poslovne sposobnosti ostaje samo teoretska mogućnost. Nedelotvornost prava na pokretanje postupka za vraćanje poslovne sposobnosti potvrđuje i istraživanje sudske prakse po pitanju lišenja i vraćanja poslovne sposobnosti koje navodi da se od 1.000 analiziranih sudskih odluka donetih između 2008. i 2010. godine samo 0,5% (5 rešenja) postupaka odnosilo na vraćanje poslovne sposobnosti. Konačno, poslovna sposobnost je vraćena samo u 3 slučaja, dok je samo u jednom predlagač bilo lice lišeno poslovne sposobnosti.[187]

Evropski sud je stava da prisilno smeštanje lica sa psihičkim teškoćama, koja takođe mogu biti lišena poslovne sposobnosti, u ustanove socijalne zaštite ili psihijatrijske bolnice predstavlja lišenje slobode i da ta lica imaju pravo na periodično preispitivanje zakonitosti lišenja slobode ili pravo da samostalno u razumnim intervalima pokreću sudski postupak u tom smislu. Evropski sud takođe naglašava da pravo na žalbu treba da ima sudski karakter, kao i da je od suštinskog značaja da takvo lice ima pristup sudu i mogućnost da bude saslušano. U tom smislu potrebno je preduzeti posebne procesne mere zaštite kako bi se zaštitili interesi ovih lica.[188] Do istog zaključka je došao i CPT nakon posete Srbiji 2007.[189]

187 MDRI–Srbija.

188 *D. D. protiv Litvanije*, ECtHR, App No. 13469/06, (2012), st. 163-64.

189 CPT je preporučio da se bez odlaganja preduzmu koraci u cilju obezbeđivanja delotvornog prava svim licima smeštenim u ustanovama socijalne zaštite za smeštaj osoba sa mentalnim

4.5. Pravo na naknadu štete zbog nezakonitog lišenja slobode

Lice koje je bez osnova lišeno slobode ima pravo na rehabilitaciju, pravo na naknadu štete od države, kao i druga prava utvrđena zakonom (glava XXIV ZKP). Pravo na naknadu štete i rehabilitaciju izričito je garantovano i Ustavom (čl. 35).

Prema podacima Ministarstva pravde u toku prethodnih pet godina od 1. januara 2008. do oktobra 2012. Komisiji za naknadu štete podnet je 2.601 zahtev za isplatu naknade na osnovu neosnovanog lišenja slobode, a zaključeno je 507 sporazuma na osnovu kojih je isplaćena naknada osobama koje su neosnovano lišene slobode u iznosu oko 120 miliona dinara.[190] Ukupan iznos isplaćen po osnovu tužbi za naknadu štete zbog neosnovanog lišenja slobode podnetih protiv Republike Srbije nije poznat. Ipak, postoje primeri velike nesrazmere u visini isplaćenih naknada. Fond za humanitarno pravo iznosi podatak o „ponižavajućim novčanim naknadama nesrpskim žrtvama" i navodi da je Prvi osnovni sud obavezao Republiku Srbiju da isplati odštetu u iznosu od 1.3 miliona dinara petorici Albanaca sa Kosova zbog nezakonitog pritvora u trajanju od 8 do 17 meseci i zlostavljanje od strane pripadnika policije i Vojske Jugoslavije.[191] Sa druge strane, odšteta u iznosu od šest miliona dinara isplaćena je 2008. penzionisanom vojnom generalu Aci Tomiću, zbog 100 dana provedenih u pritvoru tokom vanrednog stanja 2003.[192]

S obzrom da pravni sistem Republike Srbije ne prepoznaje smeštaj lica lišenih poslovne sposobnosti u ustanove socijalne zaštite i psihijatrijske bolnice na osnovu saglasnosti staratelja kao lišenje slobode pravo na naknadu štete zbog nezakonitog lišenja slobode takođe nije prepoznato i obezbeđeno.[193]

4.6. Preporuke

1. Češće izricati alternative pritvoru tj. druge mere za obezbeđivanje prisustva okrivljenog i za nesmetano vođenje krivičnog postupka (zabrana napuštanja boravišta, jemstvo, itd.).
2. Redovno preispitivati osnovanost produženja mere pritvora u svetlu promenjenih okolnosti nastalih usled protoka vremena.
3. Primenjivati standarde Evropskog suda za ljudska prava prilikom odlučivanja o zadržavanju lica u neuropsihijatrijskoj ustanovi.

---

teškoćama u Srbiji da pokrenu postupak u kojem bi zakonitost njihovog smeštaja preispitao sud.Vidi CPT*, Srbija, 2007*, stav 175.

190 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=10&dd=23&nav_category=12&nav_id=654226.

191 Saopštenje Fonda za humanitarno pravo od 18. juna 2012, dostupno na http://www.hlc-rdc.org/?p=20417.

192 *Politika*, 11 januar 2008, dostupno na http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/10577.lt.html.

193 Vidi mutatis mutandis *Stanev protiv Bugarske*, st. 182-191.

4. Na osnovu jednakih kriterijuma određivati visinu naknade štete u slučajevima neosnovanog lišenja slobode lica srpske i drugih nacionalnosti.
5. Primenjivati meru zadržavanja građana od strane policije izuzetno kako to propisuje Zakonik o krivičnom postupku.
6. Izmenama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima predvideti mogućnost da se alkoholisanim vozačima motornih vozila izriču i blaže mere od lišenja slobode, a koje štite javni interes, kao što je npr. oduzimanje vozila.
7. Obezbediti efikasan pravni lek licima kojima je određeno zadržavanje od 24 časa zbog remećenja ili ugrožavanja javnog reda i mira, izmenama član 53, stav 3 Zakona o policiji.
8. Uskladiti zakonski okvir koji uređuje položaj lica sa psihosocijalnim i intelektualnim teškoćama a naročito onih propisa koji regulišu lišenje slobode ovih lica (Zakon o vanparničnom postupku, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o zaštiti osoba sa mentalnim teškoćama, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći itd.) s praksom Evropskog suda za ljudska prava i Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom.
9. Prestati sa institucionalizacijom tj. lišenjem slobode lica lišenih poslovne sposobnosti bez njihove saglasnosti, a na osnovu saglasnosti zakonskog staratelja. Omogućiti ovim licima pristup sudu koji bi odlučivao o opravdanosti njihovog smeštaja u instituciju u skladu s odredbama o prinudnoj hospitalizaciji.
10. Omogućiti licima sa psihosocijalnim i intelektualnim teškoćama život u zajednici ili u manje restriktivnom okruženju.

5. Pravo na pravično suđenje

5.1. Sudski sistem

Mreža sudova obuhvata sudove opšte i posebne nadležnosti. Sudovi opšte nadležnosti su osnovni, viši i apelacioni sudovi, kao i Vrhovni kasacioni sud, najviši sud u zemlji. Sudovi posebne nadležnosti su privredni sudovi, Privredni apelacioni sud, prekršajni sudovi, Viši prekršajni sud i Upravni sud (čl. 11 Zakona o uređenju sudova).

Viši sud u prvom stepenu sudi za krivična dela za koja je predviđena kazna zatvora preko deset godina, krivična dela protiv Vojske Srbije, odavanje državne tajne, pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja, izazivanje nacionalne rasne i verske mržnje i netrpeljivosti, povreda teritorijalnog suvereniteta, udruživanje radi protivustavne delatnosti, povreda ugleda Republike Srbije, povreda ugleda strane

države i međunarodne organizacije, pranje novca, odavanje službene tajne, kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika, ugrožavanje bezbednosti vazdušnog saobraćaja, ubistvo na mah, silovanje, obljuba nad nemoćnim licem, obljuba zloupotrebom položaja, otmica, trgovina maloletnim licima radi usvojenja, nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi i primanje mita. Ovaj sud je nadležan u krivičnom postupku prema maloletnim licima, odlučuje i o molbi za prestanak mera bezbednosti ili pravne posledice osude za krivična dela iz svoje nadležnosti, kao i o zahtevima za rehabilitaciju, o zabrani rasturanja štampe i širenja informacija sredstvima javnog informisanja. Viši sud sudi i u prvostepenim građanskim sporovima, kada vrednost predmeta spora dozvoljava izjavljivanje revizije, u sporovima o osporavanju ili utvrđivanju očinstva ili materinstva, o autorskim i srodnim pravima, zaštiti i upotrebi pronalazaka, modela, uzoraka, žigova i oznaka geografskog porekla (ako nije nadležan drugi sud), u sporovima o objavljivanju ispravke informacije i odgovora na informaciju zbog povrede zabrane govora mržnje, zaštite prava na privatni život, odnosno prava na lični zapis, propuštanje objavljivanja informacije i naknadi štete u vezi sa objavljivanjem informacije.

Viši sud u drugom stepenu odlučuje o žalbama na odluke osnovnih sudova o određivanju mera obezbeđenja prisustva okrivljenog; o žalbama na rešenja u građanskopravnim sporovima; o žalbama na presude u sporovima male vrednosti i u izvršnim i vanparničnim postupcima, a takođe vodi i postupak za izdavanje okrivljenih i osuđenih lica, izvršava krivičnu presudu inostranog suda, odlučuje o priznanju i izvršenju stranih sudskih i arbitražnih odluka ako nije nadležan drugi sud, odlučuje o sukobu nadležnosti osnovnih sudova sa svog područja i vrši druge poslove određene zakonom.

Apelacioni sud je sud druge instance i odlučuje o žalbama: na odluke viših sudova; na odluke osnovnih sudova u krivičnom postupku, ako za odlučivanje o žalbi nije nadležan viši sud; na presude osnovnih sudova u građanskopravnim sporovima, ako za odlučivanje o žalbi nije nadležan viši sud. Ovaj sud odlučuje i o sukobu nadležnosti nižih sudova sa svog područja ako za odlučivanje nije nadležan viši sud, o prenošenju nadležnosti osnovnih i viših sudova kad su sprečeni ili ne mogu da postupaju u nekoj pravnoj stvari i vrši druge poslove određene zakonom (čl. 24).

Vrhovni kasacioni sud ima dve vrste nadležnosti: u suđenju odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima izjavljenim na odluke sudova Republike Srbije i u drugim stvarima određenim zakonom, kao i o sukobu nadležnosti između sudova, ako za odlučivanje nije nadležan drugi sud, i o prenošenju nadležnosti sudova radi lakšeg vođenja postupka ili drugih važnih razloga (čl. 30). Nadležnost Vrhovnog kasacionog suda izvan suđenja se odnosi na utvrđivanje načelnih pravnih stavova radi jedinstvene sudske primene prava; razmatranje primene zakona i drugih propisa i rada sudova; imenovanje sudije Ustavnog suda, davanje mišljenja o kandidatu za predsednika Vrhovnog kasacionog suda i druge nadležnosti određene zakonom (čl. 31).

Postupci za krivična dela organizovanog kriminala, za ratne zločine, kao i za dela visokotehnološkog kriminala vode se pred posebnim odeljenjima Višeg suda u Beogradu, dok je u žalbenom postupku nadležan Apelacioni sud u Beogradu.

Trenutno je jedan od najvećih problema pravosuđa u Srbiji, koji je proistekao iz reforme pravosuđa, drastično smanjenje broja sudova. Na teritoriji Srbije, naime, trenutno funkcioniše 34 osnovna suda sa 102 sudske jedinice, 26 viših sudova i 4 apelaciona suda. Ovo je drastično smanjenje sudova u odnosu na uređenje sudova pre reforme iz 2009. Rešenje se pokazalo kao izuzetno neekonomično, iako je postizanje ekonomičnosti bilo jedno od osnovnih ciljeva reforme. Mnogo značajnija sa aspekta prava na pravično suđenje je, međutim, činjenica da se postojeća mreža sudova pokazala katastrofalnom kada je u pitanju efikasnost pravosuđa. Kao rezultat toga, 2012. se počelo sa pripremama nove mreže sudova. Prema informacijama koje stižu iz Vlade, nova mreža sudova bi trebalo da ima čak 72 osnovna suda sa 14 sudskih jedinica, dok bi broj apelacionih i viših sudova ostao isti.[194] Od toga, samo u Beogradu broj osnovnih sudova bi se povećao sa sadašnja 2 na 6 sudova – tri gradska i tri prigradska. Kada se uzmu u obzir podaci izneseni u delu o efikasnosti pravosuđa gde su predočeni veoma loši učinci trenutno najopterećenijeg Prvog osnovnog suda u Beogradu,[195] planovi reformisanja mreže pravosuđa su i više nego dobrodošli. Povećanje efikasnosti sudova će takođe zahtevati i povećanje broja sudija, a s obzirom na odluku Ustavnog suda o neizboru sudija,[196] može se očekivati da će veliki broj neizabranih sudija biti vraćen na funkcije koje će se otvoriti usled uspostavljanja nove mreže sudova.

5.2. Ustavno sudstvo

Prema Ustavu predstavnici sve tri grane vlasti, predsednik Republike (koji se u ovom kontekstu shvata kao nosilac izvršne vlasti), Narodna skupština i Vrhovni kasacioni sud biraju sudije Ustavnog suda. Ustavni sud ima petnaest sudija koji se biraju na period od devet godina. Predsednik Republike bira pet kandidata od deset koje nominuje Narodna skupština, dok Narodna skupština vrši izbor pet od deset kandidata koje predloži predsednik Republike. Preostalih pet sudija bira se na opštoj sednici Vrhovnog kasacionog suda, sa zajedničke liste Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca (čl. 172).

Za sudiju može biti izabran „istaknuti pravnik" koji je navršio najmanje 40 godina života i najmanje 15 godina radi u pravnoj struci (čl. 172, st. 5). Sa svake od tri predložene liste kandidata, najmanje po jedan izabrani sudija mora biti s teritorije autonomnih pokrajina (čl. 172, st. 4). Ustav i Zakon o Ustavnom sudu[197] nisu pružili jasna pravila efikasnog izbora sudija Ustavnog suda, niti valjane garancije nezavisnosti Ustavnog suda. Nažalost, prilika da se neke ustavne nedoslednosti

194 Vidi više na: http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Nova-mreza-sudova-Srbije.lt.html.

195 Vidi dole, II.5.4.1.

196 Vidi dole, II.5.3.

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

isprave u Zakonu o Ustavnom sudu nisu iskorišćene. Naime, 2011. donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu[198] koje takođe nisu donele promene u pogledu izbora sudija.

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

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu uveo je novine koje treba da doprinesu efikasnosti njegovog rada. Ustavni sud je do ovih promena sve odluke donosio u punom sastavu – plenumu što je znatno usporavalo rad Suda. Izmenama zakona predviđeno je da Sud radi i odlučuje i u užem sastavu, odnosno Velikom i Malom veću.

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

5.3. Nezavisnost i nepristrasnost sudova

Ustav u članu 4 sadrži odredbe o podeli vlasti i o nezavisnosti sudske vlasti. Zakon o uređenju sudova[199] sadrži odredbu kojom se izričito zabranjuje korišćenje javnog položaja, sredstava javnog obaveštavanja ili bilo koje javno istupanje kojim se utiče na sudski postupak, kao i svaki drugi uticaj na sud (čl. 6).

5.3.1. Izbor sudija

Ustav ustanovljava dva tela nadležna za izbor sudija i zamenika javnih tužilaca – Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaštva.[200] Narodna skupština bira sudije samo pri prvom izboru, kada se biraju na tri godine, i to na predlog Visokog

198 *Sl. glasnik RS*, 99/11.

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

200 Javne tužioce bira Narodna skupština na predlog Vlade.

saveta sudstva, a sledeći izbor, kad se sudije biraju na stalnu funkciju, izbor je u nadležnosti isključivo Visokog saveta sudstva (čl. 147 Ustava).

Visoki savet sudstva ima 11 članova. U njegov sastav ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju, i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština. Izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom i dva ugledna i istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta (čl. 153). Osim za članove po položaju, mandat članova Visokog saveta sudstva traje pet godina.

Ustav je zadržao princip stalnosti sudijske funkcije, ali je uveo pravilo da se pre prvog izbora na stalnu sudijsku funkciju lice bira na tri godine, a po isteku tri godine vrši se ponovo izbor, ovaj put bez vremenskog ograničenja. Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava[201] omogućen je opšti izbor svih sudija. Problemi koji su se javili prilikom opšteg izbora sudija bili su predmet analize u izveštajima iz prethodnih godina. Tokom 2012. godine, Ustavni sud je doneo čitav niz odluka kojima su kritike na račun postupka reizbora sudija u celini usvojene. Dok su pravna rešenja do kojih je Ustavni sud došao svakako politički suvisla i u potpunosti odgovaraju potrebama očuvanja nezavisnosti sudijske funkcije i saniranja posledica loše sprovedene reforme pravosuđa, pravno rezonovanje na kom su ova rešenja zasnovana često je veoma teško ispratiti. Može se slobodno reći da je Ustavni sud u svojim odlukama relevantnim za reizbor sudija primenio veoma visok stepen sudijskog aktivizma, što do ovih odluka nije krasilo praksu Suda.

Svakako najvažnija odluka Ustavnog suda je ona iz jula 2012. u kojoj je neizbor više od sto neizabranih sudija proglašen neustavnim.[202] Ustavni sud je, naime, utvrdio da postupak u kom su sudije oglašene nestručnim, neosposobljenim ili nedostojnim za obavljanje sudske funkcije nije bio u skladu sa zahtevima prava na pravično suđenje garantovano članom 32 Ustava. Sud je, pre svega, utvrdio da se postupak pred Visokim savetom sudstva u svemu mora smatrati kao postupak u kome se odlučuje o građanskim pravima i obavezama pojedinca, te da su zbog toga tokom takvog postupka morali biti ispunjeni svi zahtevi pravičnog suđenja. Potom je Sud utvrdio da je pravo na pravično suđenje neizabranih sudija bilo povređeno po pet različitih osnova. Reizbor, odnosno postupak po prigovorima neizabranih sudija pre svega je oglašen suprotnim pravu na pravično suđenje zbog toga što se o prigovoru nije izjašnjavao nepristrasan žalbeni organ. Potom je sud utvrdio da čak i u onim slučajevima u kojima se može tvrditi da je žalbeni organ bio nepristrasan, kriterijumi za utvrđivanje dostojnosti, odnosno osposobljenosti nisu bili adekvatni, odnosno nisu zadovoljili zahtev „zakonitosti“ prema standardima koje zahteva Evropska konvencija. Sud je dalje utvrdio da u postupku opšteg izbora sudija i postupku o prigovorima nije poštovana procedura. Konačno, Sud je utvrdio da je u postupku po prigovorima neizabranih sudija podnosiocima prigovora bilo uskraćeno pravo na javnu raspravu.

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

202 Predmet VIIIU-534/2011.

Povodom nepristrasnosti sastava Visokog saveta sudstva koji je odlučivao o prigovorima neizabranih sudija o kom je u prvom stepenu odlučio prvi sastav Visokog saveta sudstva, Ustavni sud je utvrdio da su tri člana Saveta po položaju – predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine bili isti ljudi koji su odlučivali i u prvom stepenu. Isto je utvrđeno i za člana Saveta iz redova advokata. Dakle, četiri člana stalnog Saveta koji je odlučivao po prigovorima protiv odluka prvog sastava Saveta su bile iste osobe. Vodeći se principom koji je izrazio Evropski sud u slučaju *De Haan protiv Holandije,*[203] Ustavni sud je utvrdio da o pravnom leku ne može odlučivati isti član veća koji je odlučivao i u prvostepenom postupku. Funkcija odlučivanja, kako je to Ustavni sud ispravno protumačio, prevazilazi čin glasanja. Dovoljno je da članovi koji se ne mogu smatrati nepristrasnim svojim prisustvom daju kvorum telu, čime omogućavaju to telo da odlučuje. Iako su se članovi Saveta koji se ne mogu smatrati nepristrasnim uzdržali od glasanja prilikom odlučivanja o prigovorima neizabranih sudija, njihov glas je zbog procedure glasanja efektivno predstavljao glas protiv.

Međutim, ovo, samo po sebi nije bilo dovoljno da se sastav Saveta koji je odlučivao po prigovorima proglasi pristrasnim u celini. Iako je ovakvim, po svemu ispravnim tumačenjem, diskvalifikovano 4 člana Saveta, valjanost kvoruma za odlučivanje Saveta nije narušena, s obzirom da je za kvorum za odlučivanje saveta potrebno 6 članova. Ustavni sud je, s toga, morao da utvrdi da li je Savet prilikom odlučivanja o prigovorima mogao da odlučuje i ukoliko bi se u potpunosti zanemarilo prisustvo diskvalifikovana 4 člana. Sud je povodom toga utvrdio da je izborni član Saveta iz redova profesora pravnih fakulteta, takođe morao biti diskvalifikovan iz rada Saveta prilikom odlučivanja o prigovorima s obzirom da je Agencija za borbu protiv korupcija utvrdila da ovom članu Saveta prestaje funkcija člana Saveta po sili zakona zbog obavljanja dve javne funkcije. Ustavni sud, međutim, nije smatrao da je ovaj član Saveta bio diskvalifikovan zbog toga što mu je funkcija prestala po sili zakona, već zato što je odlukom Agencije njegova nepristrasnost „dovedena u pitanje". Naime, članove Visokog saveta sudstva može razrešiti samo Narodna skupština, koja je odbila da postupi po odluci Agencije. Član Saveta iz redova profesora je, prema tome, i dalje bio na toj funkciji, uprkos odluci Agencije. Ustavni sud je, međutim, utvrdio da je odlukom Agencije dovedena u pitanje njegova nepristrasnost pri odlučivanju, te ga je zbog toga diskvalifikovao. Ovo stanovište je problematično kada se ima u vidu da je standard dokazivanja pristrasnosti u smislu prava na pravično suđenje izuzetno visok. Iako je odluka Ustavnog suda po ovom pitanju intuitivno ispravna, Sud je morao posvetiti daleko više pažnje pitanju pristrasnosti člana Saveta iz redova profesora kako bi njegova odluka bila bolje utemeljena.

Konačno, Sud je utvrdio da je nesporno da su u odlučivanju po prigovorima neizabranih sudija mogle učestvovati sudije sa stalnom sudijskom funkcijom koje su izabrane u sastav Saveta. S obzirom da Savet ima 6 takvih članova, odluka za

203 ECtHR, App. No. 22839/93 (1997).

koju bi glasali svi ovi članovi bile bi pravno valjane i u skladu sa zahtevom pravičnog suđenja. Međutim, Ustavni sud je utvrdio da je protiv jednog od ovih članova bio pokrenut krivični postupak i da je on tokom odlučivanja bio u pritvoru, te da nije učestvovao u radu Saveta. Odluke se, prema tome, u velikom broju slučajeva, donete od strane organa koji prema svom sastavu nije zadovoljavao načelo nepristrasnosti.

Neke odluke o prigovorima, međutim, donete su u valjanom sastavu. Ustavni sud je našao da ni takve odluke nisu u skladu sa ustavnim garancijama, mada su neki od tih nalaza prilično konfuzni.

Počevši od onih neproblematičnih nalaza, Ustavni sud je utvrdio da je sudijama po čijim se prigovorima odlučivalo uskraćeno pravo na javnu raspravu. Takođe je utvrđeno i da nisu poštovane procedure. Ovo je, čini se, bilo sasvim dovoljno da se postupak reizbora obori u celosti. Ustavni sud je, međutim, verovatno smatrao da bi u nekom od slučajeva reizbora moglo biti dokazano da je u postupku po prigovorima u svemu postupano u skladu sa procedurama, da su održane javne rasprave i da je za odluku po prigovoru Savet glasao u valjanom sastavu. Kako bi obezbedio potpuno poništavanje svih odluka o neizboru sudija, Ustavni sud se odlučio za pravni manevar koji pokazuje izuzetnu kreativnost, ali je upravo zbog toga i veoma problematičan.

Naime, Ustavni sud je utvrdio da su standardi za proglašenje sudija neosposobljenim, nedostojnim i nestručnim koji su propisani Zakonom o sudijama i bliže uređeni Pravilima o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i za preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije[204] neadekvatni ili da ne zadovoljavaju zahtev da zakonske odredbe moraju biti dovoljno jasne i predvidljive. Ovo je i najproblematičniji deo odluke Suda.

Pre svega, mora se reći da utvrđivanje adekvatnosti ili neadekvatnosti zakonskih standarda nije funkcija suda, već zakonodavca. Ustavni sud jednostavno nije trebalo (a nije ni mogao), da se upušta u adekvatnost zakonskih rešenja, već samo u njihovu ustavnost. Adekvatnost nije ustavna kategorija. Iako je potpuno ispravan zaključak Ustavnog suda kojim je taj Sud utvrdio da procenjivanje stručnosti ne može biti sprovedeno na osnovu paušalnih statističkih podataka izvučenih po apsolutno neprihvatljivim metodama, on je ispravan sa aspekta pravičnosti i zdravog razuma, ali ne i ustavnog prava. Da je Ustavni sud dalje razradio svoj stav, analizirajući ova politički neprihvatljiva rešenja u svetlu ustavnih odredbi, odluka ne bi bila problematična. Ovako, ona baca senku na inače dobro utemeljenu odluku Suda.

S druge strane, nalaz Ustavnog suda prema kome standardi za procenjivanje osposobljenosti sudija nisu dovoljno određeni da bi se smatrali zakonitim jeste zasnovan na ustavnopravnoj kategoriji i izuzetno je važno da je Ustavni sud makar

204 *Sl. glasnik RS*, 35/11 i 90/11.

pokušao da primeni ovaj veoma važan standard razvijen u praksi Evropskog suda. Problem je, međutim, što se čini da je Ustavni sud zahtevao neku vrstu apsolutne determinantnosti zakonske norme koja bi se mogla automatski primeniti na sve slučajeve, što jednostavno nije moguće, niti je takav zahtev Evropski sud ikada formulisao. Svaka pravna norma je donekle apstraktna i upravo joj to i daje mogućnost da bude primenljiva na ogroman broj sličnih ali donekle različitih faktičkih situacija. Nalaz Ustavnog suda prema kome standard „grubog kršenja" sudijske funkcije nije dovoljno određen da bi se smatrao zakonitim osnovom za utvrđivanje neosposobljenosti sudije prevazilazi, čini se, granice zahteva određenosti pravne norme. Pored toga, zahtev zakonitosti odnosi se na zakonitost ograničenja pojedinog ljudskog prava garantovanog Ustavom odnosno Evropskom konvencijom. Ustavni sud ni jednom rečju nije objasnio koje ljudsko pravo je bilo ograničeno neizabranim sudijama ovakvim neodređenim normama. Ovo je veliki propust Ustavnog suda i baca senku na njegovo pravno rezonovanje u ovoj pravnoj stvari.

Konačno, treba i pomenuti da je Ustavni sud propustio da se u ovim odlukama izjasni o ustavnosti prvog sastava Visokog saveta sudstva, naročito u svetlu izbora njegovog predsednika koji je i predsednik Vrhovnog kasacionog suda. Naime, neustavnost sastava prvog Saveta automatski bi značio i neustavnost kompletnog postupka opšteg izbora. Ovaj propust kritikovan je u izdvojenom mišljenju sudije Vučić, a dobija na značaju u svetlu odluke Ustavnog suda iz decembra 2012. kojom je odredba člana 102, stav 5 Zakona o sudijama kojom se propisuje postupak izbora predsednika Vrhovnog kasacionog suda proglašena neustavnom. Bilo kako bilo, odluka o prigovorima neizabranih sudija u potpunosti je potvrđena odlukom iz oktobra 2012. kojom je poništen neizbor preostalih neizabranih sudija.[205]

5.3.2. Prestanak sudijske funkcije i disciplinski postupak

Ustav propisuje da sudiji funkcija prestaje na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova, razrešenjem i ako ne bude izabran na stalnu funkciju (čl. 148, st. 1 i čl. 57 Zakona o sudijama), a odluku donosi Visoki savet sudstva. Ustav ne predviđa razloge za razrešenje, već ostavlja da oni budu određeni zakonom, čime se umanjuje ustavna zaštita sudija. Zakon o sudijama predviđa razloge za razrešenje sudija i to: ako je osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, ako nestručno vrši funkciju ili zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja (čl. 62). Nestručnim se smatra nedovoljno uspešno vršenje sudijske funkcije, ako sudija dobije ocenu „ne zadovoljava", shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija (čl. 63). Inicijativu za razrešenje može podneti svako lice. Postupak se pokreće predlogom predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije. Postojanje razloga za razrešenje utvrđuje Visoki savet sudstva

205 Predmet VIIIU-413/2012.

(čl. 64). Ustav (čl. 151) i Zakon o sudijama (čl. 5) garantuju imunitet sudijama, te tako sudija ne može biti pozvan na odgovornost zbog iznetog mišljenja ili glasanja prilikom donošenja odluka, izuzev ako je reč o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije.

Disciplinska odgovornost sudija regulisana je glavom VII Zakona o sudijama. Kada utvrdi da je sudija učinio težak disciplinski prekršaj Disciplinska komisija pokreće postupak za razrešenje sudije. Protiv odluke Disciplinske komisije disciplinski tužilac i sudija protiv koga se vodi disciplinski postupak mogu izjaviti žalbu Visokom savetu sudstva. Ukoliko je sudiji povređeno pravo za koje ovim zakonom nije predviđen poseban postupak zaštite, sudija može Visokom savetu sudstva izjaviti pritužbu (čl. 29). Ako je pritužba osnovana**,** Visoki savet sudstva preduzima mere radi zaštite prava sudije.

Kao što je već napomenuto u delu u kom je analizirana odluka Ustavnog suda o neizboru sudija, Ustavni sud je utvrdio da su kriterijumi za procenu osposobljenosti i stručnosti sudija neadekvatni i nedovoljno određeni. Sud nije bliže objasnio ovaj svoj stav.

5.3.3. Garancije nezavisnosti sudija (izuzeće, dodela predmeta, nepremestivost)

Ustav garantuje tzv. princip nepremestivosti sudije (čl. 150), a ovaj princip je dosledno sproveden u Zakonu o sudijama (čl. 2, st. 2 i čl. 18). Sudija može biti premešten ili upućen u drugi sud samo ako se s tim saglasi. Saglasnost se izuzetno ne traži ako sud za koji je izabran bude ukinut ili mu bude ukinut pretežni deo nadležnosti. Kao garantija nepristrasnosti suda, u pravu Srbije predviđeno je više razloga zbog kojih se sudija može izuzeti iz postupka. Razlozi za izuzeće uglavnom se odnose na sukob interesa. Izuzeće traži sam sudija, a mogu ga tražiti i stranke. O zahtevu za izuzeće odlučuje predsednik suda. Prema članu 22 Zakona o sudijama sudija nije dužan da predsedniku suda i drugim sudijama objašnjava svoja pravna shvatanja i činjenično stanje, osim u obrazloženju odluka ili ako to zakon posebno nalaže, čime se obezbeđuje međusobna nezavisnost sudija.

Zakon o sudijama propisuje da se predmeti dodeljuju isključivo na osnovu oznake i broja predmeta, prema redosledu koji se unapred utvrđuje za svaku kalendarsku godinu. Izričito se propisuje da redosled predmeta ne zavisi od ličnosti stranaka i okolnosti predmeta. Niko nema pravo da sudska veća obrazuje i predmete dodeljuje mimo rasporeda poslova i redosleda prijema (čl. 24). U skladu sa Sudskim poslovnikom, sudiji predmet može biti oduzet samo ako duže odsustvuje ili ako mu je pravosnažno izrečena disciplinska sankcija zbog disciplinskog prekršaja neopravdanog odugovlačenja postupka (čl. 25, st. 2).

5.3.4. Nespojivost sudijske funkcije

Ustav Srbije zabranjuje sudijama političko delovanje, (čl. 152). Iako se može smatrati pozitivnim zabrana sudijama da budu članovi političkih stranaka, formulacija „političko delovanje“ je suviše uopštena i ostavlja široke mogućnosti za tuma-

čenje, a samim tim i zloupotrebu. Prema Zakonu o sudijama, sudija ne može biti na funkcijama u organima koji donose propise i organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave. Sudija ne može biti član političke stranke, niti politički delovati na drugi način, baviti se bilo kojim javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ili savete uz naknadu. Sudija može biti član Republičke izborne komisije, odnosno izborne komisije autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Sa sudijskom funkcijom nespojive su i druge službe, poslovi i postupci koji su oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije ili štete ugledu suda. Visoki savet sudstva odlučuje koji su postupci oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetni po ugled suda, na osnovu Etičkog kodeksa. U slučajevima određenim zakonom, sudija može, tokom radnog vremena, da obavlja nastavnu i naučnu delatnost u instituciji nadležnoj za obuku u pravosuđu (čl. 30).

5.4. Pravičnost postupka

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

U Srbiji je jedan od najvećih problema vezan za pravičnost postupka nedostatak odgovarajućeg sistema besplatne pravne pomoći. Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine. U skladu s ciljevima Strategije Ministarstvo pravde je u maju 2011. godine obrazovalo Radnu grupu za izradu teksta Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Radna verzija Zakona bila je detaljnije analizirana u Izveštaju za 2011.[206] Tokom 2012. nije bilo značajnih pomaka u ovoj oblasti. Početkom 2012. godine formiran je Savet za sprovođenje Strategije o besplatnoj pravnoj pomoći koji se nije ni jednom sastao. Tokom februara Vladi je dostavljeno ekspertsko mišljenje Saveta Evrope o radnoj verziji zakona.[207] Nakon formiranja nove Vlade sredinom godine nije bilo znakova da će se ubrzati rad na donošenju zakona, tako da će se ovaj proces preneti i u 2013. godinu, a u budžetu za 2013. nisu predviđena sredstva za besplatnu pravnu pomoć.

5.4.1. Suđenje u razumnom roku

Ustav propisuje da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud pravično *i u razumnom roku* raspravi i odluči o njegovim pravima, obavezama i o optužbama protiv njega (čl. 32, st. 1).

206 Vidi *Izveštaj 2011*, I.4.6.4.

207 Dostupna na: http://www.mpravde.gov.rs/lt/news/vesti/besplatna-pravna-pomoc.html.

Zakon kojim se uređuje krivični postupak priznaje pravo okrivljenog da u najkraćem roku bude izveden pred sud i da mu bude suđeno bez bilo kakvog neopravdanog odlaganja i obavezuje sud da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja. Uvidom u bazu podataka o stanju predmeta pred domaćim sudovima Ministarstva pravde,[208] utvrđeno je da postoji veliki broj krivičnih predmeta koji nisu rešeni na efikasan način. Istraživanjem je obuhvaćeno pet najvećih sudova u Srbiji – Prvi i Drugi osnovni sud u Beogradu i osnovni sudovi u Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu. Utvrđeno je da se u prvostepenom postupku nalazi čak 15 krivičnih predmeta pred Prvim osnovnim sudom, odnosno 2 u Kragujevcu i 3 u Novom Sadu koji su stariji od 10 godina. Čak 45 krivičnih predmeta u prvostepenoj fazi postupka pred Osnovnim sudom u Novom Sadu, odnosno 25 pred Drugim osnovnim sudom u Beogradu nije okončano ni nakon 5 godina. Najlošiji rezultat zabeležen je u Prvom osnovnom sudu gde su čak 473 krivična predmeta u prvostepenoj fazi postupka i nakon 5 godina postupanja.

Ni u parničnim postupcima stanje nije bolje. Pred Prvim osnovnim sudom u prvostepenoj fazi postupka nalazi se neveropvatne 43 parnice koje su starije od 20 godina a 573 koje su starije od 10 godina. Parnica starijih od deset godina ima i pred Drugim osnovnim sudom (10), Osnovnim sudom u Nišu (2), Kragujevcu (23) i Novom Sadu (32). Ovde treba spomenuti i vanparnične ostavinske postupke od kojih je 12 nerešeno nakon više od deset godina postupanja (najviše u Kragujevcu – 8).

U postupku u parnicama iz radnih odnosa i povodom kolektivnih ugovora, sud ima posebnu obavezu da obraća pažnju na potrebu hitnog rešavanja radnih sporova naročito prilikom određivanja rokova i ročišta. Pred sudovima obuhvaćenim istraživanjem zabeleženo je 42 radna spora starija od 10 godina, a najviše ih je pred Prvim osnovnim sudom – 36. U rešavanju problema vezanih za suđenje u razumnom roku, naročito u kontekstu radnih sporova, mogu da pomognu i Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova,[209] kao i Zakon o posredovanju – medijaciji[210] koji reguliše mirno rešavanje i drugih vrsta sporova.

Na kraju, treba napomenuti da je Zakon o izvršnom postupku promenjen 2011,[211] a promene su bile detaljno opisane u Izveštaju za 2011. Još uvek je rano za ocenu ovih promena, naročito kada se ima u vidu da su domaći sudovi pokazali daleko najlošije rezultate u sferi izvršenja. Beogradski centar je izvršio uvid u bazu podataka o stanju predmeta pred domaćim sudovima i utvrdio izuzetno zabrinjavajuće rezultate. Pred Prvim osnovnim sudom u Beogradu je rekordnih 10.261 predmeta koji čekaju na izvršenje duže od dve godine što je *prima facie* u suprot-

208 Dostupna na: http://tpson.portal.sud.rs/libra_portal_full/default.cfm?action=1&strana=1&potez=0&pismo=CIRILICA.

209 *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.

210 *Sl. glasnik RS*, 18/05.

211 *Sl. glasnik RS,* 31/11.

nosti sa članom 6 Evropske konvencije. Pred Drugim osnovnim sudom je čak 2.415 predmeta koji čekaju na izvršenje duže od dve godine, a pred Osnovnim sudom u Novom sadu 622 predmeta. Izuzetno loši rezultati, s obzirom na veličinu područja koje pokriva, zabeleženi su u Osnovnom sudu u Kragujevcu gde na izvršenje duže od *tri godine* čeka čak 4.483 predmeta. Pri tome treba imati na umu da je čak 633 od ovih predmeta starije od 10 godina, što je daleko najlošiji rezultat među sudovima koji su bili obuhvaćeni ovim istraživanjem. Ni u Nišu stanje nije mnogo bolje. Tamo na izvršenje duže od tri godine čeka 4.156 predmeta, ali „samo" 123 među njima je starije od 10 godina. Ovo su izuzetno zabrinjavajući rezultati. Da bi se razumela ozbiljnost dobijenih rezultata, prvo treba imati u vidu da se radi o svega 5 od ukupno 37 osnovnih sudova (istina najvećih). Samo ovih pet sudova nije uspelo da izvrši više od 30.000 izvršnih predmeta koji su stariji od 2 godine (treba imati na umu da su istraživanjem u Kragujevcu i Nišu obuhvaćeni samo izvršni predmeti stariji od 3 godine). Iako je u ogromnoj većini ovih predmeta izvršni poverilac neko od javnih preduzeća (Elektroprivreda, komunalna preduzeća i sl), potpuno je izvesno da je među ovim predmetima najmanje 10% onih u kojima bi se sigurno našla povreda člana 6 Evropske konvencije zbog neizvršenja ukoliko bi se izvršni poverioci obratili Evropskom sudu. Dakle, radi se o najmanje 3.000 povreda Evropske konvencije. Ovo je potpuno neprihvatljivo stanje koje se mora hitno rešiti naročito kada se uzme u obzir da pred Evropskim sudom u 2013. godini čeka na razrešenje „samo" 10.450 nerešenih predmeta iz Srbije.[212] Ovo je ukupan broj svih nerešenih slučajeva od kojih je većina neprihvatljivo. Dakle, veoma mali broj od gore navedenih 15.000 slučajeva neizvršenja ulazi u broj slučajeva koji su već pred Evropskim sudom. Stanje je izuzetno zabrinjavajuće.

Još uvek je nemoguće u potpunosti oceniti kako su skorašnje promene pojedinih procesnih zakona uticale na povećanje efikasnosti pravosuđa. S druge strane, sigurno je da način na koji je sprovedena reforma pravosuđa u Srbiji nije mogla znatno da pomogne u rešavanju ovog izuzetno ozbiljnog problema. Država se već suočava sa izuzetnim pritiskom zbog neizvršenja sudskih odluka koji se povećava svakom novom presudom i odlukom o prijateljskom poravnanju iz Evropskog suda.[213]

5.4.2. Javnost rasprave i javnost presude

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

212 Vidi: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/70EB5DB7-1491-4629-AA7C-8BA70A318037/0/Pendingapplications_affairespendantes31012013.pdf.

213 Evropski sud je već doneo 10 presuda protiv Srbije povodom neizvršenja pravnosnažnih sudskih odluka.

U krivičnom i građanskom postupku važi opšte pravilo da su glavni pretres odnosno glavna rasprava javni i da im mogu prisustvovati punoletna lica, dok novi ZKP predviđa da glavnom pretresu mogu prisustvovati lica starija od 16 godina. Prema ZKP, sud može, po službenoj dužnosti ili na predlog stranaka, ali uvek po uzimanju njihovih izjava, isključiti javnost iz celog ili dela glavnog pretresa, ako je to potrebno radi zaštite morala, zaštite javnog poretka, zaštite nacionalne bezbednosti, zaštite maloletnika ili zaštite privatnog života učesnika u postupku, ili kada je to, po mišljenju suda, neophodno s obzirom na posebne okolnosti zbog kojih bi javnost mogla da povredi interese pravde. Javnost se može isključiti radi zaštite opravdanih interesa u demokratskom društvu. U postupku prema maloletnicima javnost se uvek isključuje (čl. 75 Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica).[214]

Zakon o prekršajima[215] propisuje isključenje javnosti ako to zahtevaju opšti interesi ili razlozi morala i kada se postupak vodi protiv maloletnika (čl. 296). Isključenje javnosti na glavnom pretresu protivno zakonu predstavlja bitnu povredu odredbi krivičnog i parničnog postupka i osnov je za žalbu na presudu (čl. 368, st. 4 ZKP i čl. 361, st. 2, t. 11 ZPP).

ZPP predviđa mogućnost isključenja javnosti radi interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku (čl. 322). Prema ZPP javnost se može isključiti i radi održavanja reda na raspravi.

Svi procesni zakoni propisuju da rešenje o isključenju javnosti mora biti obrazloženo i javno. ZPP i ZKP predviđaju da se izreka presude mora uvek javno pročitati, bez obzira da li je tokom postupka bila isključena javnost ili ne, ali će sud odlučiti da li će se isključiti javnost prilikom objavljivanja razloga presude. Zakon o upravnim sporovima[216] predviđa javnost sednice kao pravilo, i utvrđuje razloge za isključenje javnosti koji su u skladu s EKPS (čl. 35).

5.5. Garantije optuženima za krivična dela

U pravu Srbije postoje tri vrste kažnjivih dela. To su krivična dela, prekršaji i privredni prestupi. Krivično delo je prema Krivičnom zakoniku ono koje je zakonom propisano kao krivično delo, protivpravno i skrivljeno (čl. 14). Zakonodavac ne navodi eksplicitno da je krivično delo društveno opasno delo, kako je to bilo u ranijim zakonskim tekstovima, budući je ovaj element sadržan u pojmu protivpravnosti. Prekršaj je protivpravna skrivljeno izvršena radnja koja je propisom nadležnog organa određena kao prekršaj (čl. 2 Zakona o prekršajima).

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

215 *Sl. glasnik RS*, 101/05, 116/08 i 11/09.

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

5.5.1. Pretpostavka nevinosti

Ustav i ZKP u skladu su s međunarodnim standardima. Oni predviđaju da će se svako smatrati nevinim dok se njegova krivica ne utvrdi pravosnažnom odlukom nadležnog suda (čl. 34, st. 3 Ustava; čl. 3, st. 1 ZKP).

Prema ZKP obavezu poštovanja pretpostavke nevinosti nemaju samo sudovi, već i svi državni organi, sredstva javnog obaveštavanja, udruženja građana, javne ličnosti i druga lica. U Krivičnom zakoniku je inkriminisano davanje javnih izjava u sredstvima javnog informisanja, za vreme trajanja krivičnog postupka, pre donošenja pravnosnažne odluke koje su date u nameri da se povredi pretpostavka nevinosti ili nezavisnosti suda. Iako štiti prava okrivljenog i nezavisnost i nepristrasnost suda odredba ima i drugu stranu koja može da ugrozi slobodu izražavanja i medija, i pored toga što se eksplicitno ne odnosi samo na novinare. Udruženja novinara tražila su izmenu ili brisanje ove odredbe, dok su predstavnici tužilaštva i Ministarstva pravde tvrdili da ona nije usmerena protiv novinara, već da joj je cilj zaštita pretpostavke nevinosti i ograničavanje izvršne vlasti da se meša u sudske postupke.

Kršenje pretpostavke nevinosti u praksi su veoma česta pa su u tom smislu opravdani pokušaji da se ona zaštiti jer je često krše javne ličnosti, političari pa čak i predstavnici državnih organa, policije i tužilaštva, a ne samo novinari. Krivični zakonik propisuje da krivično delo vrši onaj „ko daje izjave“ a ne neko ko ih prenosi, koristi ili citira.

5.5.2. Obaveštenje o optužbi, bez odlaganja i na jeziku koji optuženi razume

Ustav garantuje svakome ko je okrivljen za krivično delo pravo da u najkraćem roku bude obavešten o prirodi i razlozima dela za koje se tereti, kao i dokazima prikupljenim protiv njega, podrobno i na jeziku koji razume (čl. 33). Ovo pravo garantovano je krivičnoprocesnim odredbama. Policija je takođe dužna da obavesti lice da se smatra osumnjičenim ako to oceni prilikom prikupljanja obaveštenja. Optužnica se „dostavlja okrivljenom koji je na slobodi bez odlaganja, a ako se nalazi u pritvoru, u roku od 24 sata po prijemu“ i mora da sadrži, između ostalog, opis dela i okolnosti koje bliže određuju krivično delo, kao i predlog o dokazima koje treba izvesti na glavnom pretresu. Obaveštenje o optužbi garantovano je i u prekršajnom postupku (čl. 85, st. 2 i čl. 86 ZOP).

Ustav takođe svakome jemči pravo na besplatnog prevodioca u slučaju da ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu. Slepim, gluvim i nemim licima garantuje se pravo na besplatnog tumača (čl. 32, st. 2).

Stranke, svedoci i drugi učesnici u postupku imaju pravo da u postupku upotrebljavaju svoj jezik i u tu svrhu se obezbeđuje prevođenje. Sud ima obavezu da ova lica pouči o pravu na prevođenje, a oni se ovog prava mogu odreći ukoliko razumeju i govore jezik na kome se vodi postupak. Povreda ovog prava okrivljenog i branioca je apsolutno bitna povreda krivičnog postupka.

Obaveza osiguranja dovoljnog vremena za pripremanje odbrane okrivljenom predstavlja jedno od osnovnih načela krivičnih postupaka. Tako ZKP propisuje da se poziv za glavni pretres mora dostaviti optuženom tako da između dostavljanja poziva i glavnog pretresa ostane dovoljno vremena za pripremanje odbrane, a najmanje 8 dana. Za krivična dela za koja se može izreći zakonska kazna od 10 godina i teža kazna, vreme za pripremanje odbrane iznosi najmanje 15 dana.

Uvođenjem tužilačke istrage u novi ZKP *jednakost oružja* odbrane i optužbe je ozbiljno dovedena u pitanje, budući da tužilac (pored stručnosti) iza sebe ima čitav državni aparat, a da stručna odbrana nije uvek obavezna kao i da zakon o pružanju besplatne pravne pomoći još uvek nije usvojen.

5.5.3. Zabrana suđenja u odsustvu i pravo na odbranu

Ustav propisuje da svako ko je okrivljen za krivično delo, a dostupan je sudu, ima pravo da mu se sudi u njegovom prisustvu i da ne može biti kažnjen ako mu se ne omogući prethodno da bude saslušan i da se brani (čl. 33, st. 4).

Prema ZKP, suđenje *in absentia* je dopušteno samo izuzetno, ako je okrivljeni u bekstvu ili inače nije dostižan državnim organima, a postoje naročito važni razlozi da mu se sudi iako je odsutan. Osim toga, okrivljeni kome se sudi u odsustvu mora imati branioca, čim se donese rešenje o suđenju u odsustvu. Na zahtev lica koje je osuđeno u odsustvu ili njegovog branioca, krivični postupak će se ponoviti.

Ustav garantuje pravo na odbranu (čl. 33). Prema ZKP, okrivljeni ima pravo da se sam brani ili uz pomoć branioca koga sam izabere iz reda advokata. ZKP propisuje da u postupku za krivično delo za koje je propisana kazna zatvora od deset godina i teža kazna branilac može biti samo advokat sa najmanje pet godina prakse, odnosno koji je najmanje pet godina vršio funkciju sudije, javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca. Ovim novim rešenjem se povećava kvalitet odbrane ali se, doduše opravdano, i ograničava pravo okrivljenog da slobodno izabere branioca.

Sud je dužan da okrivljenom postavi branioca po službenoj dužnosti u dva slučaja: kada je reč o obaveznoj odbrani a okrivljeni nije uzeo branioca i kada se okrivljeni koristi siromaškim pravom. Predsednik suda će okrivljenom postaviti branioca po službenoj dužnosti do pravnosnažnosti presude, a ako je lice osuđeno na kaznu zatvora u trajanju od četrdeset godina, i u postupku po vanrednim pravnim lekovima. ZKP izričito nabraja slučajeve u kojima okrivljeni mora da ima branioca (čl. 74 ZKP). Novim ZKP izmenjena su doskorašnja rešenje time što je sada obavezna odbrana u svim slučajevima u kojima je zaprećena kazna zatvora 8 godina ili veća kazna (prema starom rešenju, granica je bila kazna od 10 godina zatvora). Novina je i to da je stručna odbrana obavezna i ako je okrivljeni zadržan ili mu je zabranjeno da napušta stan. Osim toga, predsednik suda može razrešiti postavljenog branioca koji neuredno izvršava dužnost.

ZKP kao uslov za ostvarenje siromaškog prava zahteva da se za konkretno krivično delo može izreći kazna od 3 godine, dakle posebni minimum može biti i manji od 3 godine (čl. 77).

U pretrkivičnom postupku osumnjičeni ima pravo da bude poučen da ima pravo da uzme branioca, koji će prisustvovati njegovom daljem saslušanju, i da nije dužan da bez prisustva branioca odgovara na postavljenja pitanja (čl. 289 ZKP).

Posebno se reguliše nadzor nad vođenjem razgovora osumnjičenog/okrivljenog i branioca. Branilac ima pravo na poverljiv razgovor s osumnjičenim koji je lišen slobode i pre nego što je osumnjičeni saslušan, kao i s okrivljenim koji se nalazi u pritvoru. Kontrola ovog razgovora pre prvog saslušanja i tokom istrage dopuštena je samo posmatranjem, ali ne i slušanjem.

Zakon o prekršajima garantuje pravo na odbranu u članu 85. Odbrana se može izneti i u pisanoj formi (čl. 177). Sud može da odluči da pretres održi u odsustvu okrivljenog koji je uredno pozvan ako je on već saslušan, a sud nađe da njegovo prisustvo nije neophodno (čl. 208). Pravo na branioca je garantovano u odredbama članova 109 i 167 ZOP.

5.5.4. Zabrana samooptuživanja

Prema Ustavu, lice koje je okrivljeno ili kome se sudi za krivično delo nije dužno da daje iskaze protiv sebe ili protiv lica bliskih sebi, niti da prizna krivicu (čl. 33, st. 7). Okrivljenom je ZKP priznato pravo da se brani ćutanjem time što je sud ili drugi državni organ dužan da ga pre prvog saslušanja upozori da sve što izjavi može biti upotrebljeno protiv njega. Pre saslušanja okrivljenog na glavnom pretresu sud mora da upozna okrivljenog sa njegovim pravom da nije dužan da iznese svoju odbranu niti da odgovara na postavljena pitanja, a da, ukoliko to želi, može da se izjasni o optužbi. Ukoliko okrivljeni nije bio propisno poučen o svojim pravima, sudska odluka se ne može zasnivati na njegovoj izjavi (čl. 85, st. 5 ZKP).

Novi ZKP sadrži širu formulaciju zabrane mučenja i iznuđivanja iskaza od prethodnog Zakona, te tako propisuje da je zabranjena i kažnjiva svaka primena mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja, sile, pretnje, prinude i obmane, medicinskih zahvata i drugih sredstava kojima se utiče na slobodu volje ili iznuđuje priznanje ili kakva druga izjava ili radnja okrivljenog. Sudska odluka se ne može zasnivati na iskazu okrivljenog koji je pribavljen protivno ovoj zabrani. ZKP predviđa mogućnost zaključenja sporazuma o priznanju krivice između okrivljenog i tužioca. Takođe, ZKP poznaje i institut sporazuma o svedočenju okrivljenog, na osnovu koga okrivljeni stiče status svedoka saradnika.

5.5.5. Položaj svedoka

Okrivljeni ima pravo da ispituje svedoke optužbe i da zahteva da se pod istim uslovima i u njegovom prisustvu ispitaju svedoci odbrane. Prema ZKP okrivljeni može do završetka glavnog pretresa zahtevati da se pozovu novi svedoci ili veštaci ili da se pribave novi dokazi. Međutim, u cilju procesne ekonomije, novi ZKP predviđa održavanje pripremnog ročišta na kome se obrazlažu dokazi koji će biti izvedeni na glavnom pretresu i predlažu novi dokazi, te predsednik veća može odbiti izvođenje dokaza predloženog na glavnom pretresu, za koji su stranke, branilac i oštećeni znali u toku pripremnog ročišta, ali ga bez opravdanog razloga nisu predložili.

Novi ZKP ne predviđa da kao svedok ne može biti saslušano službeno lice organa unutrašnjih poslova o onome što je doznalo u predistražnom postupku, a sud može na predlog okrivljenog ili njegovog branioca odlučiti da ispita kao svedoka i lice koje je isključeno od dužnosti svedočenja (čl. 93). Dužnosti svedočenja oslobođena su lica koja su u određenom srodstvu s okrivljenim, ali ta lica mogu dati iskaz ukoliko to žele (čl. 94 ZKP). Takođe, ZKP predviđaja da svedoci mogu uskratiti odgovor na pojedina pitanja ako je verovatno da bi tim odgovorom sebe ili određene kategorije svojih srodnika izložila teškoj sramoti, znatnoj materijalnoj šteti ili krivičnom gonjenju. Lica koja daju iskaz pred sudom dužna su da govore istinu.

Davanje lažnog iskaza inkriminisano je krivičnim zakonom (čl. 206 KZ). ZKP predviđa da sud ima obavezu da zaštiti svedoka od uvrede, pretnje i svakog drugog napada. Ukoliko postoje zakonom određene okolnosti, svedok može dobiti u postupku status zaštićenog svedoka, a novi ZKP uvodi i institut posebno osetljivog svedoka. Pored zaštite predviđene u ZKP, mere zaštite svedoka predviđene su, pod određenim uslovima, i Zakonom o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku.[217]

5.6. Preporuke

1. Uspostaviti mrežu sudova zasnovanu na ozbiljnim procenama opterećenosti pojedinih sudova i objektivnim potrebama stanovništva, naročito u gusto naseljenim opštinama i u opštinama koje imaju otežani pristup velikim gradskim centrima.
2. Propisati adekvatne i dovoljno određene kriterijume za procenu sposobnosti i stručnosti sudija.
3. Urediti zakonom i uspostaviti sistem besplatne pravne pomoći.
4. Osigurati poštovanje prava okrivljenog da mu bude suđeno bez odlaganja i sprovođenje postupka bez odugovlačenja.
5. Osigurati poštovanje prava na suđenja u razumnom roku, posebno u parnicama iz radnih odnosa i povodom kolektivnih ugovora.
6. Ojačati ulogu privatnih izvršitelja u cilju bržeg i efikasnijeg izvršenja pravnosnažnih sudskih odluka.
7. Sprovoditi redovnu edukaciju sudija i tužilaca u cilju unapređenja stručnosti.

6. Pravo na privatnost

6.1. Opšte

Evropska konvencija i PGP garantuju pravo na privatnost što uključuje zaštitu porodičnog života, doma i prepiske. PGP garantuje i pravo na zaštitu časti i ugle-

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

da što nije izričito navedeno u EKPS, ali je Evropski sud u svojim presudama tumačio pojam zaštite privatnosti tako da uključuje pravo na zaštitu časti i ugleda.[218] Evropski sud prihvata široko tumačenje koncepta privatnosti i smatra da se sadržina ovog prava ne može unapred taksativno odrediti.[219] Prema praksi Evropskog suda, privatnost, između ostalog, obuhvata i fizički i moralni integritet, seksualnu opredeljenost,[220] odnose s drugim ljudima, uključujući i poslovne i profesionalne odnose.[221]

Srbiju takođe obavezuje i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka,[222] prvi obavezujući međunarodni instrument u oblasti zaštite podataka o ličnosti, prema kojoj države moraju da preduzmu neophodne mere kako bi se obezbedila zakonska zaštita osnovnih ljudskih prava u vezi s automatskom obradom ličnih podataka. Protokol uz ovu konvenciju, koji je Srbija takođe ratifikovala,[223] nalaže državama da obrazuju nadzorne organe i bliže uređuje prekogranični protok ličnih podataka do primaoca koji nije u nadležnosti strane ugovornice Konvencije.

Ustav Srbije ne štiti pravo na privatnost kao takvu, već jemči nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, stana, pisama i drugih sredstava komuniciranja. Međutim, iako Ustav ne sadrži izričitu odredbu o poštovanju prava na privatni život, Ustavni sud smatra da ovo pravo predstavlja sastavni deo ustavnog prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti,[224] koje je garantovano članom 23 Ustava. Ustavni sud je takođe utvrdio „da sfera privatnog života nekog lica nesumnjivo uključuje, pored ostalog, i njegovu polnu pripadnost, polnu orijentaciju i polni život, te da pravo na privatni život podrazumeva i pravo na određivanje pojedinosti ličnog identiteta i samoopredeljenje, te u tom smislu i pravo na prilagođavanje pola svom rodnom identitetu.“[225] Ustavni sud je, dakle, prihvatio široko tumačenje prava na privatnost, što je svakako u skladu sa međunarodnim standardima.

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

---

218 Vidi *Pfeifer v. Austria*, ECtHR, App. No. 10802/84 (2007) i *Lindon and Others v. France*, ECtHR, App. No. 21279/02 i 36448/02 (2007).

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

220 *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 7275/76 (1981).

221 *Niemietz protiv Nemačke*, ECHR, App. No. 13710/88 (1992).

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

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

224 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/2011, str. 9.

225 *Ibid.*

Ustav sadrži načelnu odredbu kojom jemči zaštitu podataka o ličnosti, i propisuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom. Ustavom je izričito propisano da je zabranjena i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. Svako, prema Ustavu, ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe.

Iako je Ustavni sud do sada pokazao da će odredbe Ustava u potpunosti ceniti u skladu sa praksom Evropskog suda i garancijama prava na privatnosti iz Evropske konvencije, mora se konstatovati da bi bilo mnogo bolje kada bi Ustav sadržao konkretnu odredbu o pravu na privatnost umesto trenutno usvojenog kazuističkog pristupa.

Osnovni vid zaštite prava na privatnost, pored ustavno-pravne zaštite, ogleda se u inkriminaciji pojedinih oblika povrede ili ugrožavanja prava na privatnost. Krivičnim zakonikom, članovima od 139 do 146 i članom 172 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 i iznošenje ličnih i porodičnih prilika.[226]

6.2. Porodični život i porodica

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava porodični život se shvata u smislu faktičkog postojanja bliskih ličnih veza.[227] Ovo obuhvata niz odnosa, kao što je brak, deca, odnosi između roditelja i dece[228] i nevenčanih parova koji žive sa svojom decom.[229] Čak i sama mogućnost zasnivanja porodičnog života može biti dovoljna da privuče zaštitu člana 8.[230] Drugi odnosi za koje je utvrđeno da spadaju pod član 8 obuhvataju odnose sestara i braće, ujaka/tetke i sestričina/bratičina,[231] roditelja i usvojene dece i baba i deda sa svojim unucima.[232] 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.[233]

---

226 Vidi članove 139–146 i član 172 Krivičnog zakonika.

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

228 *Marckx protiv Belgije,* ECHR, App. No. 6833/74 (1979).

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

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

231 *Boyle protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECHR, App. No. 16580/90 (1994).

232 *Bronda protiv Italije,* ECHR, App. No. 22430/93 (1998).

233 *X., Y. i Z. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECHR, App. No. 21830/93 (1997). U presudi *Schalk and Kopf protiv Austrije,* ECHR, App. No. 30141/04 (2010). Sud je prvi put stao na stanovište

Ustav ne sadrži odredbu kojom zaštićuje 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."

Ustav u članu 63 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.[234] 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. U Srbiji se, u proseku, svake godine sklopi oko 35 hiljada brakova što obuhvata oko 1% ukupnog stanovništva na godišnjem nivou.[235] Postupak za razvod braka sprovodi se u parničnom postupku i takođe je relativno jednostavan i efikasan. U Srbiji se redovno beleži između 6 i 9 hiljada razvoda godišnje a prosečno trajanje braka je između 12 i 13 godina.[236] U gotovo 80% slučajeva razvoda supružnika sa decom, deca se dodeljuju na staranje majkama.

Bitno je napomenuti da, iako su bračne i vanbračne zajednice pravno izjednačene donošenjem Porodičnog zakona, brojni propisi kojima se uređuju pojedina prava koja proističu iz bračnih odnosa još uvek nisu usklađeni sa ovom zakonskom normom. S toga je izjednačavanje bračnih i vanbračnih zajednica još uvek samo formalno usvojeno.

Odredbe Porodičnog zakona[237] u skladu su sa međunarodnim standardima u pogledu prava na privatnost. Zakon unosi značajna poboljšanja i prvi put 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).

---

da stabilna veza dve osobe istog pola koje žive zajedno potpada pod pojam porodičnog života zaštićenog članom 8.

234 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/2011.

235 Podaci Republičkog zavoda za statistiku.

236 *Ibid.*

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

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).

Krivični zakonik kažnjava iznošenje i prenošenje porodičnih prilika nekog lica koje mogu naškoditi njegovoj časti i ugledu (čl. 172).

6.3. Abortus

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o ljudskim pravima ne definišu početak života koji se štiti ovim aktima. Evropski sud je u predmetu *Vo protiv Francuske*,[238] doneo presudu u kojoj je zauzeo stav da je pitanje kada život počinje u nadležnosti država članica, s obzirom da u Evropi ne postoji konsenzus o naučnoj i pravnoj definiciji početka života. Sud je potvrdio i to da embrion može imati status ljudskog bića u smislu zaštite ljudskog dostojanstva, ali ne i status individue koja uživa zaštitu člana 2 EKPS.

Ustavom Srbije, članom 63 garantovano je pravo svakom da slobodno odluči o rađanju dece, dok je Porodičnim zakonom[239] precizirano da žena slobodno odlučuje o rađanju.

Postavlja se pitanje, kako ovo pravo može da se garantuje muškarcima, ako majka odluči da dete ne rodi, što je pravo koje joj je Ustavom i zakonom garantovano? S obzirom da je prekid trudnoće medicinski zahvat kojim se povređuje fizički integritet žene, nesporno je da je potreban pristanak žene i samo žene. Stav Evropske komisije za ljudska prava je da se pravo na porodičan život ne može tumačiti tako široko da se ocu nerođenog deteta poverava pravo da bude konsultovan ili da zahteva da dete bude rođeno protiv volje majke.[240]

Pobačaj je regulisan Zakonom o postupku prekida trudnoće u zdravstvenoj ustanovi Srbije,[241] prema kome se za prekid trudnoće traži zahtev bremenite žene, kao i njena izričita i pismena saglasnost. Prekid trudnoće se može izvršiti do 10 nedelje gastacije, a samo izuzetno i nakon toga i to samo u tri slučaja.[242] Odluka kojom se utvrđuje da postoje uslovi za prekid trudnoće u svakom konkretnom slučaju, donosi se u zdravstvenoj ustanovi u kojoj se prekid trudnoće vrši. U zavisnosti od

238 *Vo protiv Francuske*, ECtHR, App. No. 53924/00, (2004).

239 *Sl. glasnik RS*, 18/05 i 72/11 – dr. zakon.

240 *Patton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 846/78,19 DR 244, 3 EHRR 408 (1980).

241 *Sl. glasnik RS*, 16/95 i 101/05 – dr. zakon.

242 Izuzetno, prekid trudnoće može se izvršiti i ako se na osnovu medicinskih indikacija utvrdi da se na drugi način ne može spasiti život ili otkloniti teško narušavanje zdravlja žene, ako se na osnovu naučno-medicinskih saznanja može očekivati da će se dete roditi sa teškim telesnim ili duševnim nedostacima, kao i ako je do začeća došlo izvršenjem krivičnog dela – silovanje, obljuba nad nemoćnim licem, obljuba nad maloletnim licem, obljuba zloupotrebom položaja, zavođenje i rodoskrnavljenje.

toga o kojoj se nedelji trudnoće radi, ova odluka se može doneti od strane različitih subjekata unutar zdravstvene ustanove.[243] Zakon je u saglasnosti sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

Krivični zakonik[244] predviđa krivično delo nedozvoljenog prekida trudnoće odnosno pobačaja izvršenog, započetog ili pomognutog protivno propisima (čl.120). Ne postoje podaci o eventualnim krivičnim postupcima koji su vođeni u vezi sa nedozvoljenim prekidom trudnoće.

U Srbiji se, prema zvaničnim podacima Zavoda za javno zdravlje, izvrši oko 25 hiljada abortusa godišnje. Procene su, međutim, da je taj broj zapravo i do 5 puta veći.

6.4. Tajnost prepiske

Ustav Repubike Srbije u članu 41 garantuje pravo na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja, a odstupanja su dozvoljena na osnovu odluke suda i ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. Mešanje države u tajnost prepiske i drugih vidova 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, a Ustavni sud je, u do sada jedinom predmetu po ustavnoj žalbi u kom je raspravljao o ovom pitanju,[245] propustio da tumačenjem uvede ovaj standard. Naime, Ustavni sud je smatrao da je prišluskivanje u konkretnom slučaju bilo ustavno samo zbog toga što je bilo sprovedeno na način i pod uslovima predviđenim zakonom ne upuštajući se u procenu da li je ono bilo i neophodno u demokratskom društvu. Značaj nepostojanja jasnog stava Ustavnog suda po ovom pitanju je utoliko veći, ukoliko se ima u vidu da su rešenja sadržana u zakonima[246] kojima se reguliše oblast praćenja komunikacija poslednjih godina predmet brojnih polemika. Naročito problematična rešenja su ona iz odredbi Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, Zakona o krivičnom postupku i Zakona o elektronskim komunikacijama.

---

243 Postojanja uslova za prekid trudnoće utvrđuje: od navršene desete nedelje trudnoće – lekar specijalista akušerstva i ginekologije zdravstvene ustanove, od desete do dvadesete nedelje – konzilijum lekara odgovarajuće zdravstvene ustanove, a posle navršene dvadesete nedelje trudnoće – etički odbor zdravstvene ustanove.

244 *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09 i 111/09.

245 Odluka USS – Už-88/2008, od 1.10.2009 godine dostupna je na sajtu: http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/188/?NOLAYOUT=1.

246 Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji (*Sl. glasnik RS*, 88/09 i 55/12 – odluka US), Zakon o elektronskim komunikacijama (*Sl. glasnik RS*, 44/10), Zakon o krivičnom postupku (*Sl. glasnik RS*, 72/11 i 101/11), Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji (*Sl. glasnik RS*, 42/02 i 111/09).

U aprilu 2012. godine Ustavni sud je doneo odluku[247] kojom je proglasio neustavnim odredbe Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji,[248] koje su predviđale da direktor VBA ili lice koja on ovlasti može, bez prethodne odluke suda, odrediti primenu posebnih postupaka i tajnog prikupljanja podataka koji se između ostalog odnose na tajni elektronski nadzor komunikacija i informacionih sistema, odnosno praćenje komunikacija.[249] Ustavni sud je potvrdio da je odluka suda jedini ustavni osnov za ograničenje prava na tajnost pisama i drugih sredstava komunikacije, ali je istovremeno propustio da precizira koji je sud u ovom slučaju za to nadležan.[250]

Veoma je značajno što je u istoj odluci Ustavni sud izneo tumačenje pojma „sredstva komuniciranja" iz člana 41 Ustava. Sud je, oslanjajući se na praksu Evropskog suda,[251] stao na stanovište da ovaj pojam obuhvata ne samo neposredan sadržaj komunikacija, već i podatke o tome ko je, sa kim ostvario ili pokušao da ostvari komunikaciju, u koje vreme, koliko dugo je određeni razgovor trajao, koliko učestalo je komunikacija kroz prepisku, razgovore ili upućene poruke ostvarivana u određenom periodu vremena i sa kojih lokacija je vršena. Ovakvim svojim stavom, Ustavni sud je stao na put brojnim restriktivnim tumačenjima ovog pojma koja su vodila zloupotrebama, kako prilikom donošenja tako i prilikom primene zakona koji su značajni u ovoj oblasti. Na primer, u zakonima kojima se reguliše rad Bezbednosno-informativne agencije i policije, ne može se naći odredba vezana za sam pojam komunikacije koja bi se mogla osporiti, ali je praksa ovih organa zasnovana na tumačenju da listinzi poziva, lokacije korisnika i drugi elementi komunikacije, nisu obuhvaćeni pojmom komunikacije, pa samim tim da njihova nepovredivost nije garantovana članom 41, st. 2 Ustava.[252]

Drugi zakon iz ove oblasti koji je predmet višegodišnje polemike je Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji. Kao problematična u ovom zakonu javlja se odredba člana 15, kojom se direktoru BIA daje ovlašćenje da naredi odstupanja od načela nepovredivosti pisama i drugih sredstava komuniciranja, bez odobrenja suda.

247 Odluka USS –.ИУз-1218/2010 od 19. 04. 2012. Dostupna je na sajtu: http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/7485/?NOLAYOUT=1.

248 Beogradski centar za ljudska prava je bio jedan od podnosioca predloga za ocenu ustavnosti ovog zakona. Navedenom odlukom Ustavnog suda neustavnima su proglašene odredbe čl. 13, st. 1 u vezi sa čl. 12, st. 1, tač. 6 i čl. 16, st. 2 Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji.

249 Pod pojmom „praćenje komunikacia" podrazumevaju se podaci o tome ko je, sa kim, koliko dugo i odakle razgovarao, bez uvida u sadržinu ostvarene komunikacije.

250 Jedino Zakon o BIA precizira da je neophodno prethodno odobrenje Vrhovnog Kasacionog suda.

251 *Klass i drugi protiv Nemačke,* ECHR, App. No. 5029/71(1978); *Malone protiv Ujedinjenog Kraljev*stva, ECHR, App. No. 8691/79 (1984) i *Copland protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECHR, App. No. 62617/00 (2007);

252 Zajednička konferencija za štampu Zaštitnika građana i Poverenika za slobodan pristup infomacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Vidi više na: http://www.webtv.rs/play/43737.

Inicijativa za ocenu ustavnosti ovog zakona podneta je još 2002. godine, a Ustavni sud je u septembru 2012. godine zastao sa postupkom na zahtev skupštinskog odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, pošto je u toku izmena ovog zakona.[253] Do kraja godine se očekuje[254] i odluka Ustavnog suda o ustavnosti člana 286 Zakona o krivičnom postupku, koji predviđa da javni tužilac, a ne sud, daje nalog za nadzor nad elektronskim komunikacijama.[255]

Poslednji u ovoj grupi zakona, Zakon o elektronskim komunikacijama,[256] u sebi objedinjuje sva prethodno izložena problematična zakonska rešenja. Naime, ovaj zakon u osporenom članu 128 propisuje dužnost operatera da zadrži podatke o ostvarenoj komunikaciji svojih korisnika 12 meseci od dana obavljene komunikacije. Podaci se zadržavaju na način da im se bez odlaganja može pristupiti, odnosno da se mogu dostaviti na zahtev državnog organa, a sve u skadu sa zakonima kojima se reguliše rad organa unutrašnih poslova, službi bezbednosti kao i zakoni kojima je regulisan krivični postupak.[257] Kao što se može primetiti, sporni član se oslanja na relevantne odredbe tri zakona,[258] i to upravo na one zbog kojih su ovi zakoni predmet oceni ustavnosti, dakle na odredbe kojima je omogućen pristup ostvarenim komunikacijama korisnika od strane službi bezbednosti i tužilaštva bez prethodne odluke suda. Ustavni sud još uvek nije odlučio o predlogu za ocenu o ustavnosti Zakona o elektronskim komunkacijama, koji je podnet 2010. godine.[259]

Ovde je potrebno naglasiti da je u vreme donošenja tri od četiri osporena zakona – Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Zakona o krivičnom postupku i Zakona o elektronskim komunikacijama – već bio poznat stav Ustavnog suda o ovom pitanju. Naime, u svojoj odluci iz 2009. godine,[260] kada je predmet ocene ustavnosti bio Zakon o telekomunikacijama,[261] Ustavni sud je na nedvosmislen način potvrdio da je samo sud nadležan da dozvoli odstupanje od ustavom zajamčenog prava na tajnost prepiske i drugih sredstava komunikacije. Ovo je potpuno neprihvatljivo ponašanje zakonodavca koji je dužan da u potpunosti poštuje sve odluke Ustavnog suda.

---

253 Saopštenje Ustavnog suda dostupno je na stranici:http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101688/povucen-predlog-odluke-u-predmetu-iuz-2522002.

254 http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/250912/250912-vest3.html.

255 U nacrtu Zakona o izmenama i dopunama zakona o krivičnom postupku odredba čl. 286 je usaglašena sa Ustavom. Nacrt zakona je dostupan na stranici: http://www.mpravde.gov.rs/cr/articles/zakonodavna-aktivnost/.

256 *Sl. glasnik RS*, 44/10.

257 Član 128, st. 1 i 5 Zakona o elektronskim komunikacijama.

258 Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakon o krivičnom postupku.

259 Vidi inicijativu Zaštitnika građana na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/zakonske-i-druge-inicijative/1151-2010-11-10-11-51-34.

260 Odluka USS br. IУз-149/2008 od 28.05.2009.god dostupna je na sajtu: http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/1877/?NOLAYOUT=1.

261 *Sl. glasnik RS,* 44/03 i 36/06.

Kao rezultat primene spornih zakonskih rešenja, tokom 2012. godine javio se problem kontrole nad pristupom državnih organa podacima o komunikaciji građana, tj. zadržanim podacima koje operateri čuvaju. U julu 2012. godine Poverenik i Zaštitnik građana su na zajedničkoj konferenciji, predstavili rezultate akcije nadzora nad primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koja je sprovedena u periodu od marta 2011. godine do marta 2012. godine.[262] Nadzor je sproveden kod operatera, kako bi se ustanovio obim i način na koji su službe bezbednosti i policija pristupali zadržanim podacima o komunikaciji građana, bez prethodne odluke suda. Prema Zakonu o elektronskim komunikacijama,[263] državni organi imaju na raspolaganju dva načina pristupa zadržanim podacima operatera. Prvi način je kontakt sa operaterom putem zvaničnog zahteva, u kom se mora navesti pravni osnov za pristup, o čemu su operateri dužni da vode evidencije. Akcija nadzora je pokazala da je operaterima u proteklih godinu dana podneto 4.400 zvaničnih zahteva za pristup zadržanim podacima od strane organa javne vlasti. Od tog broja, 90% zahteva je realizovano, dok je u samo 50% slučajeva bio naveden pravni osnov za pristup zadržanim podacima.[264]

Drugi način je direktan neograničen pristup bazama podataka operatera, bez njihovog odobrenja ili asistencije. Ovde je bitno napomenuti da na ovaj način mogućnost pristupa imaju samo BIA, MUP i VBA, a ne svi organi javne vlasti. Kako samo jedan od četiri operatera ima instaliranu softversku aplikaciju za evidentiranje ulazaka u sistem podataka o korisnicima, samo je on bio u mogućnosti da Povereniku pruži informaciju o broju od oko 270.000 direktnih pristupa zadržanim podacima, koji su registrovani u periodu koji je nadzorom obuhvaćen. Sa stanovišta ustavnih garancija ova cifra je više nego zabrinjavajuća, posebno ako se ima u vidu da su zakonima koji su na snazi, omogućeni direktni pristupi ovim podacima i bez odluke suda, kao i da se navedeni broj pristupa ne odnosi na preostala tri operatera, koji nemaju mogućnost da registruju ko ulazi u njihov sistem podataka o korisnicima i po kom osnovu.

Kako na osnovu Zakona o elektronskim komunikacijama,[265] postoji obaveza vođenja evidencija o pristupu zadržanim podacima, Beogradski centar za ljudska prava je putem zahteva o pristupu informacijama od javnog značaja, postavio pitanje službama bezbednosti i policiji, koliko su puta pristupili zadržanim podacima o komunikaciji korisnika direktno bez asistencije operatera, u prvih devet meseci ove godine. Na osnovu dostavljenih odgovora može se zaključiti da je BIA zabeležila

262 Prilikom predstavljanja rezultata istraživanja Poverenik i Zaštitnik građana, su javnosti predočili pravne,organizacione i praktične preporuke za unapređenje stanja u ovoj oblasti, koje su formulisane u 14 tačaka I dostavljeni Vladi i Skupštini Republike Srbije. http://www.poverenik.rs/yu/aktuelnosti.html?start=4

263 Prema članu 128, st. 5 Zakona o elektronskimkomunkacijama.

264 Snimak konferencije za štampu može se naći na: http://www.webtv.rs/play/43737.

265 Član 128, st. 6.

12.136 pristupa[266] zadržanim podacima o telekomunikacionom saobraćaju korisnika tri mobilna operatera**,** dok je VBA u svom odgovoru navela da ne vodi evidencije o direktnio ostvarenim pristupima, a da je od donošenja odluke Ustavnog suda, u skladu sa zakonom, uspostavila i vodi evidenciju izdatih naloga od strane suda za pristup zadržanim podacima o telefonskim komunikacijama korisnika mobilnih operatera.[267] Do zaključenja rada na izveštaju policija nije odgovorila na gore pomenuti upit Beogradskog centra. Iz svega navedenog se može zaključiti da su evidencije izvršenih nadzora nad komunikacijama koji su u skladu sa Ustavom dostupne, dok su podaci o protivustavnim radnjama nadzora u potpunosti nedostupni.

Na osnovu podataka koje je Beogradski centar za ljudska prava dobio od mobilnih operatera,[268] službe bezbednosti i MUP, u skladu sa zakonom, imaju neograničen pristup bazama podataka operatera, bez njihovog odobrenja ili asistencije. Kada se radi o pristupu zadržanim podacima uz asistenciju operatera, pojedini operateri su naveli da su se njihovi službenici koji su, postupajući po zakonu, odbijali da postupe po zahtevima koji nisu bili praćeni valjanim pravnim osnovom u praksi susretali sa problemima, pa čak i privođenjima od strane policije. Ovo je vrlo indikativno i u direktnoj je vezi sa podacima koji su izneti kao rezultat istraživanja Poverenika, a koji nam govore da je uprkos tome što je samo 50% podnetih zahteva operaterima bilo praćeno pravnim osnovom, 90% njih izvršeno. Zaključak koji se nameće jeste da je u ovih 40% zahteva izostala bilo kakva vrsta kontrole, pa i naknadne. Ovakvo arbitrerno postupanje govori o uticaju službi bezbednosti i policije, kao i nespremnosti operatera da postupaju po zakonu koji jasno navodi da su državni organi, pa time i službe bezbednosti i policija, dužni da u zahtevu navedu pravni osnov za pristup zadržanim podacima.[269]

Podzakonski akt koji je bio predmet polemike tokom 2011. godine – Predlog pravilnika o tehničkim zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama (u daljem tekstu Pravilnik) oslanja se na osporene odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama. Usvajanje ovog pravilnika, omogućilo bi službama bezbednosti tajni nadzor lokacije korisnika,[270] kao i presretanje i zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama i bez odluke suda. Kako Pravilnik ne uređuje pitanje postojanja neizbrisivog traga o tome ko je, kada, zašto i na osnovu čega pristupio podacima o elektronskim komunikacijama, kontrola nad upotrebom ovih

266 Prema navodima BIA, ovaj broj predstavlja ukupan broj pristupa zadržanim podacima o telekomunikacionom saobraćaju tri mobilna operatera, a ne broj lica – korisnika u čije je zadržane podatke ostvaren uvid, kao i da je ukupan broj lica je značajno manji od navedenog broja (jedno lice koristi više brojeva i sl.) – dokument dostupan u Arhivi Beogradskog centra za ljudska prava.

267 Arhiva Beogradskog centra za ljudska prava.

268 *Ibid.*

269 Član 128, st. 7 Zakona o elektronskim komunikacijama.

270 Tajni nadzor, prema ovom Pravilniku bio bi moguć čak i onda kada korisnik ne učestvuje u komunikaciji.

podataka u potpunosti bi izostala. Usvajanje Pravilnika bi predstavljalo ozbiljno kršenje Ustavom zajemčenog prava na privatnost i na insistiranje Poverenika i pritiska stručne javnosti, Pravilnik nije usvojen ni u toku 2012. godine.

Tri meseca nakon konferencije na kojoj su Poverenik i Zaštitnik građana izneli podatke o zabrinjavajuće velikom broju pristupa zadržanim podacima operatera i izneli preporuke za poboljšanje stanja u ovoj oblasti, potpredsednik Vlade Aleksandar Vučić izneo je u javnost informaciju da je dobio obaveštenje od BIA da je MUP izdao nalog za praćenje njegovih elektronskh komunikacija. Prema javnosti dostupnim informacijama istraga o ovom slučaju je u toku i do zaključenja ovog izveštaja ovi navodi nisu dobili pravni rasplet.

Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije,[271] predviđeno je da nadzor nad radom službi bezbednosti obavlja Narodna skupština, neposredno i preko nadležnog odbora, i u prethodnom sazivu to je bio Odbor za bezbednost kome su kako zakonom, tako i Poslovnikom o radu Narodne skupštine[272] data široka ovlašćenja.[273] Za vreme postojanja ovog odbora, svi zakoni kojima se uređuje rad službi bezbedosti (BIA, VBA, VOA) bili su predmet ocene ustavnosti, a odbor je mogao da nadzire ustavnost ovih zakona kao i da podnosi predloge zakona iz ove oblasti. Takođe, u izveštajima sa sednica odbora[274] ne može se pronaći podatak da se u odboru raspravljalo o iznetoj problematici u oblasti pristupa zadržanim podacima, a vezano za ustavnost pristupa ovim podacima od strane službi bezbednosti, bez odluke suda. Samo na osnovu ovih činjenica može se zaključiti da Odbor ni izbliza nije koristio zakonska ovlašćenja, i da je civilna kontrola izostala.

U aktuelnom sazivu Narodne skupštine nadležnost nad kontrolom rada službi bezbednosti podeljena je između Odbora za odbranu i unutrašnje poslove i Odbora za kontrolu službi bezbednosti. Rano je donositi zaključke o spremnosti da se iskoriste zakonske mogućnosti, ali pomak u tom pravcu predstavlja inicijativa Odbora za kontrolu službi bezbednosti da se donese Pravilnik o neposrednom nadgledanju rada službi bezbednosti od strane ovog tela koji bi konkretizovao zakonska ovlašćenja i u tom cilju formirana je tročlana radna grupa koja će sačiniti predlog Pravilnika.

6.5. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti

Ustav Repubike 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

271 *Sl. glasnik RS*, 116/07 i 72/12.

272 http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Poslovnik%20Narodne%20skupstine%20-%20precisceni%20tekst%20Sluzbeni%20g.pdf.

273 Između ostalog, on može nadzirati ustavnost i zakonitost rada službi bezbednosti, nadzirati zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka, razmatrati predloge zakona i drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti službi bezbednosti, pokretati inicijative i podnositi predloge zakona iz nadležnosti službi.

274 http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-11-juna-2008.967.html.

koju su prikupljeni, osim kada je to potrebno za vođenje krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti RS i to na način predviđen zakonom. Svakome se jemči pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom i pravo na sudsku zaštitu zbog zloupotrebe ovlašćenja.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti,[275] osnovni zakon kojim je regulisana ova oblast, tokom 2012. godine bio je predmet ocene ustavnosti, jer je pojedinim odredbama[276] omogućavao da se obrada podataka o ličnosti bez pristanka lica o čijim se podacima radi, vrši i u slučajevima propisanim podzakonskim aktom. Ustavni sud je u svojoj odluci[277] utvrdio da je na ovaj način došlo do proširenja Ustavom utvrđenog pravnog osnova za obradu podataka o ličnosti, s obzirom da je Ustav izričit u delu u kome navodi da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuje isključivo zakonom.

Ustavni sud je tokom 2012. godine doneo i jednu odluku[278] po ustavnoj žalbi kojom je isticana povreda člana 42 Ustava. Podnositeljka žalbe je, između ostalog, tvrdila da joj je povređeno pravo na zaštitu podataka o ličnosti postupanjem organa MUP-a koji je vršio obradu njenih podataka, a da ona nije bila obaveštena o tome. Prema tekstu Ustava pravo na obaveštenje o prikupljenim podacima, ostvaruje se u skladu sa zakonom, a zakonima kojima je regulisana ova oblast[279] ostavljena je mogućnost prikupljanja podataka i bez obaveštavanja lica o tome. Ustavni sud je u svojoj odluci odbio kao neosnovanu žalbu i ocenio da su postojali zakonom predviđeni razlozi za ograničenje prava podnositeljke da bude obaveštena o podacima koje su prikupili pripadnici MUP-a operativnim radom i proverama na terenu, s obzirom da su naveli da za prikupljenim podacima nije prestala potreba korišćenja.

Zakon o policiji taksativno navodi koje evidencije o ličnim i drugim podacima policija vodi.[280] Međutim, zakon navodi samo vrste evidencija, ali ne i koje se tačno informacije o građanima nalaze u bazi podataka tih evidencija, već izgled, sadržinu i način vođenja ovih evidencija prepušta aktu ministra.[281] Kako je Ustav propisao da je obrada podataka o ličnosti isključivo zakonska materija, a to je svo-

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

276 Odredbe čl. 12, st. 1, tač. 3, deo odredbe čl. 13 i čl. 14, st.. 2 tač. 2 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

277 Odluka Ustavnog suda br. ИУз-41/2010 od 30.5.2012. Dostupna na: http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/7752/?NOLAYOUT=1.

278 Odluka Ustavnog suda Уж-2699/2009 od 30.5.2012, dostupna je na sajtu: http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/7157/?NOLAYOUT=1.

279 Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti propisano je da organ vlasti obrađuje podatke bez pristanka lica, ako je obrada neophodna radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti određenih zakonom, kao i da se pravo na obaveštenje uvid i kopiju može ograničiti, ako bi rukovalac bio onemogućen u vršenju poslova iz svog delokruga, dok je Zakonom o policiji propisano da policija između ostalih vodi i evidencije operativnih izveštaja, operativnih izvora saznanja i lica pod posebnom policijskom zaštitom i da obaveštenja o podacima sadržanim u ovoj evidenciji lice može izuzetno dobiti, tek pošto je za podacima prestala potreba korišćenja.

280 Član76 Zakona o policiji.

281 Član 193, st. 2, tač. 16 Zakona o policiji.

jom odlukom potvrdio i Ustavni sud, jasno je da ovakvo rešenje zakona nije u skladu sa Ustavom.

Prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, podatak o ličnosti je svaka informacija koja se odnosi na fizičko lice, bez obzira na oblik u kome je izražena i na nosač informacije (papir, traka, film, elektronski medij i sl.) kao i bez obzira po čijem nalogu i u čije ime, odnosno za čiji račun je pohranjena. Informacijama o fizičkim licima smatraju se podaci o ličnosti nezavisno od toga kada su nastale, gde su pohranjene i kako se do njih došlo, i bez obzira na druga svojstva tih informacija.[282] Svrha prikupljanja podataka takođe, mora biti unapred i jasno određena, a obrada ličnih podataka može se vršiti na osnovu pristanka lica na koje se podaci odnose i na osnovu zakonskog ovlašćenja. Pri tom, licu koje pristaje na obradu podataka mora biti jasno predočena svrha obrade podataka, a jednom dat pristanak može se opozvati. U određenim situacijama dozvoljena je i obrada podataka i bez pristanka lica o čijim je podacima reč,[283] a osnov za obradu postavljen je veoma široko i predviđeno je da organ vlasti može da obrađuje podatke bez pristanka lica u velikom broju slučajeva.[284]

Zakonom je takođe ustanovljena i kategorija naročito osetljivih podataka[285] i propisano je da će Vlada urediti način arhiviranja i mere zaštite ovih podataka, što nije urađeno četiri godine nakon donošenja zakona, tako da do danas ne postoje mere zaštite i ova zakonska garancija nema nikakvo uporište u praksi. Takođe, predviđeno je i donošenje niza podzakonskih akata potrebnih za sprovođenje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, ali do danas većina ovih akata nije doneta, iako je rok za njihovo donošenje istekao još u maju 2009. godine.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti[286] je samostalan i nezavisan državni organ, koji za jednu od osnovnih funkcija ima stra-

282 Član 3 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

283 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, članom 12 dozvoljava obradu bez pristanka lica o čijim je podacima reč u tri situacije: kada preteže životno važan interes tog lica ili nekog drugog lica, a posebno život, zdravlje i fizički integritet, zatim u svrhu izvršenja obaveza određenih zakonom, aktom donetim u skladu sa zakonom ili ugovorom zaključenim između lica i rukovaoca, kao i radi pripreme zaključenja ugovora i u drugim slučajevima određenim ovim zakonom radi ostvarenja pretežnog opravdanog interesa lica, rukovaoca ili korisnika.

284 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u članu 13 dozvoljava obradu podataka bez pristanka lica, ako je ova obrada neophodna radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti određenih zakonom u cilju ostvarivanja interesa nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane zemlje, sprečavanja, otkrivanja, istrage i gonjenja za krivična dela, ekonomskih, odnosno finansijskih interesa države, zaštite zdravlja i morala, zaštite prava i sloboda i drugog javnog interesa, a u drugim slučajevima na osnovu pismenog pristanka lica.

285 Pod ovim pojmom se podrazumevaju podaci koji se odnose na nacionalnu pripadnost, rasu, pol, jezik, veroispovest, pripadnost političkoj stranci, sindikalno članstvo, zdravstveno stanje, primanje socijalne pomoći, žrtvu nasilja, osudu za krivično delo i seksualni život, a oni se mogu obrađivati na osnovu slobodno datog pristanka lica, osim kada zakonom nije dozvoljena obrada ni uz pristanak.

286 Poverenik je kao državni organ nadležan da se stara o informacijama od javnog značaja ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a donošenjem Za-

ranje o zaštiti podataka o ličnosti. Poverenik između ostalog ima nadzornu ulogu nad procesom obrade podataka o ličnosti, pravo da odlučuje u postupku po žalbi, kao i pravo na pristup i uvid u podatke koji se prikupljaju, ali i dokumentaciju, akte i prostorije lica ovlašćenih za prikupljanje podataka bez ograničenja.[287] Takođe, Poverenik vodi Centralni registar – jedinstvenu evidenciju zbirki podataka i kataloga zbirki podataka, koje svi rukovaoci[288] koji obrađuju podatke o ličnosti imaju obavezu[289] da uspostave, na način predviđen Uredbom Vlade.[290] Centalni registar se vodi elektronskim putem, javan je i dostupan putem interneta,[291] pa pruža mogućnost građanima da imaju uvid u obradu podataka o ličnosti koja se vrši, ali istovremeno obezbeđuje i nadzor nad radom rukovaoca podataka. Uvid u evidenciju o pojedinim zbirkama može se uskratiti, ali samo u slučajevima predviđenim Zakonom.[292] Potrebno je istaći da je transparentnost rada Poverenika na visokom nivou,[293] kao i da on svojim aktivnostima skreće pažnju na potrebu poštovanja i unapređenja postojećih propisa u ovoj oblasti, kao i donošenja novih, kako bi se omogućilo poštovanje ustavnih garancija.

Dostupnost podataka iz kaznene evidencije građana,[294] uređena je Krivičnim zakonikom Repubike Srbije koji propisuje da niko nema prava da traži od građanina da podnosi dokaz o svojoj osuđivanosti ili neosuđivanosti. Međutim, iako zabranjuje, KZ ne kažnjava ovakvo postupanje. Zakonik propisuje da se građanima mogu izdavati podaci o osuđivanosti ili neosuđivanosti, na njihov zahtev. S druge stra-

---

kona o zaštiti podataka o ličnosti njegova funkcija je proširena i na zaštitu podataka o ličnosti, tako da je on sada Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

287 Ograničenja nadzorne uloge poverenika koje su postojale u članu 45, st. 2–4 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, po kome je povereniku bilo moguće ograničiti pristup i uvid u podatke ako bi se time ozbiljno ugrozio interes nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane zemlje ili radnje sprečavanja, otkrivanja, istrage ili gonjenja za krivična dela ukinuta su Zakonom o tajnosti podataka.

288 Prema članu 3, st. 1, tač. 5 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, rukovalac podataka može biti fizičko lice, pravno lice ii organ vlasti, koji obrađuje podatke o ličnosti.

289 Član 48 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

290 Uredba o obrascu za vođenje evidencije i načinu vođenja evidencije o obradi podataka o ličnosti (*Sl. glasnik RS*, 50/09) dostupna je na sajtu: http://www.poverenik.org.rs/sr/pravni-okvir-zp/podzakonski-akti/781-2009-07-23-07-33-26.html.

291 http://www.poverenik.rs/registar/index.php/sr/naslovna.html.

292 Poverenik će uskratiti pravo na uvid, ako to zahteva rukovalac, pod uslovom da je to neophodno za ostvarivanje pretežnog interesa očuvanja nacionalne ili javne bezbednosti, odbrane zemlje, rada organa vlasti, finansijskog interesa države ili ako je zakonom, drugim propisom ili aktom zasnovanim na zakonu određeno da se evidencija o zbirci podataka čuva kao tajna.

293 Saopštenja Poverenika i ostale informacije od značaja za uvid u rad ovog organa dostupni su na sajtu: www.poverenik.rs.

294 Kaznena evidencija sadrži lične podatke o učiniocu krivičnog dela, o krivičnom delu za koje je osuđen, podatke o kazni, uslovnoj osudi, sudskoj opomeni, oslobođenju od kazne i oproštenoj kazni, kao i podatke o pravnim posledicama osude. U kaznenu evidenciju se unose i kasnije izmene podataka sadržanih u kaznenoj evidenciji, podaci o izdržavanju kazne, kao i poništenje evidencije o pogrešnoj osudi.

ne državnom organu, preduzeću, drugoj organizaciji ili preduzetniku ovi podaci o građanima mogu se dati na obrazložen zahtev ako još traju pravne posledice osude ili mere bezbednosti i ako za to postoji opravdan interes zasnovan na zakonu. Kao posledica ovakvog zakonskog rešenja, u praksi često dolazi do kršenja zabrane, jer navedeni subjekti, traže od građana da prilože dokaz o neosuđivanosti, s obzirom da građani (za razliku od ovih subjekata) svoj zahtev ne moraju da obrazlažu, jer se radi o njihovim podacima. Pri ovakvom postupanju ovi subjekti, iako krše zakonsku odredbu ne strahuju od sankcije, jer ista nije propisana.

Zakon o tajnosti podataka[295] predviđa da lice ima pravo uvida u podatke prikupljene na osnovu ovog zakona, ali je ovo pravo ograničeno tako što se određuje da lice neće imati pravo uvida u podatke „koji bi otkrili metode i postupke korišćene u prikupljanju podataka, kao i identifikovali izvore podataka iz bezbednosne provere". Razumljiva je potreba da se zaštite određeni metodi i izvori koje državni organi u postupku bezbednosne provere koriste, ali ovakva formulacija suštinski u velikoj meri ograničava pravo uvida. Ovlašćenja službi bezbednosti BIA, VBA i VOA su u pogledu prikupljanja podataka takođe veoma široka. Iako zakoni kojima su uređene ove službe obavezuju pripadnike službi i lica koja vrše nadzor da dobijene informacije čuvaju kao tajnu, nisu uspostavljena precizna pravila u pogledu ovlašćenja za prikupljanje podataka, kao ni slučajevi kada ove agencije mogu koristiti posebne operativne mere i sredstva za tajno prikupljanje podataka.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja[296] sadrži odredbu kojom štiti privatnost pojedinaca tako što predviđa da organ vlasti neće pružiti traženu informaciju ako bi time povredio pravo na privatnost lica na koje se informacija odnosi, ali predviđa i izuzetke.[297] Odredbe relevantne za zaštitu podataka o ličnosti nalaze se i u drugim zakonima i propisima, npr. onim koji se odnose na rad, poreski postupak i poresku administraciju, zdravstvo, bankarski sektor, na obrazovanje, oglašavanje i reklamiranje.

Vlada Republike Srbije je u avgustu 2010. godine usvojila Strategiju zaštite podataka o ličnosti[298] (u daljem tekstu Strategija) u cilju usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa odredbama Direktive EU kojom je regulisana oblast zaštita obrade i kretanja podataka o ličnosti.[299] Strategijom se između ostalog predviđa preispitivanje svih propisa relevantnih za ovu oblast i njihovo usklađivanje sa Za-

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

296 *Sl. glasnik RS*, 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

297 Ako je to lice dalo svoj pristanak, ako se radi o ličnosti koja je od interesa za javnost (to se, pre svega, odnosi na nosioce državnih i političkih funkcija i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši) kao i ako se radi o licu koje je svojim ponašanjem, naročito u vezi sa privatnim životom, dalo povoda za traženje informacije – član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

298 Strategija je dostupna na sajtu: http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/137166/strategija_zastite_podataka_o_licnosti0308_cyr.zip.

299 *Directive on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data*, 95/46/EC, 24. oktobar 1995, dostupna je na sajtu: http://www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-zp/medjunarodni-dokumenti/699--9546-24101995-.html.

konom o zaštiti podataka o ličnosti, kao i donošenje propisa u oblastima koje su veoma značajne, a kojima odgovarajući propisi još uvek ne postoje kao što su video nadzor, upotreba biometrijskih podataka i slično. Vlada, svoju obavezu da u roku od 90 dana od usvajanja Strategije donese Akcioni plan za njeno sprovođenje, nije ispunila do kraja 2012. godine.[300] Imajući u vidu da je od isteka ovog roka proteklo više od dve godine, a da se radi o oblasti u kojoj usled tehničkog i tehnološkog razvoja veoma brzo dolazi do promena i da je Direktiva EU koja je bila osnov za donošenje Stategije u procesu reforme, u ovom trenutku donošenje Akcionog plana bilo bi potpuno neefikasno. Stoga, smatramo da je neophodno da se po usvajanju izmena Direktive EU pristupi izradi nove Strategije koja bi bila usklađena sa novim standardima, a nakon toga i donošenju Akcionog plana i njegovom sprovođenju u najkraćem mogućem roku.

U Srbiji još uvek nema propisa koji bi regulisali oblasti veoma značajne za zaštitu podataka o ličnosti i time ostaje otvoren prostor za brojne zloupotrebe. To su oblasti video nadzora, bezbednosnih provera, direktnog marketinga i privatnog sektora bezbednosti. Tako, na primer, kada govorimo o privatnom sektoru bezbednosti, obavljanje detektivske delatnosti još uvek nije zakonski regulisana oblast u našoj zemlji. Početkom 2012. godine, Predlog zakona o detektivskoj delatnosti[301] (u daljem tekstu Predlog), koji je pripremilo Ministarstvo unutrašnjih poslova upućen je Narodnoj skupštini na usvajanje po hitnom postupku. Međutim, neka rešenja koja je Predlog predviđao bila su suprotna Ustavu i Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. Naime, Predlog je predviđao da način prikupljanja podataka u toku vršenja detektivske delatnosti, odnosno posla propisuje Ministarstvo.[302] Ovakvo rešenje je u direktnoj suprotnosti sa Ustavom koji nedvosmisleno propisuje da se prikupljanje, kao i držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti, uređuju samo zakonom. Dalje, kao problematična izdvojila se odredba po kojoj organi uprave i pravna lica koja na osnovu javnih ovlašćenja vode evidencije ili drugi rukovaoci zbirkama podataka, imaju obavezu da, na obrazložen zahtev, daju detektivima lične podatke građana.[303] U ovoj odredbi se kao sporno javlja to što Zakon o zaštiti podataka o ličnosti dopušta obradu podataka samo po dva osnova, kada je to izričito određeno zakonom ili kada postoji izričit pristanak lica o čijim se podacima radi, a prema ovom predlogu, jedini pravni osnov za obavljanje detektivske delatnosti je pisani ugovor između korisnika usluga i detektiva. Kako korisnik usluga nije istovremeno i lice čiji se podaci obrađuju, ova odredba bi omogućila da se uvid u lične podatke građana vrši bez njihove saglasnosti, na osnovu ugovora trećeg lica i detektiva, a time bi se uveo treći osnov koji nije predviđen Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Na brojne manjkavosti predloga ukazivao je Poverenik za informacije od javnog značaja i za-

300 Mnoge nevladine organizacije, stručna javnost i sam Poverenik, su tokom proteklih godine redovno ukazivali na propust Vlade da ispuni ovu obavezu i tako obezbedi uslove za implementaciju savremenih standarda o zaštiti podataka o ličnosti.

301 Tekst Predloga zakona o detektivskoj delatnosti dostupan je na sajtu: http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/predlog_o_detektivskim_poslovima_lat.pdf.

302 Član 11 Predloga zakona o detektivskoj delatnosti.

303 Član 20 Predloga zakona o detektivskoj delatnosti.

štitu podataka o ličnosti i Vlada je 14. februara povukla Predlog iz skupštinske procedure. Trenutno se obavljanje detektivskog posla nalazi u sivoj zoni. Nije moguće utvrditi tačan broj preduzeća i lica koja se bave ovom delatnošću, jer se detektivska agencija može osnovati pod istim uslovima kao i svako drugo pravno lice ili preduzetnik s obzirom da nije potrebno izdavanje posebne dozvole za obavljanje ove vrste posla. Smatramo da je postojanje pravne praznine u ovoj oblasti veoma opasno. Nepostojanje zakona koji bi regulisao rad detektvskih agencija – ovlašćenja, tehnike i metode detektivskog posla – otvara vrata brojnim zloupotrebama i kršenju prava na privatnost. Iz istih razloga potrebno je što pre doneti zakone kojima bi se regulisale oblasti video nadzora, bezbednosnih provera i direktnog marketinga.[304]

6.6. Preporuke

1. Doneti nov Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ili usvojiti značajne izmene i dopune ovog zakona da bi ova materija bila usaglašena sa međunarodnim standardima.
2. Po usvajanju izmena Direktive EU pristupiti izradi nove Strategije zaštite podataka o ličnosti koja bi bila usklađena sa novim standardima, a nakon toga i donošenju akcionog plana i njegovom sprovođenju u najkraćem mogućem roku.
3. Postupiti u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti koji obavezuje Vladu da donese akt o načinu arhiviranja i merama zaštite naročito osetljivih podataka.
4. Zakonom o policiji predvideti koje se tačno informacije o građanima nalaze u evidencijama koje vodi policija.
5. Doneti zakon kojim bi se regulisao rad detektivskih agencija.
6. Doneti zakon kojim bi se uredila materija bezbednosnih provera.
7. Izmenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti predvideti odgovarajuće odredbe o video nadzoru.
8. Izmeniti odredbe Zakona o krivičnom potupku, Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakona o elektronskim komunikacijama koje su u suprotnosti sa članom 41 Ustava Republike Srbije koji garantuje pravo na tajnost pisama i drugih sredstava komunikacije.
9. Poboljšati civilnu kontrolu rada službi bezbednosti.
10. Primeniti preporuke koje su Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja dostavili Narodnoj skupštini i Vladi u cilju zaštite ustavnih garancija tajnosti sredstava komuniciranja.

304 I sam Poverenik redovno ukazuje na posledice postojanja pravnih praznina u ovoj oblasti. Vidi više na: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja/1473-inicijativa-za-donosenje-zakona-o-bezbednosnim-proverema.html http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja/1375-obrada-biometrijskih-podataka-o-licnosti-mora-biti-apsolutno-opravdana-svrhom.html.

7. Sloboda misli, savesti i veroispovesti

7.1. Opšte

Sloboda misli, savesti i veroispovesti garantovana je članom 18 PGP i članom 9 EKPS. Ustav Srbije uspostavlja načelo svetovnosti države i proglašava zabranu ustanovljavanja državne religije (čl. 11), reguliše pitanja individualnih verskih sloboda i slobode misli i jemči slobodu promene veroispovesti ili uverenja i pravo ispoljavanja veroispovesti kroz obrede, versku nastavu i versku službu, a garantuje se i pravo javnog ispoljavanja verskih uverenja (čl. 43). Ustav propisuje i da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj veroispovesti, a roditelji slobodno odlučuju o verskom obrazovanju i vaspitanju svoje dece. Ustavom je regulisana sloboda verskog organizovanja (čl. 44) i pravo na prigovor savesti (čl. 45).[305]

Sama sloboda veroispovesti je neograničena dok Ustav omogućava ograničenja slobode ispoljavanja verskih uverenja, ali ograničenja moraju biti ustanovljena zakonom, a mogu se uvesti samo ukoliko su neophodna u demokratskom društvu, potrebna su radi zaštite života i zdravlja ljudi, zaštite drugih prava zajemčenih Ustavom, zaštite javne bezbednosti i javnog reda, kao i radi sprečavanja podsticanja rasne, nacionalne i verske mržnje. Ograničenja su dozvoljena i radi zaštite „morala demokratskog društva“. Ovakva ograničenja su dozvoljena po međunarodnim standardima ali treba biti oprezan u tumačenju jer mora da postoji viši stepen prihvatljivosti različitih moralnih shvatanja koja vladaju u jednom heterogenom društvu.

7.2. Zakonska regulativa i ravnopravnost verskih zajednica

Problematična rešenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama bila su predmet detaljne analize u prethodnim izveštajima o ljudskim pravima Beogradskog centra.[306] Nakon punih šest godina od podnošenja nekoliko inicijativa i predloga za preispitivanje ustavnosti ovog zakona, Ustavni sud je januara 2013. konačno doneo odluku kojom je ove inicijative i predloge odbacio odnosno odbio.[307] Tekst odluke u predmetu IUz 455/2011 nije postao dostupan javnosti do zaključenja rada na ovom izveštaju. Iz saopštenja se jedino može naslutiti da je Ustavni sud proglasio ustavnim sve odredbe spornog zakona jer je svojim sopstvenim tumačenjem spornih odredbi utvrdio da su one u skladu i sa Ustavom i sa međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava.

---

305 Garancija prava na prigovor savesti izgubila je na praktičnom značaju profesionalizacijom Vojske Srbije 2011. godine.

306 Za koncizni pregled problematičnih rešenja Zakona vidi *Izveštaj 2011,* I.4.8.

307 Saopštenje Ustavnog suda sa prve sednice od 16. januara 2013. dostupno na: http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/0-101764/odbijeni-predlozi-i-odbacena-inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-crkvama-i-verskim-zajednicama.

Pored zakonskih rešenja koja su preživela test apstraktnog preispitivanja ustavnosti ali bi mogla biti predmet individualnih ustavnih žalbi i predstavki pred međunarodnim telima ukoliko u konkretnim slučajevima dovedu do povrede slobode veroispovesti pojedinca, problematične su i odredbe podzakonskih akata kojima se bliže uređuje postupak registracije verskih zajednica. Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica[308] dalje učvršćuje podelu na tradicionalne i ostale verske zajednice. Prema rešenjima Pravilnika, tradicionalne crkve i verske zajednice prilikom preregistracije podnose samo prijavu koja sadrži naziv crkve ili verske zajednice, adresu sedišta crkve ili verske zajednice, ime, prezime i svojstvo lica ovlašćenog da predstavlja i zastupa crkvu ili versku zajednicu, dok sve ostale verske organizacije, uključujući i one konfesionalne, moraju podneti i odluku o osnivanju verske organizacije sa imenima, prezimenima, brojevima identifikacionih dokumenata i potpisima osnivača od najmanje 0,001 odsto punoletnih državljana Republike Srbije koji imaju prebivalište u Republici Srbiji prema poslednjem zvaničnom popisu stanovništva ili stranih državljana sa stalnim boravkom na teritoriji Republike Srbije (čl. 18, st. 2, t. 1). Pravilnik precizira da je broj osnivača potreban da bi se verska organizacija upisala u Registar 100 i da će se ova cifra dalje usklađivati sa zakonom (čl. 7, st. 3). Ovo je previsok cenzus, a i teško ga je pomiriti s ustavnom zabranom da se niko ne može primorati da se izjasni o svojim verskim uverenjima. Pored toga, sve verske organizacije osim tradicionalnih moraju podneti i statut ili drugi dokument verske organizacije koji sadrži: opis organizacione strukture, način upravljanja, prava i obaveze članova, način osnivanja i gašenja organizacione jedinice, spisak organizacionih jedinica sa svojstvom pravnog lica i druge podatke od značaja za versku organizaciju. Naročito je problematična obaveza podnošenja prikaza osnova verskog učenja, verskih obreda, verskih ciljeva i osnovnih aktivnosti verske organizacije, s obzirom da Zakon ostavlja upravnim organima mogućnost da ocenjuju kvalitet verskih učenja i ciljeva, što je apsolutno nedopušteno sa stanovišta slobode misli i veroispovesti. Neadekvatnost verskih učenja i ciljeva može biti razlog za odbijanje zahteva za registraciju (čl. 20, st. 4). Upravo je po ovom osnovu odbijen zahtev zajednice Hare Krišna za upis u Registar koji je podnet još 2006. Prema tumačenju tadašnjeg ministra vera Milana Radulovića, „po statutu koji (je Hare Krišna predala), oni nisu crkva ili verska organizacija nego neka vrsta filozofskog društva, društva istočnjačke filozofije, i zato nisu registrovani.“[309] Kada se uzme u obzir da je u Srbiji registrovano svega 17 netradicionalnih i nekonfesionalnih verskih zajednica iako se procenjuje da ih ima čak oko 60, i kada se uzme u obzir da zajednice poput Sai centra, Sathdža Sai Babe, Šri Činmoja i sličnih istočnjačkih kultova još uvek nisu registrovane,[310] jasno je da

308 *Sl. glasnik RS*, 64/06.

309 *Politika*, 1. avgust, preneseno u: D. Đenović, „Srbija: Izveštaj o verskim slobodama i ukidanje Ministarstva vera“, Centar 9, dostupan na: http://www.centar9.info/articles/pdf/SRBIJA_Izve%C5%A1taj_o_verskim_slobodama_i_ukidanje_Ministarstva_vera_-_final.pdf.

310 Konsultovati studiju: Z. Kuburić, *Verske zajednice u Srbiji i verska distanca,* CEIR, Novi Sad, 2009.

procena uprave o kvalitetu i prirodi verskih učenja igra ogromnu ulogu u apsolutno nedopustivom ograničenju slobode verskog organizovanja.

U kontekstu ravnopravnosti verskih zajednica sporna je i odredba koja uskraćuje registraciju verskih organizacija čiji naziv sadrži naziv ili deo naziva koji izražava identitet crkve, verske zajednice ili verske organizacije, a koja je ranije registrovana ili je ranije podnela zahtev za upis u Registar (čl. 19). Ovaj osnov može se koristiti kao paravan za odbijanje registracija pojedinih nekanonskih pravoslavnih crkava, poput Crnogorske pravoslavne crkve čiji je zahtev za registraciju odbijen još 2008.[311] S druge strane, zvanično objašnjenje odbijanja registracije Crnogorske pravoslavne crkve bilo je da „Zakon o crkvama i verskim zajednicama propisuje da država ne može ometati primenu autonomnih propisa crkava, a pošto je CPC sa stanovišta autonomnih propisa pravoslavne crkve, građanska organizacija, ona i njene eparhije ne mogu biti uključene u sistem crkava i verskih zajednica u Srbiji".[312] Ovakvo tumačenje teksta Zakona pokazuje da država preuzima obavezu zaštite unutrašnjeg poretka crkava i verskih zajednica na uštrb slobode verskog organizovanja što je u suprotnosti sa načelom neutralnosti države prema unutrašnjim pitanjima verskih zajednica.[313] Sličan problem pojavio se i prilikom registracije Rumunske pravoslavne crkve. U registar je, kao tradicionalna crkva, upisana Eparhija Dakija Feliks sa sedištem u Rumuniji i administrativnim sedištem u Vršcu. Kao teritorijalno polje delovanja ove crkve označen je Banat, ali je crkva prisutna i u Istočnoj Srbiji gde joj je pravo službovanja znatno ograničeno.[314] Pitanje registracije Rumunske pravoslavne crkve predstavljalo je i kamen spoticanja između Rumunije i Srbije u toku razgovora o pridruživanju EU. Ovo samo pokazuje kako nepotrebna regulacija verskog organizovanja dizajnirana prevashodno za očuvanje interesa ograničenog broja verskih zajednica u jednom multikonfesionalnom društvu dovodi do nepotrebnih problema sa kojima država u 21. veku jednostavno ne bi trebalo da se susreće.

Treba takođe napomenuti da je interes verskih zajednica da se registruju izuzetno mali, s obzirom da su praktične posledice takve registracije minorne. Povlastice koje se pružaju crkvama i verskim zajednicama u vidu oslobađanja od plaćanja poreza, pomoći države za izgradnju objekata, plaćanje doprinosa za penzijsko, zdravstveno i druge vidove osiguranja, organizovanje verske nastave itd, ograničene su isključivo na tradicionalne crkve i verske zajednice. Mora se, međutim, imati u vidu da registracija ima i simbolički značaj, naročito u društvu u kom je veliki broj manjinskih verskih zajednica stigmatizovan. Registracija, u neku ruku, predstavlja čin legitimisanja verskog učenja. Na žalost, trenutna zakonska i podzakonska rešenja ne doprinose ni na koji način širenju verske tolerancije i smanjenju religijske distance koja je veoma prisutna u srbijanskom društvu.

311 *Blic*, 8. januar 2008, dostupno na: http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/25995/Ministarstvo-odbilo-registraciju-Crnogorske-pravoslavne-crkve.

312 *Ibid.*

313 Vidi presudu Evropskog suda u predmetu *Hasan i Čauš protiv Bugarske,* ECHR, App. No. 30985/96 (2000).

314 Vidi saopštenje od 29. maja 2012. dostupno na: http://cdcs.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=516&Itemid=33.

7.3. Zabrana verske zajednice i brisanje iz Registra

Ustavni sud može zabraniti versku zajednicu samo 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). Čini se da je ovom odredbom sužena mogućnost zabrane delovanja verskih organizacija, s obzirom da Ustav ne predviđa zabranu verskih organizacija zbog ugrožavanja svih ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom i međunarodnim dokumentima. Tako, recimo, ne bi bilo moguće zabraniti neku versku organizaciju ukoliko ugrožava slobodu izražavanja svojih članova ili negira pravo na slobodu verskog udruživanja nekoj drugoj zajednici.

Protivustavno je i protivno međunarodnim standardima ovlašćenje Ministarstva vera (organa uprave) da bez prethodne odluke Ustavnog suda (što zahteva Ustav u članu 44, st. 3) izbriše organizaciju iz registra ukoliko oceni da su njeni ciljevi, učenje, obredi ili delovanje suprotni Ustavu i javnom poretku ili ako ugrožavaju život, zdravlje, slobodu i prava drugih, prava dece, pravo na lični i porodični integritet i pravo na imovinu (čl. 22, tač. 2 u vezi sa čl. 20, st. 4 Zakona o crkvama i verskim zajednicama).

7.4. Opšta ocena uređenja verskih sloboda u Srbiji

I pored ocene Ustavnog suda da su verske slobode adekvatno zaštićene Zakonom o crkvama i verskim zajednicama, niz rešenja ovog zakona i podzakonskih akata koji ga razrađuju su jednostavno neprihvatljiva sa stanovišta međunarodnih standarda za zaštitu ljudskih prava. Potpuno je izvesno da bi individualne predstavke pojedinih organizacija čija je registracija bila odbijena zbog primene provizornih odredbi Pravilnika o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica mogle biti prihvaćene od strane međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava kao osnovane. Ne može se isključiti ni mogućnost da bi isti pristup usvojio i Ustavni sud kada bi mu se ukazala prilika da se pozabavi konkretnim slučajevima primene Zakona i Pravilnika.

7.5. Preporuke

1. Pristupiti izmenama Zakona o crkvama i verskim zajednicama kojom bi se izbrisale razlike između tradicionalnih, konfesionalnih, registrovanih i neregistrovanih verskih zajednica.
2. Usaglasiti zakone kojima se uređuju poreska pitanja, pitanja socijalnog i zdravstvenog osiguranja kako bi se sve verske zajednice stavile u ravnopravan položaj.

3. Ustanoviti mehanizme kojima bi davanja pomoći verskim zajednicama po različitim osnovama iz budžeta Srbije postala transparentna i u potpunosti dostupna javnosti.
4. Preduzeti mere kojima bi se obezbedilo jednako pravo na slobodu veroispovesti, unapređenjem postojećih zakona, ili praksi koje dozvoljavaju mešanje sekularnih i verskih oblasti, ali i otežava uživanje prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti.

8. Sloboda izražavanja

8.1. Opšte

Sloboda javnog izražavanja mišljenja garantuje se Ustavom (čl. 46). Ustavom se garantuje i sloboda štampe – izdavanje novina moguće je bez prethodnog odobrenja, na način predviđen zakonom a televizijske i radio stanice se osnivaju u skladu sa zakonom (čl. 50). Zabranjena je cenzura štampe i drugih sredstava javnog obaveštavanja (čl. 50, st. 3). Nadležni sud može sprečiti širenje informacija samo ako je to „u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje“ (čl. 50, st. 3). Pravo na ispravku garantovano je Ustavom (čl. 50, st. 4), ali je bliže uređivanje ovog prava prepušteno zakonu.

Sloboda izražavanja može se 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 (čl. 46, st. 2). Navedeni osnovi su u skladu s ograničenjima iz PGP, s tim što se ne pominje javni red već javna bezbednost. Dodatni osnov ograničenja – očuvanje nezavisnosti i nepristrasnosti suda – preuzet je iz EKPS. Nije jasno šta se podrazumeva pod moralom demokratskog društva, koji je jedan od osnova ograničenja prema Ustavu Srbije.

Zakonom o javnom informisanju[315] uređuje se pravo na javno informisanje, kao pravo na slobodu izražavanja mišljenja. Ovo pravo naročito obuhvata slobodu izražavanja misli, slobodu prikupljanja, objavljivanja i širenja ideja, informacija i mišljenja, slobodu štampanja i distribucije novina, slobodu proizvodnje i emitovanja radio i televizijskog programa, slobodu primanja ideja, informacija i mišljenja, kao i slobodu osnivanja pravnih lica koja se bave javnim informisanjem (čl. 1). Zakon zabranjuje cenzuru i posredne načine ograničenja slobode izražavanja, afirmiše

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

informisanje o stvarima od interesa za javnost, štiti interese nacionalnih manjina i etničkih zajednica, odnosno lica s posebnim potrebama, zabranjuje monopol u oblasti osnivanja i distribucije javnih glasila i sužava polje privatnosti nosiocima državnih i političkih funkcija (čl. 2–10).[316]

8.2. Osnivanje i rad elektronskih medija

Zakonom o radiodifuziji[317] uređuju se uslovi i način obavljanja radiodifuzne delatnosti. Ovim zakonom osnovana je Republička radiodifuzna agencija (RRA) kao samostalna i nezavisna organizacija koja vrši javna ovlašćenja i ima svojstvo pravnog lica. Na izbor kandidata za članove Saveta RRA, tela koje donosi odluke, mogu da imaju veliki upliv političke stranke jer čak 3 od 9 članova Saveta predlaže skupštinski Odbor za kulturu i informisanje, što praktično podrazumeva veliki upliv političkih stranaka, dok, s druge strane, medijska udruženja predlažu samo jednog člana, i to čak ne samostalno, već o svom kandidatu moraju da se saglase s profesionalnim udruženjima filmskih i dramskih umetnika i kompozitora.[318]

Uslov za emitovanje programa je prethodno dobijena dozvola za radio i tv stanicu koju na zahtev RRA izdaje regulatorno telo nadležno za oblast telekomunikacija (Republička agencija za elektronske komunikacije).

Imalac dozvole može biti samo domaće fizičko ili pravno lice, sa sedištem, odnosno prebivalištem na teritoriji Srbije. Ako su stranci osnivači domaćeg pravnog lica, a njihov kapital potiče iz zemlje u kojoj nije dozvoljeno ili je nemoguće utvrditi poreklo osnivačkog kapitala, takvo pravno lice nema pravo da učestvuje na javnom konkursu za dodelu dozvola (čl. 41). Prisustvo stranog kapitala u osnivačkom ulogu imaoca dozvole za emitovanje ne sme biti veći od 49 odsto, osim ako drugačije nije predviđeno međunarodnim ugovorom. Takođe, strani kapital ne može biti prisutan u osnivačkom kapitalu javnih radiodifuznih servisa (čl. 41).

Imaoci dozvole ne mogu biti političke partije i organizacije i pravna lica čiji su oni osnivači, kao ni preduzeća, ustanove ili druga pravna lica čiji je osnivač Republika, osim ustanova javnog radiodifuznog servisa (čl. 42).

Dozvole se izdaju putem javnog konkursa. Zakon utvrđuje razloge zbog kojih se dozvola može oduzeti i pre isteka roka na koji se izdaje.[319] U takvom slučaju,

316 Detaljna analiza Zakona o javnom informisanju može se videti u *Izveštaj 2004*, I.4.9.2.

317 *Sl. glasnik RS*, 42/02, 97/04, 76/05, 62/06, 85/06 i 41/09.

318 Bilo koje registrovano udruženje predlaže kandidata iz nevladinog sektora čime je omogućena opstrukcija prilikom izbora članova Saveta jer konačnu odluku o kandidatu sa liste nevladinih organizacija donosi Odbor za kulturu i informisanje. Za detaljniju analizu Zakona o radiodifuziji vidi *Izveštaj 2004*, I.4.9.3. O izmenama i dopunama Zakona vidi više u *Izveštaj 2010*, I.4.9.3.

319 Tako će se emiteru oduzeti dozvola ako u pisanoj formi obavesti RRA da ne namerava da emituje program, ako je prilikom podnošenja prijave na javni konkurs naveo netačne podatke, ako nije počeo emitovanje programa u propisanom roku, ako nije izvršio tehnički pregled radiodi-

RRA sprovodi postupak u kome se mora dati mogućnost dotičnom emiteru da se izjasni i prisustvuje sednici na kojoj se o oduzimanju dozvole raspravlja, i donosi odluka koja mora biti obrazložena. Protiv ove odluke postoji pravo na prigovor, a protiv odluke RRA po prigovoru, pravo na pokretanje upravnog spora (čl. 62).

8.3. Dekriminalizacija klevete

Iz Krivičnog zakonika Srbije konačno je 2012. izbrisano krivično delo klevete,[320] ali je krivično delo uvrede još uvek inkriminisano (čl. 170). Nije potpuno jasno zbog čega nije došlo do dekriminalizacije uvrede. Za krivično delo uvrede može se izreći samo novčana kazna.[321]

8.4. Zabrana propagande rata i pozivanja na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju

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

Krivični zakonik Srbije izričito zabranjuje izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje, razdora ili netrpeljivosti (čl. 317), ali je zabrana ograničena samo na „narode i nacionalne manjine koji žive u Srbiji“ iako PGP zabranjuje „svako“ raspirivanje mržnje, dakle, prema bilo kojoj grupi bez obzira gde ona živi. Inkriminisano je i izlaganje poruzi grupe ili pojedinca zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, veri, nacionalnosti, etničkog porekla ili nekog drugog ličnog svojstva (čl. 174). Inkriminisana su i krivična dela podsticanja na izvršenje zločina genocida i ostalih ratnih zločina (čl. 375 KZ), pozivanja ili podsticanja na agresivni rat i izdavanje naredbe za vođenje agresivnog rata (čl. 386) i zaprećene visoke kazne zarvora. Me-

---

fuzne stanice u propisanom roku, ako je bez opravdanog razloga prekinuo emitovanje programa (u trajanju dužem od 30 dana neprekidno ili 60 dana s prekidima u toku kalendarske godine), ako prekrši odredbe o nedozvoljenoj medijskoj koncentraciji i ako pored izričite opomene ne izmiri obavezu plaćanja naknade za dozvolu.

320 Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, *Sl. glasnik* 121/12.

321 Novčana kazna za krivično delo uvrede, ukoliko se ne izvrši, može se zameniti kaznom zatvora što je tokom 2012. učinjeno u slučaju Zorana Petakova, koga je zastupao Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM. Petakovu je, nakon iztervencije YUCOMa kazna zatvora zamenjena tzv. kućnim pritvorom koji je izvršen i pored zastarelosti izvršenja. Videti: http://www.yucom.org.rs/rest.php?idSek=22&idSubSek=63&tip=vestgalerija&status=prvi

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

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

Zakonom o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja[322] uvedena je zabrana za pripadnike ili pristalice neonacističkih i fašističkih organizacija i udruženja da organizuju manifestacije, ističu simbole ili deluju na drugi način, propagirajući neonacističke i fašističke ideje. Zakonom se zabranjuje svaki javni nastup, organizovan ili spontan, na kom se izaziva, podstiče ili širi mržnja prema pripadnicima bilo kojeg naroda, nacionalne manjine, crkve ili verske zajednice. Zabranjeno je, takođe, širenje propagandnog materijala, simbola ili obeležja kojima se izazivaju, podstiču ili šire mržnja ili netrpeljivost, kao i propagiranje i opravdavanje ideja i postupaka lica za koje su ta lica osuđena za ratne zločine. Predviđene su prekršajne novčane kazne za fizička lica koja učestvuju u manifestacijama, za udruženja i odgovorna lica u udruženjima koja šire ili podstiču mržnju i netrpeljivost (čl. 7 i 8). Pored toga, predviđeno je pokretanje postupka za brisanje iz registra registrovane organizacije ili udruženja koje postupa suprotno odredbama ovog zakona (čl. 2, st. 2).

Zakonom o javnom informisanju zabranjuje se „objavljivanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv osoba ili grupe osoba zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredeljenosti“, nezavisno od toga da li ista radnja predstavlja ujedno i krivično delo (čl. 38). Odgovornost je isključena ako je ovakva informacija deo naučnog ili novinarskog teksta, a objavljena je (1) bez namere da se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje, kao deo objektivnog novinarskog izveštaja ili (2) s namerom da se kritički ukaže na ove pojave (čl. 40). Zakonom se predviđa da tužbu mogu podneti kako lica na koje se inkriminisane radnje odnose, tako i organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava.

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

Prema Zakonu o radiodifuziji Radiodifuzna agencija ima nadležnost da sprečava emitovanje programa kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv određenih lica ili grupa lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja određenom polu, veri, rasi, naciji i etničkoj grupi (čl. 8, st. 2, t. 3), a samo javnim radiodifuznim servisima nameće se kao posebna obaveza pri proizvodnji i emitovanju informativnog programa „sprečavanje bilo kakvog oblika rasne, verske, nacionalne, etničke i druge netrpeljivosti ili mržnje, ili mržnje u pogledu seksualne opredeljenosti“ (čl. 79). Usvajanjem Zakona o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu[323] koji se odnosi na inkriminaciju dela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko računarskih sistema u Srbiji je zabranjeno korišćenje računarskih sistema za promociju ideja ili teorija koje zagovaraju, promovišu ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje protiv pojedinaca ili grupa, zasnovano na rasi, boji kože, naslednom, nacionalnom ili etničkom poreklu i veri.

8.5. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Ustav Srbije slobodu pristupa informacijama reguliše kao „pravo na obaveštenost“. Član 51, st. 1 Ustava garantuje pravo licima koja se nalaze u nadležnosti države da budu istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavana o pitanjima od javnog značaja, i predviđa korespondirajuću dužnost sredstava javnog obaveštavanja da tom pravu izađu u susret. Ovakva formulacija pomenute odredbe ostaje „da visi u vazduhu“, budući da niti korespondira sa slobodom izražavanja, iz koje sloboda pristupa informacijama inače proizlazi (čl. 46, st. 1 Ustava), niti sa pravom na učešće u upravljanju javnim poslovima (čl. 53), kako bi se ovo *sui generis* pravo eventualno moglo okarakterisati kao izraz participativne demokratije. Sloboda pristupa informacijama od javnog značaja u pravom smislu reči regulisana je odredbom člana 51, st. 2 Ustava, iako se i tu može primetiti da je definicija organa od kojih se može zahtevati informacija dosta restriktivnija od one predviđene Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Republike Srbije, koji 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 ustanovljen je poverenik za informacije od javnog značaja, kao samostalan i nezavisan državni organ koga bira Narodna skupština na predlog Odbora za informisanje (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).

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

8.6. Položaj medija i novinara

Stanje u medijskoj sferi u Srbiji se u poslednjih nekoliko godina konstantno pogoršava. Američka organizacija Fridom haus (*Freedom House*) je u izveštaju za 2012. Srbiju svrstala na 77. mesto od 197 ispitanih zemalja, među delimično slobodne zemlje. To je blagi pad u odnosu na 2011.[324] U izveštaju organizacije Reporteri bez granica Srbija zauzima 80. mesto od 197 ispitivanih zemlja, kao država sa uočljivim problemima medija.[325] Organizacija Ajreks promedija (*Irex promedia*) ocenjuje da su mediji u Srbiji pod velikim uticajem političara i dodaje da je sloboda medija u 2012. neznatno poboljšana u odnosu na 2000. I ove godine su beleženi slučajevi pretnja i vršenja pritiska na novinare. Haos na medijskoj sceni Srbije povećava i neažurnost u dugo najavljivanoj i neophodnoj promeni medijskog zakonodavstva, netransparentno vlasništvo u medijima, posebno vlasničko prisustvo države u medijima, kao i posledice ekonomske krize.

Strategija razvoja sistema javnog informisanja do 2016. godine, koju je vlada Srbije usvojila na telefonskoj sednici septembra 2011, predviđa povlačenje države iz medija u roku od dve godine, hitnu izmenu medijskog zakonodavstva i transparentnost vlasništva.[326] U kabinetu predsednika Srbije Tomislava Nikolića oformljena je u septembru radna grupa za medijsku strategiju uz objašnjenje da je u pitanju rad na sirovom nacrtu reforme medijske zakonske regulative.[327] To je izazvalo kritike profesionalne i opšte javnosti, a ministarstvo kulture i informisanja je u novembru pozvalo Asocijaciju medija da aktivno učestvuje u izradi medijske regulative.[328]

8.7. Uloga države i vlasništvo medija

U Srbiji se, u javnom vlasništvu, još uvek nalazi 26% TV i 25% radio emitera, dok je jedna od tri novinske agencije, *Tanjug*, u stopostotnom vlasništvu države. Uticaj države je vidljiv i u načinu dodele pomoći medijima. Tako je od 5 miliona evra pomoći u 2011. godini, četiri potrošeno na finansiranje tekućih aktivnosti četiri javna medijska preduzeća dok je preostali milion rasporedjen na projekte 200 drugih medija.[329] Tim problemima se bavio i Savet za borbu protiv korupcije u

---

324 Za izveštaj organizacije vidi: http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013.

325 Index slobode medija Reportera bez granica dostupan je na http://en.rsf.org/IMG/CLASSEMENT_2012/C_GENERAL_ANG.pdf.

326 Opširnije o Strategiji u *Izveštaj 2011*, II.6.1.

327 *Blic*, 23. septembar, str. 2.

328 *Večernje novosti*, 21. novembar, str. 5.

329 *Medijske slobode Srbije u evropskom ogledalu,* ANEM, maj 2012. Izveštaj se može naći na: http://www.anem.org.rs/en/medijskaScena/uFokusu/story/13469/Research+into+media+freedom+in+Serbia+presented.html.

Izveštaju o pritiscima i kontroli medija iz 2011.[330] Konstatacija iz tog izveštaja, da od 30 najuticajnijih medija u Srbiji za 18 njih nisu poznati stvarni vlasnici, pokazuje ozbiljnost problema vlasničke strukture medija u Srbiji.[331]

Republička radiodifuzna agencija (RRA) odobrila je oko 100 promena vlasništva nacionalnih, regionalnih i lokalnih radio i tv emitera,[332] a samo jedan od pet televizijskih emitera sa nacionalnom pokrivenošću nije promenio vlasnika od 2006.[333] Jednom od njih, *TV Avali*, RRA je 26. oktobra oduzela dozvolu za emitovanje zbog duga od 30 miliona dinara.[334]

Slučaj sa prodajom vlasništva nemačke korporacije VAC u najstarijem srpskom dnevniku *Politika* je veoma dobar primer ponašanja na domaćoj medijskoj sceni. VAC je u aprilu ponudio državi na prodaju svojih 50% vlasništva u *Politici* za 4,7 miliona evra, uz ispunjavanje još nekih finasijskih obaveza.[335] Tadašnji premijer Mirko Cvetković je izjavio da vlada nije dobila tu ponudu.[336] *Politika* je, bez znanja javnosti, u julu prodata preduzeću East Media Group sa sedištem u Moskvi, registrovanom u januaru sa 250 evra kapitala čiji je direktor Uroš Stefanović.[337] Tek kasnije se potvrdilo da iza kupovine Politike zapravo stoji Miroslav Bogićević, vlasnik šabačkog Farmakoma.[338] Tada su se pojavile i tvrdnje da je Farmakom bio pod političkim pritiskom da kupi udeo VAC u *Politici*.[339] U oktobru je obljavljena vest da je zamenik generalnog direktora *Politike* i predstavnik inostranog vlasnika podneo odstavku i da je, na njegov zahtev, izbrisan iz registra u Agenciji za privredne registre, što znači da sve odluke u *Politici* donosi država preko svog predstavnika.[340]

8.8. Materijalni položaj medija i novinara

Težak materijalni položaj medija i novinara je posledica političkih i drugih pritisaka, ekonomske krize ali i neuređenosti medijskog tržišta. U vreme usvajanja Medijske strategije u septembru 2011. u Srbiji je bilo registrovano 591 novina i časopis, 214 radio i 111 televizijskih stanica. No ove i druge podatke o broju medija treba uzeti sa rezervom jer je, na primer, Asocijacija medija u junu saopštila da je

330 Izveštaj je dostupan na http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf.

331 *Ibid.*

332 *Danas*, 15. oktobar, str. 5.

333 *Blic*, 6. mart, str. 5.

334 *Blic*, 27. oktobar, str. 10.

335 *Danas*, 11. april, str. 4.

336 *Danas*, 12. april, str. 10.

337 *Večernje novosti*, 18. jul, str. 7, *Danas* i *Politika* 19. jul, str. 4.

338 *Kurir*, 19. septembar, str. 5.

339 *Politika*, 18. septembar, str. 1.

340 *Danas*, 18. oktobar, str. 1.

od 2009. do kraja 2011, broj dnevnih novina i magazina opao sa 497 na manje od 200. Situaciju otežavaju i ilegalni emiteri, a po podacima RATELA ima 34 piratske radio stanice i 5 nelegalnih televizijskih stanica.

Ove godine ugašena su dva dnevna lista, *Pravda* i *Pres*, a počeo je da se izdaje novi dnevni list *Informer*, tako da je u 2013. godinu u zemlji bilo 14 dnevnih listova. Događaji sa gašenjem *Press*-a ilustruju svu ranjivost domaćih medija. Jedan od najbogatijih građana Srbije, Miroslav Mišković je poklonio svojih 50% akcija zaposlenima u ovom dnevniku i prestao da pruža materijalnu podršku listu. On je to objasnio kao svoj doprinos borbi Vlade za transparentne odnose u medijima. Samo tri dana kasnije Press pablišing grupa, koja izdaje taj dnevnik, je ukinula štampano izdanje. Razlog za to su dugovi koji su početkom 2012. iznosili više od 16 miliona evra.

Plate visokoobrazovanih novinara niže su od prosečnih u Srbiji, a honorari mladih novinara u velikim medijskim kućama obično ne prelaze 15.000 dinara mesečno. U srpskim medijima su česti štrajkovi zbog višemesečnog kašnjenja ionako malih zarada. Zabeleženi su štrajkovi u *TV Avala*, *TV Mozaik*, *TV Čačak*, *RTS*, kao i u *Politici* i časopisu *Ekonomist*. Štrajk na *TV Avala* počeo je 22. decembra 2011. zbog više neisplaćenih zarada i neplaćenih doprinosa. Zbog štrajka je ova televizija gotovo tri nedelje emitovala samo filmski i serijski program ali ne i informativne emisije, na šta ih obavezuje nacionalna frekvencija. Željko Mitrović, koji je zvanično vlasnik 5 odsto kapitala *Avale*, ali i stopostotni vlasnik Pink TV sa nacionalnom frekvencijom – *Pink* je, kao pregovarač u ime vlasnika, optužio zaposlene da zloupotrebljavaju nacionalnu frekvenciju. Krajem januara je privatno obezbeđenje blokiralo režiju *Avale,* a zaposleni su dobili deo zaostalih zarada.[341] U februaru su isplaćene još neke zaostale zarade i štrajk je prekinut, da bi ponovo počeo u maju zbog neispunjavanja obavezama prema zaposlenima. U narednim mesecima se u javnosti plasirala informacija o novom vlasniku ove TV i kada je izgledalo da je sve spremno za ponovni početak rada, Savet RRA je oduzeo dozvolu *TV Avali* zbog neplaćene takse za emitovanje.[342] U saopštenju RRA od 26. oktobra ističe se da je *Avala* bitno odstupila od programske koncepcije. Bez posla je ostalo 100 zaposlenih, a poziciju *Avale* u kablovskom sistemu odmah je preuzela nova kablovska *TV Pink 2* već pomenutog Željka Mitrovića.[343]

Tokom 2012. štrajkovali su i novinari časopisa *Ekonomist*. Nedeljnik je, potom, otišao u stečaj. Zbog neisplaćenih zarada štajkovali su i zaposleni u *Politici*, *RTS*, novosadskom *TV Mozaik*, kao i u *TV Čačak* kojoj je ugašen signal zbog dugovanja takse za frekvenciju. Sa istim obrazloženjem je ugašena i regionalna niška *TV 5*. Zbog dugova je ugašen i beogradski *MIP Radio*.

341 *Danas*, 31. januar, str. 4.

342 *Vreme*, 1. novembar, str. 5.

343 *Politika*, 6. novembar, str. 8.

8.9. Napadi, suđenja i pritisci na novinare

U medijima koje su pratili saradnici Beogradskog centra za potrebe ovog izveštaja zabeleženo je više napada na novinare i njihovu imovinu.

Tanja Janković, novinarka *B92* i članovi njene porodice pretučeni su u jednom hotelu u Vranju. Među napadačima je bio i jedan inspektor lokalnog MUP-a. Policija je saopštila da je podnela tri prekršajne prijave protiv njih kao i krivičnu prijavu protiv Jankovićkinog zeta. Nedelju dana kasnije u dvorište Jankovićevih je bačena ekplozivna naprava. Novinarki i njenoj porodici je nakon toga pružena policijska zaštita. Istragu vodi policijski tim iz Beograda, a sama novinarka kao razlog za napade navodi napise o propustima u radu lokalne policije.

U februaru je napadnuta ekipa *TV Studija B*, a u martu se isto dogodilo ekipi Federalne *TV BiH* u Novom Pazaru. U martu je zabeležen još jedan incident protiv novinara kada je novinarku *TV As* fizički napao predsednik opštine Žagubica. U aprilu je napadnut kamerman *TV Leskovac*. U julu je napadnuta ekipa *RTV Vojvodina* u Bečeju, a u avgustu ekipa *TV Šabac*.

Bilo je više napada na imovinu novinara i medija. U dvorište direktora dnevnika *Informer* u Beogradu bačena je eksplozivna naprava u oktobru, dok je istog meseca na stan voditeljke *TV Kopernikus* bačen Molotovljev koktel. Zabeležen je i niz manje ozbiljnih incidenata: u maju je uništen automobil lokalnih medija u Paraćinu, u junu je zapaljen automobil novinarke dnevnika *Kurir* u Novom Sadu, a u oktobru su isečene gume na službenom automobilu *TV Pink*.

Suđenja novinarima i medijskim kućama za klevetu su veoma česta, a odštete koje se traže u ovim postupcima su često milionske. Tokom 2012. za klevetu su osuđeni dnevnik *Blic*,[344] list *Zrenjanin,*[345] novosadski *Radio 21*, list *Dnevnik*[346] i *B92*.[347] Među tužbama podnetim protiv dnevnih listova izdvojila se ona koju je podneo Tomislav Nikolić, koji je kasnije postao predsednik Srbije, potiv listova *Blic* i *Kurir*, tražeći po 200 miliona dinara odštete zbog pisanja o njegovoj univerzitetskoj diplomi.[348] Nakon što je izabran za predsednika, Nikolić je tužbe povukao.[349]

Penzionisani novinar Laslo Šaš je osuđen da plati 150.000 dinara zbog uvrede Lasla Torckaja, lidera mađarske ultranacionalističke organizacije *64 županije* ali pošto nije imao novca da plati novčanu kaznu, osuđen je na 5 meseci zatvora.[350] Posle burnih protesta u javnosti predsednik Nikolić je pomilovao Šaša.[351]

344 *Blic*, 21. januar, str. B4.
345 Saopštenje UNS, 9. februar.
346 Saopštenje ANEM, 12. jul.
347 *Politika*, 22.jJun, str. 9.
348 *Blic* i *Kurir*, 11. maj, str. 3 i 4.
349 Kurir, 14. septembar.
350 *Politika*, 26. jul, str. 1.
351 *Večernje novosti*, 4. avgust, str. 10.

Uporedo sa suđenjima protiv novinara tekla su i suđenja protiv napadača na novinare, doduše nešto sporijom dinamikom. Tako je ministar Velimir Ilić, kažnjen 2012, nakon 9 godina sudskog postupka, zbog fizičkog napada na novinara novosadske *TV Apolo* 2003. Kazna je bila nepunih 1,4 miliona dinara.[352] Osoba koja je 2008. povredila snimatelja *B92*, 2012. godine je, nakon 5 godina, osuđena na godinu dana zatvora.[353] Oni koji su pretili smrću novinarki *Insajdera B92* Brankici Stanković 2009, ove godine su kažnjeni sa 16 meseci zatvora i uslovnim kaznama od 6 meseci i godinu dana.[354]

Konačno, mora se pomenuti i to da posle višegodišnjih obećanja vlasti da će pronaći ubice novinara Dade Vujasinović, Slavka Ćuruvije i Milana Pantića, ni u 2012. nije došlo do otkrivanja počinilaca ovih zločina.[355] Jedina novina je ta što su vlasti u septembru osnovale međunarodnu komisiju za istraživanje ovih zločina.[356]

8.10. Neprofesionalno ponašanje medija i novinara

Sve više medija u Srbiji ne poštuje profesionalne i etičke standarde koje propisuje Kodeks novinara Srbije, Zakon o informisanju i drugi propisi. Najčešće se krši pretpostavka nevinosti, zaštita privatnosti, pravila o zaštiti maloletnika od pornografskih i ostalih neprimerenih sadržaja, kao i zabrana diskriminacije.

Savet za štampu[357] je nezavisno samoregulatorno telo koje okuplja izdavače, vlasnike štampanih medija i profesionalne novinare, a zadatak mu je da prati poštovanje novinarskog kodeksa u štampanim medijima. Savet je u septembru 2012. proslavio godinu dana rada i u tom periodu je primio 38 žalbi, odlučivao o njih 30 i zaključio da je u 6 slučajeva prekršen kodeks. Novinari najčešće krše pravo na privatnost „običnih ljudi" pri izveštavanju o nesrećama i ličnim tragedijama.[358]

Po istraživanju UNS i UNICEF, koje je pratilo izveštavanje o nasilju među decom od 15. jula do 20. septembra 2012. u 7 dnevnika i na 4 televizije, profesionalni kodeks i prava deteta su prekršena u 30% slučajeva. U tim kršenjima, mnogo češćim u dnevnicima nego na TV, deca su potpuno identifikovana u 30% slučajeva, nepotrebno etnički identifikovana u 15%, a 40% slučajeva je praćeno fotografijom. Devet od 10 takvih fotografija jasno je pokazivalo kuću u kojoj živi zlostavljano dete ili prepoznatljivu okolinu.[359]

352 *Večernje novosti*, 9. maj, str. 13.

353 *Blic*, 11. februar, str. 17.

354 *Politika*, 14. jun, str. 9 i *Blic*, 14. jul, str. 9.

355 O nerešenim ubistvima može se više videti u svim ranijim izveštajima Beogradskog centra za ljudska prava (od 1998. do 2011).

356 *Politika*, 22. septembar, str. 3.

357 Više o Savetu u *Izveštaj 2011,* II.6.3.

358 *Danas*, 8. novembar, str.7.

359 UNS i UNICEF*,* Udarni tekstovi o nasilju nas decom po pravilu krše novinarski kodeks, www.uns.org.rs.

Borba protiv korupcije nove srbijanske Vlade je nekim tabloidnim medijima poslužila za potpuno zanemarivanje pretpostavke nevinosti osumnjičenih i za nedolično vršenje pritiska na pravosuđe. Tome su bili naročito izloženi jedan bivši ministar[360] i jedan politički lider.[361] Tabloidni mediji su takođe senzacionalistički izveštavali o „bahanalijama" sindikata pravosuđa, služeći se, pri tom, neistinama i grubo kršeći pravo na privatnost.[362]

8.11. Preporuke

1. Obezbediti mehanizme za postizanje potpune transparentnosti vlasničke strukture i načina finansiranja medija.
2. Izmenama Krivičnog zakonika dekriminalizovati krivično delo uvrede.
3. Preduzeti mere za unapređenje materijalnog položaja medija i novinara.
4. Sprovoditi efikasne i delotvorne istrage u slučajevima napada na novinare i kazniti napadače.
5. Rasvetliti ubistva novinara Dade Vujasinović, Slavka Ćuruvije i Milana Pantića.
6. Ukinuti državno vlasništvo u medijima.

9. Sloboda mirnog okupljanja

9.1. Opšte

Sloboda mirnog okupljanja garantovana je najvažnijim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima koji obavezuju i Srbiju. Ovo pravo ima svoje mesto i u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, gde je vrlo uopšteno predviđeno članom 20. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima podrobnije regulišu ovo pravo.

Evropski sud za ljudska prava razvio je bogatu praksu u primeni ovog prava i u svojim presudama pružio pojašnjenja i smernice za njegovo tumačenje. Nasuprot tome, pravo na slobodu okupljanja vrlo retko je bilo predmet razmatranja pred Komitetom za ljudska prava UN. Korisna pojašnjenja o značenju pojedinih termina i instituta koji su u vezi s ovim pravom data su u Smernicama o slobodi mirnog okupljanja koje je pripremio panel eksperata OEBS/ODIHR (Smernice OEBS/ODIHR).[363]

360 *Kurir*, 27. septembar, 1, 8. i 9. oktobar, str. 8, 5, 4 i *Politika* 26. septembar, str. 7.

361 *Kurir*, 29. septembar i 12. oktobar, str. 2.

362 *Kurir*, 19. februar, str. 8 i 12.

363 http://www.osce.org/odihr/24523.

Pod skupovima se, u smislu međunarodnih standarda o slobodi okupljanja, podrazumevaju samo skupovi koji prenose neku poruku (dakle, najčešće su tesno vezani s pravom na slobodu izražavanja), dok npr. privatne proslave, kulturne manifestacije ili sportske priredbe ne spadaju u opseg ovog prava. Pored toga, zaštita se pruža isključivo mirnim skupovima. Prema Smernicama OEBS/ODIHR, okupljanje će se smatrati mirnim ako organizatori imaju mirne namere, ali pojam „mirno" u tom kontekstu ne treba tumačiti previše restriktivno, već treba imati u vidu da su pravom na slobodu mirnog okupljanja zaštićeni i skupovi koji su takvi da iritiraju ili vređaju osobe koje se protive idejama koje skup prenosi. Isti stav zauzeo je i Evropski sud za ljudska prava.[364]

Kako je istaknuto u presudi u predmetu *Christians against Racism and Fascism protiv Ujedinjenog Kraljevstva*[365] Evropskog suda za ljudska prava, „[M] ogućnost nasilnih kontrademonstracija, ili mogućnost da se nasilni ekstremisti koji nisu članovi organizacije koja organizuje skup pridruže demonstracijama, ne mogu kao takve da ukinu ... pravo [na slobodu okupljanja]. Čak i kada postoji stvarna opasnost da će javni skup u pokretu dovesti do nereda usled događaja koji su van kontrole organizatora, takav skup u pokretu ne prestaje samim tim da spada u opseg člana 11 (1) Konvencije, već svako ograničenje nametnuto skupu mora da bude u skladu s odredbama stava 2 tog člana".

Međunarodnim standardima pokriveni su kako skupovi u mestu, tako i skupovi u pokretu.[366]

Zahtev države da se skup unapred prijavi u načelu se smatra opravdanim jer se državnim organima na taj način omogućava da preduzmu neophodne mere za obezbeđivanje kako slobode okupljanja, tako i javnog reda i bezbednosti i prava i sloboda drugih.[367] Ipak, postupak prijavljivanja ne sme da bude previše komplikovan i zahtevan za organizatora jer bi na taj način mogao da ima odvraćajući efekat. Takođe, međunarodni pravni standardi zahtevaju da se pokaže i određena fleksibilnost i da se obezbedi mogućnost da pojedini skupovi mogu da se održe i bez prijave, kada okupljanja predstavljaju neposrednu reakciju na određene događaje, što znači da po svojoj prirodi ne dozvoljavaju da budu prijavljena na vreme.[368]

Međunarodni pravni standardi zahtevaju, pre svega, da osnov za ograničenje bude predviđen zakonom, a uz to, nametnuto ograničenje mora biti neophodno u demokratskom društvu. Ograničenje mora biti proporcionalno cilju zbog koga se

364 *Stankov i organizacija ujedinjenih Makedonaca Ilinden protiv Bugarske*, ECHR, App. Nos. 29221/95 i 29225/95 (2001) i *Alekseyev protiv Rusije*, ECHR, App. Nos. 4916/07, 25924/08 i 14599/09 (2010).

365 *Plattform „Ärzte für das Leben" protiv Austrije*, ECHR, App. No. 10126/82 (1988).

366 C*hristians against Racism and Fascism protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECmHR, App. No. 8440/78 (1980).

367 Komitet za ljudska prava UN, *Kivenmaa protiv Finske* (1994), *Rassemblement Jurassien et Unité Jurassienne protiv Švajcarske*, ECtHR App. No. 8191/78 (1979).

368 *Bukta protiv Mađarske*, ECtHR, App. No. 25691/04 (2007).

nameće. Uz to, ograničenja su dozvoljena isključivo radi zaštite legitimnih interesa. Prema EKLJP legitimni interesi zbog kojih je moguće ograničiti slobodu okupljanja su zaštita nacionalne ili javne sigurnosti, sprečavanje nereda ili zločina, zaštita zdravlja, morala i prava i sloboda drugih. Ovo pitanje razrađeno je detaljnije u presudi Evropskog suda za ljudska prava u presudi *Baczkowski i ostali protiv Poljske.*[369]

EKLJP izričito propisuje da se ne sprečava zakonito ograničavanje prava na slobodu okupljanja pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave. PGP ovakvu odredbu ne poznaje.

Država nema samo obavezu da se uzdrži od neopravdanog ograničavanja slobode mirnog okupljanja, već ima pozitivnu obavezu da zaštiti mirne demonstracije od nasilja od strane trećih lica koji se protive stavovima koji se na skupu iznose, kako oni koji žele da koriste svoje pravo na slobodu okupljanja ne bi zbog straha od toga odustali. To ujedno znači da država ne sme svaku mogućnost tenzija između suprotstavljenih grupa da koristi kao izgovor za zabranu okupljanja. Pravo na okupljanje jedne grupe ne može se ograničiti zato što druga grupa u društvu ne podržava stavove koje skup promoviše, niti kada ti stavovi drugu grupu iritiraju ili vređaju.[370] Prema utvrđenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, „bilo bi nespojivo sa vrednostima koje Konvencija štiti ako bi uživanje prava na osnovu Konvencije od strane neke manjinske grupe moglo biti uslovljeno dozvolom većine".[371] Ipak, iako se od država očekuje da preduzmu sve odgovarajuće mere da obezbede održavanje mirnih demonstracija, Sud prihvata da se ne može očekivati da one uvek budu u mogućnosti da zaista obezbede održavanje skupa već im ostavlja široka diskreciona ovlašćenja.

Kako se ističe u Smernicama OEBS/ODIHR, s obzirom na to da svi imaju jednako pravo da na javnom mestu izraze svoja mišljenja, to znači da takvo pravo imaju i oni koji žele da izraze svoje neslaganje sa stavovima koji se iznose na nekom drugom skupu, i tada je potrebno da se omogući da se povezani skupovi odigravaju tako da jedni druge mogu videti i čuti, ali tako da jedni druge fizički ne ometaju. U presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Plattform „Ärzte für das Leben" protiv Austrije* istaknuto je da pravo da se održe kontrademonstracije ne može ići dotle da se onemogući pravo da se održe inicijalne demonstracije. Štaviše, ako kontrademonstracije upravo teže da onemoguće glavne demonstracije, dakle da spreče vršenje prava drugih lica, one se više ne mogu smatrati mirnim i u tom slučaju ne bi uživale zaštitu. U Smernicama se ističe da bi zabrana održavanja dva skupa u isto vreme na istom mestu uglavnom bila nesrazmerna mera i da treba učiniti sve da se omoguće oba skupa.

369 App. No. 1543/06 (2007).

370 *Plattform „Ärzte für das Leben"* protiv Austrije, ECHR, App. No. 10126/82 (1988), *Alekseyev protiv Rusije*, App. Nos. 4916/07, 25924/08 i 14599/09 (2010) i *Stankov i organizacija ujedinjenih Makedonaca Ilinden protiv Bugarske*, App. Nos. 29221/95 i 29225/95 (2001).

371 *Barankevich protiv Rusije*, ECHR, App. No. 10519/03 (2007).

Kao i inače kada se ograničava neko ljudsko pravo, neophodno je da postoji pravni lek na osnovu koga bi opravdanost ograničenja mogla da se preispita. Svaki pravni lek koji bi za rezultat imao *ex post facto* odluku o dozvoljenosti skupa, i time ne bi omogućio na vreme da se skup koji je dozvoljen zaista i održi kad je planirano, može se smatrati neefikasnim.[372]

Smernice OEBS/ODIHR sugerišu da su javne vlasti dužne da snose sve troškove obezbeđivanja skupa, uključujući i regulisanje saobraćaja, jer nametanje troškova organizatorima može da za posledicu ima odvraćanje organizatora od toga da organizuje okupljanje i da tako negativno utiče na ostvarivanje prava na slobodu okupljanja.

Pravo na slobodu mirnog okupljanja regulisano je u Ustavu Republike Srbije u članu 54, koji predviđa da je mirno okupljanje građana je slobodno i da okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže odobrenju, ni prijavljivanju. Zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju se državnom organu. Ustav takođe predviđamda se okupljanje može zakonom ograničiti ali samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije.

Ustav garantuje slobodu okupljanja samo u odnosu na mirna okupljanja, što je u skladu s međunarodnim standardima. Međutim, Ustav propisuje da je mirno okupljanje *građana* slobodno, odnosno ovo pravo ne garantuje strancima ni licima bez državljanstva. Iz gore citiranih članova EKLJP i PGP vidi se da ti dokumenti pravo na slobodu mirnog okupljanja garantuju „svakom" (EKLJP), odnosno „priznaju" ovo pravo na opšti način, bez ograničavanja u pogledu lica kojima se pravo priznaje (PGP). EKLJP sadrži odvojenu odredbu kojom se dozvoljava ograničavanje aktivnosti stranaca,[373] ali samo u pogledu političkih aktivnosti, i ovom odredbom bi se mogla opravdati zabrana da stranci organizuju politički skup. Ipak, okupljanja ne moraju biti politička, pa ni isključivanje stranaca iz uživanja prava na slobodu okupljanja na opšti način, kako je to učinjeno u Ustavu, nije opravdano. Takođe, EKLJP ne pominje ograničenje prava lica bez državljanstva. Treba ipak napomenuti da je u oba do sad rešena predmeta po ustavnoj žalbi koja se odnosila na pravo na slobodu okupljanja Ustavni sud Srbije istakao da se član 11 EKLJP po svojoj suštini ne razlikuje od člana 54 Ustava, što može da znači da bi Ustavni sud tumačio pravo iz ovih članova u skladu sa standardima koje je ustanovio Evropski sud za ljudska prava, pa bi ga priznao i strancima ukoliko se ne radi o političkim skupovima. Ipak, pred Ustavnim sudom do sad nije bilo predmeta gde je isticana povreda prava na slobodu okupljanja zbog toga što je sazivač skupa bio stranac, te se ne može sa sigurnoćću tvrditi kakav bi bio stav suda po tom pitanju.

372 *Baczkowski i ostali protiv Poljske*, ECHR, App. No. 1543/06 (2007).

373 Član 16 EKLJP – Ograničenja političke aktivnosti stranaca: Nijedna odredba članova 10, 11 i 14 ne sme se tumačiti tako da sprečava Visoke strane ugovornice da ograničavaju političku delatnost stranaca.

U pogledu obaveze prijavljivanja skupa, Ustav predviđa da za okupljanja u zatvorenom takva obaveza ne postoji. S druge strane, za sve vrste okupljanja na otvorenom Ustav predviđa da se prijavljuju državnom organu, u skladu sa zakonom. Iz ovakve formulacije nije do kraja jasno da li svaki skup na otvorenom mora da se prijavi ili je zakonom moguće odrediti slučajeve kad takva obaveza ne postoji. Ovo drugo tumačenje svakako je poželjno jer, iako važeći zakon ne predviđa izuzetke od obaveze prijavljivanja, postoji mogućnost da novi zakon postupak prijave reguliše na liberalniji način, koji bi bio više u skladu s međunarodnim standardima.

Poslednji stav člana 54, kojim se određuju uslovi koji moraju biti ispunjeni za ograničavanje slobode okupljanja, u skladu je s međunarodnim standardima. Ustavom je izričito predviđeno da ograničenje slobode okupljanja mora biti predviđeno zakonom i neophodno (čl. 54), a članom 20 je propisano da svako ograničenje ljudskih prava sme biti samo onog obima koji je neophodan da se „ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava". Članom 54 predviđena su četiri razloga zbog kojih je dozvoljeno ograničiti slobodu okupljanja – zaštita javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije. Dakle, nijedan drugi osnov osim ovih pomenutih ne može opravdati ograničenje slobode okupljanja jer je lista data u Ustavu iscrpna. Naravno, veliko je pitanje kako se u praksi tumače ovi osnovi, odnosno šta se sve može pod njih podvesti, jer su oni dosta široko postavljeni. Ovde, svakako, treba uzeti u obzir standarde razvijene na međunarodnom nivou.

9.2. Praksa Ustavnog suda u pogledu prava na slobodu okupljanja

Kada je u pitanju pravo na slobodu okupljanja, Ustavni sud je do sada odlučivao u dva predmeta u kojima su žalioci smatrali da im je ovo pravo povređeno, i u oba predmeta žalba u odnosu na ovo pravo je usvojena.

U jednom predmetu, Komitet pravnika za ljudska prava podneo je 2010. godine ustavnu žalbu zbog zabrane održavanja skupa povodom proslave Osmog marta 2008. godine koji je organizovala nevladina organizacija Žene u crnom,[374] ističući da je u upravnom postupku pred Ministarstvom unutrašnjih poslova i kasnije odlukom tadašnjeg Vrhovnog suda Srbije došlo do povrede prava na pravično suđenje odnosno prava na obrazloženu odluku, kao elementa prava na pravično suđenje, i prava na suđenje u razumnom roku, prava na delotvoran pravni lek, i prava na slobodu okupljanja.

U rešenju o zabrani skupa[375] odluka o zabrani nije obrazložena, već je samo parafraziran član na osnovu koga je rešenje doneto i nabrojani su osnovi za zabranu iz tog člana, bez obrazlaženja iz kog tačno razloga i zbog kojih okolnosti u konkret-

374 Videti: http://www.yucom.org.rs/rest.php?tip=vest&idSek=4&idSubSek=4&id=310&status=drugi.

375 Dostupno na: http://www.yucom.org.rs/upload/vestgalerija_99_22/1332758047_GS0_Ustavna_odluka_ZUC.pdf.

nom slučaju je ovakva odluka doneta. Ustavni sud je zaključio da osporeno rešenje nije obrazloženo na ustavnopravno prihvatljiv način jer se iz obrazloženja ne može utvrditi na čemu je nadležni organ zasnovao svoje uverenje.[376] Ova odluka veoma je značajna jer je takvo „obrazlaganje" rešenja o zabrani okupljanja dugogodišnja praksa nadležnih organa.

Donoseći odluku u ovom predmetu, Ustavni sud je u značajnoj meri citirao praksu Evropskog suda za ljudska prava. Između ostalog, Ustavni sud je podvukao da je „prilikom određivanja primenljivosti člana 11 (EKLJP), značajna (...) namera održavanja mirnog okupljanja, a ne verovatnoća nasilja zbog reakcije drugih grupa ili faktora. (...) Rivalskim grupama, spremnim na korišćenje nasilja, nije, međutim, dozvoljeno da efektivno uguše slobodu okupljanja." Ustavni sud je ipak istakao da neće uvek doći do povrede prava na slobodu okupljanja u slučaju ako se zabrani skup koji može dovesti do nasilja čak i ako organizatori i učesnici nemaju nasilničke namere.

U vezi s ovim predmetom, sud je istakao i da poštovanje zakazanog vremena održavanja javnog skupa može biti značajno za ostvarivanje prava na slobodu okupljanja, opet pozivajući se na praksu Evropskog suda za ljudska prava, konkretno na predmet *Baczkowski i drugi protiv Poljske*.

Spremnost suda da se poziva na praksu Evropskog suda i da u tumačenju ustavnih odredbi o ljudskim pravima primenjuje načela utvrđena kroz praksu tog organa svakako je za pohvalu. Ono što zabrinjava je da, i pored ovako utvrđenih stavova, praksa nadležnih organa nije izmenjena kako bi bila u skladu sa onim što je istakao Ustavni sud. Konkretno, u slučajevima kad zabranjuje skup, policija i dalje svoje odluke ne obrazlaže već samo parafrazira relevantni član, što je upravo ono što je Ustavni sud utvrdio da je nedozvoljeno.

U drugom predmetu, žalbu su podneli organizatori Povorke ponosa, skupa čiji cilj je bio promocija prava LGBT osoba.[377] Sud je utvrdio da je povređeno pravo na slobodu okupljanja jer je taj skup *de facto* zabranjen tako što je dan uoči najavljenog održavanja policija donela rešenje o promeni mesta održavanja, iako Zakon o okupljanju građana ne predviđa takvu mogućnost, zbog čega nije postojalo ni pravno sredstvo kojim su podnosioci rešenje mogli da ospore.[378] Pored toga, Ustavni sud je istakao da, čak i da su podnosioci ustavne žalbe koristili neko pravno sredstvo, to sredstvo se ne bi moglo smatrati delotvornim jer bi odluka po njemu bila doneta nakon zakazanog početka skupa. Na problem delotvornosti pravne zaštite predviđene Zakonom o okupljanju građana ukazano je i u odluci povodom žalbe organizacije Žene u crnom. Kratki rokovi za ostvarivanje sudske zaštite jesu jedan od problema koji postoje u vezi s ostvarivanjem prava na slobodu okupljanja i veoma je značajno što je Ustavni sud nedvosmisleno ukazao da odluke koje imaju *post-hoc* karakter ne predstavljaju delotvornu zaštitu.

376 Odluka dostupna na http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/.

377 O Povorci ponosa vidi *Izveštaj 2009*, II.2.9.

378 Odluka dostupna na http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/.

9.3. Zakon o okupljanju građana

Pravo na slobodu mirnog okupljanja u Republici Srbiji regulisano je Zakonom o okupljanju građana,[379] koji je usvojen još 1992. godine. Zakon je u međuvremenu nekoliko puta menjan, ali su i pored toga rešenja u njemu zastarela i u velikoj meri nesaglasna s međunarodnim standardima, pa čak i s relevantnom ustavnom odredbom. Za vreme mandata prethodne Vlade osnovana je radna grupa s ciljem da donese preporuke za upodobljavanje zakonskog okvira međunarodnim standardima. Takođe je zatraženo i mišljenje od OEBS/ODIHR i Venecijanske komisije o postojećem zakonu.[380] Radna grupa je još 2010. godine završila rad i usvojila preporuke, u kojima je uzeto u obzir i mišljenje OEBS/ODIHR i Venecijanske komisije. Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao ministarstvo nadležno za ovu oblast, sačinilo je nacrt novog zakona, o kome, međutim, još nije bilo javne rasprave. Štaviše, iako je bilo indicija da je nacrt sačinjen još prošle godine, tek krajem ove godine tekst nacrta je postao dostupan javnosti. Nacrt sadrži neka poboljšanja u odnosu na važeći zakon, ali neka ozbiljno kritikovana rešenja iz važećeg zakona nisu izmenjena, a uz to ima i novih rešenja koja zaslužuju kritiku. Ipak, kako se radi samo o nacrtu, treba imati u vidu da ima prostora za izmene i ostaje mogućnost da se kroz javnu raspravu predviđena rešenja unaprede. Bilo bi, međutim, izuzetno loše ako bi i ovaj zakon, posle svih ovih godina čekanja na novi tekst, na kraju bio iznet pred Skupštinu po hitnom postupku, što je, nažalost bila dugogodišnja praksa pri donošenju mnogih važnih zakona.

Zakon iz 1992, koji je još uvek na snazi, ne sadrži preciznu definiciju okupljanja, već samo navodi da se okupljanjem građana, u smislu ovog zakona, smatra sazivanje i održavanje zbora ili drugog skupa na za to primerenom prostoru.

Kao što se vidi, zakon ne precizira da se pod okupljanjima u smislu zakona podrazumevaju samo ona okupljanja koja se održavaju u cilju izražavanja zajedničkih uverenja i ciljeva, što su okupljanja zaštićena međunarodnim pravom ljudskih prava. Usled toga dolazi do zabune da li npr. sportski događaji ili događaji komercijalnog tipa spadaju u okvir zakonodavstva o slobodi mirnog okupljanja.

Nacrt novog zakona sadrži član posvećen definiciji okupljanja, i određuje da je u smislu zakona okupljanje „svako organizovano okupljanje više od 10 lica, koje se održava radi javnog izražavanja, ostvarivanja i promovisanja političkih, socijalnih i nacionalnih uverenja i ciljeva, kao i drugi oblici okupljanja“. Pod drugim oblicima okupljanja podrazumevaju se javne priredbe, odnosno „okupljanja kojima je svrha ostvarivanje državnih, verskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa“. Uključivanje ovakvih „oblika okupljanja“ u zakon kojim se reguliše sloboda okupljanja nije opravdano, jer okupljanje u smislu međunarodno garantovanog prava na slobodu okupljanja ponekad može zahtevati veću toleranciju od

379 *Sl. glasnik RS,* 51/92, 53/93, 67/93 i 48/94, *Sl. list SRJ,* 21/01 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS,* 101/05 – dr. zakon.

380 http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)031-e.pdf.

nekih drugih manifestacija na kojima se okuplja veći broj ljudi, pošto se slobodom okupljanja štite fundamentalne demokratske vrednosti, dok na primer jedna sportska manifestacija nema takav značaj za društvo. Zbog toga, na primer, policija može da ima veću slobodu kad procenjuje da li će dopustiti prisustvo navijača na utakmici nego kad procenjuje da li će dozvoliti neki skup koji prenosi političku poruku. Ipak, ovako određujući okupljanja, Nacrt stavlja sve vrste manifestacija u istu ravan.

9.3.1. Mesto održavanja okupljanja

Među spornim odredbama Zakona svakako su one kojima se određuje koji je prostor „primeren" za javni skup. Zakon taj prostor definiše kao onaj koji je pristupačan i pogodan za okupljanje lica čiji broj i identitet nisu unapred određeni i na kome okupljanje građana ne dovodi do ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine. Zakon takođe predviđa da se javni skup može održati i na prostoru na kome se odvija javni saobraćaj prevoznim sredstvima, ali kad je moguće dodatnim merama obezbediti privremenu izmenu režima saobraćaja, zaštitu zdravlja i bezbednost ljudi i imovine.

Dakle, zakon zabranjuje okupljanje na mestima na kojima se „ometa javni saobraćaj". Osnov za ovakvo ograničenje ne postoji ni u Ustavu, ni u međunarodnim standardima, i neprihvatljivo je da zakon sadrži takvu odredbu. Zakon, doduše, u narednom stavu omogućava da se skupovi održe i na mestima gde se odvija saobraćaj, ali za to postavlja dodatne uslove (u ovom i drugim članovima zakona), koji se mogu smatrati preteranim i koji neopravdano ograničavaju slobodu mirnog okupljanja.

Odredba koja se odnosi na zabranu održavanja skupova na mestu na kom se time ometa javni saobraćaj je jedna od najspornijih i najviše kritikovanih odredaba Zakona, i poražavajuće je da Nacrt predviđa gotovo istovetnu odredbu, uz praktično jedinu razliku što ne predviđa izričito da će troškove promene režima saobraćaja snositi organizator.

Još jedno značajno ograničenje u pogledu mesta na kom se može održavati okupljanje predviđeno je u stavu 4 člana 2 Zakona, kojim se zabranjuje održavanje javnog skupa u blizini Savezne skupštine i Narodne skupštine Republike Srbije[381] neposredno pre i u vreme njihovog zasedanja.

Iako na prvi pogled može delovati da odrednica „neposredno pre i u vreme njihovog zasedanja" ukazuje na kratak vremenski okvir u kome je zabranjeno okupljanje na ovim mestima, „zasedanje" zapravo jeste čitav period u kome Narodna skupština zaseda i koji može potrajati nedeljama. Uostalom, učesnicima okupljanja i jeste najvažnije da se pred Skupštinom okupe baš kada su poslanici u njoj, kako bi političkim činiocima preneli svoju poruku. Pored toga, nigde se ne precizira šta

381 U međuvremenu, usled promena političkih prilika u zemlji, Savezna skupština više ne postoji, ali se ista zgrada koristi za sednice Narodne skupštine Republike Srbije.

se smatra mestom „u blizini“ Skupštine, što otvara dodatni prostor za arbitrernost. Nacrt ne predviđa ograničenje u pogledu okupljanja pred Narodnom skupštinom.

Jedino zabeleženo okupljanje pred Narodnom skupštinom u vreme njenog zasedanja ove godine bilo je okupljanje u znak protesta protiv odluka MKTJ koje je organizovala grupa koja je prijavu potpisala samo sa „studenti“.[382]

Pomenute uopštene zabrane za okupljanja na pojedinim mestima kakve poznaje Zakon o okupljanju građana nisu u skladu niti s Ustavom, niti s međunarodnim standardima. Može se zamisliti da u nekoj situaciji postoje razlozi koji daju osnov da se zabrani određeno okupljanje pred Skupštinom, na primer radi zaštite nacionalne bezbednosti. Ipak, postojanje tog osnova i neophodnost da se okupljanje zabrani moraju se procenjivati u svakom konkretnom slučaju.

Zakon takođe predviđa da će opštine i gradovi odrediti koji prostori se smatraju primerenim za okupljanje. Ne postoji, međutim, nikakav razlog da se odrede samo pojedina mesta kao podobna za okupljanje, već se mora ostaviti organizatorima da sami izaberu gde će održati okupljanje, a na vlastima je da u konkretnom slučaju procene da li je neki od osnova za ograničenje primenljiv, i da li je ograničenje neophodno. Pored toga, Ustav i međunarodni instrumenti dozvoljavaju ograničenja slobode okupljanja samo na osnovu zakona. Odredbom kojom se lokalnim vlastima ostavlja diskreciono pravo da odrede mesta pogodna za okupljanja građana, na mala vrata se uvodi mogućnost ograničavanja slobode okupljanja kroz administrativne akte lokalnih samouprava. Ova odredba, ipak, ne postoji u Nacrtu, što je dobrodošla promena.

Javni skupovi se mogu održavati na jednom mestu ili mogu biti u pokretu, što je u skladu s međunarodnim standardima. Ipak, Zakon nepotrebno ograničava skupove u pokretu tako što propisuje da se skupovi koji se održavaju na prostoru na kome se odvija javni saobraćaj mogu odvijati samo neprekinutim kretanjem. Ovakvo rešenje olakšava posao policiji i nadležnima za izmenu saobraćaja, ali to svakako nije dovoljan osnov da se na takav način ograniči pravo na slobodu okupljanja. Nacrt je, opravdano, ukinuo i ovo rešenje.

9.3.2. Prijava skupa

Prijava služi da se vlasti obaveste o održavanju skupa, a organizator ne mora da čeka da po podnošenju prijave dobije odobrenje za okupljanje, što znači da u Srbiji postoji sistem obaveštenja, a ne dozvole. Ovakvo rešenje u skladu je s međunarodnim standardima. Takođe, i rokovi za podnošenje prijave su prihvatljivi – skup u mestu mora da se prijavi najkasnije 48 sati pre održavanja, a skup u pokretu najkasnije pet dana pre održavanja. Treba imati u vidu da ukoliko je rok previše kratak, teško može da se zamisli da će sudska odluka povodom žalbe na eventualno rešenje

382 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=12&dd=04&nav_category=-12&nav_id=665789.

o zabrani skupa moći da se donese na vreme da se skup održi u planiranom terminu, pa rokovi za prijavu ne mogu biti previše kratki. Ipak, teško je odrediti pravu meru, kako se ni sloboda okupljanja ne bi ograničila nerazumno dugim rokovima za prijavu, a s druge strane, kako bi bilo vremena da sud na vreme poništi eventualno ograničenje, ako ono nije opravdano. Nacrt je rokove pomerio, pa se prema njemu okupljanje u mestu mora najaviti najmanje pet, a okupljanje u pokretu najmanje sedam dana pre datuma održavanja. Ipak, prema tome kako su rokovi za postupanje suda utvrđeni, „nedostaje" 24h kako bi se osiguralo da konačna odluka suda bude doneta do planiranog vremena okupljanja.[383]

Prema važećem zakonskom rešenju, prijava se podnosi Ministarstvu unutrašnjih poslova, a kopija prijave dostavlja se i nadležnom organu opštine, odnosno grada, koji je zadužen za komunalne usluge u vezi sa održavanjem skupa. Problem je što zakonom nije jasno utvrđeno kojim službama i sa kakvim zahtevom organizator treba da se javi, kao i kako negativan odgovor ovih službi utiče na održavanje skupa. Pribavljanje potrebne dokumentacije nekad može da prouzrokuje značajne troškove, čime se ograničava pravo na slobodu mirnog okupljanja. Organizatori Parade ponosa redovno su proteklih godina prikupljali obimnu dokumentaciju u cilju dobijanja dozvole za održavanje skupa, što pored toga što zahteva veliku organizaciju i vreme, nosi sa sobom i značajne troškove. Ista situacija bila je i ove godine. Za prijavu Parade ponosa organizatori su bili obavezni da plate brojne takse i druge troškove organizovanja skupa, kao na primer troškove za vozila Hitne pomoći, privremeni priključak za struju, profesionalnu službu obezbeđenja itd. Organizatori su podneli i elaborate o izmeni saobraćaja i postavljanju bine – to je od njih traženo i ranijih godina. Takvi elaborati predstavljaju značajno finansijsko opterećenje za organizatore (npr. elaborat o postavljanju bine mora da sačini, odnosno potpiše licencirani inženjer).

Zakon ne traži od organizatora da nabave različita odobrenja od komunalnih organa, ali se to u praksi traži na osnovu propisa lokalnih samouprava, čime se dolazi u situaciju da komunalni organi nekada praktično odlučuju o održavanju okupljanja. Tako je ove godine u Kragujevcu Gradska uprava za komunalne poslove i nadzor donela rešenje kojim je Gej strejt alijansi zabranjeno da održi skup. Gradska uprava za komunalne poslove i nadzor prethodno je pribavila mišljenje Saveta za bezbednost grada Kragujevca, koji je smatrao da nije moguće da se skup održi jer je u isto vreme na istom mestu najavljen skup Pokreta ponosnih Kragujevčana, a kako je Savet utvrdio da su to dve organizacije koje imaju suprotne stavove i uverenja, smatrao je da bi njihovo istovremeno održavanje ugrozilo „ugled Grada Kragujevca kao jednog od najbezbednijih gradova u Srbiji", pa je doneo mišljenje da se ne odobri nijedan od ovih skupova, što je uvažilo Odeljenje za komunalne poslove koje je donelo rešenje o odbijanju zahteva za održavanje skupa GSA.[384] Skup GSA nije

383 Vidi I.9.5.

384 http://gsa.org.rs/2012/06/zabranjena-akcija-gsa-u-kragujevcu/.

održan. Kao što se vidi, ovde je praktično rešenje o zabrani skupa donelo Odeljenje za komunalne poslove, koje takvo ovlašćenje prema Zakonu o okupljanju građana uopšte nema. Nije jasno ni po kom osnovu je procenu bezbednosti vršio pomenuti Savet. Ovakve odluke su nedopustive.

Nacrt predviđa samo obavezu da se prijava podnese Ministarstvu unutrašnjih poslova, dok ne pominje sada postojeću obavezu podnošenja kopije prijave lokalnim samoupravama. Ipak, ni sadašnji zakon ne predviđa obavezu pribavljanja odobrenja od lokalnih organa, već samo da se tim organima dostavi kopija prijave, tako da je verovatno da će se praksa pribavljanja odobrenja od organa lokalnih samouprava nastaviti i dalje, u skladu s lokalnim propisima, iako za to nema osnova ni u sadašnjem zakonu, ni u nacrtu novog zakona. Nažalost, nacrt ne čini ništa da zakonski uredi obaveze i ovlašćenja lokalnih organa vlasti u pogledu slobode okupljanja, iako je očigledno da na tom planu ima dosta problema.

Nacrt u pogledu prijave skupa dodatno opterećuje organizatora, jer propisuje da se prijava mora podneti „lično". Ovakvo rešenje nikako nije dobrodošlo, posebno imajući u vidu da je organizator već suviše opterećen, a pri tome se ne vidi razlog koji bi ovo dodatno opterećivanje opravdao.

Ukoliko se skup održava bez prethodne prijave, policija, prema Zakonu, treba takav skup da onemogući (čl. 14). Ovo nije u skladu s međunarodnim standardima, koji, iako prihvataju da sistem prijave u načelu može da postoji, zahtevaju takođe da postoje izuzeci za slučajeve kada je skup po svojoj prirodi takav da nije bilo moguće prijaviti ga na vreme. Za žaljenje je što i nacrt predviđa da će policija zabraniti, odnosno sprečiti ili prekinuti skup koji nije „blagovremeno ili uredno prijavljen".

Treba, međutim, istaći da se u praksi, neretko, dešava da skupovi ne budu prijavljeni, ili da prijava ne ispunjava sve zakonom propisane uslove, a da se ipak održe, uprkos tome što policija prema Zakonu ima obavezu da takav skup raspusti. Naravno, policija uvek, ako hoće, može po zakonu da zabrani takvo okupljanje. Upravo u tome i jeste problem. Iako je pohvalno s aspekta slobode okupljanja što se dozvoljavaju i spontana okupljanja, za ovakvo postupanje policija u stvari nema zakonski osnov (štaviše, postupa upravo suprotno zakonu kad neprijavljena okupljanja dozvoljava), a mogućnost da se pozove na zakon kako bi zabranila neki skup dok neki drugi skup u istim okolnostima dozvoljava otvara prostor za arbitrerno postupanje. Ponekad policija, tako, pokazuje možda čak i preteranu fleksibilnost, npr. obezbeđujući skup koji šalje diskriminatorske poruke, kao što je bio skup protiv doseljavanja Roma u Resnik, koji ne samo da nije bio uredno prijavljen i da je bio problematičan u smislu poruke koju je slao, već je na skupu došlo i do nasilja u kome je povređeno i dvanaest policajaca jer su učesnici na njih bacali kamenice.[385]

Još jedno opterećenje za organizatore sadržano je u odredbi kojom se predviđa da će se svaka izmena sadržine prijave (što znači i u slučaju kad se dostavlja organizatoru da je ispravi ili dopuni jer nije uredna) smatrati podnošenjem nove

385 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=04&dd=08&nav_category=12&nav_id=598573.

prijave, zbog čega bi moglo doći do toga da prijava, iako je inicijalno podneta na vreme, na kraju ne bude blagovremena jer je sadržala neke minimalne nedostatke. Nacrt predviđa da će u slučaju neuredne prijave nadležni organ, tj. policija, prijavu vratiti organizatoru da je dopuni u roku od 24h. Ne postoji odredba koja predviđa da će se rok računati od podnošenja dopunjene ili izmenjene prijave, što je poboljšanje u odnosu na postojeći tekst.

Od organizatora se zahteva da u prijavi navede i procenu broja učesnika. Zakon ne predviđa kakve su posledice u slučaju pogrešne procene. U Mišljenju OEBS/ODIHR i Venecijanske komisije istaknuto je da greška u proceni broja učesnika ne sme za sobom povlačiti nikakve posledice. Nacrt novog zakona ne menja postojeće rešenje – i dalje se traži od organizatora da u prijavi proceni broj učesnika, a posledice pogrešne procene se ne navode.

Kako je pomenuto gore u prikazu međunarodnih standarda, prijava ne sme preterano da opterećuje organizatora. S obzirom na sve uslove koje za prijavu postavlja Zakon o okupljanju građana, postojeći sistem prijave u Srbiji može se oceniti kao preterano strog. Nacrt ne samo da ne doprinosi poboljšanju u ovom pogledu, nego je u nekim aspektima i zahtevniji. Pozitivan pomak u Nacrtu je odredba kojom se propisuje da nadležni organ jedinice lokalne samouprave može odrediti jedan prostor prikladan za okupljanje bez prethodne prijave. Međutim, lokalne samouprave nemaju obavezu to da učine, pa ukoliko one ne bi to učinile, ovo olakšanje za organizatore ne bi u praksi postojalo, iako bi zakon dozvoljavao tu mogućnost.

Nacrt, međutim, uvodi i jednu drugu obavezu, suprotnu ustavnoj odredbi o slobodi okupljanja, a to je obaveza da se čak i okupljanja u zatvorenom prijave ako njihovo održavanje zahteva „preduzimanje posebnih mera bezbednosti". Da podsetimo, Ustav izričito propisuje da okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže ni odobrenju ni prijavljivanju (čl. 54, st. 2).

9.4. Ograničenja slobode okupljanja

Zakonske odredbe koje se odnose na ograničenja slobode mirnog okupljanja u velikoj meri su u neskladu kako s međunarodnim standardima, tako i s Ustavom Srbije. Najpre, nigde u zakonu se ne pominje da ograničenja smeju da se nametnu samo ako su neophodna, a ni osnovi za ograničenje ne korespondiraju međunarodnim i ustavnim standardima. Zakon ne predviđa mogućnost da se primeni neka manje restriktivna mera, kao što je, na primer, promena mesta ili vremena održavanja skupa, već kao jedinu mogućnost predviđa zabranu skupa. Slično, kad je skup već u toku, trebalo bi da postoji mogućnost da nadležni organ preduzme sve potrebne radnje da uspostavi red na skupu (npr. tako što će udaljiti pojedinca ili grupu koja vrši nasilje), a da raspuštanje skupa bude samo krajnja mera. Na taj način uvažili bi se ne samo međunarodni standardi, već i odredba člana 20 Ustava.[386]

386 Vidi više u I.3.

Radna grupa za unapređivanje pravnog okvira o slobodi okupljanja predložila je da se u novom zakonskom tekstu propiše da se sloboda mirnog okupljanja može ograničiti samo u slučajevima propisanim zakonom i kada je to nužno u demokratskom društvu radi zaštite javnog zdravlja, morala, zaštite prava i sloboda drugih ili bezbednosti Republike Srbije, uzimajući u obzir standarde nastale kroz praksu međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava. Radna grupa je takođe predložila da se u zakonu izričito propiše da će se prilikom ograničavanja prava na slobodu okupljanja uvek primeniti najmanje restriktivna mera, a da će se zabrana, sprečavanje ili prekidanje skupa primenjivati samo u krajnjem slučaju. Ništa od ovoga, međutim, nije uneto u Nacrt, koji samo propisuje da se sloboda okupljanja može ograničiti „samo iz razloga propisanih ovim zakonom", što samo po sebi ne znači mnogo, posebno imajući u vidu da „razlozi propisani zakonom", to jest oni koje Nacrt predviđa, ne zadovoljavaju međunarodne i ustavne standarde.

Član 11 Zakona o javnim okupljanjima predviđa da policija može da zabrani održavanje javnog skupa ukoliko smatra da bi okupljanje dovelo do ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine ili ometanja javnog saobraćaja (čl. 11, st. 1)). Poslednji razlog je u suprotnosti kako sa međunarodnim standardima, tako i sa Ustavom, i ne bi smeo da se nalazi u zakonu.

Pored ovih osnova za zabranu, Zakon predviđa da, kad se radi o skupu koji je usmeren na nasilno menjanje Ustavom utvrđenog poretka, narušavanje teritorijalne celokupnosti i nezavisnosti Republike Srbije, kršenje Ustavom zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina, izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne i verske netrpeljivosti i mržnje, policija privremeno može da zabrani skup (čl. 9). Razlika u odnosu na član 11 je što policija u ovom slučaju ima obavezu da najkasnije 12 sati pre početka skupa dostavi nadležnom sudu obrazložen zahtev za odlučivanje o trajnoj zabrani ovakvog skupa.

I u slučaju privremene, i u slučaju trajne zabrane, organizator se mora obavestiti o zabrani najkasnije 12 sati pre početka skupa.

Takođe, u okolnostima navedenim u članovima 9 i 11, ukoliko je okupljanje već u toku, policija će narediti organizatoru da prekine skup, a ako on to ne učini, policija će doneti rešenje o zabrani i sama rasturiti skup.

Tokom 2012. godine policija je donela ukupno 11 rešenja o zabrani skupova. Devet rešenja donela je Policijska uprava Beograd, od kojih se dva odnose na isti skup (nije jasno zašto su doneta dva rešenja), a po jedno rešenje su donele policijske uprave u Šapcu i Vranju. U maju su „Dveri" prijavile okupljanje zbog tvrdnji da je izborni proces bio neregularan. Policija je ovaj skup zabranila, a skup je ipak bio održan. Policija je bila prisutna i nije pokušala da rasturi skup.[387]

Policija iz Vranja zabranila je skup organizacije „Otačastveni pokret Obraz" (u to vreme još nije bila doneta odluka USS o zabrani rada ove organizacije) jer

387 http://www.naslovi.net/2012-05-10/radio-021/dveri-ipak-protestuju-u-beogradu/3442175, http://www.telegraf.rs/vesti/200912-protest-dveri-uprkos-zabrani-policije, http://www.naslovi.net/2012-05-10/akter/dveri-ipak-u-protestnoj-setnji/2540907

nije bio blagovremeno prijavljen, pošto je kao skup u pokretu prijavljen 2 dana pre najavljenog održavanja, umesto pet dana. Osim ovog rešenja, sva ostala rešenja o zabrani doneta ove godine pozivaju se na član 11 Zakona o okupljanju građana kao na osnov za zabranu okupljanja. Međutim, uprkos gore pomenutom stavu Ustavnog suda o tome da rešenje mora biti obrazloženo, u svim tim rešenjima umesto obrazloženja samo se navodi da na skupu može doći do ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, (javnog morala) i bezbednosti ljudi i imovine.

Tekst u svim rešenjima je gotovo istovetan, s tim što se u nekima pominje i zaštita javnog morala kao osnov, a u nekima ne. Iako je Ustavni sud utvrdio da donošenje rešenja s ovakvim obrazloženjem predstavlja povredu prava, ova praksa se, bez izuzetka, nastavlja i dalje.

Od osam zabranjenih skupova u Beogradu, čak sedam je bilo najavljeno za dan kad je trebalo da se održi Parada ponosa ili za dan pre toga. Na rešenje o zabrani jednog skupa zakazanog za 5. oktobar podneta je žalba, i u drugostepenom rešenju je navedeno da je uvidom u spise utvrđeno da je za dane 5. i 6. oktobar 2012, bilo najavljeno održavanje većeg broja javnih skupova, uključujući i najavu održavanja javnog skupa Parada ponosa. S obzirom da je procenjeno da bi određene grupe i pojedinci mogli da naruše javni red i mir u većem obimu, smatralo se da bi održavanje bilo kojih skupova u navedene dane, moglo imati veliki rizik po bezbednost građana i imovine.

Teško je naći opravdanje za ovakvu opštu zabranu svih skupova koji se u nekom periodu planiraju. Izgleda da sama Parada, a ne nasilnici koji žele da se obračunaju s njenim učesnicima, predstavlja bezbednosni rizik prema mišljenju nadležnih organa. Zabrana svih okupljanja u Srbiji tog vikenda, uključujući Paradu i sva druga nenasilna okupljanja čiji se učesnici možda ne slažu s održavanjem Parade, čini mešanje države u slobodu okupljanja građana samo još nesrazmernijim, a nikako ne može predstavljati opravdanje za zabranu i same Parade.

Od svih zabranjenih skupova, Parada ponosa svakako je privukla najveću pažnju. Parada ponosa je skup koji već nekoliko godina pokušavaju da održe organizacije koje se bave promocijom i zaštitom prava LGBT osoba. Najpre je 2009. godine *de facto* zabranjen donošenjem rešenja o izmeštanju, što je Ustavni sud smatrao neustavnim i povredom prava na slobodu okupljanja.[388] Naredne, 2010. godine, Povorka ponosa je održana uz veliko angažovanje policije na očuvanju bezbednosti učesnika, ali je praćena divljanjem ekstremističkih grupa po gradu.[389] Prošle i ove godine, i pored uredne prijave i blagovremenih kontakata s policijom u cilju bezbednog organizovanja skupa, parada je otkazana neposredno pred održavanje, čime je organizatorima onemogućeno da se blagovremeno obrate sudovima radi zaštite svojih prava.

388 Detaljnije o zabrani skupa 2009. vidi *Izveštaj 2009*, II.2.9.

389 Vidi *Izveštaj 2010*, II.2.3.

Parada ponosa ove godine prijavljena je još 3. maja, a bila je najavljena za 6. oktobar. Naknadno je, 11. maja, podneta prijava sa detaljima kao što su ruta, dimenzije bine, procena trajanja šetnje, organizacija redarske službe, a organizatori su se obraćali i nadležnim komunalnim službama kako bi pribavili potrebna odobrenja i od njih. U mesecima koji su prethodili najavljenoj Paradi održavani su kontakti s predstavnicima policije, a organizatori su pokušali da dobiju i podršku od različitih državnih organa i političkih predstavnika, ali je jasna javna podrška uglavnom izostala.

Parada ponosa trebalo je da bude deo šireg programa, Nedelje ponosa, koja je trebalo da bude održana između 1. i 7. oktobra. U sredu, 3. oktobra, u okviru Nedelje ponosa u Centru za kulturnu dekontaminaciju (CZKD) otvorena je izložba *Ecce Homo* umetnice Elisabeth Ohlson Wallin. Uprkos protivljenjima i pretnjama različitih grupa (izložbi su se usprotivile javne ličnosti i različite institucije i organizacije, npr. patrijarh Irinej, Mešihat srpski Islamske zajednice Srbije, pokret Dveri, premijer Ivica Dačić), izložba je bez incidenata otvorena, uz prisustvo jakih policijskih snaga ispred CZKD i u okolnim ulicama.[390]

I na kraju, i pored svih pribavljenih dozvola i saglasnosti, 3. oktobra 2012. godine, tri dana pre najavljenog skupa Policijska stanica Savski venac donela je rešenje o zabrani održavanja ovog skupa. Kratko obrazloženje bilo je identično kao i u ostalim slučajevima kad su skupovi zabranjeni, to jest, navedeno je da su se stekli uslovi iz člana 11, stav 1 Zakona o okupljanju građana Republike Srbije. Drugim rečima, rešenje je nesaglasno s Ustavom, prema stanovištu Ustavnog suda Srbije. Čak i da su postojali bezbednosni razlozi za zabranu Parade – za šta kao dokaz postoji samo reč ministra unutrašnjih poslova i njegovih podređenih – takve okolnosti i činjenice nikada nisu predočene organizatorima Parade pre donošenja odluke o njenoj zabrani.

Parada ponosa primer je dvostrukog kršenja slobode okupljanja od strane države. Najpre, država je bez opravdanog osnova zabranila da se skup održi, iako je skup na vreme i uredno prijavljen. Ni prema međunarodnim standardima ni prema Ustavu ne može se opravdati zabrana mirnog okupljanja čiji su učesnici potpuno nenasilni time što nasiljem prete treća lica. Organizatori i učesnici Parade ponosa nisu ugrožavali ničija prava, već su njihova prava bila i jesu ugrožena. Država je mogla i trebalo je da zabrani okupljanja onih koji su pretili nasiljem, ali ne i samu Paradu. Drugo, država je takođe prekršila svoju obavezu da preduzima pozitivne mere kako bi obezbedila slobodu okupljanja. Nema spora da u društvu postoje ekstremističke, nasilne grupe koje se ovoj manifestaciji protive. To, ipak, ne opravdava državu što nije obezbedila uslove da se održi skup za čije učesnike nema nikakvog osnova da se smatra da će biti nasilni. Uostalom, činjenica da je izložba *Ecce Homo* prošla bez incidenata ukazuje da je policija mogla da zaštiti i samu Paradu da je to htela.

390 http://www.tanjug.rs/novosti/61472/izlozba-ecce-homo--uz-policijsko-obezbedjenje.htm.

Znajući za probleme iz prethodnih godina, država je morala na vreme da reaguje i da omogući uslove za održavanje Parade tako što bi učesnike najavljenog mirnog skupa zaštitila od nasilja trećih lica. Propuštanje države tokom prethodnih godina da kazni one koji prete učesnicima Parade ponosa ili onima koji su 2010. izazvali nemire u vreme održavanja Povorke ponosa jasno govori da u državnom vrhu ne postoji volja da se s ovim grupama suoči, što doprinosi i daljem jačanju takvih grupa u društvu. Čak i ako bi državi u načelu bilo dozvoljeno (a nije) da zabrani jedno nenasilno okupljanje samo zato što treća lica prete nasiljem učesnicima, država ne može pribeći takvoj meri ako je sama odgovorna za to što nije na vreme preduzela sve odgovarajuće preventivne mere da nasilnike u njihovoj nameri spreči, odnosno kazni.

Nemoguće je da država sa celokupnim bezbednosnim aparatom i monopolom fizičke prinude nije bila u stanju da zaštiti nekoliko stotina ljudi koji bi mirno šetali u jednom strogo ograničenom krugu u centru Beograda. To što bi bezbednosne mere državu koštale, i što bi treća lica mirno okupljanje koristila kao povod za nasilje, ne daje državi pravo da zabrani to mirno okupljanje. Ako se ustavne slobode i prava primenjuju samo kada za to nema rizika, one gube smisao.

Osnovi za zabranu navedeni u Nacrtu u velikoj meri korespondiraju osnovima u postojećem zakonu. Više se ne pominje zaštita javnog morala kao osnov za zabranu (mada taj osnov postoji u Ustavu). Ometanje javnog saobraćaja se ne pominje u članu koji navodi osnove za zabranu, ali je praktično okupljanje ograničeno u ovom pogledu jer se u članu kojim se određuje prostor za okupljanje određuje da se ono može održati tamo gde se odvija javni saobraćaj „ako je dodatnim merama moguće osigurati privremenu izmenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja ljudi i bezbednost ljudi i imovine." Drugim rečima, ometanje javnog saobraćaja uzrokuje posredna ograničenja. Nacrt takođe predviđa i neke osnove kojih nema u važećem zakonu. Jedan osnov je prihvatljiv, jer predviđa da će se zabraniti okupljanje kada se kao organizator pojavljuje udruženje čiji je rad zabranjen. Međutim, Nacrt predviđa i da će se zabraniti okupljanje kada na zahtev nadležnog organa organizator blagovremeno ne preduzme naložene dodatne mere. Ovakvo rešenje nameće značajna opterećenja organizatorima, koji praktično prema međunarodnim standardima smeju samo da budu obavezani da se ponašaju mirno i (eventualno) da prijave skup, i kao sankciju za nepoštovanje predviđa najrigorozniju meru – zabranu, odnosno sprečavanje ili prekidanje skupa. Nacrt takođe predviđa da će policija prekinuti skup ako redari ne mogu da održe red i mir. Treba podsetiti da se organizatorima ovakve obaveze ne mogu nametati. Održavanje reda i mira u nadležnosti je policije. Čak i u slučaju da se pojedinci na skupu ponašaju nasilno, ne može se smatrati da je ceo skup nasilan. U svakom slučaju, kad postoje elementi nasilja, na policiji je da reaguje, a ne može odgovornost prebacivati na redare. Ako je nasilje takvo da se uklanjanjem pojedinaca sa skupa ne može otkloniti, tada policija može da rasturi skup.

9.5. Pravni lekovi

Na rešenje o trajnoj zabrani (čl. 11) moguća je žalba u upravnom postupku, a protiv konačnog rešenja se može voditi upravni spor. U slučaju privremene zabrane (čl. 9), kada sud donese svoje prvostepeno rešenje, po Zakonu o okupljanju građana moguća je žalba na to rešenje. Zakon o okupljanju građana predviđa da odluku o zabrani donosi nadležni okružni sud, i da postoji pravo žalbe na prvostepeno rešenje suda. Zakon nije usklađen s novom organizacijom sudova, što je svakako neprihvatljivo. U novom sudskom sistemu, odluku o zabrani donosi Upravni sud. Upravni sud može rešenjem odbiti zahtev i poništiti rešenje o privremenoj zabrani, ili može izreći zabranu održavanja javnog skupa. Stranke mogu izjaviti žalbu u roku od 24 sata od dostavljanja rešenja. O žalbi odlučuje Vrhovni kasacioni sud Srbije u roku od 24 sata od prijema žalbe.

S obzirom da se organizator o zabrani obaveštava najkasnije 12 sati pre početka skupa, teško je zamisliti da bi pravosnažna odluka kojom se zabrana poništava i održavanje skupa dozvoljava mogla da bude doneta na vreme da se skup održi onda kada je planirano. Zbog toga je i Ustavni sud zaključio da je zaštita predviđena zakonom nedelotvorna.

Nacrt pitanje pravnih lekova rešava bitno drugačije. Najpre, ne postoji podela na privremenu i trajnu zabranu, već se sve zabrane tretiraju na isti način. Pored toga, Nacrt uvodi rokove za postupanje sudova u slučaju zabrane skupa, što je pohvalno. Rokovi su izrazito kratki, pa ostaje pitanje da li će u praksi biti i poštovani. Prema Nacrtu, policija može samo privremeno da zabrani skup, uz obavezu da najkasnije 48h pre najavljenog okupljanja dostavi nadležnom Višem sudu obrazložen zahtev za odlučivanje o zabrani. Sud ima obavezu da odluku donese u roku od 24h, a stranke potom imaju rok od 24h sata da se žale. Ipak, i s ovako kratkim rokovima, drugostepena odluka neće biti doneta pre zakazanog vremena okupljanja – ako policija dostavi u krajnjem trenutku zahtev sudu, dakle 48 sati pre skupa, pa sud za 24h donese odluku, ostaje još 24h za žalbu, i taj rok ističe u trenutku kad je okupljanje trebalo da se održi. Drugostepeni sud takođe ima obavezu da odluči po žalbi u roku od 24h. Dakle, ukoliko bi policija zahtev sudu dostavila 72h pre zakazanog skupa, prema rokovima postavljenim u Nacrtu do planiranog vremena za održavanje skupa bila bi doneta i drugostepena odluka, tako da bi bilo dobro policiju obavezati da svoj zahtev dostavi 72h pre početka skupa, što bi trebalo da bude i izvodljivo, imajući u vidu da se prijava podnosi najkasnije dva dana pre tog roka, odnosno četiri dana pre tog roka u slučaju skupova u pokretu.

Praksa je pokazala da u pogledu delotvornosti pravnog leka može da se javi još jedan problem koji se odnosi na nepostupanje organa nadležnog da donese rešenje o zabrani. Naime, ukoliko nadležni organ predloži, na primer, da se skup „izmesti“, jer na predloženom mestu ne dozvoljava da se održi, u tom slučaju nadležni organ ne donosi formalno nikakvo rešenje kojim ograničava pravo učesnika, jer

rešenje o promeni mesta ne može da donese, pošto nema zakonski osnov, a rešenje o zabrani nije doneo. Tada ne postoji ni odluka nadležnog organa na koju bi organizator mogao da se žali. Upravo to se desilo 2009. godine kada je organizatorima najavljene Parade ponosa nadležni organ „preporučio izmeštanje" skupa, a *de facto* je skup bio zabranjen. Tim pitanjem bavio se i Ustavni sud u svojoj odluci po ustavnoj žalbi.

9.6. Odgovornost organizatora i sankcije

Uz finansijske obaveze u slučaju da se okupljanje organizuje na mestu gde se odvija javni saobraćaj, organizator ima i druge obaveze. Pored toga što se od njega zahteva podnošenje prijave, organizator ima, prema zakonu, obavezu da „preduzme mere za održavanje reda na skupu, odnosno da organizuje redarsku službu". Kao što je gore već pomenuto, ovakve obaveze prevazilaze one koje su dopuštene međunarodnim standardima, koji od učesnika jedino zahtevaju da se ponašaju „mirno".

Nacrt ovu oblast reguliše tako što dodatno povećava već značajna opterećenja. Nigde se ne pominje izričito da će organizatori snositi troškove, ali nigde nije regulisano kako će se troškovi snositi. Nacrt uvodi objektivnu odgovornost organizatora za štetu koju počine učesnici na okupljanju. Takođe, uvode se brojne obaveze za organizatora – da vrši nadzor nad održavanjem okupljanja i usmerava rad redara, da preduzme potrebne mere radi obezbeđenja reda i mira, da preduzme mere da učesnici ne budu naoružani i ne pričine štetu, da osigura dovoljan broj redara, da preduzme odgovarajuće mere medicinske zaštite i zaštite od požara itd. Svi ovi zahtevi izuzetno su opterećujući za organizatore i mogu imati značajan odvraćajući efekat i tako negativno uticati na slobodu okupljanja, te se mogu smatrati neprihvatljivim, posebno imajući u vidu da prvenstvena obaveza za održavanje javnog reda i mira leži na policiji.

Važeći zakon predviđa vrlo rigorozne sankcije, uključujući i kaznu zatvora za organizatore skupova koji ne poštuju zakonska pravila, čak i ona koja se odnose na obavezu da se skup prijavi. Nacrtom kazna zatvora nije predviđena.

Važeći zakon ne govori ništa o obavezi države da zaštiti mirno okupljanje, iako problemi koje je ono do sada proizvodilo u praksi potvrđuju neophodnost da se nadležni organi izričito obavežu da mirnim demonstrantima pruže zaštitu i omoguće im da održe okupljanje koje treća lica nasilno pokušavaju da spreče ili najavljuju da će sprečiti. Nacrt ne donosi nikakve promene u ovom pogledu.

U važećem zakonu nije uopšte regulisano pitanje kontrademonstracija. S obzirom na njihov praktični značaj, odnosno na potrebu da se regulišu pitanja koja se u vezi s kontrademonstracijama postavljaju, odnosno kako rešiti situaciju kada dva sazivača žele da održe skup na istom mestu u isto vreme, ne bi bilo loše da zakon postavi neke smernice za regulisanje tog pitanja. Nacrt ovo pitanje reguliše na neprihvatljiv način, propisujući da će u slučaju da je podneto dve ili više prijava za okupljanje na istom mestu, prednost imati ona koja je prva podneta. Na ovaj način

praktično se zabranjuju kontrademonstracije, što je svakako preterano. Čak i dosadašnja praksa pokazuje da je moguće bez incidenata održati više okupljanja u isto vreme na istom mestu, pa se zaista ne vidi potreba za ovako rigidnim rešenjem.[391]

9.7. Uloga policije

Kao što se iz prikaza Zakona može videti, u njemu su sadržana neka problematična rešenja, i Ministarstvo unutrašnjih poslova ima široka ovlašćenja da skupove zabrani. Ipak, najveći broj okupljanja u Srbiji odvija se normalno, uz korektno ponašanje policije. Ove godine je naročito bio veliki broj okupljanja, imajući u vidu da je vođena i predizborna kampanja. Osim retkih izuzetaka, okupljanja su u najvećem broju slučajeva protekla mirno, ili s minimalnim incidentima, i nije zabeležena neprimerena reakcija policije.

Međutim, iako se najčešće na ponašanje policije ne mogu uputiti zamerke, nije dobro da organima vlasti bude ostavljeno na volju da odluče kada će kako postupiti, a trenutno je, zahvaljujući neadekvatnim zakonskim rešenjima upravo tako, odnosno kad želi, policija može iz nekih formalnih razloga, koji nisu u skladu s međunarodnim standardima, da odluči da zabrani skup.

Usled toga, povremeno dolazi do problema, što je pre svega slučaj s Paradom ponosa, kada policija počinje da postupa rigidnije. S druge strane, kao što pokazuje pomenut slučaj skupa u Resniku, policija nekad pokazuje možda i preteranu tolerantnost dozvoljavajući čak i okupljanja na kojima dolazi do nasilja. Poseban problem u praksi predstavlja pribavljanje brojnih dozvola komunalnih vlasti, kao i neregulisana ovlašćenja ovih organa.

9.8. Preporuke

1. Uvesti praksu da se policija prilikom donošenja odluke o zabrani skupa pored pozivanja na zakonski osnov za njegovu zabranu pruži obrazloženje za donošenje svake pojedinačne odluke.
2. Obezbediti efikasno pravno sredstvo kojim bi organizatori mogli da osporavaju zabranu održavanja skupa.
3. Održati javnu raspravu o predlogu Zakona o okupljanju građana i uskladiti predlog zakona sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava.
4. Preduzeti neophodne pozivne mera kako bi se omogućilo uživanje u slobodi okupljanja branitelja ljudska prava LGBT osoba.

391 Povodom procesa za rehabilitaciju Dragoljuba Mihailovića u junu su, tako, na malom prostoru ispred Višeg suda održana u isto vreme tri skupa – skup Žena u crnom, skup „partizana“ i skup „četnika“. Veliki broj policajaca obezbeđivao je skupove, i na njima nije bilo incidenata. Vidi http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=06&dd=22&nav_category=12&nav_id=620491.

10. Sloboda udruživanja

10.1. Opšte

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o ljudskim pravima garantuju svakom pojedincu pravo da se slobodno udruži sa drugim licima uključujući i pravo da osniva sindikate i učlanjuje se u njih. Oba međunarodna dokumenta dozvoljavaju državama potpisnicama da svojim zakonima posebno ograniče pravo na udruživanje članova oružanih snaga i policije dok Evropska konvencija predviđa i mogućnost ograničenja ovog prava kada su pitanju i pripadnici državne uprave.

Ustav Republike Srbije jemči slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog oblika udruživanja kao i slobodu da se ostane van svakog udruženja (čl. 55). Ustav propisuje da se udruženja osnivaju bez prethodne dozvole, upisom u odgovarajući registar, u skladu sa zakonom. Registar udruženja građana, odnosno nevladinih organizacija (Registar) vodi Agencija za privredne registre dok se političke stranke upisuju u registar koji vodi Ministarstvo pravde i državne uprave (Registar političkih stranaka).

Zakoni kojima se bliže uređuje ostvarivanje slobode udruživanja su Zakon o udruženjima[392] i Zakon o političim strankama.[393] Postupak upisa u registar udruženja detaljno je uređen Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre.[394]

10.2. Udruženja građana (nevladine organizacije)

Zakonom o udruženjima uređeno je osnivanje, pravni status, upis i brisanje iz Registra, članstvo, organi, statusne promene, prestanak rada i druga pitanja od značaja za rad udruženja građana, kao i status i delovanje stranih udruženja. Zakon definiše udruženje kao dobrovoljnu i nevladinu nedobitnu organizaciju, zasnovanu na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovanu radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom. Zakon se primenjuje supsidijarno, kao *lex generalis,* na ostala udruženja čije je delovanje uređeno posebnim zakonom (npr. verske zajednice, sindikalne organizacije, političke stranke itd.)

Udruženje građana mogu osnovati najmanje tri fizička ili pravna lica, s tim što bar jedan osnivač mora imati prebivalište na teritoriji Republike Srbije. Udruže-

392 *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11.

393 *Sl. glasnik RS*, 36/09.

394 *Sl. glasnik RS*, 99/11.

nje je slobodno i samostalno u ostvarivanju svojih ciljeva i ima pravni subjektivitet od momenta upisa u Registar. Na udruženja koja nisu upisana u Registar primenjuju se pravila o građanskom ortakluku. Dakle, upis u registar jeste *conditio sine qua non* za sticanje statusa pravnog lica ali ne i za dopuštenost rada udruženja.

Protiv rešenja Registratora može se izjaviti žalba Ministarstvu pravde i državne uprave. Protiv rešenja ministra se može voditi upravni spor. Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre kao pravni lek protiv pravnosnažne odluke Upravnog suda posebno predviđa zahtev za preispitivanje sudske odluke o kome odlučuje Vrhovni kasacioni sud. Zahtev za preispitivanje sudske odluke je vanredno pravno sredstvo koje je predviđeno novim Zakonom u upravnim sporovima (ZUS),[395] a koje je poznavao i raniji ZUS.[396] Novi ZUS ne predviđa žalbu na presudu Upravnog suda ni zahtev za zaštitu zakonitositi, ali proširuje krug aktivno legitimisanih lica za podnošenje zahteva za preispitivanje sudske odluke tako što propisuje da ga mogu podneti stranke iz upravnog spora[397] i nadležni javni tužilac. Prema ranijem ZUS ovaj zahtev je mogla da podnese samo stranka, dok je nadležnom javnom tužiocu bila ostavljena mogućnost da podnese zahtev za zaštitu zakonitosti. Zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke se može podneti zbog povrede zakona, drugog propisa ili opšteg akta ili povrede pravila postupka koja je mogla biti od uticaja na rešavanje upravne stvari (čl. 50, st. 3 ZUS). Naime, razlozi za ulaganje ovog vanrednog pravnog leka su isti kao i razlozi za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti koje je predviđao raniji ZUS, s tim što se zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke može podneti i zbog povrede pravila postupka. Funkcija ovog pravnog leka odgovara u svemu funkciji koju je imao zahtev za zaštitu zakonitosti.

Udruženja mogu obavljati i privrednu delatnost, ali nemaju pravo da ostvarenu dobit raspodeljuju svojim članovima i osnivačima.[398] Imovina udruženja se može koristiti jedino radi ostvarivanja ciljeva udruženja. Za slučaj prestanka udruženja kao primalac njegove imovine statutom se može odrediti samo domaće nedobitno pravno lice koje je osnovano radi ostvarivanja istih ili sličnih ciljeva. Ako se u trenutku prestanka udruženja ne može postupiti na način određen zakonom ili statutom, ili ako udruženje prestaje na osnovu odluke o zabrani rada, ili ako statutom nije određen način raspolaganja imovinom posle prestanka udruženja, imovina

395 *Sl. glasnik RS*, 109/07 i 99/11.

396 *Sl. glasnik SRJ*, 46/96.

397 Tužilac u upravnom sporu može biti nezadovoljna stranka iz upravnog postupka o čijim pravima i obavezama se u upravnom postupku rešavalo; javni tužilac, ako je upravnim aktom povređen zakon na štetu javnog interesa; javni pravobranilac, kad je upravnim aktom povređen zakon na štetu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, Autonomne Pokrajine i lokalne samouprave (čl. 11 ZUS). Tuženi u upravnom sporu je organ čiji se akt ili ćutanje osporava (čl. 12 ZUS)

398 Ukoliko udruženja obavljaju privrednu delatnost u obimu koji nije potreban za ostvarivanje ciljeva udruženja kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 50 do 500 hiljada dinara (čl. 73, st. 1, tač. 2)

udruženja postaje imovina Republike Srbije, s tim što pravo korišćenja pripada jedinici lokalne samouprave na čijoj je teritoriji bilo sedište udruženja.

Zakon predviđa da se u budžetu Republike Srbije obezbeđuju sredstva za podsticanje programa[399] ili nedostajući deo sredstava za finansiranje programa koji realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa. Ova sredstva se dodeljuju na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Autonomne pokrajne i jedinice lokalne samouprave takođe mogu udruženjima dodeliti sredstva iz svojih budžeta. Udruženja koja se finansiraju na ovaj način imaju obavezu da najmanje jednom godišnje učine javnosti dostupan izveštaj o svom radu i o obimu i načinu sticanja i korišćenja sredstava i taj izveštaj dostavljaju donatoru (čl. 38). Zakon propisuje da Vlada bliže uređuje kriterijume za dodelu sredstava, postupak dodele kao i način i postupak vraćanja sredstava ukoliko se ne koriste u skladu sa ciljem zbog koga su odobrena. Uredbom Vlade iz aprila 2010. godine[400] osnovana je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, čiji su osnovni ciljevi delovanja uključivanje organizacija civilnog društva (udruženja građana) u stalni dijalog sa institucijama Vlade i podsticanje stalne i otvorene saradnje između udruženja građana i organa državne uprave. Vlada je 2012. usvojila Uredbu o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranja programa od javnog interesa koja realizuju udruženja[401] a koja bi trebalo da poveća transparentost izdvajanja sredstava iz budžeta i onemogući malverzacije do kojih je dolazilo usled postojanja pravne praznine. Nevladina organizacija, Centar za razvoj neprofitnog sektora, sastavila je bazu podataka koja sadrži spisak organizacija koje su se finansirale iz budžeta Republike Srbije u periodu od 2008. do 2011. godine i spisak republičkih organa koji su finansirali projekte. Uvidom u bazu može se videti da su sredstva iz budžeta (sa budžetske linije 481, namenjene nevladinim organizacijama) koristili i drugi subjekti koji nisu udruženja građana, npr. privredna društva i Srpska pravoslavna crkva za potrebe renoviranja i saniranja verskih objekata.[402] Ove godine je Kancelarija za saradnju sa civilnim sektorom izradila Godišnji zbirni izveštaj o utrošku sredstava koja su isplaćena udruženjima u 2011. godini[403] što je dobar korak na putu ka ostvarivanju veće transparentnosti u ovoj oblasti.

399 Pod programom od javnog interesa naročito se smatraju programi u oblasti: socijalne zaštite, boračko-invalidske zaštite, zaštite lica sa invaliditetom, društvene brige o deci, zaštite interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije i izbeglica, podsticanje nataliteta, pomoći starima, zdravstvene zaštite, zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, zaštite životne sredine, održivog razvoja, zaštite životinja, zaštite potrošača, borbe protiv korupcije, kao i humanitarni programi i drugi programi u kojima udruženje isključivo i neposredno sledi javne potrebe.

400 *Sl. glasnik RS*, 26/10.

401 *Sl. glasnik RS,* 8/12.

402 Studije Centra za razvoj neprofitnog sektoraa, dostupno na http://www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/Linija-481_Pravni-osnov_web.pdf i na http://www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/Linija-481_Opstine-i-gradovi_web.pdf.

403 Dostupno na http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2012/11/Godisnji-zbirni-izvestaj-1.pdf . Prema Zakonu o izmenama i dopunama zakona o budžetu 2011. godine planirana sredstva na ekonom-

Prema Zakonu o budžetu za 2012. godinu,[404] na ekonomskoj klasifikaciji 481, planirana sredstva za nevladine organizacije iznosila su 7.846.427.575 dinara. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom će u februaru 2013. godine otpočeti sa prikupljanjem podataka od državnih organa o opredeljenim sredstvima za organizacije civilnog društva, tako da će tek u drugoj polovini 2013. godine Kancelarija objaviti izveštaj o ukupnim isplaćenim sredstvima za 2012. godinu.[405]

Zakonom o udruženjima je propisano da fizička i pravna lica koja daju priloge i poklone udruženjima mogu biti oslobođena od poreza. Zakon o porezu na dobit pravnih lica[406] propisuje da se izdaci pravnih lica za zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske, zaštitu čovekove sredine i sportske namene, kao i davanja učinjena ustanovama socijalne zaštite osnovanim u skladu sa zakonom koji uređuje socijalnu zaštitu, priznaju kao rashod u iznosu najviše do 3,5% od ukupnog prihoda (čl. 15).[407] Ovi izdaci se priznaju kao rashod samo ako su izvršeni licima registrovanim za te namene, koja navedena davanja isključivo koriste za obavljanje napred navedenih delatnosti. .Međutim, u poreske zakone još uvek nisu unete odgovarajuće odredbe koje bi omogućile poreske olakšice po ovom osnovu, odnosno direktno umanjenje poreza ukoliko privredni subjekt donira sredstva udruženju građana. Organizacije civilnog društva su podnele amandmane[408] na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica koji se ove godine našao u skupštinskoj proceduri. Amandmanima je predloženo da se prošire namene koje preduzeća mogu da finansiraju uz dobijanje poreskih olakšica sa ciljem da se poreski zakon uskladi sa Zakonom o udruženjima i Zakonom o fondacijama i zadužbinama. Amandmanom je predloženo proširivanje ovih namena na promovisanje i zaštitu ljudskih prava, promovisanje demokratskih vrednosti, borbu protiv korupcije, evropske integracije, ravnopravnost polova itd. Ministarstvo finansija i privrede je odbilo ove amandmane.

Ove godine je izmenjen i dopunjen Zakona o budžetkom sistemu,[409] a Uprava za trezor je donela Uputstvo za primenu ovog zakona.[410] Ovim aktima se udruženja građana, koja dobijaju sredstva iz budžeta, svrstavaju u kategoriju korisnika

skoj klasifikaciji 481 iznose 5.782.303.787 dinara, dok prema Nacrtu zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2011. godinu izvršenje budžeta sa ove ekonomske klasifikacije je 4.950.323.294 dinara.

404 *Sl. glasnik RS*, 101/11 i 93/12.

405 Dopis Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom 07-00-1/2013-1 od 28. januara 2013. godine.

406 *Sl. glsnik RS*, 25/01 i 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11 i 119/12.

407 Visina priznatih rashoda utiče na visinu oporezive dobiti preduzeća, tako što se oporeziva dobit utvrđuje u poreskom bilansu usklađivanjem dobiti preduzeća, iskazane u skladu sa načinom priznavanja, merenja i procenjivanja prihoda i rashoda.

408 Građanske inicijative, Evropski centar za neprofitno pravo i Balkanski fond za lokalne inicijative. Vidi *Debata o izmenama zakona koji otežavaju rad NVO*, dostupno na http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=6027&sectionId=1.

409 *Sl. glasnik RS,* 54/09, 73/10,101/10, 101/11 i 93/12.

410 Broj 401-1354-16/12-001-010 od 20. novembra 2012.

javnih sredstava (pod uslovom da javna sredstva koja su im dodeljena u prethodnoj godini čine više od 50% ukupnih prihoda), čime se ta udruženja u pogledu budžetskog računovodstva, izveštavanja, finansijskog upravljanja, kontrole i revizije praktično izjednačavaju sa državnim institucijama. Iz tog razloga primena Zakona o budžetskom sistemu za udruženja podrazumeva skupu i komplikovanu adminsitrativnu proceduru. U decembru ove godine udruženje Građanske inicijative (podržano od strane 123 udruženja) podnelo je Ministarstvu finansija i privrede primedbe na Zakon o budžetskom sistemu. Primedbe su se odnosile na to što Zakon tretira udruženja (koja su svrstana u kategoriju korisnika javnih sredstava) isto kao i državne institucije, što znači da bi udruženja imala i obavezu da otvaraju račun pri Upravi za trezor svaki put kada dobiju sredstva na osnovu konkursa neke državne institucije, čime se diskriminišu udruženja koja se finansiraju iz budžeta. Ovo je komplikovano i za mala udruženja u unutrašnjosti Srbije, koja u svojoj blizini nemaju filijalu Trezora.[411] Takođe, obaveza otvaranja računa pri Upravi za trezor automatski isključuje mogućnost da neformalna udruženja dobiju sredstva iz budžeta. Budući da Srbiju očekuje uvođenje decentralizovanog sistema upravljanja projektima finansiranih iz sredstava EU, što znači da će se sredstva EU distribuirati udruženjima preko državnih organa, administrativne procedure koje uvodi Zakon o budžetskom sistemu bi predstavljale dodatne komplikacije. Ministarstvo finansija i privrede je odgovorilo na ove primedbe tako što je obavestilo Građanske inicijative da udruženja građana ipak nisu u obavezi da se registruju kao korisnici javnih sredstava,[412] a samim tim ne moraju da otvaraju poseban račun pri Upravi za trezor.[413] Zakon takođe zahteva od udruženja, koja se finansiraju sredstvima iz budžeta, da svoje finansijske planove i informator o radu objave na svojim internet stranicama. Međutim, svega 24% udruženja u Srbiji ima internet prezentaciju.[414] Nije sasvim jasno zašto se uvodi ova dodatna obaveza za udruženja, kada Zakon o udruženjima već propisuje da udruženja koja su dobila sredstva iz budžeta najmanje jedanput godišnje čine dostupan javnosti izveštaj o svom radu i taj izveštaj dostavljaju davaocu sredstava.

Čini se da je opravdano da udruženja (koja se finansiraju iz budžeta u obimu koji predstavlja više od 50% od ukupnih prihoda) imaju drugačije računovodstvene obaveze i obaveze izveštavanja i da podležu strožijoj reviziji i kontroli od strane državnih institucija nego udruženja koja se ne finansiraju na taj način i u tom obimu. No, imajući u vidu da je Zakon o budžetkom sistemu izmenjen ove godine, praksa će pokazati kakve će implikacije imati zakonske novine na rad udruženja. Sam tekst Zakona je dosta komplikovan i zahteva dobro znanje iz poreskog prava – javnih

411 Uprava za trezor ima 34 filijale i 111 ekspozitura u Srbiji, ali ne u svim mestima gde udruženja mogu da registruju sedište. Vidi organizacionu strukturu Uprave, dostupno na http://www.trezor.gov.rs/organizaciona-struktura-cir.html.

412 Ministar posebnim aktom, na osnovu predloga Uprave za trezor, utvrđuje spisak korisnika javnih sredstava (čl. 8 Zakona o budžetskom sistemu).

413 Vidi Informacije iz Uprave za trezor, dostupno na http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=5977&sectionId=1.

414 Istraživanje Procena stanja u civilnom sektoru 2011, Građanske Inicijative.

finansija, tako da se čini da će udruženja, koja se odluče da se finansiraju iz budžeta, morati prilikom realizacije projekata od javnog interesa da konsultuju poreske eksperte.

Organizacije civilnog društva su predložile i amandmane na Nacrt zakona o računovodstvu koje je Ministartvo finansija i privrede prethodne godine prihvatilo, ali su ove godine ti amandmani odbijeni. Amandmanima je trebalo da se u Nacrt zakona unesu odredbe koje bi propisivale da su obveznici primene zakona i zadužbine i fondacije što važeći Zakon o računovodstvu i reviziji[415] ne propisuje. Amandmani su predviđali da se nedobitne organizacije tretiraju povoljnije od profitnih pravnih lica kad je u pitanju knjigovodstvo, vođenje poslovnih knjiga i primena kontnog plana i da se uvede prosto knjigovođstvo za „male" organizacije (koje imaju ograničeni promet na računu ili su bez sredstava). Međutim, kako su amandmani odbijeni, prema Nacrtu zakona, udruženja imaju isti status kao profitna pravna lica. Amandmani su predviđali i da se uvede ranvopravni tretman crkava i verskih zajednica s ostalim privatnim nedobitnim pravnim licima. Trenutno je prema Nacrtu Pravoslavna crkva izuzeta iz svih obaveza koje Nacrt zakona predviđa,[416] iako je ona prema podacima Centra za razvoj neprofitnog društva najveći pojedinačni primalac sredstava iz budžetske linije 481, namenjene organizacijama civilnog društva. Predložene amandmane je podržala Kancelarija za saradnju sa civilnim sektorom, Zaštitnik građana i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti što može povoljno uticati na prihvatanje tih amandmana u daljoj fazi zakonodavnog postupka.

10.3. Ograničenje i zabrana rada udruženja

Sloboda udruživanja nije apsolutno pravo te se tako može ograničiti ukoliko je ograničenje propisano zakonom, ima legitimni cilj i neophodno je u demokratkom društvu u interesu nacionalne ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih (čl. 11, st. 2 EKLJP). PGP u članu 22, st. 2 propisuje da se sloboda udruživanja može ograničiti u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, javnog poretka, ili zaštite javnog zdravlja ili morala, ili prava i sloboda drugih lica. Ustav predviđa da Ustavni sud može zabraniti samo ona udruženja čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i izazivanje nacionalne, verske i rasne mržnje. Zakon o udruženjima propisuje još i da se udruženje može zabraniti ako su mu ciljevi i delovanje usmereni na narušavanje teritorijalne celovitosti Republike Srbije ili na podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti zasnovane na rasnoj, nacionalnoj, verskoj ili drugoj pripadnosti ili

415 *Sl. glasnik RS,* 46/06 i 111/09.

416 Odredbe Zakona se ne odnose na budžete i korisnike budžetskih sredstava, crkve i verske zajednice, stambene zgrade koje imaju svojstvo pravnog lica, kao i na organizacije obaveznog socijalnog osiguranja, ako posebnim propisima nije drukčije uređeno (čl. 3 st. 5 Nacrta zakona o računovodstvu).

opredeljenju, kao i polu, rodu, fizičkim, psihičkim ili drugim karakteristikama ili sposobnostima.

Zakon o udruženjima dakle uvodi novi osnov za zabranu koji ne poznaju međunarodni dokumenti a to je narušavanje teritorijalnog integriteta dok sa druge strane precizira značenje osnova za zabranu „zaštita prava i sloboda drugih". Međutim, narušavanje teritorijalne celovitosti, ne mora nužno da se podvede pod osnov zabrane „u interesu nacionalne bezbednosti". Ako je delovanje udruženja mirno i ako se udruženje kroz nenasilne političke aktivnosti zalaže za npr. širu autonomiju pokrajina i gradova, onda „narušavanje teritorijalne celovitosti" nije legitiman i dovoljan razlog za zabranu rada udruženja. Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje udruživanje radi vršenja diskriminacije, odnosno delovanje organizacija ili grupa koje je usmereno na kršenje ustavom, pravilima međunarodnog prava i zakonom zajamčenih sloboda i prava ili na izazivanje nacionalne, rasne, verske i druge mržnje, razdora ili netrpeljivosti (čl. 10) čime se takođe razrađuje osnov zabrane „zaštita sloboda i prava drugih".

Takođe, Zakon o udruženjima predviđa i da se odluka o zabrani udruženja može zasnivati na radnjama članova udruženja, ako postoji veza između tih radnji i delovanja udruženja ili njegovih ciljeva, ako se radnje zasnivaju na organizovanoj volji članova i ako se prema okolnostima slučaja može smatrati da je udruženje tolerisalo radnje svojih članova (čl. 50, st.2). Ustav i Zakon o udruženjima zabranjuju, *ex constitutio* odnosno *ex lege* tajna i paravojna udruženja.

Zakon o udruženjima zabranjuje javnu upotrebu vizuelnih oznaka i simbola udruženja koje je zabranjeno (čl. 50, st. 5). Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja[417] dodatno zabranjuje delovanje organizacija koje u svojim programima i statutima afirmišu neonacističke i fašističke ideje. Zakon predviđa da će protiv udruženja, koje zastupa neonacističke i fašističke ciljeve i ne poštuje zabrane predviđene Zakonom, biti pokrenut postupak za brisanje iz registra (čl. 2, st. 2). Dakle, Zakon ne uvodi nov osnov za zabranu udruženja, već osnov za pokretanje postupka za brisanje iz registra. Ukoliko neonacističke ili fašističke ideje propagira član registrovanog udruženja, udruženje će biti prekršajno kažnjeno novčanom kaznom, s tim što Zakon ne zahteva da je to lice postupalo u konkretnom slučaju u svojstvu člana, niti je nephodno da je udruženje njegove postupke podržalo, odobrilo ili tolerisalo. Ovako propisano, automatsko kažnjavanje udruženja za aktivnosti članova može da ugrozi slobodu udruživanja jer udruženja ne mogu da kontrolišu niti da imaju uvid u sve postupke svih svojih članova. Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije[418] propisuje da države članice osuđuju svaku propagandu i sve organizacije koje su vođene idejama ili teorijama zasnovanim na superiornosti neke rase ili grupe lica izvesne boje ili izvesnog etničkog

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

418 *Sl. list SFRJ*, 31/67.

porekla ili koje žele da opravdaju ili podrže svaki oblik rasne mržnje ili diskriminacije i obavezuje države da proglase za nezakonite i da zabrane organizacije i aktivnosti organizovane propagande i svaku drugu vrstu propagandne aktivnosti koje podstiču na rasnu diskriminaciju i koje je pomažu, kao i da proglase da je učešće u ovim organizacijama ili u njihovim aktivnostima zakonom kažnjivo delo (čl. 4, st. 1). Donošenjem i primenom ovog zakona Republika Srbije postupa u skladu sa obavezama koje je preuzela ratifikacijom Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Međutim, Zakon je potrebno dodatno precizirati kada je u pitanju prekršajno kažnjavanje udruženja i nephodno je da Zakon definiše pojam „neonacistička i fašistička ideja i obeležje". Takođe Zakon zabranjuje „bilo kakvo delovanje neonacističkih i fašističkih udruženja" i ne zahteva da je prethodno Ustavni sud okvalifikovao udruženja kao takva i zabranio njihov rad ili da je Agencija za privredne registre odbila zahtev za registraciju takvih udruženja, što ostavlja dosta prostora za arbitrarno postupanje prekršajnih sudova.

Postupak za zabranu rada udruženja pokreće se na predlog Vlade, Republičkog javnog tužioca, ministarstva nadležnog za poslove uprave, ministarstva nadležnog za oblast u kojoj se ostvaruju ciljevi udruženja ili Registratora – Agencije za privredne registre.

Zakon o udruženjima predviđa da se postupak za zabranu rada udruženja može pokrenuti i voditi i u odnosu na udruženja koja nemaju status pravnog lica, odnosno nisu upisana u Registar (čl. 51, st. 2). Ustavni sud do sada nema jedinstveni stav o pitanju da li može svojom odlukom da zabrani neregistrovano udruženje. Ustavni sud je 2011. godine odbacio predlog Republičkog javnog tužioca za zabranu 14 navijačkih grupa obrazloživši svoju odluku time da je upis u Registar *conditio sine qua non* za utvrđivanje nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o zabrani udruženja, te da Ustavni sud nije nadležan da odlučuje o zabrani neformalnih udruženja. Međutim u junu iste godine, Ustavni sud je zabranio organizaciju „Nacionalni stroj", utvrdivši svojom odlukom da je to udruženje tajno i da je s toga njegovo delovanje zabranjeno, zabranivši istom odlukom upis tog udruženja u registar.[419] U svojoj odluci, Ustavni sud se vodio time da su formalni nedostaci posledica svesne namere osnivača da deluju po principu tajne organizacije, upravo iz razloga što je njihovo delovanje usmereno na ostvarivanje zabranjenih ciljeva, te se tako nadležnim državnim organima otežava da prema samoj organizaciji i njenim članovima preduzmu adekvatne mere i izreknu sankcije. U decembru 2011. godine Zakon o ustavnom sudu je dopunjen članom 81a koji propisuje da kada je predlogom tražena zabrana tajnog ili paravojnog udruženja, Ustavni sud će svojom odlukom utvrditi da je delovanje takvog udruženja zabranjeno. Istim članom je predviđeno da Ustavni sud može utvrditi mere koje je potrebno sprovesti da bi se sprečilo delovanje tajnog ili paravojnog udruženja. Ovaj član ne bi trebalo da ostavi prostora dilemi da li je ili ne u nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o zabrani neformalnog udruženja, te se očekuje da će sada sudska praksa o tom pitanju biti ujednačena.

419 Više o tome vidi u *Izveštaj 2011,* I 4.11.3.

Ustavni sud je u 2012. godini doneo Odluku o zabrani rada udruženja „Otačastveni pokret obraz“[420] a po predlogu Republičkog javnog tužioca (RJT) iz 2009. godine, tako što je utvrdio da je delovanje Udruženja usmereno na kršenje ljudskih i manjinskih prava i sloboda i izazivanje nacionalne i verske mržnje. RJT, kao razlog za zabranu, najpre ističe stavove Udruženja navedene u publikovanim dokumentima koji imaju statutarni karatker, kao i stavove sadržane u javnim izjavama članova udruženja povodom incidenata u kojima su pripadnici Udruženja učestvovali[421] a kojima se prema mišljenju RJT vrši diskriminacija prema drugačijim političkim i društvenim opcijama, uvodi govor mržnje, iznose uslovi za obnovu „autentične srpske državnosti“ koji podrazumevaju primenu nasilja da bi bili ostvareni, dosledno sprovodi koncepcija netolerancije itd. Podnosilac predloga se posebno osvrnuo na okončane krivične i prekršajne postupke kao i na postupke koji su još u toku, a koji su vezani za događaje u kojima su učestvovali članovi udruženja, kao i na izjave zastupnika Udruženja date u štampanim i elektronskim medijima u kojima su iznete otvorene pretnje prema LGBT populaciji. RJT je mišljenja da ovo Udružeje zloupotrebljava slobodu udruživanja da bi podrivalo ustavni poredak i smatra da se na principe demokratije ne mogu pozivati oni koji su njeni protivnici.

Prema Statutu „Obraza“ ciljevi ovog udruženja su promovisanje tradicionalnih srpskih i pravoslavnih vrednosti, zalaganje za obnovu tradicionalne srpske državnosti, afirmisanje vrednosti koje će da pomognu duhovnoj, nacionalnoj i kulturnoj obnovi srpskog naroda. Ustavni sud je ocenio da ovako uopšteno definisani ciljevi ne daju povoda za zabranu Udruženja. Međutim, Ustavni sud je utvrdio da ciljevima koji su detaljno razrađeni u programskim dokumentima koji su bili dostupni na internet stranici „Obraza“[422] ovo Udruženje otvoreno iskazuje stav netolerancije i netrpeljivosti prema određenim pripadnicima društva sa kojima ne deli isto mišljenje, moralne stavove, i način življenja, pri čemu se to posebno odnosi na ateiste, Jevreje, pripadnike LGBT populacije i pripadnike drugih naroda. U tim dokumentima je jasno izražena namera Udruženja da upotrebi sva sredstva radi ostvarivanja svojih ciljeva uključujući i primenu nasilja. Propratni dokument Udruženja „Srbskim neprijateljima“ stigmatizuje i upućuje uvrede i pretnje celim društvenim grupama koje Udruženje smatra neprijateljima srpskog naroda.[423] Stavovima koje udruženje

420 Odluka Ustavnog suda VII U 249/2009, *Sl. glasnik RS*, 69/12.

421 Posebno su izdvojeni sledeći incidenti: napadi na pripadnike LGBT populacije, sprečavanje podele novogodišnjih paketića deci od strane Pentakostalne crkve sa uzvikivanjem parola „ubij, zakolji, da sektaš ne postoji“, sprečavanje održavanja skupa udruženja Žene u crnom, aktivno učešće u nasilju povodom održavanja Parade ponosa, paljenje zastave Vojvodine.

422 Neki od tih dokumenata nose nazive *Osnovna načela, Proglas prijateljima, Srbskim neprijateljima.*

423 Izazivanje mržnje prema pojedinim grupama dodatno se pojačava rečima upućenim, primera radi, „ustašama“ da „ste od nas pokrali sve što nemate, počev od jezika i istorije“, ili „muslimanskim ekstremistima“ da „očajnički tragajući za novim identitetom čak ste i naziv novoproglašene nacije – Bošnjaci i nepostojećeg jezika – bosanski ukrali od onih od kojih potičete, pokušavajući neuspešno da prevaziđete janičarski kompleks koji će vas mučiti sve dok se ne

„Obraz“ zastupa vrši se diskriminacija govorom mržnje koji je usmeren prema pripadnicima srpskog naroda, koji prema mišljenju pripadnika Udruženja, ne poseduju karakteristike koje imaju „dobri Srbi“ i prema pripadnicima određenih društvenih grupa koje su članovi udruženja označili kao „zlo protiv koga se treba boriti“. Sud je dalje utvrdio da se radnjama članova Udruženja potvrđuje da su stavovi izneti u programskim dokumentima autentični i predstavljaju ciljeve kojima Udruženje teži i kojima se izražava organizovana volja članova. Članovi Udruženja se nisu nikada ogradili ni od jednog stava iznetog u propratnim dokumentima i smatraju ih svojim najvažnijim dokumetima što je na javnoj raspravi potvrdio i predstavnik udruženja Mladen Obradović.[424] Takođe, Sud je konstatovao da brojne izjave predstavnika Udruženja u medijima, a koje Udruženje i njegovi članovi nikada nisu demantovali, potvrđuju stavove u propratnim dokumetnima a naročito one koje se odnose na netrpeljivost i netoleranciju prema LGBT populaciji.[425]

Sud je utvrdio da se delovanje Udruženja ne ogleda samo u javnom promovisanju nedozvoljenih ciljeva već i u brojnim aktivnostima članova udruženja usled kojih je došlo do narušavanja javnog reda i mira a od kojih se Udruženje takođe nije ogradilo čime je potvrdilo slaganje sa ovim aktivnostima. Sud je povodom izjave predstavnika Udruženja da članovi Udruženja imaju legitimno pravo da izraze svoje neslaganje zbog održavanja određenih javnih skupova na kojima se iznose stavovi koji su suprotni stavovima za koje se oni zalažu, ostvarivanjem svojih prava na okupljanje i slobodu mišljenja i izražavanja, konstatovao da se u konkretnim događajima članovi Udruženja ne mogu pozivati na povredu ovih prava, jer su oni ti koji su zloupotrebili navedene slobode kako bi drugim licima, odnosno grupama te iste slobode uskratili. Ustavni sud smatra da su programska načela Udruženja u kojima je izvršena konkretizacija ciljeva Udruženja kao i njihova manifestacija preko izjava lidera Udruženja i akcija u kojima su učestvovali pripadnici udruženja usmereni na kršenje Ustavom garantovanih sloboda i prava građana, načela vladavine prava

---

vratite Srbstvu i Pravoslavlju“. U tekstu proglasa LGBT su svrstani u kategoriju „izopačeni“ kojima je zaprećeno da će „biti najstrožije kažnjeni i iskorenjeni“.

424 Prvi osnovni sud u Beogradu je osudio predsednika „Obraza“, Mladena Obradovića, na kaznu zatvora u trajanju od deset meseci zbog širenja mržnje pred održavanje Parade ponosa 2009. godine. Apelacioni sud u Beogradu je ukinuo presudu i vratio je prvostepenom sudu na ponovno suđenje jer prema oceni Apelacionog suda prvostepeni sud u obrazloženju presude ne daje razloge o tome na osnovu čega je utvrdio da je upravo Obradović, a ne neko drugi, organizovao pisanje grafita preteće i uvredljive sadržine. Obradović je 20. aprila 2011. godine prvostepeno osuđen pred Višim sudom u Beogradu na dve godine zatvora zbog organizovanja nereda u Beogradu tokom Parade ponosa, održane 10. oktobra 2010. godine.

425 Primera radi, članovi Udruženja su 17. maja 2008. godine, sa istaknutim obeležjima udruženja, patrolirali centrom Beograda povodom najave održavanja „ulične konferencije“ LGBT grupe. Prema saopštenju samog Udruženja, koje se nalazilo na zvaničnom veb-sajtu u delu „Aktivnosti – Obraz na delu“, navodi se da je više desetina članova ovog udruženja učestvovalo u tzv. „trojkama“ koje su patrolirale centralnim gradskim ulicama, kako bi ovom akcijom nedvosmisleno pokazali svima koji maštaju o održavanju tzv. „gej – parade“ da javno promovisanje i širenje zla neće tolerisati, već da će ga sprečiti „svim sredstvima“.

i građanske demokratije i pripadnosti evropskim principima i vrednostima. Ustavni sud je postojanje nužne društvene potrebe za ograničenjem slobode udruživanja u konkretnom slučaju obrazložio time da se Udruženje svojim stavovima i delovanjem zalaže za model društva koje se zasniva na diskriminaciji određenih društvenih grupa, upotrebom govora mržnje, uznemiravanjem i ponižavajućim postupanjem i time da se Udruženje saglašava sa nasiljem kao sredstvom za postizanjem svojih ciljeva. Ustavni sud je posebno imao u vidu da se delatnosti Udruženja vrše u Srbiji, čija je prošlost opterećena ratovima koji su bili podstaknuti verskom i nacionalnom netrpeljivošću i da je radi izgradnje demokratije i pluralizma neophodno blagovremeno sprečiti sve pojave koje mogu poništiti napore kojima se iskazuje srpska demokratska tradicija. Ustavni sud je mišljenja da je zabrana Udruženja neophodna imajući u vidu da radnje koje su preduzeli nadležni organi radi suzbijanja nedozvoljenog ponašanja pripadnika uruženja, u vidu vođenja prekršajnih i krivičnih postupka, nisu uspele da suzbiju nedozvoljeno delovanje Udruženja.

Svojom odlukom, Ustavni sud je zabranio organizaciju „Obraz“ i naložio brisanje iz Registra, ali se nije upuštao u ocenu osnovanosti predloga RJT da Ustavni sud zabrani sva buduća udruženja i grupe koje žele da nastave aktivnosti Udruženja kako bi se sprečilo da aktivisti ovog udruženja zaobiđu odluku o zabrani i registruju neka nova udruženja koja bi imala isti cilj i čije bi aktivnosti govorile o kontinuitetu sa aktivnostima „Obraza“. Zabrana „Obraza“ izazvala je burne reakcije u medijima. Međutim, iako je udruženje „Obraz“ zabranjeno, članovi udruženja, još uvek se ističu javno simboli udruženja[426] a Ustavnom sudu je u decembru ove godine upućen dopis u kome se preti smrću sudijama zbog zabrane udruženja „Obraz“.[427]

U novembru 2012. godine Ustavni sud je doneo odluku kojom je odbio predlog RJT za zabranu rada udruženja „Srpski narodni pokret 1389“ iz Beograda i neregistrovanog udruženja građana „SNP Naši“ iz Aranđelovca i odbacio predlog za zabranu rada neformalnog udruženja „SNP Naši 1389“.[428] Imajući u vidu analizu programskih načela udruženja i već preduzete mere nadležnih organa prema udruženjima i njihovim članovima Ustavni sud je ocenio da ne postoji nužna društvena potreba za zabranom udruženja jer mera zabrane predstavlja „poslednji odbrambeni akt demokratskog društva“ kada delovanje udruženja „krajnje ozbiljno i intenzivno dovodi do kršenja Ustavom zajemčenih prava i sloboda“. Nakon ovakve odluke Ustavnog suda pomenute organizacije pojačale su svoje delovanje. Tako je organizacija „SNP Naši“ objavila spiskove „antisrpskih“ nevladinih organizacija i medija koje bi trebalo zabraniti, ujedno pokrećući kampanju protiv organizacija i medija koji promovišu ljudska prava. U tom periodu je započeta kampanja i protiv Balkan-

426 Transparent „Srpksa vojska sa obrazom“ je korišćen prilikom „Šetnje zahvalnosti“ u znak sećanja na pobedu u Kumanovskoj bici dostupno na: http://www.nspm.rs/hronika/u-beogradu-odrzana-qsetnja-zahvalnostiq-u-znak-secanja-na-pobedu-u-kumanovskoj-bitki.html?alphabet=l.

427 Vidi Pretnje smrću sudijama Ustavnog suda, dostupno na http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101746/pretnja-smrcu-sudijama-ustavnog-suda.

428 Odluka Ustavnog suda, VII U 482/2011 od 14.11.2012.

skog fonda za demokratiju i Ivana Vejvode, kada je traženo njegovo hapšenje zbog antisrpskog delovanja, a navođeno je i da je on „najplaćeniji strani agent“.[429]

Ciljevi koje zastupa Srpski narodni pokret 1389 su „ostvarivanje srpskih nacionalnih interesa, zaštita teritorijalnog integriteta i suverenosti Srbije, oslobođenje i ujedinjenje svih srpkih zemalja, sprečavanje ekonomskih i kulturnih tendencija globalizma, afirmisanje autentične srpske kulture...“ Jedno od programskih načela „Srpskog narodnog pokreta 1389“ jeste borba protiv sektaštva i unijaćenja, narkomanije, gej pokreta i ostalih devijantih vidova ponašanja, rodoljublje, pravoslavna vera, porodične vrednosti... Za slične ciljeve se zalaže i neregistrovano udruženje „SNP Naši“. Sud je u postupku pojedinačno i u međusobnoj vezi ispitivao programska načela udruženja, aktivnosti udruženja i njegovih članova i učinak i srazmernost preduzetih mera nadležnih državnih organa. RJT je kvalifikovao značenje pisanih izjava udruženja „SNP 1389“, grafite, plakate i video zapise čije se autorstvo vezuje za Udruženje u periodu od marta 2008. do novembra 2011. godine kao: „širenje govora mržnje“, „indirektno pozivanje na nasilje“, „izražavanje diskriminatorskih stavova prema LGBT“, „izrugivanje žrtvama masakra u Srebrenici“ itd. Predstavnici Udruženja su istakli da njihovi stavovi saopšteni u pisanim dokumentima i kroz aktivnosti Udruženja nisu upereni protiv pripadnika drugih grupa već protiv ideje koju oni zastupaju i šire, te da tako zapravo Udruženje ostvaruje svoje pravo na slobodu izražavanja.

Sud je ocenio da pojedine odredbe opštih akata udruženja mogu indirektno inicirati protivustavne radnje, ali to ipak nije dovoljan osnov da bi se, u odsustvu potvrđenog faktičkog protivustavnog delovanja, moglo pouzdano zaključiti da se time podstiču aktivnosti članova udruženja usmerene na protivustavne ciljeve u meri koja bi zahtevala ustavno – sudsku zabranu rada udruženja. RJT je prezentovao Sudu podatke o krivičnom i prekršajnom gonjenju lica kojima pripisuje svojstvo člana udruženja čija se zabrana traži. Međutim, Sud nije mogao da utvrdi na osnovu raspoloživih dokaza da li su postupci pravnosnažno okončani u odnosu na konkretno lice niti je mogao pouzdano da utvrdi pripadnost okrivljenih nekom od udruženja čija se zabrana traži. Predstavnici udruženja su u postupku negirali učešće svojih članova u događajima koji su navedeni u predlogu za zabranu. RJT nije dostavio ni jedan dokaz kojim bi dematnovao tvrdnje prestavnika udruženja i potvrdio stav o učešću članova udruženja u tim događajima, te sud nije mogao da prihvati puku tvrdnju RJT da su nedopuštena delovanja tih lica činjena po nalogu ili uz znanje i odobravanje udruženja. U tom kontekstu Sud je konstatovao da pokrenuti prekršajni i krivični postupci, bez prezentovanja podataka o njihovom pravnosnažnom ishodu ne mogu predstavljati pravno relevantne dokaze, a to još manje mogu biti krivične prijave. Sud je mišljenja da je zabranu moguće izreći tek kada se pouzdano utvrdi da sve prethodno preduzete mere nadležnih organa nisu sprečile kontinuirano delovanje udruženja usmereno na ostvarivanje Ustavom zabranjenih ciljeva. Ustavni

429 Danas, 18. decembar, str. 4.

sud nije u postupku došao do pouzdanog uverenja da su državni organi prethodno iscrpeli sve mere prevencije i sankcionisanja protiv delovanja ovih udruženja i njihovih članova.

Po stavu Ustavnog suda „izricanju mere zabrane mora prethoditi nesporno utvrđenje da su faktička delovanja udruženja predstavljala zloupotrebu prava i sloboda, koje su od strane nadležnih organa bezuspešno sankcionisane kontinuiranim i blagovremenim izricanjem adekvatnih mera". Dakle, zahtev za zabranu ovih udruženja građana pred Ustavnim sudom nije prošao test proporcionalnosti. U pogledu neformalnog udruženja „SNP naši 1389" Ustavni sud je odbacio predlog RJT jer je utvrdio da udruženje nije registrovano i ne deluje, a od strane RJT nisu dostavljeni podaci potrebni za identifikaciju Udruženja, te tako nisu ispunjene procesne pretpostavke za vođenje postupka. Ovo rezonovanje Ustavnog suda ukazuje na ambivalentan stav suda o tome da li Sud treba da odlučuje o zabrani neformalnog udruženja.

Inače, organizacija „SNP naši", o čijoj je zabrani Ustavni sud takođe odlučivao u ovom slučaju, je u okviru svog političkog delovanja postala deo lokalne vlasti u Aranđelovcu. Ta organizacija je u 2012. godini napravila „Crni spisak nevladinih organizacija" koji sadrži popis organizacija civilnog društva iz RS, koje su ocenjene kao nepodobne.[430] Organizacija „Naši" je između ostalog poznata u javnosti po izrazito diskriminatornom nastupu u javnosti prema pripadnicima LGBT zajednice,[431] ističući ideologiju koja se temelji na programskim načelima „srpskog rodoljublja i domaćinskog poretka".[432]

10.4. Udruživanje stranaca

Zakon o udruženjima dozvoljava da stranci budu osnivači domaćih udruženja, s tim što barem jedan osnivač mora da ima prebivalište odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije. Zakon reguliše i statusna pitanja stranih udruženja u Srbiji. Prema Zakonu, strano udruženje je udruženje sa sedištem u drugoj državi, osnovano po propisima te države radi ostvarivanja nekog zajedničkog ili opšteg interesa ili cilja, a čije delovanje nije usmereno na sticanje dobiti. Strano udruženje može da obavlja delatnost u Srbiji ako osnuje predstavništvo koje se upisuje u posebni registar Agencije za privredne registre.

Predstavništvo stranog udruženja ima pravo da deluje slobodno na teritoriji Republike Srbije, ako njegovi ciljevi i delovanje nisu u suprotnosti sa Ustavom Re-

430 Beogradski centar za ljudska prava našao se na tom spisku pored 16 nevladinih organizacija, a osim Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom niko iz vlasti nije reagovao. Vidi više u *Izveštaj o radu novih vlasti u oblasti ljudskih prava, tranzicione pravde i vladavine prava u Srbiji,* 2012.

431 Organizacija „Naši" u ovoj godini sastavila je predlog zakona o zabrani gej prajd propagande na teritoriji Republike Srbije. Dostupno na zvaničnom sajtu ove organizacije http://nasisrbija.org/wp-content/uploads/2012/10/ZAKONGEJPRAJDPROPAGANDA-NASISRBIJAorg.pdf.

432 Vidi http://nasisrbija.org/index.php/program-3/.

publike Srbije, zakonom, međunarodnim ugovorima koje je zaključila Republika Srbija i drugim propisim. O zabrani rada stranog udruženja odlučuje Ustavni sud na predlog istih onih ovlašćenih predlagača koji mogu tražiti zabranu domaćeg udruženja.

10.5. Političke partije

Zakon o političkim strankama definiše političku stranku kao organizaciju građana slobodno i dobrovoljno udruženih, osnovanu radi ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim oblikovanjem političke volje građana i učešća na izborima (čl. 2). Zakon posebno određuje političke stranke nacionalnih manjina usmerene na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine, zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine koje uživaju posebna prava od prava na osnivanje sa manjim brojem potpisa, preko prava na korišćenje naziva na jeziku manjine, do prava da učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Članstvo u političkoj stranci je slobodno i dobrovoljno za punoletne i poslovno sposobne državljane Srbije, osim za lica čija je funkcija u skladu sa zakonom nespojiva sa članstvom u političkoj stranci.

Politička stranka stiče status pravnog lica i počinje sa radom danom upisa u Registar političkih stranaka (čl. 5). Za osnivanje političke stranke potrebno je najmanje 10.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Republike Srbije (čl. 8), odnosno njih 1.000 ukoliko se osniva politička stranka nacionalne manjine (čl. 9). Zakonom je regulisan upis u Registar političkih stranaka i njegovo vođenje. Političke stranke upisuju se u registar političkih stranaka koji vodi Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Stranke su, prema članu 30, dužne da svakih 8 godina podnose prijavu za obnovu upisa u registar (čl. 35 i 36), osim ako su kandidati koje je neka stranka predložila samostalno ili u koaliciji političkih stranaka učešćem na izborima za narodne poslanike u Narodnoj skupštini, odnosno poslanike u skupštini autonomne pokrajine, dobili najmanje jedan mandat, što po službenoj dužnosti utvrđuje nadležno ministarstvo, čime se utvrđuje njihovo aktivno delovanje. Političke stranke se mogu udruživati s drugim strankama u šire političke saveze, a mogu se i spojiti s drugim strankama, pri čemu tako nastala nova stranka postaje pravni subjekt, dok pojedinačne stranke koje su se spojile gube svoj pravni subjektivitet (čl. 33 i 34 Zakona o političkim strankama).

U Srbiji postoji 91 politička partija,[433] od kojih su 52 partije stranke nacionalnih manjina.[434] U novom sazivu Parlamenta Republike Srbije, nakon izbora održanih 2012, našlo se 45 stranaka sa 11 izbornih lista,[435] za razliku od prošlog saziva

433 Izvod iz Registra političkih stranaka koji je načinio Sektor za matične knjige i ostvarivanje slobode udruživanja građana Ministarstva pravde i državne uprave http://www.drzavnauprava.gov.rs/article.php?id=784.

Za više informacija o rezultatima izbora u 2012. pogledati poglavlje II.12.5.

434 Više o strankama nacionalnih manjina videti u I.6.2.4.

435 http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama.1737.html.

kada je bilo 22 parlamentarne stranke.[436] Svoje političko delovanje i učestvovanje u izbornoj godini neki su ostvarili kroz udruženja građana, što za sobom povlači zaobilaženje odredaba koje se odnose na osnivanje, delovanje, prestanak rada i zabranu političkih partija. Tako je G17 plus prestao da se pojavljuje samostalno u javnosti, dajući primat radu u okviru Ujedinjenih regiona Srbije,[437]Srpski sabor Dveri se, organizujući se u obliku novog udruženja građana pod nazivom Pokret za život Srbije, kandidovao na parlamentarnim izborima listom Dveri za život Srbije, ali nije uspeo da pređe cenzus.[438]

10.6. Prestanak rada i zabrana

Zakon o političkim strankama predviđa da politička stranka prestaje da postoji brisanjem iz registra, do čega dolazi ako stranka donese odluku o prestanku rada, ako se spoji sa drugom ili drugim političkim strankama, i ako joj Ustavni sud zabrani rad ili ako ne podnese u roku prijavu za obnovu upisa u registar Izričito se zabranjuje delovanje političke stranke usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka i narušavanje teritorijalne celokupnosti Republike Srbije, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne ili verske mržnje (čl. 4). Postupak za zabranu rada političke stranke pokreće se na predlog Vlade, republičkog javnog tužioca i ministarstva nadležnog za poslove uprave, a o njemu odlučuje Ustavni sud (čl. 37 i 38).

10.7. Sindikati

Sloboda sindikalnog organizovanja jedina je sindikalna sloboda garantovana u sva četiri opšta instrumenta za zaštitu ljudskih prava koje je Srbija ratifikovala – PGP (čl. 22), EKPS (čl. 11), PESK (čl. 8) i ESP (čl. 5 i 6). Ova sloboda podrazumeva pravo da se osniva sindikat i da mu se po slobodnoj volji pristupi, pravo da se osnivaju udruženja, nacionalni i međunarodni savezi sindikata, kao i pravo samostalnog delovanja sindikata bez mešanja države. Srbija je potpisnica Konvencije

436 Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, saglasno članu 45, stav 3 Zakona o političkim strankama (*Sl. glasnik RS*, 36/09), brisalo je političke organizacije iz Registra udruženja, društvenih organizacija i političkih organizacija i Registra političkih organizacija koje zaključno sa 23. januarom 2010. godine nisu podnele prijavu za upis u Registar političkih stranaka i odgovarajuću dokumentaciju, ipak brisanje više stotina partija iz Registra političkih stranaka nije imalo posledice u vidu smanjenja broja partija u Parlamentu RS, već se broj stranaka koje su uspele da uđu u Narodnu skupštinu povećao za više od 50%.

437 Ujedinjeni regioni Srbije su 2010. registrovani kao udruženje građana sa ciljem ispunjavanja društveno-ekonomskog razvoja . U 2012. URS najavljuje transformaciju u političku partiju, čiji bi program trebalo da se temelji na i na socijalno odgovornoj tržišnoj ekonomiji, decentralizaciji i regionalizaciji, kao i modernizaciji svih važnih društvenih delatnosti. http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1221912/URS+postaje+jedinstvena+partija.html.

438 Spisak predloženih kandidata može se videti na http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/propisi_frames.htm.

MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, Konvencije MOR br. 11 o pravima udruživanja i koaliranja poljoprivrednih radnika,[439] Konvencije MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja[440] i Konvencije MOR br. 135 o radničkim predstavnicima.

Članom 55 Ustava garantovana je sloboda sindikalnog udruživanja. Sindikati se osnivaju bez prethodnog odobrenja uz upis u registar kod nadležnog državnog organa u skladu sa zakonom, dok je Ustavni sud jedini koji može zabraniti rad bilo kog udruženja, pa i sindikata, i to u slučajevima izričito sadržanim u stavu 4 člana 55. Način ostvarivanja slobode sindikalnog organizovanja detaljnije je uređen Zakonom o radu, zakonima koji regulišu materiju udruživanja građana i podzakonskim aktima. Zakon o radu definiše sindikat kao samostalnu, demokratsku i nezavisnu organizaciju zaposlenih u koju se oni dobrovoljno udružuju radi zastupanja, predstavljanja, unapređenja i zaštite svojih profesionalnih, radnih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih pojedinačnih i kolektivnih interesa (čl. 6). Član 206 istog Zakona garantuje zaposlenima slobodu sindikalnog organizovanja. Sindikati se osnivaju bez odobrenja uz upis u registar. Registar vodi ministarstvo nadležno za poslove rada. Postupak registracije sindikata uređen Pravilnikom o upisu sindikata u registar.[441] Prema članu 7 Pravilnika, organizacija će se brisati iz registra, između ostalog, i na osnovu pravnosnažne odluke o zabrani rada sindikata (čl. 7, t. 2 Pravilnika).[442] Odluku o zabrani rada bilo koje vrste udruženja prema Zakonu o udruženjima može doneti isključivo Ustavni sud (čl. 50, st. 1).[443]

10.8. Udruživanje javnih službenika i bezbednosnih snaga

Ustav zabranjuje sudijama Ustavnog suda, sudijama redovnih sudova, javnim tužiocima, Zaštitniku građana, pripadnicima policije i pripadnicima oružanih snaga članstvo u političkim stranakama.[444] Zakon o policiji dozvoljava policijskim službenicima sindikalno, profesionalno i drugo organizovanje i delovanje ali sadrži zabranu stranačkog organizovanja i političkog delovanja u samom ministarstvu (čl. 134). Zakon o sudijama i Zakon o javnom tužilaštvu dozvoljavaju sudijama, javnim tužiocima i njihovim zamenicima pravo da se u tom svojstvu udružuju radi zaštite svojih interesa kao i da preduzimaju mere radi zaštite svoje samostalnosti (javni

439 *Sl. novine* Kraljevine Jugoslavije, 44–XVI/30.

440 *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 11/58.

441 *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.

442 Članom 4 Konvencije MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava izričito je zabranjeno raspuštanje i suspenzija rada sindikalne organizacije odlukom upravnih vlasti. Prema Komitetu MOR za slobodu udruživanja, ovo je najekstremniji vid mešanja javnih vlasti u nezavisan rad sindikalnih organizacija.

443 Usvajanjem Zakona o udruženjima ukinute su ranije odredbe koje su omogućavale da odluku o zabrani rada sindikalnih organizacija donosi *opštinski organ uprave* nadležan za unutrašnje poslove.

444 Zakon o političkim strankama (čl. 21).

tužioci i zamenici), odnosno svoje nezavisnosti i samostalnosti (sudije). Zakon o vojsci Republike Srbije garantuje pravo na sindikalno organizovanje profesionalnim pripadnicima vojske (čl. 14, st. 3). Međutim, pored toga što je vojnim licima zabranjeno članstvo u političkoj stranci zabranjeno im je i da prisustvuju političkim skupovima u uniformi i svaka druga politička aktivnost izuzev korišćenja aktivnog biračkog prava (čl. 14, st. 1). S obzirom da Ustav Srbije u članu 55, st. 5 izričito zabranjuje određenim državnim službenicima da budu članovi političkih organizacija, a da takve odredbe nema kada su u pitanju sindikati, ispravno je tumačenje prema kojem je ovim kategorijama državnih službenika Ustavom garantovano pravo na sindikalno udruživanje.

10.9. Preporuke

1. Osigurati transparentnost trošenja sredstava za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja građana.
2. Usvojiti izmene Zakon o porezu na dobit pravnih lica kako bi poreske olakšice uživala i pravna lica koja doniraju sredstva udruženjima građana koja se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava, promocijom demokratskih vrednosti, borbom protiv korupcije, i sl.
3. Nacrtom zakona o računovodstvu predvideti ravnopravan tretman crkava i verskih zajednica s ostalim privatnim nedobitnim pravnim licima.
4. Predvideti prekršajnu odgovornost udruženja za zabranjene aktivnosti člana samo ako se te aktivnosti mogu dovesti u vezu sa udruženjem i definisati pojmove „fašističke i nacionalističke ideje i obeležja“ usvajanjem izmena Zakona o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola.
5. Uskladiti odredbe Zakon o udruženjima sa Zakonom o političkim strankama i drugim propisima kojima se uređuje finansiranje političkih stranaka, tj. predvideti ista prava i obaveze za udruženja građana, koja zastupaju političke ciljeve i političke stranke, kako bi se sprečile manipulacije i osigurala ravnopravna izborne utakmica, uz puno poštovanje slobode udruživanja i biračkih prava.

11. Pravo na mirno uživanje imovine

11.1. Opšte

Pravo na mirno uživanje imovine iz člana 1 Protokola br. 1 uz EKPS obuhvata tri različita pravila. Prvo pravilo, izraženo u prvoj rečenici stava 1, opšte je prirode i sadrži načela mirnog uživanja imovine. Drugo pravilo iz druge rečenice

istog stava reguliše oduzimanje imovine i podvrgava ga određenim uslovima. Treće, sadržano u stavu 2, priznaje pravo državama potpisnicama da kontrolišu korišćenje imovine shodno opštem interesu. Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, drugo i treće pravilo potrebno je tumačiti u svetlu opšteg načela izraženog u prvom pravilu.[445]

Prema praksi Evropskog suda, kod svakog mešanja u pravo na mirno uživanje imovine neophodno je uspostaviti ravnotežu između javnog interesa, s jedne strane, i prava pojedinaca, s druge. Pitanje novčane naknade ne postavlja se samo u slučaju oduzimanja imovine, već se naknada može tražiti i kada je reč o ograničenjima manjeg intenziteta.[446]

Članom 58 Ustava Srbije jemči se pravo na imovinu. Ustav uglavnom prati međunarodne standarde, naročito u pogledu oduzimanja imovine gde se izričito propisuje da je oduzimanje moguće isključivo u javnom interesu i uz pravičnu naknadu. Međutim, odredba kojom se propisuje mogućnost ograničenja uživanja prava na imovinu ne sadrži odredbu o proporcionalnosti takvog ograničenja, što nije u skladu s međunarodnim obavezama koje je Srbija preuzela. Ustav propisuje i da je oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni dozvoljeno samo u skladu sa zakonom.

Uživanje prava na imovinu regulisano je brojnim imovinskim zakonima i drugim zakonima sa imovinskim posledicama. Mnogi od ovih zakona nisu promenjeni godinama. Veliki broj imovinskih prava vezan je za ostvarenje drugih srodnih prava iz ekonomskog i socijalnog korpusa, te su oni analizirani u delu Izveštaja koji se tiče ovih prava.[447] Ovde je dovoljno napomenuti da se pravo na imovinu u Srbiji najčešće krši usled neisplaćivanja ličnih dohodaka zaposlenima i neizvršenja sudskih odluka kojima se građanima dodeljuju određena imovinska prava.

Najznačajniji pojedinačni zakon kojim se uređuje postupak eksproprijacije regulisan je Zakonom o eksproprijaciji koji je poslednji put izmenjen 2009.[448] Osnovni problem ovog zakona je potpuno zanemarivanje legitimnih interesa vlasnika imovine i davanje potpunog prioriteta javnom interesu.[449] Odsustvo načela proporcionalnosti u regulisanju eksproprijacije u javnom interesu odlika je zakonodavstava društava u razvoju koja se nalaze na znatno nižem nivou razvoja od Srbije. Odsustvo principa proporcionalnosti veoma je teško pomiriti sa obavezama Republike Srbije koje proističu iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i njene pripadnosti krugu država članica Saveta Evrope.

---

445 Vidi *Holy Monasteries protiv Grčke*, ECHR, App. No. 13092/87 (1993) i *Kozacioglu protiv Turske*, ECHR, App. No. 2334/03 (2009).

446 Vidi *Sporrong i Lonnroth protiv Švedske*, ECHR, App. No. 7151/75 (1982).

447 Vidi odeljak II.16.

448 *Sl. glasnik RS*, 53/95 i 20/09. Za detaljniji prikaz ovog zakona vidi *Izveštaj 2011*, I.4.12.

449 *Ibid.*

11.2. Povraćaj bespravno oduzete imovine i obeštećenje ranijih vlasnika

U Srbiji je nakon dvodecenijskog iščekivanja konačno donet Zakon vraćanju oduzete imovine i obeštećenju krajem 2011. godine.[450] Zakon je bio detaljno analiziran u *Izveštaju za 2011.* godinu.[451] Kao što je tamo opisano, predmet vraćanja je imovina oduzeta nakon Drugog svetskog rata i to isključivo pokretne i nepokretne stvari koje su u javnoj svojini. Pravo na restituciju prevashodno pripada domaćim fizičkim licima, ali i stranim državljanima pod uslovom reciprociteta. Shvatanje reciprociteta široko je postavljeno i podrazumeva mogućnost sticanja nepokretne imovine srpskih državljana u stranoj državi po bilo kom osnovu. Pravo na restituciju ne pripada pojedincima koji su bili pripadnici okupacionih snaga, niti njihovim naslednicima. Odredbu su kritikovali, pre svega, pripadnici onih nacionalnih manjina u Srbiji čije su zajednice tokom Drugog svetskog rata bile podvrgnute prisilnoj mobilizaciji u okupatorske snage zbog etničke pripadnosti. Prioritetan vid restitucije je naturalna restitucija, a gde to nije moguće, bivšim vlasnicima se garantuje pravo na obeštećenje. Državna preduzeća ne mogu biti predmet naturalne restitucije i bivši vlasnici takvih preduzeća imaju isključivo pravo na obeštećenje. Ukupan iznos obeštećenja ograničen je na 2 milijarde evra. Obeštećenje se vrši u vidu državnih obveznica. Pravo na restituciju ostvaruje se u upravnom postupku pred Agencijom za restituciju.

Početak rada Agencije za restituciju bio je neko vreme blokiran zbog toga što nisu na vreme izabrani svi organi Agencije. Agencija je konačno počela sa radom marta 2012. godine. Ocena je da Agencija ulaže veliki napor da svoj rad učini javnim. Agencija je izradila internet prezentaciju na kojoj se podaci svakodnevno ažuriraju.[452] Podaci su dostupni na srpskom, engleskom, nemačkom, slovačkom, mađarskom, turskom i rumunskom jeziku. Agencija objavljuje Informator o radu na mesečnom nivou od oktobra 2012, što je čini jednom od najefikasnijih vladinih institucija u oblasti javnosti rada.[453] Agencija je od marta do decembra 2012. primila ukupno 9.705 zahteva za restituciju.[454] Od aprila do kraja decembra održano je 1.550 rasprava[455] i doneto 1.120 prvostepenih odluka, što čini 11,54% od ukupnog broja predmeta. Ukupno je podneto 52 žalbe i pokrenuto 16 upravnih sporova. U prvih 9 meseci rada Agencije ukupno je vraćeno: 313 poslovnih prostora ukupne površine od blizu 21 hiljade metara kvadratnih, 100 stanova ukupne površine od preko 6,5 hiljada metara kvadratnih, 9 stambenih zgrada ukupne površine od oko 1,5 hiljada metara kvadratnih, 23 poslovne zgrade ukupne površine od oko 6,5 hiljada metara kvadratnih, 5 pomoćnih zgrada površine 171 metara kvadratnih i jedna zgrada kulture.[456] Dakle, ukupno je vraćen 451 objekat ukupne površine od preko 35 hiljada me-

450 *Sl. glasnik RS*, 72/11.

451 *Izveštaj 2011*, I.4.12.3.

452 http://www.restitucija.gov.rs/index.php.

453 Vidi: http://www.restitucija.gov.rs/informator.php.

454 Informator o radu, str. 47 Agencije za restituciju.

455 *Ibid*, str. 47.

456 *Ibid*, str. 48.

tara kvadratnih. Takođe je vraćeno preko 35 hiljada metara kvadratnih građevinskog zemljišta koje je traženo u 393 odvojena zahteva. Vraćeno je i 521.42.92 hektara poljoprivrednog zemljišta i 162.59.94 hektara šuma i šumskog zemljišta.

Imovina je tokom 2012. vraćana i crkvama i verskim zajednicama. Najviše imovine je do sada vraćeno Srpskoj pravoslavnoj crkvi (blizu 400 hektara poljoprivrednog zemljišta, blizu 1,5 hiljada hektara šuma i šumskog zemljišta i oko 8 hektara građevinskog zemljišta kao i preko 3,5 hiljada metara kvadratnih raznih objekata). Sledi je Rimokatolička crkva kojoj je vraćeno 136 hektara raznog zemljišta i preko 5,5 hiljada metara kvadratnih raznih objekata. Delovi imovine su do sada vraćeni i Evangelističkoj hrišćanskoj crkvi a.v, Slovačkoj evangelističkoj crkvi, Rumunskoj pravoslavnoj crkvi i Jevrejskoj opštini.

Rad Agencije u prvih 9 meseci njenog postojanja je zadovoljavajući. Izuzetna javnost rada i efikasnost u rešavanju zahteva pruža mnogo razloga za zadovoljstvo, a sa ovakvom ocenom se slaže i Mreža za restituciju, nevladina organizacija čiji je kompletan angažman usmeren ka pravičnom zadovoljenju ranijih vlasnika.[457] Beogradski centar će nastaviti da prati proces restitucije, a u Izveštaju za 2013. godinu posebna će pažnja biti posvećena samom postupku restitucije i problemima sa kojima se podnosioci zahteva najčešće susreću. Procena je da će do kraja 2013, kada će Agencija imati gotovo dve godine prakse iza sebe, biti dovoljno podataka da se izvrši takva analiza.

11.3. Stanarsko pravo

Stanarsko pravo je specifičan oblik korišćenja prostorija za stanovanje, takozvani administrativni zakup, nastao u pravu bivše Jugoslavije. Stanarsko pravo moglo se uspostaviti na stanovima u društvenom, kao i na stanovima u privatnom vlasništvu. U Zakonu o stanovanju[458] koji je na snazi, pretežno se uređuje način na koji će ovaj institut postepeno nestati iz pravnog sistema.[459]

Posle otkupa društvenih stanova i prelaska prava svojine na stanovima u privatnu, stanarsko pravo je ostalo samo na stanovima u privatnoj svojini koje je konstituisano do 1973. godine administrativnim putem i transformisalo se u pravo zakupa s određenim administrativnim ograničenjima, pre svega u vezi s visinom zakupnine i načinom prestanka zakupa. U sudskoj praksi formiran je stav da stanarsko pravo na stanovima u privatnom vlasništvu ne mogu da steknu lica koja su rođena posle 1973. godine, bez obzira da li su živela u zajedničkom domaćinstvu s poslednjim nosiocem stanarskog prava, pa će tako ovaj institut na neki način „odumreti". Ostaje otvoreno pitanje da li će postojati povreda prava na mirno uživanje imovine u slučaju da lice koje je ceo život živelo u nekom stanu dobije nalog za iseljenje posle smrti nosioca stanarskog prava, jer ono to stanarsko pravo ne može preneti na sebe pošto je rođeno posle 1973. godine.

457 Vidi: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1194698/Zakon+ko%C4%8Di+-restituciju.html.

458 *Sl. glasnik RS*, 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 i 99/11.

459 Vidi *Izveštaj 2006*, I.4.12.5.

Zbog tada nerešenog pitanja restitucije, Zakon o stanovanju je korisnike stanova u privatnoj svojini doveo u podređen položaj u odnosu na nosioce stanarskog prava na društvenim stanovima kojima je omogućen otkup i potpuno raspolaganje stanovima u kojima su se zatekli.[460] U periodu od 1945. do 1990. godine pri dodeli stanova u društvenoj svojini smatralo se da građani koji imaju stanarsko pravo na privatnim stanovima imaju rešeno stambeno pitanje tako da nisu mogli da konkurišu za ove stanove. Uzimajući u obzir da je pitanje restitucije u Srbiji sada zakonski regulisano, kao i da je Agencija za restituciju u prvih 9 meseci svog rada pokazala izuzetnu efikasnost, naročito u restituciji stanova, može se očekivati da će stambena pitanja nosioca stanarskih prava na privatnim stanovima postati akutan problem tokom 2013. i 2014. godine.

11.4. Preporuke

1. Izmenama Zakona o eksproprijaciji osigurati poštovanje legitimnih interesa vlasnika imovine i načela proporcionalnosti.
2. Obezbediti sredstva za restituciju imovine u vidu novčane naknade i započeti ovaj vid restitucije.
3. Nastaviti sa doslednom primenom Zakona o vraćanju imovine i obeštećenju.
4. Pronaći rešenje za problem nosilaca stanarskih prava na stanovima koji su predmet restitucije.
5. Usaglasiti praksu Ustavnog suda sa praksom Evropskog suda za ljudska prava dosledno i u svim pitanjima koja se tiču prava na mirno uživanje imovine, a koja su predmet učestalih predstavki pred Evropskim sudom i ustavnih žalbi.

12. Politički život

12.1. Opšte

Osim prava da bira, PGP i EKPS priznaju i pravo građana da budu birani.[461] PGP priznaje i pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da budu primljeni, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje. Ova prava mogu se ograničiti, ali ovaj međunarodni ugovor zahteva da nije reč o neosnovanim ograničenjima, a prema praksi Evropskog suda pravo građana da budu birani može biti podvrgnuto kvalifikacionim zahtevima, ako oni nisu diskriminatorni.[462]

460 Stanarsko pravo na ovim stanovima ustanovljeno je tada važećim zakonima: Zakonom o raspolaganju stanovima i poslovnim prostorijama iz 1945. godine, Zakonom o stambenim odnosima FNRJ iz 1959. godine, i Zakonom o stambenim odnosima SR Srbije iz 1973. godine.

461 Smatra se da je ovo pravo implicitno priznato članom 3, Protokola br. 1. *Blackstone's Human Rights Digest,* London, 2001, str. 336.

462 *Gitonas protiv Grčke*, ECHR, App. Nos. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95, 27755/95 (1997); *Fryske Nasjonale Partij protiv Holandije*, ECmHR, App. No. 11100/84 (1985) i *Tanase protiv Moldavije*, App. No. 7/08 (2010).

Ustav Srbije proklamuje narodnu suverenost i opšte i jednako biračko pravo (čl. 2 i 52). Građanin koji je navršio 18 godina života i ima poslovnu sposobnost ima pravo da bira i da bude biran u državne organe (čl. 52, st. 1) i garantuje i pravo građana da „pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije“ (čl. 53).

12.2. Izborno pravo

Prema Ustavu Srbije izborno pravo ima svaki punoletan, poslovno sposoban, državljanin Republike Srbije sa prebivalištem u Republici Srbiji. Izbori su slobodni i neposredni a glasanje je tajno i lično (čl. 52). Faktička mogućnost da se glasa i bude biran zavisi od upisa u birački spisak. Lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti nisu na biračkom spisku. Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku[463] stvorena je jedinstvena evidencija državljana Republike Srbije sa biračkim pravom koja je prvi put nakon uvođenja višestranačja korišćena u Srbiji. Vođenje evidencije i ažuriranje biračkog spiska ranije je bilo u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, pa je prilikom ažuriranja i inspekcijskih nadzora primećeno dosta nepravilnosti, između ostalog procenjeno je da je u bazi bilo oko 150.000 dvostruko upisanih birača[464], da je u spisak upisano 7.058.683 birača,[465] dok je 600.000 birača imalo pogrešan JMBG.[466] Vođenjem jedinstvenog biračkog spiska omogućeno je da svoje glasačko pravo građani mogu ostvarivati i prema mestu boravišta, prijavljivanjem najkasnije pet dana pre dana zaključenja biračkog spiska.[467] Vođenje jedinstvenog biračkog spiska prema novom Zakonu o ministarstvima je u nadležnosti Ministarstva pravde i državne uprave.[468]

12.3. Izborni postupak

Izborni postupak je bliže regulisan Zakonom o izboru narodnih poslanika (ZINP),[469] Zakonom o lokalnim izborima (ZLI),[470] Zakonom o izboru predsednika Republike,[471] i Odlukom o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine (OIPV).[472]

463 *Sl. glasnik RS*, 104/09 i 99/11.

464 *Večernje novosti*, 13. april, str. 3.

465 *Politika*, 10. mart, str. 1. Zanimljivo je da je na popisu registrovano 7.120.666 stanovnika, dok je u birački spisak upisano 7.058.063.

466 *Politika*, 12. januar, str. 1.

467 *Sl. glasnik RS*, 104/09 i 99/11.

468 *Sl. glasnik RS*, 72/12.

469 *Sl. glasnik RS*, 35/00, 57/03, 72/03, 18/04, 101/05, 85/05, 104/09 i 36/11.

470 *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 i 54/11.

471 *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09.

472 *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.

Osim u zakonima o izborima, važna pravila o izbornom postupku nalaze se u aktima izbornih komisija, koje se staraju o zakonitom sprovođenju izbora, jedinstvenoj primeni izbornog zakona i izboru članova biračkih odbora (tela koja neposredno sprovode izbore). One donose uputstva za rad ostalih izbornih komisija (ako ih ima)[473] i biračkih odbora. RIK u prvom stepenu odlučuje o prigovoru protiv odluke, radnje ili propusta biračkih odbora (čl. 95, st. 2 ZINP). Prema izbornim zakonima, organi za sprovođenje izbora su samostalni i nezavisni u svom radu. Međutim, sporne su odredbe koje predviđaju da su organi za sprovođenje izbora odgovorni za svoj rad organu koji ih je imenovao (čl. 28, st. 2 ZINP i čl. 11, st. 3 ZLI). Kako članove opštinskih izbornih komisija imenuje skupština opštine, to je u praksi, u nekim slučajevima, učešće političkih stranaka u opštinskim komisijama protumačeno kao članstvo na osnovu političke ravnoteže u opštinskim skupštinama, što je u izbornim komisijama dovelo do odlučivanja po političkoj liniji.

Izborna komisija utvrđuje ukupan broja glasova koji je dobila svaka izborna lista i srazmerno broju dobijenih glasova, na osnovu D'Ontovog sistema, utvrđuje broj mandata koji pripada svakoj listi. Parlamentarni i lokalni izbori odvijaju se po čistom proporcionalnom sistemu. Prema izbornim pravilima koje važe na teritoriji APV u Skupštini AP Vojvodine bira se 60 poslanika po proporcionalnom izbornom sistemu i 60 poslanika po dvokružnom, većinskom sistemu u 60 jednomandatnih izbornih jedinica. Izborna lista po proporcionalnom izbornom sistemu mora da prikupi 6 hiljada potpisa za političke partije i 3 hiljade potpisa za izborne liste manjinskih partija, za kandidaturu u jednomandatnim izbornim jedinicama potrebno je prikupiti 200 potpisa.[474]

U raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5 odsto glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izbornoj jedinici. Republika Srbija je jedina izborna jedinica. Zakon o političkim strankama[475] stranku nacionalne manjine definiše kao stranku čije je delovanje posebno usmereno na „predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima, uređeno osnivačkim aktom, programom i statutom političke stranke" (čl. 3). Stranku nacionalne manjine može osnovati 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Srbije (čl. 9), što je 10 puta manji broj od broja građana neophodnog za osnivanje stranke koja nije stranka nacionalne manjine. Takođe, za stranke nacionalnih manjina ne važi takozvani izborni prag, što

473 Republička izborna komisija i birački odbori su organi nadležni za sprovođenje republičkih parlamentarnih izbora, dok su za sprovođenje lokalnih izbora nadležni izborna komisija jedinice lokalne samouprave i birački odbori (vidi čl. 28–38 ZINP i čl. 11–17 ZLI), a nadležni za sprovođenje predsedničkih izbora su sva tri organa: Republička izborna komisija, izborne komisije jedinica lokalne samouprave i birački odbori (čl. 5 Zakona o izboru predsednika Republike).

474 Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu APV, *Službeni list APV*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09, 23/10 i 1/12.

475 *Sl. glasnik RS*, 36/09.

znači da učestvuju u raspodeli mandata i kada osvoje manje od 5% glasova od broja birača koji su glasali. Paradoksalno je međutim da je partijama nacionalnih manjina potrebno da prikupe i overe 10.000[476] potpisa koji daju podršku izbornoj listi, što je identičan broj koji je potreban i drugim partijama, te ovo dodatno obesmišljava ideju preferencijalnog tretmana, budući da je za jedan mandat stranke manjina potrebno oko 15.000 glasova koristeći se prirodnim pragom.

Posledica takve prakse je i ta da se na parlamentarnim izborima nije samostalno kandidovala nijedna lista romske nacionalne manjine.[477] Jasna je namera zakonodavca da uvećanjem broja potpisa želi da onemogući dalje rasipanje partijske scene, ipak činjenica je da je prikupljanje i overa potrebnog broja potpisa na granici da ugrozi slobodu udruživanja. U praksi je takođe primećena zloupotreba Zakona o političkim partijama[478] prilikom registracije stranaka nacionalnih manjina, pošto ne postoji mehanizam kojim bi se utvrdilo da li neka stranka zaista predstavlja nacionalnu manjinu, osim sopstvenog izjašnjavanja.[479] Koristeći se manjkavim odredbama o registraciji političkih stranaka koji omogućavaju strankama manjina upis u registar političkih stranaka po blažem kriterijumu, a što znači da političke partije na taj način osvajaju poslaniško mesto preko prirodnog praga, stranka Ni jedan od ponuđenih odgovora, koja formalno zastupa Vlašku nacionalnu manjinu obezbedila je jedno poslaničko mesto u Narodnoj skupštini.[480] Još jedan od paradoksa je da je u Skupštinu grada Novog Sada ušlo šest odbornika sa liste Romska demokratska stranka, iako na listi nema nijednog pripadnika romske nacionalne manjine.[481] U Srbiji postoji 91 politička stranka, od kojih su 52 stranke nacionalnih manjina.

12.4. Mandati narodnih poslanika (prestanak mandata i ostavke)

U Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika,[482] usvojenom u maju 2011. godine propisan je novi član 84, koji predviđa da će Republička izborna komisija najkasnije u roku od 10 dana od dana objavljivanja ukupnih rezultata izbora sve dobijene mandate sa izborne liste dodeliti kandidatima po redosledu na izbornoj listi, počev od prvog kandidata sa liste. U julu 2011. godine

476 Ustavni sud obustavio je aprila 2008. Uputstvo Republičke izborne komisije od 18. marta po kojoj je za podnošenje manjinske liste potrebno prikupiti 3.000 potpisa http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=04&dd=09&nav_category=418&nav_id=293145.

477 Na parlamentarnim izborima Romska partija bila je u koaliciji Pokrenimo Srbiju – Tomislav Nikolić.

478 http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/322971/Velike-prevare-glasaca-Romska-stranka-bez-Roma-vlaska-lista-bez-Vlaha.

479 http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf.

480 http://www.spmbeograd.rs/autori/spm1.pdf.

481 http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/322971/Velike-prevare-glasaca-Romska-stranka-bez-Roma-vlaska-lista-bez-Vlaha.

482 *Sl. glasnik RS*, 36/11.

Skupština je usvojila izmene Zakona o lokalnim izborima[483] kojima je takođe predviđeno da se i odbornicima mandati dodeljuju po redosledu sa liste. Odbornici lično podnose ostavke predsedniku skupštine jedinice lokalne samouprave, a mandat se dodeljuje prvom sledećem kandidatu sa iste izborne liste.

Izbori u 2012. godini su prvi izbori nakon prošlogodišnjih izmena u zakonodavstvu, kojim se nastojalo obezbediti veća nezavisnost poslanika i odbornika od političkih stranaka kroz zatvorene liste. U praksi je međutim teško oceniti da li glasači prilikom glasanja za određenu partiju ili koaliciju uzimaju u obzir redosled kandidata za narodne poslanike sa liste.[484] Moguće su manipulacije sledeće vrste – da stranke naprave dogovore sa poslanicima iz svojih redova obezbedivši im lični profit ili neku drugu korist radi ustupanja mandata prvom sledećem kandidatu, što je naravno teško dokazivo. Zakon takođe ne tretira praksu političkih partija da se kao „mamac" na izborne liste stavljaju poznate ličnosti, odnosno ne postoji sankcija za poslanika koji nije ni nameravao da obavlja svoju funkciju nego se na listi našao u propagandne svrhe.[485] Poznato je i to da na izbornim listama prva mesta zauzimaju najprepoznatljiviji kadrovi koji kasnije odlaze na neke druge funkcije. Najdiskutabilnije je to što birači prilikom glasanja nemaju uvid u kandidatske liste stranaka već samo zaokružuju nosioce lista, tojest stranke i njihove vođe, što faktički znači da birači glasaju za stranke, a ne za kandidate.

Institut blanko ostavke ukinut je tokom 2011. godine čime je dodatno osigurana nezavisnost narodnog poslanika. Pokrajinski parlament doneo je odluku o izmenama i dopunama pokrajinske skupštinske odluke o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine po kojoj ostavka mora biti overena od strane nadležnog suda i podneta predsedniku Skupštine APV lično, i to u roku od tri dana od dana overe.[486] Srpska radikalna stranka međutim javno je izašla sa idejom blanko menica po kojoj budući poslanici te stranke moraju da potpišu ugovor po kome će stranci dugovati deset miliona dinara ukoliko promene poslaničku grupu.[487] Dragan Đilas, je nakon izbora za predsednika Demokratske stranke pozvao bivše ministre, a sadašnje poslanike Narodne skupštine da vrate poslanički mandat, a ovakav poziv pravdan je time da su bivši ministri između ostalog odgovorni za loš rezultat koji je Demokratska stranka postigla na ovogodišnjim izborima.[488] Na lokalnoj ravni primećen je popriličan broj odbornika koji su promenili stranke i prešli u suprotne

483 *Sl. glasnik RS*, 54/11.

484 http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf.

485 *Blic*, 15. mart, str. 3.

486 Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu APV, *Sl. list APV*, 1/12, član 80, st. 2.

487 http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/1950/Izbori+2012/1063652/SRS%3A++Menice+umesto+blanko+ostavki.html.

488 http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.289.html:407519-Djilas-Bivsi-ministri-vratite-mandate.

tabore, a srpska javnost je bila svedok mnogih međusbonih optuživanja najvećih stranaka po pitanju „kupovine mandata“.

12.5. Izbori 2012.

Izbori raspisani za maj 2012. godine, bili su redovni za parlamentarne, pokrajinske i delom lokalne izbore (izbori nisu raspisani u 13 opština u kojima još nije istekao mandat odbornicima),[489] a vanredni za predsednika Republike, tako da se ovi izbori u Republici Srbiji mogu nazvati opštim izborima. Izbori su raspisani 13. marta 2012. godine i to odlukom vojvođanske skupštine, Šandora Egerešija, istog dana kada je predsednik Srbije, Boris Tadić raspisao parlamentarne izbore, a predsednica Narodne skupštine Slavica Đukić Dejanović lokalne izbore. Na parlamentarnim izborima podneto je 18 izbornih lista, od toga 6 manjinskih. Dve partije sa najvećim brojem pristalica u Srbiji Demokratska stranka (DS) i Srpska napredna stranka (SNS)[490] nametnule su se kao glavni takmaci u izbornoj utakmici. DS je u svojoj predizbornoj koaliciji imao okupljenih 6 političkih partija u okviru objedinjene liste za bolji život – Boris Tadić,[491] dok je na listi SNS-a bilo 11 partija.[492] Grupa građana Dveri–pokret za život Srbije, koja je prvi put učestvovala na izborima i prerasla iz NVO organizacije, učestvovala je prvi put na parlamentarim izborima. Socijalistiška partija bila je stožer u predizbornoj koaliciji koju su činile Partija ujedinjenih penzionera Srbije i Jedinstvena Srbija (SPS-PUPS-JS), kao i koalicija stranaka i građanskih udruženja Preokret okupljenih oko Liberalno demokratske partije (LDP),[493] te Ujedinjeni regioni Srbije okupljeni oko G17 plus.[494] Predsednik Srbije, Boris Tadić podneo je ostavku tako da se prvi krug predsedničkih izbora održao istog dana 6. maja.[495] Izborne liste na pokrajinskim izborima nastupile su pod istim

489 Aranđelovac, Bor, Kula, Vrbas,Kovin, Kosjerić, Negotin, Odžaci, Priština, Peć, Leposavić, Kosovska Mitrovica i Novo Brdo.

490 Srpska napredna stranka prvi put je učestvovala na izborima, predizbornu kolaciju činili su: Srpska napredna stranka, Nova Srbija, Asocijacija malih i srednjih preduzeća i preduzetnika Srbije, Koalicija udruženja izbjeglica u Republici Srbiji, Pokret snaga Srbije – BK, Narodna seljačka stranka, Bošnjačka narodna stranka, Demokratska partija Makedonaca, Romska partija, Pokret vlaškog ujedinjenja, Pokret socijalista, Pokret privredni preporod Srbije.

491 Listu su činile: Demokratska stranka, Demohrišćanska partija Srbije, Liga socijaldemokrata Vojvodine, Zeleni Srbije, Socijaldemokratska partija Srbije, Demokratska savez Hrvata u Vojvodini.

492 Najveći rivalitet i na predsedničkim izborima, postojao je upravo između kandidata za predsednika ovih političkih partija.

493 Predizbornu koaliciju Preokret činili su: Liberalno demokratska partija, Srpski pokret obnove, Socijaldemokratska unija, Bogata Srbija, Vojvođanska partija, Demokratska partija Sandžaka, Zelena ekološka partija – zeleni, Partija Bugara Srbije.

494 Nakon raspisivanja izbora stranke okupljene oko G17 plus ponele su naziv kolaciji Ujedinjeni regioni Srbije (URS), pre raspisavanja izbora udruženje građana URS vršilo je promotivne aktivnosti, pa je ostalo sporno kako udruženje vrši kampanju odnosno kako se finansira. G17 plus je prestao da prijavljuje svoje troškove redovnih aktivnosti i počeo da podnosi izveštaj kao URS.

495 Prilikom izveštavanja o podnošenju ostavke predsednika Srbije govorilo se da je predsednik Srbije odlučio da skrati sebi mandat, pošto su izbori mogli da se održe od 15. novembra do 15.

ili sličnim imenima kao parlamentarne, za 60 mesta u parlamentu izabranih po proporcionalnoj komponenti nadmetalo se ukupno 773 kandidata na 14 izbornih lista, od kojih su 4 bile manjinske, u jednomandatnim izbornim jedinicima za 60 mesta nadmetalo se ukupno 552 kandidata.[496]

Deveti saziv Narodne skupštine Republike Srbije konstituisan je 31. maja 2012. godine. Najviše mandata osvojila je koalicija „Pokrenimo Srbiju" 73, koalicija „Izbor za bolji život" 67, koalicija SPS-PUPS-JS 44, DSS 21, koalicija „Preokret" 19, URS 16. U novom sazivu parlamenta je i Savez vojvođanskih Mađara, koji ima pet poslanika, Stranka demokratske akcije Sandžaka, koja ima dva poslanika, dok će koalicije „Sve zajedno", koju čini pet stranaka nacionalnih manjina, koalicije Albanaca Preševske doline,[497] koju čini četiri stranke i partija NOPO imati po jednog poslanika.[498] Novi konstitutivni saziv skupštine je mesto okupljanja 45 političkih stranaka, asosijacija i udruženja, ovaj broj je rekordan broj zabeleženih partija u parlamentu, i predstavlja duplo veći broj nego broj političkih partija u sazivu od 2008–2012. godine.[499] Ovo je proizvod izbornog sistema pod kojim je izborni prag jednak za sve stranke bez obzira da li čine koaliciju ili ne. Takođe mogućnost da se ustanovljuju poslanički klubovi nakon konstituisanja Skupštine, a nevezanih za listu prema kojoj su izabrani, omogućuje veliku fragmentiranost parlamenta. Vladajuću, odnosno postizbornu koaliciju čine partije okupljene oko SNS, SPS i URS-a. U APV najveći broj mandata po proprcionalnom izbornom sistemu za skupštinu APV osvojila je lista „Izbor za bolju Vojvodinu" – Bojan Pajtić.[500] Skupština APV konstituisana je 22. juna 2012. godine, a za predsednika je izabran predsednik Saveza Vojvođanskih manđara, Ištvan Pastor.[501] Za predsednika Vlade APV izabran je Bojan Pajtić.[502]

Statistički podaci pokazuju da čak 117 opština u kojima živi između 1,5 i 2 miliona stanovnika u prethodnih 20 godina nisu bili zastupljeni u parlamentu (što je neposredna posledica izbornog sistema po kojem je Srbija jedna izborna jedinica),

---

februara. Predsednik je stupio na dužnost, 15. februara 2008. godine i to mu je drugi mandat, ali mu se prema Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava RS iz 2006. godine mandat iz 2008. godine računao kao prvi. Predsednik se bira na neposrednim izborima koji se raspisuju 90 dana od isteka mandata i moraju se završiti u narednih 60 dana.

496 http://www.spmbeograd.rs/autori/spm4.pdf.

497 Koalicija Albanaca Preševske doline okupljena oko Partije za demokratsko delovanje Rize Haljimija u naredne četiri godine imaće rotirajućeg narodnog poslanika iz političkih partija Pokret za demokratski progres (PDP), Demokratske unije Albanaca (DUA) i Demokratske unije doline (DUD). Izbore je bojkotovala Demokratska partija Albanaca (DPA), dok je neutralna bila novoformirana Demokratska partija (DP).

498 http://otvoreniparlament.rs/sazivi/.

499 *Blic*, 25. juni, str. 3.

500 http://www.pik.skupstinavojvodine.gov.rs/docs/2012izvestajUkupniRezultati.pdf.

501 http://www.vojvodina.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=6849.

502 http://www.naslovi.net/2012-07-11/vecernje-novosti/na-celu-vlade-vojvodine-pajtic-i-jesic/3646243.

dok je Beogradski okrug sa najvećim brojem poslanika.[503] Broj narodnih poslanica je 82, odnosno 32,8%, čime je ispunjena zakonom data odrednica. U ovom sazivu je trenutno 13 poslaničkih grupa i 8 samostalnih poslanika.

Nova Vlada Republike Srbije formirana je 27. jula 2012. godine imenovanjem Ivice Dačića za predsednika i ima 19 članova.[504] Za novi kabinet Vlade glasalo je 142 poslanika parlamentarne većine, dok je protiv bilo 72 poslanika opozicionih partija.[505] Karakteristika izborne utakmice za 2012. godinu je veći broj nevažećih tzv. „belih listića" koji su posledica aktivne kampanje koja je vođena od strane građanskog bloka, između ostalog, okupljenih oko Peščanika koji su izrazili razočaranje izbornom ponudom u ovakvom vidu građanske neposlušnosti. Republička izborna komisija saopštila je da je na parlamentarnim izborima bilo 4,3% belih listica[506] (dok je na prošlim izborima postotak bio oko 2,5%, mada se ne može sa sigurnošću tvrditi šta je izazvalo ovaj porast), akcija belih listića doprinela je podizanju cenzusa prilikom obračunavanja potrebnih glasova za jedan poslanički mandat.[507] U toku kampanje za drugi krug predsedničkih izbora doveden je u pitanje izborni proces na parlamentarnim izborima, ali kasnije zvanično nije utvrđena ničija krivica, pa se ovakvo ponašanje može smatrati opasnim po konsolidaciju demokratije u Republici Srbiji. Naime, tadašnja opoziciona partija SNS[508] je u javnost iznela tvrdnju da je određeni broj glasačkih listića[509] zamenjen. Republičko javno tužilaštvo je u svom saopštenju navelo da je sporni džak sa izbornim listićima ukraden nakon potpisivanja zapisnika svih članova izborne komisije.[510] Republička izborna komisija usvojila je konačne rezultate izbora 10. juna 2012. godine, ali potpise na zapisnike nisu stavili predstavnici Dveri, DSS, SNS, SRS i PRS.[511]

Karakteristika i ovih parlamentarnih izbora su pokušaji predstavljanja rezultata rada Vlade kao zasluge političke partije koja je bila na čelu nekog od resora. Najčešći oblik zloupotreba upravo se odnosi na zloupotrebu javnih funkcija za promociju izabranih kandidata i korišćenje poluga vlasti radi uticaja na medijsko izveštavanje, navodi se u izveštaju koji je sačinila nevladina organizacija Transparentnost Srbija.[512] Normativno to je regulisano Zakonom Agencije za borbu pro-

503 http://otvoreniparlament.rs/statistika/zastupljenost-opstina-2008-2012/ i Politika 18.jun 2012. godine.

504 http://www.srbija.gov.rs/vlada/sastav.php.

505 *Politika*, 28. juli, str. 9.

506 http://www.b92.net/info/izbori2012/vesti.php?yyyy=2012&mm=05&dd=07&nav_id=607173.

507 U javnosti je postojala rasprava o tome da li nevažeći beli listići podižu cenzus u smislu broja potrebnih glasova ili se obračunavaju samo ispravno popunjeni glasački listići.

508 Još neke izborne liste žalile su se na regularnost izbora, Savez Vojvođanskih Mađara i Pokret za život Srbije – Dveri.

509 *Večernje novosti*, 11. maj, str. 3.

510 *Politika*, 15. maj, str. 1.

511 *Večernje novosti,* 11. maj, str. 4.

512 http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf.

tiv korupcije konkretno članom 29, stav 2–4 kojim se propisuje da „funkcioner ne može javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, da koristi za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata". Prema sprovedenom istraživanju javni funkcioneri bili su 140% aktivniji u poređenju sa aktivnostima tokom prošle godine, primerice aktivnosti predsednika Republike povećane su pet puta, predsednice Narodne skupštine 11 puta, a direktora javnog preduzeća „Srbijagas" sedam puta, što nam ukazuje na to da su planirane aktivnosti upravo proizvod zloupotrebe resursa i javnih funkcija.[513] Karakterističan je primer upotrebe Fiata i utrkivanje političkih partija, a ponajviše URS i DS oko prisvajanja zasluga za ovo ulaganje.[514]

Predsednik Boris Tadić dao je ostavku na mestu predsednika države što se u javnim glasilima predstavljalo kao skraćivanje mandata, što nije zakonski termin. Predsednik Tadić podneo je treći put kandidaturu za predsednika, a osnov za ponovno kandidovanje dat je u Ustavnom zakonu konkretno član 18, st. 1, kojim se predviđa da prvi mandat predsednika otpočinje nakon izbora koji moraju da budu raspisani do kraja 2007. godine (nije se postavljalo pitanje ustavnosti samog Ustavnog zakona jer je to bio deo dogovora oko donošenja Ustava iz 2006. godine). Na predsedničkim izborima bilo je ukupno 12 kandidata,[515] a dva kandidata sa najvećim brojem glasova, odnosno Boris Tadić i Tomislav Nikolić, ušli su u drugi krug predsedničkih izbora, pošto nijedan kandidat nije dobio većinu glasova birača u prvom krugu.[516] Kandidat Tomislav Nikolić osvojio je više glasova u drugom krugu,[517] a inagurisan je na mesto predsednika Srbije, 1. juna 2012. godine.

12.6. Finansiranje političkih aktivnosti

Juna 2011. godine usvojen je novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti,[518] a mišljenja o kvalitetu i efikasnosti novih rešenja sada je nakon izbora moguće izneti. Finansiranje kampanje sadržano je pored Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i o Pravilniku o evidenciji priloga i imovine, godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkog subjekta.[519] Glavni organ zadužen za kontrolu finansiranja političkih stranaka je Agencija za borbu protiv korpupcije. Glavni zaključci nadgledanja izborne kampanje koji je objavila Transparentonost Srbija je da su najveći prihodi kampanja došli iz budžeta,

513 *Ibid*.

514 *Danas*, 8. maj, str. 1.

515 Na ovim izborima kandidovao se i verski vođa Islamske zajednice u Srbiji muftija Muhamer Zukrulić, koga je predložila grupa građana.

516 Aktuelni zakon ne propisuje nikakav cenzus ili potreban broj građana za izlazak na predsedničke izbore, potrebno je osvojiti više glasova u odnosu na broj glasača koji su izašli na izbore.

517 Tomislav Nikolić dobio je 49,54% glasova, a Boris Tadić 47,31%.

518 *Sl. glasnik RS*, 43/11. Više o Zakonu vidi u *Izveštaj 2011*, II.7.

519 *Sl. glasnik RS*, 72/11 i 25/12.

odnosno da je iznos finansiranja iz budžeta udvostručen u odnosu na prethodnu izbornu kampanju. Takođe, glavni najzastupljeniji izvor prihoda su krediti od banaka i to oko 30%, što otvara pitanje vraćanja ovih kredita.

Uzimanje kredita u bankama jeste problematično,[520] posebno ako je ugovorena kamata znatno niža od tržišne, ako je duži rok otplate ili dođe do oprosta duga. Takva davanja bi se mogla tretirati kao prilozi. Ako banka pristane da otpiše dug, onda ona postaje donator, pod uslovom da kredit koji je dala ne prevazilazi ograničenje za donacije pravnih lica, a to je 200 prosečnih plata. Dodatne probleme bi otvorilo uzimanje kredita za finansiranje kampanje i otplata tog kredita u narednim godinama jer u momentu kada stranka predaje izveštaj o izvorima finansiranja kampanje Agenciji za borbu protiv korupcije i kada on bude javno objavljen, ni javnost ni Agencija, koja proverava tačnost i potpunost podataka iz izveštaja, nemaju potpuni uvid u to odakle će stranka troškove kredita da podmiri, odnosno ko je u krajnjoj liniji finansirao tu kampanju. Iznos finansiranja kampanje iz budzeta je udvostručen u odnosu na izbornu kampanju tokom 2008. godine, budžetsko finansiranje možemo posmatratti kao dobro rešenje jer se na taj način omogućava veća transparentnost prilikom izveštavanja o utrošenim sredstvima, mali broj sredstava su prikupljena iz prihvatnih izvora.[521] Vrednost troškova izborne kampanje je oko 3 milijarde dinara.[522]

12.7. Preporuke

1. Usvojiti promenu propisa Republicke izborne komisije kojom će biti smanjen broj potpisa potrebnih za overu liste stranaka nacionalnih manjina, jer je rešenje koje je trenutno na snazi u suprotnosti za preferencijalnim tretmanom koje uživaju stranke nacionalnih manjina.
2. Reformom izbornog sistema obezbediti ravnopravniju geografsku zastupljenost u Narodnoj skupštini.
3. Redovno ažurirarti jedinstveni birački spisak, kako bi se sprečile spekulacije o broju glasača i onemogućile manipulacije, i time osigurati veći legitimitet izbornog postupka.
4. Agencija za borbu protiv korupcije bi posebno trebalo da nadzire vraćanje kredita koje političke partije dobijaju od banaka budući da je iz njih finansiran značajan deo predizbornih aktivnosti.

---

520 U izveštaju Transparentnosti Srbija navodi se da su URS i DS uzeli kredite od banaka koje su u delimičnom državnom vlasništvu, pa ne mogu biti finansijeri političkih stranaka.

521 Oko 15% parlamentarni i oko 5% predsednički izbori.

522 U izveštaju Transparentnost Srbija slikovito se objašnjava da ovaj iznos podeljen s brojem glasača iznosi oko 750 dinara po glasaču.

Više na: http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%2020 12.pdf.

13. Pravo na azil

13.1. Opšte

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima prvi je međunarodni dokument u kom se pominje pravo svakog čoveka da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja. Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbeglica iz 1967,[523] sadrži niz prava i obaveza koji proističu iz prava na priznanje statusa izbeglice. Izbeglicom se prema Konvenciji smatra lice koje, bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ono ima i koje ne želi ili, zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstva a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mesto boravka usled takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati (čl.1 A (2)).

Prema Ustavu, stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji (čl. 57, st. 1). Zakon o azilu[524] podrobnije uređuje postupak za dobijanje azila u Republici Srbiji i ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena subsidijarna zaštita. Zakon pored prava na azil koje obuhvata pravo na utočište i pravo na subsidijarnu (humanitarnu) zaštitu, obuhvata i privremenu zaštitu koja se pruža u slučaju masovnog priliva lica kada nije moguće sprovesti individualne postupke za odobravanje azila.[525]

13.2. Pristup teritoriji Republike Srbije i pristup postupku za dobijanje azila

Nije bilo moguće ustanoviti da li se tražiocima azila na Aerodromu Beograd omogućava pristup teritoriji Srbije s obzirom da ne postoji podatak o broju izraženih namera za podnošenje zahteva za azil.[526] Na aerodromu u Beogradu tokom

523 Srbija je ratifikovala i brojne druge međunarodne ugovore koji su na direktan ili posredan način od značaja za pitanja azila, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, Konvencija UN o pravima deteta i dr.

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

525 Vidi više u D. Dobrković, *Pravo na azil – pravni okvir u Republici Srbiji, Komentar Zakona o azilu Srbije*, Beogradski centar za ljudska prava, 2008, dostupno na: http://azil.rs/doc/komentar_zakona_o_azilu_bcljp.pdf.

526 Podatak dobijen 27.11.2012. od Biroa za informacije od javnog značaja pri Kabinetu ministra unutrašnjih poslova.

2009. i 2010. godine odbijen je ulazak u zemlju za oko 1.500 stranaca.[527] Samo jedna osoba je uspela da pokrene postupak za dobijanje azila na aerodromu, ali tek posle intervencije UNHCR. Poređenja radi, na istom aerodromu je, dok je UNHCR imao mandat za postupak utvrđivanja izbegličkog statusa,[528] više od deset osoba godišnje izražavalo nameru da zatraži azil.[529] Zakon o azilu izričito predviđa i pravo lica koje traži azil na kontakt s ovlašćenim službenicima UNHCR u svim fazama postupka azila (čl. 12), ali osobe koje traže azil na aerodromu u Beogradu nemaju u praksi mogućnost kontakta s UNHCR.

Pripadnici MUP koji stupaju u kontakt sa strancima na graničnoj liniji moraju da budu odgovarajuće obučeni za postupanje s tražiocima azila kao posebno ranjivom kategorijom migranata kao i za prepoznavanje nihove namere da traže azil. Zbog toga je naročito zabrinjavajući podatak da je ustaljena praksa dela Uprave pogranične policije na graničnoj liniji između Srbije i Mađarske prema kojoj se osobe koje mole za zaštitu od vraćanja u treću zemlju gde strahuju da će biti žrtve različith oblika progona ne smatraju tražiocima azila, osim ako izričito ne izgovore reč „azil".[530]

Rad službenika granične policije koji stupaju u kontakt s iregularnim migrantima, odnosno način na koji granični organi ispunjavaju svoju obavezu da tražiocima azila omoguće pristup redovnom postupku za dobijenje azila morao bi biti podvrgnut nezavisnom monitoringu, koji bi mogle da vrše nevladine organizije, kao što je već praksa u državama u regionu.[531]

U skladu s Konvencijom o statusu izbeglica (čl. 31) i Zakonom o azilu (čl. 8) osobe koje traže azil ne bi trebalo da budu sankcionisane za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji, pod uslovom da bez odlaganja podnesu zahtev za dobijanje azila i da pruže valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak. Prema tvrdnjama stranaca koji su sankcionisani zatvorskom kaznom zbog ilegalnog prelaska državne granice ili nedozvoljenog boravka na teritoriji Republike Srbije policija pokreće prekršajne postupke i prema migrantima koji u trenutku hapšenja izraze nameru da zatraže azil.[532] Namera osoba koje traže azil može biti prepoznata u postupku pred prekršajnim sudijom, koji bi tada mogao da obustavi postupak i uputi

527 Obaveza da se suzdrži od vraćanja koja proističe iz članova 3 i 1 Evropske konvencije, prostire se i na osobe koje se nalaze u tranzitnoj zoni aerodoroma i koje nisu „tehnički stupile na teritoriju" Srbije, vidi *D. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECHR, App. No. 30240/96 (1997).

528 Na osnovu „džentlmenskog sporazuma" iz 1969, UNHCR je od 1976. do 2008. godine u Srbiji odlučivala o zahtevima za dobijanje azila pronalazila države koje će prihvatititi osobe kojima je odobrila zaštitu.

529 *Srbija kao zemlja azila*, st. 14.

530 Izvor: službenik MUP prilikom posete graničnom prelazu Horgoš 22. jun.

531 Vidi više o monitoringu granica u Centralnoj Evropi na http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/monitoring-the-border.html; više o monitoringu granica u Hrvatskoj vidi na http://www.mup.hr/main.aspx?id=79225.

532 Vidi više u *Izveštaj: jul – oktobar 2012; Srbija kao zemlja azila,* para. 13.

ih da podnesu zahtev za azil.[533] Do početka okotobra ove godine više od 2.600 osoba[534] osuđeno je zbog nezakonitog ulaska, odnosno boravka na teriotoriji Republike Srbije,[535] a u svega 3 slučaja je prepoznata namera osoba koje traže azil i postupak je okončan. Sudijama prekršajnih sudova bi trebalo obezbediti obuke o pravu azila, kako bi bili u mogućnosti da prepoznaju nameru osoba da traže azil, te kako bi reagovali na odgovarajući način u slučajevima kada takvu nameru prepoznaju.[536]

Kancelarija za azil najčešće omogućava registraciju, odnosno podnošenje zahteva za azil po pravilu samo onim osobama koje se nalaze u centrima za azil, i isključivo oni koji su smešteni u centrima za tražioce azila uživaju neometan pristup proceduri za dobijenje azila.[537] Osobe koje zbog nedostatka smeštajnih kapaciteta borave u privatnom smeštaju koji sami plaćaju ili oni koji su bez skloništa i borave na otvorenom, uskraćeno je pravo na pristup postupku za dobijanje azila. U tri slučaja kada je Kancelarija odobrila zahteve za azil, radilo se o tražiocima koji nisu boravili u Centrima, ali su oni legalno boravili na teritoriji Republike Srbije u dužem vremenskom periodu pre podnošenja zahteva, ili su legalno boravili kod poznanika, građana Srbije.[538] Stranci koji su dobili potvrdu o izraženoj nameri da zatraže azil i čekaju da se oslobodi mesto u nekom od centara, mogu biti deportovani iz Srbije ukoliko im se u roku od 72 sata ne obezbedi smeštaj. Po isteku roka od 72 sata, naime, stranac koji nema drugi osnov po kome bi mogao zakonito da boravi na teritoriji Srbije može biti prekršajno kažnjen i može mu biti naloženo udaljenje s teritorije Republike Srbije.[539] Prema saznanjima kojima raspolaže Beogradski centar, državni organi ne sprovode postupke deportacije prekršajno kažnjenih osoba, što je svakako ohrabrujuće, ali tražioci azila koji nisu uspeli da se smeste u centru za azil u zakonom predviđenom roku strahuju od masovnih deportacija autobusima na teritoriju Republike Makedonije koje navodno sprovodi policija.[540]

---

533 Za primer dobre prakse vidi rešenje Prekršajnog suda u Preševu, od 11.3.2009, dostupno na: http://azil.rs/documents/category/odabrane-presude. Prema nekim izvorima prekršajne sudije su licima koja su izrazila nameru davala uputsvo da azil mogu da zatraže tek nakon što izdrže kaznu zatvora, vidi *Izveštaj: jul – oktobar 2012*.

534 Podatak dobijen na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, i obuhvata statistike svih prekršajnih sudova.

535 Zakon o zaštiti državne granice čl. 65, st. 1, t. 1 i 4; Zakon o strancima čl. 85, st. 1, t. 3.

536 U *Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije* za 2012. godinu takođe se ističe potreba za razvijanjem stručnosti sudija upravnih sudova u oblasti azila, dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf.

537 Postupak za dobijanje azila počinje trenutkom podnošenja zahteva za azil, a ne trenutkom izražavanja namere.

538 Rešenja MUP RS– Odsek za azul br. 03/9-26-2324/11 od 19.12.2012, br. 03/9-4-26-2326/11 od 20.12.2012, br. 03/9-26-17/12 od 6.12.2012.

539 Zakon o strancima (*Sl. glasnik RS,* 97/08) čl. 42 i 85.

540 Saznanja do kojih su pravnici Beogradskog centra za ljudska prava došli prilikom razgovora s licima koja borave ispred Centra za smeštaj tražilaca azila u Bogovađi tokom 2012. godine, slične navode o masovnim deportacijama potvrđuju i UNHCR, vidi *Srbija kao zemlja azila,* str. 75-6, i druge NVO, vidi *Izazovi prisilnih migracija,* str. 10.

13.2.1. Načela

Načela iz glave II Zakona o azilu propisuju proceduralne garancije koje se primenjuju u postupku razmatranja zahteva za azil – načelo neposrednosti, načelo informisanja, načelo poverljivosti i besplatne pravne pomoći kao i načelo besplatnog prevođenja. Tražilac azila ima pravo na besplatnu pravnu pomoć i zastupanje od strane UNHCR i nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama (čl. 10). Besplatnu pravnu pomoć tokom 2012. godine pružale su dve NVO: Beogradski centar za ljudska prava[541] i Centar za zaštitu i pomoć tražilaca azila (APC).[542] Načelo besplatnog prevođenja (čl. 11) na jezik države porekla, odnosno na jezik koji razume, dosledno se poštuje zahvaljujući sredstvima UNHCR, dok se iz Budžeta Srbije još uvek ne izdvajaju nikakva sredstva za tu namenu.[543] Iako garantovano članom 14 Zakona, načelo rodne ravnopravnosti prema kom svaki tražilac azila ima pravo da bude saslušan od strane osobe istog pola, odnosno uz pomoć prevodioca ili tumača istog pola se po pravilu ne poštuje. Ne može se, međutim, reći da je nepoštovanje ovog načela nužno protivzakonito, s obzirom da Zakon jasno propisuje da se od ovog načela može odstupiti kada nije moguće obezbediti službenika istog pola ili je to skopčano sa nesrazmernim teškoćama za organ koji vodi postupak za dobijanje azila. Utisak je, ipak, da je ova „nemogućnost" u velikoj meri prouzrokovana kadrovskom politikom samih nadležnih službi. Naime, prevodioci koje upošljava MUP uvek su muškarci, iako postoje adekvatni prevodioci ženskog pola, a među službenicima Kancelarije za azil ima pripadnika oba pola, ali se prilikom raspodele predmeta ne vodi računa o ovom načelu.[544]

Podaci o licu koje traži azil, do kojih se dođe tokom postupka azila, predstavljaju službenu tajnu i mogu biti dostupni samo zakonom ovlašćenim licima (čl. 18).[545] Ustavni sud je imajući u vidu značaj koji odluka o ustavnoj žalbi[546] koju je podneo jedan tražilac azila u Srbiji ima za zaštitu Ustavom garantovanih ljudskih prava, odlučio da istu objavi u *Sl. glasniku*, ali tom prikikom nisu prikriveni lični podaci tražioca azila, kao ni pojedinačne okolnosti njegovog zahtva, ni okolnosti zbog kojih traži azil, iako je postupak za dobijanje azila još uvek bio u toku. Ovim postupkom Ustavni sud se oglušio o načelo poverljivosti iz Zakona o azilu i ugrozio bezbednost tražioca azila.

---

541 Vidi više na www.azil.rs.

542 Vidi više na www.apc-cza.org.

543 *Srbija zemlja azila,* str. 18.

544 Na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2012. godine.

545 Podaci o tražiocima azila ne smeju se otkriti državi porekla lica koje traži azil, osim ako ga po okončanju postupka i odbijanju zahteva za azil treba prinudno vratiti u zemlju porekla.

546 Odluka u predmetu, Už-5331/2012 od 28.12.2012, para.12.

13.2.2. Prvostepeni postupak

Celokupan prvostepeni postupak i sve odluke povodom zahteva za azil i prestanka tog prava u nadležnosti su Kancelarije za azil. Postupak za dobijanje azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil na propisanom obrascu koji je moguće dobiti samo od ovlašćenog službenika Kancelarije za azil (čl. 25). U praksi, međutim, zahtev za azil se daje na zapisnik službenom licu.[547] Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil saslušava tražioce azila kako bi utvrdio sve činjenice od značaja za odlučivanje o zahtevu za azil, a posebno identitet, razloge na kojima se zasniva zahtev za azil, kretanje nakon napuštanja države porekla, kao i da li je osoba već tražila azil u nekoj drugoj državi (čl. 26).

Kancelarija za azil može doneti odluku kojom usvaja zahtev za azil i strancu priznaje pravo na utočište ili dodeljuje subsidijarnu zaštitu, ili odluku kojom odbija zahtev za azil i nalaže strancu da, ukoliko nema drugi osnov za boravak, u određenom roku napusti teritoriju Republike Srbije. U zakonom utvrđenim slučajevima Kancelarija za azil može doneti odluku da se postupak za davanje azila obustavi (čl. 27). Kancelarija za azil može, uz ispunjenje zakonom propisanih uslova, odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li osoba koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila (čl. 33).[548]

Protiv prvostepenih odluka donetih u postupku azila, žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke (čl. 35).

13.2.3. Postupci po žalbi

Komisija za azil koja odlučuje u drugom stepenu po žalbama na odluke Kancelarije za azil, sastoji se od 9 članova koje imenuje Vlada na četiri godine. ZoA propisuje da Komisija donosi odluke većinom glasova (čl. 20), ali ne rok za njeno donošenje.[549] Mandat prvoizabrane Komisije[550] je istekao 17. aprila 2012. godine, a nova Komisija je formirana tek 20. septembra 2012. godine.[551] Delimično je prihvaćen predlog nevladinih organizacija i u Komisiju je uvršćen jedan predstavnik akademske zajednice s iskustvom u zaštiti ljudski prava. S druge strane, nije usvojen predlog da se u Komisiji nađu i predstavnici nevladinih organizacija koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava.[552] O žalbama na prvostepene odluke

547 Na osnovu iskustva pravnika Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2012. godine.

548 Vidi više II.13.3.4.

549 Shodno bi trebalo primeniti opšti rok od 60 dana propisan Zakonom o upravnom postupku (čl. 208).

550 Odluka Vlade Republike Srbije o imenovanju članova Komisije, br. 119–1643/2008 od 17. aprila 2008. godine (*Sl. glasnik RS*, 42/08).

551 Rešenje Vlade Republike Srbije o imenovanju predsednika i članova komisije za azil, br. 119-6141/2012, od 20. septembra 2012. godine.

552 Vidi „Saopštenje povodom isteka mandata članova Komisije za azil," od 12. aprila 2012, dostupno na http://azil.rs/news/view/saopstenje-povodom-isteka-mandata-clanova-komisije-za-azil.

koje je Kancelarija za azil donela periodu od 17. aprila do 20. septembra, nije imao ko da odluči, međutim Ustavni sud Srbije ne smatra da je time bilo prekršeno pravo na pristup delotvornom pravnom leku.[553]

Protiv odluke Komisije za azil moguće je pokrenuti postupak pred Upravnim sudom koji odluku o tužbi donosi u sudskom veću od trojice sudija. Do sada se Upravni sud pretežno ograničavao na ispitivanje proceduralne ispravnosti postupka za dobijanje azila.[554]

13.2.4. Primena koncepta sigurne treće zemlje i kršenje zabrane vraćanja

Osim zabrane *refoulement* iz Konvencije o statusu izbeglica (čl. 33),[555] nadležne organe obavezuje i zabrana proterivanja i vraćanja osoba protiv njegove volje na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova iz člana 6 ZoA.

Prema Zakonu, država može, između ostalog, odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li osoba koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila koristeći se konceptima sigurne treće zemlje i sigurne države porekla (čl. 2 i 33). Od suštinskog je značaja da se u svim ovim slučajevima država uveri da zaštita koju tražilac azila može uživati u drugoj državi jeste zaista i delotvorna, i u svakom slučaju se licu koji traži azil mora pružiti mogućnost da opovrgava navode o sigurnosti te druge države u njegovom ili njenom slučaju.

Od ključnog je značaja za pravičnost i efikasnost postupka za dobijanje azila da organ koji odlučuje o žalbi bude različit i nezavisan od organa koji je doneo prvostepenu odluku (vidi UNHCR, *'Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)' in Global Consultations on International Protection (31 May 2001),* UN Doc. EC/GC/01/12, para. 43). Za predsednika Komisije imenovan je pomoćnik načelnika Uprave granične policije MUP, u čijem je sastavu i organ koji je doneo prvostepenu odluku koja se preispituje po žalbi, što može dovesti u sumnju nezavisnost ovog organa prilikom donošenja odluka, *Srbija kao zemlja azila,* st. 45.

553 Odluka u predmetu, Už-5331/2012 od 28.12.2012, para. 6.

554 Tokom 2011. i u prvoj polovini 2012. godine Upravni sud nije doneo nijednu presudu kojom je usvojio tužbeni zahtev. Dve odluke prvoizabrane Komisije Upravni sud je poništio zbog formalnih nedostataka zapisnika o većanju i glasanju članova Komisije, *Izazovi prisilnih migracija,* str. 26. Sud je tokom 2011. doneo samo jednu meitornu odluku (vidi više u *Izveštaj 2011,* I.4.16.2.4.). Odabrane odluke upravnog suda dostupne su na: http://azil.rs/documents/category/odabrane-presude.

555 Zabrana proterivanja (*non-refoulement*) podazumeva zabranu prebacivanja lica u državu gde njemu ili njoj preti stvarna opasnost od ozbiljnog kršenja ljudskih prava, ili od daljeg prebacivanja u treću državu gde bi to lice bilo izloženo istim takvim pretnjama. Poštovanje principa *non-refoulement* obuhvata i obavezu države da učini sve što je njenoj moći da spreči da tražilac azila bude vraćen u zemlju porekla bez supstancijalnog ispitivanja zahteva za azil – tzv. direktni *refoulement,* kao i premeštanje tražioca azila u treću zemlju, koja će ga zatim poslati dalje, u mesto gde strahuje od progona – tzv. indirektni *refoulement*.

Praktično od početka primene ZoA, nadležni organi sistematski zloupotrebljavaju pravilo sigurne zemlje primenjujući skoro po automatizmu[556] Odluku Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država.[557] Prema tumačenju organa koji odlučuju o zahtevima za azil, da bi zahtev bio meritorno razmatran, tražilac azila bi u Srbiju trebalo da dođe leglano s vizom u važećem pasošu ili s teritorije neke od zemalja koja nije proglašena sigurnom Odlukom Vlade. Tokom 2012. godine po prvi put je Kancelarija za azil, u 3 slučaja, donela odluke kojima se usvaja zahtev za azil, međutim u sva 3 slučaja se radi o tražiocima azila koji su na teritoriju Republike Srbije došli legalno, s važećim dokumentima, avionim ili su već duže vreme legalno boravili na njenoj teriotriji kada je došlo do izbijanja oružanih sukoba i političkih promena u zemljama njhovog porekla, te nije bilo mesta primeni koncepta sigurne treće zemlje.[558] Kako su države s kojima se Srbija graniči, tj. one preko kojih skoro svi tražioci azila stižu u Srbiju, proglašene sigurnim, ovo je nemoguć uslov koji obesmišljava ceo postupak za ostvarivanje prava na azil u Republici Srbiji.

Problematično je, pre svega, usvojeno rešenje prema kome se pojam sigurne treće države zasniva na jednostranoj odluci Vlade, koja je doneta 2009. godine i koja od tada nije revidirana. Prilikom sastavljanja liste Vlada nije pribavila prethodne garantije da se u zemljama koje proglašava za sigurne zahtevi za azil ispituju u efikasnom i pravičnom postupku, već se rukovodila isključivo kriterijumima da li je država članica Konvencije iz 1951, da li je na snazi bezvizni režim sa Srbijom i uzimajući u obzir jedino mišljenje Ministarstva spoljnih poslova.[559] Odluku kojom se određuju sigurne treće zemlje trebalo bi periodično preispitivati imajući u vidu društvenu situaciju i stepen zaštite prava tražilaca azila u pojedinim državama, odnosno uzimajući u obzir stavove Evropskog suda za ljudska prava,[560] mišljenja UNHCR i izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija, kao što su Savet Evrope[561] ili međunarodne nevladine organizacije koje se bave pitanjima međunarodne zaštite izbeglica i tražilaca azila.

Odredbe ZoA bi trebalo tumačiti tako da činjenica da je neka zemlja proglašena za sigurnu Odlukom o sigurnim trećim zemljama, predstavlja oborivu pretpo-

556 Tokom 2011. godine Kancelarija za azil je odlučila o 55 zahteva za azil, ali je samo u dva slučaja zahtev meritorno razmatran.

557 *Sl. glasnik RS*, 67/09. Beogradski centar za ljudska prava podneo je inicijativu za ocenu ustavnosti ove odredbe o kojoj Ustavni sud Srbije još uvek nije odlučio.

558 Rešenja MUP RS– Odsek za azil br. 03/9-26-2324/11 od 19.12.2012, br. 03/9-4-26-2326/11 od 20.12.2012, br. 03/9-26-17/12 od 6.12.2012.

559 *Serbia Revisited,* str. 7.

560 Npr. sigurnom je proglašena Grčka koja se ne smatra sigurnom trećom zemljom nakon odluke u predmetu *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, ECtHR, App. No. 30696/09 (2011).

561 Tako npr. Belorusija je spornom Odlukom proglašena za sigurnu državu porekla iako je 1997. godine suspendovana iz članstva u Savetu Evrope zbog niskih standarda zaštite ljudskih prava, dok u međuvremenu se situacija u ovoj zemlji dodatno pogoršavala, vidi npr. Parlamentarna skupština Saveta Evrope, *The situation in Belarus,* AS/Pol (2012) 29, od *3.* oktobra 2012.

stavku, odnosno organ koji odlučuje u postupku azila ne sme da se zadrži samo na pretpostavci da će se prema podnosiocu zahteva u trećoj zemlji postupati u skladu sa standardima Konvencije o statusu izbeglica, već mora da utvrdi na koji način vlasti sigurne treće zemlje primenjuju svoje propise.[562] Prilikom donošenja odluke organi koji odlučuju o zahtevu za azil bi u obzir morali da uzmu sve relevantne izvore poput izvestaja UNHCR, nevladinih organizacija, ili odluke međunarodnih sudskih tela za zaštitu ljudskih prava na prvom mestu Evropskog suda za ljudska prava. Ovaj stav zauzeo je i Ustavni sud Srbije koji, iako još uvek nije utvrdio povredu *non-refoulement* načela ni u jednom slučaju, ističe da zabrana proterivanja i druge relevantne odredbe Zakona o azilu „upućuju na zaključak da se lista sigurnih trećih država, pored ostalog, formira i na osnovu izveštaja i zaključaka Kancelarije Visokog komesarijata za izbeglice. Takođe, ovaj sud ocenjuje da izveštaji te organizacije doprinose korigovanju postupanja nadležnih organa Republike Srbije u primeni Zakona o azilu, u tom smislu da se zahtev za azil neće odbaciti iako osoba dolazi iz sigurne treće države koja je na listi Vlade, ukoliko ta država postupak azila primenjuje na način suprotan Konvenciji."[563]

13.2.5. Statistike i opšta ocena

Od 1. januara do 31. decembra 2012, ukupno 2.723 osoba je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji.[564] U istom periodu je registrovan je 601 tražilaca azila i podneto je 336 zahteva za azil. Kancelarija za azil je tokom ove godine donela 64 rešenja kojima su odbačeni zahtevi za azil, 3 odluke o dodeljivanju azila i 350 zaključaka o obustavi postupka, nije bilo odbijenih zahteva.[565] Tokom 2012. godine Komisiji za azil je podneto 56 žalbi, 22 su odbijene, 27 je usvojeno, dok o 7 nije bilo odlučeno do kraja godine. [566]

Na osnovu prikupljenih podataka, analize pravnih propisa i njihove primene u praksi, opšti utisak je da je sistem azila u Srbiji neefikasan. Zakonom garantovana prava su iluzorna jer se zahtevi tražioca azila ne ispituju meritorno. U praksi se ne poštuje zabrana vraćanja tražilaca azila u treće zemlje usled formalističkog i mehaničkog primenjivanja rigidnih pravnih normi, čime se omogućava lančani *refolement* odnosno vraćanje tražilaca azila do teritorija trećih država gde postoji stvarna opasnost da budu izloženi progonu, nečovečnom postupanju i drugim teškim obli-

562 Vidi *MSS protiv Belgije i Grčke,* ECtHR, App. No. 30696/09 (2011).

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

564 Podaci dobijeni iz kancelarije UNHCR u Beogradu. Od toga 292 na graničnoj liniji, 2392 u područnim policijskim upravama, 34 u Centru za smeštaj maloletnih stranaca, i 5 u Prihvatilištu za strance – Podaci dobijeni od Kancelarije za azil Ministarstva unutrašnjih poslova.

565 Podaci dobijeni od Biroa za informacije od javnog značaja pri Kabinetu ministra unutrašnjih poslova.

566 Podatak dobijen od Biroa za informacije od javnog značaja MUP Srbije 26. februara 2013. godine.

cima kršenja ljudskih prava.[567] Visoki Komesarijat za izbeglice UN je upozorio da s ozbirom na trenutno stanje u sistemu azila, Srbiju ne bi trebalo smatrati sigurnom trećom zemljom i pozvao države članice Konvencije da tražioce azila ne vraćaju u Srbiju po tom osnovu.[568]

13.3. Ostvarivanje prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita

Ova prava regulisana su glavom VI Zakona, u kojoj su odredbe koje se odnose na pravo na boravak, smeštaj, osnovne životne uslove, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje. Ipak, i ovde se mogu uočiti određeni nedostaci, među kojima je najznačajniji što se određena prava garantuju osobama kojima je priznato pravo na utočište, ali ne i onima kojima je odobrena supsidijarna zaštita.[569]

13.3.1. Smeštaj

Ustanove nadležne za smeštaj tražilaca azila, do donošenja konačne odluke o njihovom zahtevu, su centar za azil u Banji Koviljači i u Bogovađi, koji se nalaze u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i finansiraju se iz budžeta Republike Srbije. Podzakonskim aktima su podrobnije uređena pojedina pitanja od značaja za rad ovih centara.[570] U Centar u Banji Koviljači moguće je smestiti najviše 85 osoba, a u Centar u Bogovađi 150, mada se u centre smešta i do 98 odnosno 213 ljudi.[571] Prilikom smeštaja prednost se daje porodicama sa decom i osobama sa zdravstenim problemima. Radi se o centrima otvorenog tipa u kojima su uslovi smeštaja zadovoljavajući.

Kapacitet ovih centara ne zadovoljava sadašnje potrebe, tako da svakodnevno između 30 i 195 tražilaca azila ostaje nezbrinuto. Iako je problem smeštajnih kapaciteta tokom marta 2012. godine bio naizgled konačno rešen,[572] već od juna meseca veliki broj, čak i do dve stotine tražilaca azila boravi na otvorenom u šu-

567 Vidi slične ocene u *Srbija kao zemlja azila* i *Serbia as a Safe Third Country*.

568 *Srbija kao zemlja azila*, para. 4.

569 Vidi više u *Izveštaj 2011,* I.4.16.2.5.

570 Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil (*Sl. glasnik RS*, 93/08); Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, 31/08); Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil (*Sl. glasnik RS*, 44/08); Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, 31/08); pravilnik o kućnom redu u Centru za azil (*Sl. glasnik RS*, 31/08).

571 Statistike Beogradskog centra za ljudska prava, informacije prikupljane od nadležnih organa jednom nedeljno tokom 2012. godine.

572 Do marta je na smeštaj u Centru u Banji Koviljači čekalo od 70 do 145 ljudi svaki dan. Uprava Centra u Banji Koviljači vodila je urednu evidenciju osoba koje čekaju da budu smeštene i izdavala im belešku da su u zakonskom roku od 72 sata pokušali da se smeste u Centru. Više o smeštenim van Centra u Banji Koviljači vidi *Izveštaj 2011,* II.4.7.

mama u okolini Centra za smeštaj tražilaca azila u Bogovađi.[573] Komesarijat za izbeglice ne obezbeđuje im nikakvu vrstu prinudnog smeštaja, ni humanitarne pomoći, iako među njima povremeno ima maloletnika bez pratnje, trudnica, porodica s malom decom i osoba kojima je potrebna medicinska nega.[574] U Centru za azil u Bogovađi, osim nedovoljnih kapaciteta za smeštaj, postoji i problem u organizaciji samog smeštaja tražilaca azila, neblagovremenog ukazivanja medicinske pomoći, uskraćivanje obroka i smeštaja tražiocima azila koji povrede pravila kućnog reda.

U javnosti se spekulisalo da je Vlada Republike Srbije svojom odlukom Komeserijatu za izbeglice dala na korišćenje kasarnu blizu Mladenovca u selu Mala Vrbica,[575] koja je trebalo da bude renovirana za potrebe smeštaja tražilaca azila.[576] Nakon protesta građana, skupština opštine je donela odluku o protivljenju izgradnje centra za azil na teritoriji opštine Mladenovac.[577] Iako su budžetska sredstva za trajno rešenje smeštaja tražilaca azila data Komesarijatu za izbeglice još 2011. godine,[578] nema najave da će uskoro početi izgradnja ovog objekta.

13.3.2. Integracija

Zakon o azilu predviđa uopštenu obavezu Republike Srbije da u okviru svojih mogućnosti obezbedi uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogući naturalizaciju izbeglica (čl. 46). Za sada ništa nije učinjeno na stvaranju uslova za integraciju, nisu izdvojena budžetska sredstva za tu namenu, ali je usvajanjem Zakona o upravljanju migracijama[579] utvrđena nadležnost Komesarijata za izbeglice za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita (čl. 15 i 16).

13.4. Maloletni tražioci azila bez pratnje[580]

U skladu sa međunarodnim standardima, Zakon o azilu utvrđuje načelo posebne brige o tražiocima azila sa posebnim potrebama među kojima su i maloletnici i deca odvojena od roditelja ili staratelja (čl. 15). U Srbiji nema posebnih normi

573 Uprava Centra u Bogovađi ne vodi evidenciju lica koja čekaju da budu smeštena u Centru.

574 Na osnovu podataka koji su prikupili pravnici Beogradskog centra za ljudska prava koji su pružali pravnu pomoć tražiocima azila tokom 2012. godine.

575 Odluka Vlade nije dostupna, ali je predstavnik Komeserijara za izbeglice potvrdio da će deo kasarne u Maloj Vrbici biti renoviran za potrebe smeštaja tražilaca azila na okruglom stolu „Ka evropeizaciji Srbije – monitoring uspostavljenih politika i praksi u oblastima azila i readmisije u Republici Srbiji“, održanom 30. avgusta u organizaciji Grupe 484.

576 *Izazovi prisilnih mogracija,* str. 29.

577 *B92,* 15. maj. Vidi i članak „Neizvesnost u Vrbici“, od 16. maja na: www.mladenovac.rs.

578 *Izveštaj 2011,* str. II.4.6.

579 *Sl. glasnik RS,* 107/12.

580 Maloletnik bez pratnje je stranac koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema ili je nakon ulaska u nju, ostao bez pratnje roditelja ili staratelja (čl. 2 ZoA).

ili usvojenih protokola za potvrđivanje starosti tražioca azila.[581] Kada se tražilac azila izjasni kao maloletno lice, MUP kontaktira mesno nadležni centar za socijalni rad, koji mu određuje privremenog staratelja. U pratnji staratelja maloletno lice se sprovodi u Zavod za vaspitanje dece i omladine „Vasa Stajić" u Beogradu i Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu, u kojima se nalaze posebne radne jedinice za brigu o maloletnim tražiocima azila zatvorenog tipa. U zavodima im se određuje novi staratelj i daje im se mogućnost da se izjasne da li žele azil u Srbiji, ukoliko ne zatraže azil vraćaju se na granicu zemlje iz koje su došli na teritoriju Srbije.[582] Maloletni stranci bez pratnje koji zatraže azil se potom upućuju u centre u Banji Koviljači i Bogovađi, gde borave tokom trajanja postupka za dobijanje azila.

Centar za socijalni rad, u skladu s načelom zastupanja maloletnika bez pratnje (čl. 16), pre podnošenja zahteva za azil određuje staratelja. Preporučljivo bi bilo da se maloletnicima odredi staratelj koji će biti posebno obučen za rad s maloletnim migrantima bez pratnje. Staratelj mora prisustvovati saslušanju maloletnika bez pratnje, i ova odredba se u praksi dosledno poštuje.

Zavodu u Nišu može biti smešteno do 8 maloletnih tražilaca azila, oni su smešteni u posebnoj prostoriji koja je u veoma lošem stanju.[583] Uslovi smeštaja u ovom Centru su sasvim neodgovarajući na šta je ukazao i Komitet protiv mučenja Saveta Evrope.[584] Tokom dana maloletni tražioci azila mogu koristiti sportske terene i boraviti u dvorištu ove ustanove, ali se u Zavodu ne sprovode organizovani programi za maloletne tražioce azila. U Zavodu u Beogradu ima mesta za 12 maloletnih tražilaca azila i uslovi smeštaja su zadovoljavajući.

U oba centra postoje uslovi isključivo za prijem dečaka, što se pravda činjenicom da među malolenim tražiocima azila bez pratnje praktično i nema devojčica.[585] Ishrana u Zavodu je posebno organizovana u skladu sa verskim običajima maloletnih stranaca. Maloletnici imaju slobodu kretanja u krugu Zavoda, dok Zavod mogu da napuštaju samo u pratnji staratelja.

---

581 *Serbia As A Safe Third Country,* str. 10.

582 Vidi više u *Izveštaj: Položaj tražioca azila u Srbiji (januar – jun 2012)*, dostupan na: http://azil.rs/doc/izvestaj_januar_jun_2012_BCHR.pdf.

583 *Izveštaj: Položaj tražioca azila u Srbiji (januar – jun 2012)*, dostupan na: http://azil.rs/doc/izvestaj_januar_jun_2012_BCHR.pdf.

584 Izveštaj je dostupan na srpskom jeziku na http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2012-17-inf-srb.pdf. Republika Srbija u svom odgovoru na Izveštaj CPT navela je da se slaže sa ocenama i da „u zavisnosti od obima sredstava u Budžetu za 2012. godinu, Ministarstvo će opredeliti sredstva za potrebe saniranja i adaptacije" radne jedinice Centar za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje roditelja odnosno staratelja u Nišu. (stav 149 Odgovora Republike Srbije). Ipak, sredstva za renoviranje prostorija za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje u Nišu neće biti izdvojena iz budžeta, već će radove finansirati UNHCR.

585 *Status of Asylum Seekers in Serbia (July-October 2012)*, dostupan na: http://www.azil.rs/doc/ENG_ASYLUM_3_FINAL_rev.pdf.

13.5. Preporuke

1. Uspostaviti programe obuke za policijske službenike o pravu azila i o postupanju s tražiocima azila, kao ranjivom grupom.
2. Uspostaviti nezavisan monitoring obezbeđivanja pristupa proceduri za dobijanje azila na graničnim prelazima.
3. Uspostaviti programe obuke o pravu azila za sudije prekršajnih sudova.
4. Osigurati dosledno poštovanje pravila o nekažnjavanju tražilaca azila za nedozvoljen prelazak državne granice.
5. Omogućiti tražiocima azila neometan pristup teritoriji i proceduri za dobijanje azila.
6. Omogućiti registraciju evidentiranih tražioca azila koji zbog nedostataka smeštajnih kapaciteta nisu smešteni u centrima za azil.
7. Odrediti rok u kom se registrovanim tražiocima azila moraju izdati lične karte
8. Obezbediti budžetska sredstva za troškove prevođenja u postupku azila.
9. Obezbediti dosledno poštovanje načela rodne ravnopravnosti u postupku azila – angažovanjem prevodioca oba pola i prilikom raspodele predmeta službenicima Kancelarije za azil.
10. Osigurati doslednu primenu zabrane prislinog vraćanja/udaljavanja (*non-refoulement*) u skladu s međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava.
11. Ustanoviti odgovarajuće kriterijume za ažuriranje liste sigurnih trećih zemalja i revidirati listu koja trenutno važi.
12. Obezbediti adekvatan smeštaj za sve tražioce azila.
13. Obezbediti uslove za integraciju osoba kojima je odobren azil ili privremena zaštita.

14. Pravo na obrazovanje

14.1. Opšte

Ustav Republike Srbije propisuje da svako ima pravo na obrazovanje i da je osnovno obrazovanje obavezno. Osnovno i srednje obrazovanje su besplatni. (čl. 71). Ustav propisuje i da svi građani imaju, pod jednakim uslovima, pristup visokoškolskom obrazovanju, kao i da država omogućuje uspešnim i nadarenim učenicima slabijeg imovnog stanja besplatno visokoškolsko obrazovanje, u skladu sa zakonom. Ustavni sud do sada nije imao prilike da se bavi ustavnim žalbama u vezi sa pravom na obrazovanje.

Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja[586] obezbeđeni su preduslovi za nesegregirano uključivanje dece u obrazovanje i kontinuirano školovanje, produženo je trajanje obaveznog i besplatnog pripremnog predškolskog programa sa šest na devet meseci, zakonski je regulisan inkluzivan pristup obrazovanju i predviđeni su mehanizmi podrške za decu i nastvano osoblje. Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju,[587] daje se prioritet pri upisu dece iz osetljivih grupa a omogućena je i realizacija posebnih, specijalizovanih i alternativnih programa. Predškolski program za decu do 6 godina nije obavezan, a prevoz dece i pratioca obezbeđuju lokalne samouprave.

Zakonom o učeničkom i studentskom standardu,[588] uređuju se prava učenika i pitanja studenstkog standarda, osnivanje organizacija i rad ustanova učeničkog i studentskog standarda.

Vlada Srbije je 2010. godine osnovala Savet za unapređenje stručnog obrazovanja i obrazovanja odraslih kojim predsedava Privredna komora Srbije.[589]

Zakoni o obrazovanju sadrže i odredbe kojima se obezbeđuje zaštita grupa i pojedinaca od diskriminacije i zaštita od fizičkog kažnjavanja i vređanja ličnosti učenika. Na ovaj način se u domaći sistem uvode odredbe Konvencije o pravima deteta koje se odnose na nediskriminaciju, zaštitu od zlostavljanja i školsku disciplinu (čl. 2, 19, st. 1 i čl. 28, st. 2 Konvencije UN o pravima deteta).[590] Ove odredbe potkrepljene su i odgovarajućim mehanizmom zaštite i njihova povreda predstavlja osnov za udaljavanje nastavnika, odnosno saradnika iz nastave (čl. 73, st. 1 Zakona o osnovnoj školi; čl. 80, st. 1 Zakona o srednjoj školi). Ovo je takođe osnov za razrešenje direktora koji ne preduzima mere u slučaju nedoličnog ponašanja nastavnika (čl. 88, st. 3 Zakona o srednjoj školi), a propisana je i sankcija za školu koja je dužna da plati novčanu kaznu za prekršaj ukoliko na ovakva ponašanja ne reaguje (čl. 109, st. 11 i 12 Zakona o osnovnoj školi; čl. 140, st. 1 i 2 Zakona o srednjoj školi).

Ustav Republike Srbije u članu 72 izričito garantuje autonomiju univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova. Prema ustavnoj odredbi, autonomija visokoškolskih i naučnih ustanova se ogleda u njihovoj samostalnosti u odlučivanju o unutrašnjoj organizaciji i radu (čl. 72, st. 2). Jemči se i sloboda naučnog i umetničkog stvaralaštva (čl. 73 Ustava).

Oblast visokog obrazovanja uređena je Zakonom o visokom obrazovanju[591]. Zakon već u načelnim odredbama utvrđuje da je delatnost visokog obrazovanja od

586 *Sl. glasnik RS*, 72/09 i 52/11.

587 *Sl. glanik RS*, 18/10.

588 *Ibid.*

589 *Prvi nacionalni izveštaj o siromaštvu i socijalnoj isključenosti*, mart 2011, Vlada Srbije, str. 143.

590 Vidi *Campbell i Consans protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. Nos. 7511/76 i 7743/76 (1982). O slučaju telesnog kažnjavanja maloletnika vidi i predmet *Tyrer protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 5856/72 (1978).

591 *Sl. glasnik RS*, 76/05, 100/07, 97/08 i 44/10.

posebnog značaja za Srbiju i da je deo međunarodnog, a posebno evropskog obrazovnog, naučnog, odnosno umetničkog prostora (čl. 2). Visoko obrazovanje zasniva se, između ostalog, i na načelima akademske slobode, autonomije, poštovanju ljudskih prava i građanskih sloboda, uključujući zabranu svih vidova diskriminacije, učešće studenata u upravljanju i odlučivanju, posebno u vezi s pitanjima koja su od značaja za kvalitet nastave (čl. 4).

U 2012. godini, po prvi put je formiran Odbor za prava deteta kao posebno radno telo Narodne skupštine Republike Srbije[592]. Predsednik Odbora je predsednik Narodne skupštine. Pored predsednika Narodne skupštine, Odbor čine potpredsednici Narodne skupštine, predstavnici poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini i predsednik Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva.

Poslovnikom o radu Narodne Skupštine Republike Srbije, u članu 47 se propisuje da Odbor za prava deteta razmatra predloge zakona s aspekta zaštite prava deteta; prati sprovođenje i primenu zakona i drugih akata koji uređuju položaj i zaštitu prava deteta; vrši proveru usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s međunarodnim standardima prava deteta; sarađuje sa nacionalnim i međunarodnim institucijama i telima, kao i lokalnim organima vlasti; inicira izmene i dopune propisa i predlaže donošenje određenih akata i preduzimanje mera zaštite prava deteta; promoviše prava deteta; razmatra i druga pitanja od značaja za prava deteta.

Tokom 2012. godine Republika Srbija započela je proces izrade Drugog i trećeg periodičnog izveštaja o primeni Konvencije o pravima deteta. Polazeći od činjenice da Komitet za prava deteta posebno ceni uključivanje dece u proces izveštavanja, nevladina organizacija Centar za prava deteta je u saradnji sa organizacijom *Save the Children* i grupama dece i mladih iz Beograda, Niša i Užica pripremio „Izveštaj o stanju prava deteta u Republici Srbiji iz ugla dece i mladih".[593] U izveštaju se navodi da se situacija u pogledu odnosa dece i mladih prema ljudskim pravima pogoršala, jer im je ideja o ljudskim pravima manje bilska nego pre 5 godina. Među decom i mladima se povećala podrška o etnički čistoj državi, povećala se netolerantnost i spremnost na nasilje prema pripradnicima drugačije seksualne orjentacije, dečaci su u većoj meri spremni da podrže nasilje, participacija u školi je nedovoljna, a interesovanje učenika za učešće u odlučivanju je izuzetno nisko.

Početkom 2012. godine u javnosti se pojavio Prednacrt zakona o pravima deteta,[594] koji je predstavljao pokušaj Zaštitnika građana da se zaokruži koncept prava deteta u našoj pravnoj praksi. Međutim, stručna javnost, mediji i građani su na prednacrt zakona veoma burno reagovali, najviše zbog zakonskih rešenja koja se tiču zabrane telesnog kažnjavanja dece, odgvornosti roditelja i drugih lica koja učestvuju u vaspitanju i obrazovanju dece.

592 http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/radna-tela-narodne-skupstine.1334.html.

593 Vidi elektronski bilten Centra za prava deteta br. 4 iz 2012. godine.

594 http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/2103.

U konsultativnom procesu o Prednacrtu zakona o pravima deteta, učestvovala su i deca putem fokus grupa.[595] U izveštaju sa konsultativnog procesa, ispostavilo se da među decom i mladima postoje različiti stavovi o primeni telesnog kažnjavanja, pa je tako dosta učesnika u fokus grupama izjavilo da odobrava neke vidove vaspitanja uz pomoć blažih oblika telesnog kažnjavanja. Ipak, svi učesnici daju prednost razgovoru u odnosu na druge vaspitne metode, ali postoje razlike oko toga koliko se to smatra efikasnim. Deca i mladi su na fokus grupama o Prednacrtu zakona o pravima deteta, izjavili da se njihovo mišljenje najviše uvažava u krugu porodice, a najmanje u školama. Posebno su bili zahvalni što su učestvovali i bili pitani za mišljenje oko pomenutog zakona, koji se direktno bavi njima, i istakli da bi voleli da više budu uključeni u proces donošenja zakona koji se bave decom.

Beogradski centar će tokom 2013. godine pratiti proces donošenja Zakona o pravima deteta, i detaljnije analizirati sam zakon kada bude stupio na snagu, što se očekuje u 2013. godini.

Vlada Republike Srbije je sredinom 2012. godine usvojila Strategiju razvoja obrazovanja do 2020 godine.[596] Strategija u fokusu ima povećanje kvaliteta, pravednosti i efikasnosti obrazovnog sistema. Budućom strategijom se između ostalog, definišu mere za rano napuštanje obrazovanja, definiše se politika obrazovanja u skladu sa potrebama tržišta rada, i predviđa se celovita podrška inkluzivnom obrazovanju i uključivanju dece iz marginovalizovanih grupa.

Kako je objavio Republički zavod za statistiku (RZS),[597] na osnovu popisa stanovništva iz 2011. godine, broj osoba bez školske spreme je praktično prepolovljen u odnosu na prethodni popis iz 2002. godine. Trenutno 164.884 građana ili 2,68% stanovništva nema školsku spremu. Visokoobrazovano je 10,59% stanovnika Srbije. Problematičan je, međutim, i dalje visok procenat stanovništva sa nepotpunim osnovnim obrazovanjem, kojih je 11% među stanovništvom starim 15 i više godina, odnosno 677.499 građana, mada je ovaj broj manji nego 2002. godine, kada je bilo preko milion stanovnika sa nepotpunim osnovnim obrazovanjem (16,18%).[598] Najzastupljeniji su građani sa završenom srednjom stručnom spremom, ima ih ko tri miliona ili 48,93%.

Zanimljiv je i podatak u kome se navodi pet opština sa najvećim procentom osoba bez školske spreme i sa nepotpunim osnovnim obrazovanjem: Ražanj (37,92%), Osečina (36,98%), Gadžin Han (35,85%), Rekovac (35,14%) i Crna Trava (34,84%), što ukazuje da se ovim problemom najviše suočavaju najsiromašnije opštine u Srbiji. Najveće učešće osoba sa višim i visokim obrazovanjem je u beogradskim opštinama Vračar (52,34%), Stari grad (50,2%), Savski venac (46,62%), Novi Beograd (40,61%) i opštini Medijana, u Nišu (34,73%).

---

595 U fokus grupama učestvovalo je 779 dece. Vidi više na: http://cpd.cmass3.info/home/news/_params/newsplus_news_id/1122.html.

596 *Sl. gasnik RS*, 107/12.

597 Vidi više na: www.rzs.rs.

598 Preuzeto iz publikacije Republičkog zavoda za statistiku „Stanovništvo prema školskoj spremi, pismenosti i kompjuterskoj pismenosti“, dostupna na www.rzs.rs.

U Srbiji ima 127.463 nepismenih, a preko 80% nepismenih su žene. Zavod za statistiku je istraživanjem iz 2011. godine prvi put obuhvatio i kompjutersku pismenost, odnosno prikupio je podatke o tome da li građani umeju da obrade tekst, tabele, šalju i primaju elektronsku poštu, kao i da li znaju da koriste internet. Istraživanje pokazuje da je skoro polovina građana starosti 15 i više godina kompjuterski pismena i da je učešće muškaraca i žena gotovo izjednačeno.[599]

Savet Evrope je 15. februara 2012. godine usvojio novu strategiju za zaštitu i promociju prava deteta. Strategija pod nazivom Graditi Evropu za i sa decom[600] usvojena je kao odgovor na potrebe koje su izrazile vlade, profesionalci koji rade sa decom, civilno društvo, kao i sama deca, da se postojeći standardi primenjuju. Cilj programa „Izgradnja Evrope za i sa decom" za period 2012–2015. godine je puna implementacija Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta u Evropi kroz postizanje efikasne primene postojećih standarda u oblasti prava deteta.

Koalicija za monitoring prava deteta, koja se bavi unapređenjem prava deteta u Republici Srbiji i koju čine 18 organizacija civilnog društva izradila je Izveštaj o analizi Opštih mera za sprovođenje Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji. Izveštaj predstavlja rezultat procesa koji se realizovao s ciljem ispitivanja i analize koliko se opšte mere za primenu Konvencije o pravima deteta sprovode u Republici Srbiji.[601] Tokom godine Koalicija za monitoring prava deteta u Srbiji[602] je pripremila po prvi put prilog za UPR (Univerzalni periodični izveštaj o stanju prava deteta) koji je prosleđen Savetu za ljudska prava Ujedinjenih nacija.[603]

Između različitih aktivnosti koje je Koalicija sprovodila tokom 2012. godine, realizovane su i akcije zastupanja u vezi sa pravom deteta na dostupnost obrazovanju, tj. besplatnim prevozom za svu decu. S obzirom na to da Ustav Republike Srbije u članu 71 jemči da svako ima pravo na obrazovnje, kao i da je osnovno obrazovanje obavezno i besplatno, Zakon o osnovnoj školi Republike Srbije u članu 138, razrađuje ovu ustavnu normu propisujući da opština, odnosno gradovi obezbeđuju sredstva za prevoz učenika koji su nastanjeni na većoj udaljenosti od 4 km, od sedišta škole ako na toj udaljenosti nema škole, a za učenike sa smetnjama u razvoju obezbeđuje se prevoz bez obzira na udaljenost škole od stana. Koalicija je sprovela

599 *Ibid.*

600 Strategija je dostupna na srpskom jeziku na http://cpd.cmass3.info/home/news/_params/news-plus_news_id/1107.html.

601 Izveštaj je dostupan na sajtu Centra za prava deteta www.cpd.org.rs.

602 Koaliciju za monitoring prava deteta u Srbiji čine organizacije civilnog društva koje se bave unapređenjem ostvarivanja prava deteta u Srbiji. Koaliciju čini 18 organizacija civilnog društva, a svoj rad je započela 2007. godine, izradom Alternativnog izveštaja o implementaciji Konvencije o pravima deteta u Srbiji u periodu od 1992. do 2007. godine. Koaliciji je potom učestvovala u postupku izveštavanja pred Komitetom za prava deteta, bavila se monitoringom preporuka Komiteta za prava deteta. Više o aktivnostima Koalicije možete videti na http://cpd.cmass3.info/home/koalicja.html.

603 Prilog Koalicije za monitoring prava deteta u Srbiji Univerzalnom periodičnom pregledu za Srbiju. možete preuzeti na http://cpd.cmass3.info/home/o_nama.html.

posebno istraživanje u okviru navedene teme koja se tiče ostvarivanja prava na besplatno osnovno obrazovanje u Republici Srbiji. Koalicija je pošla od pretpostavke da bi ovo pitanje bilo naročito osetljivo u najsiromašnijim opštinama Republike Srbije pa su podaci prikupljeni[604] u 46 opština koje spadaju u četvrtu grupu izrazito nedovoljno razvijenih jedinica lokalnih samouprava čiji je stepen razvijenosti ispod 60% republičkog proseka.[605] Dobijeni podaci su ukazali da opštine imaju različit pristup[606] kada planiraju sredstva koja su namenjena podršci obrazovanju i obezbeđivanju prevoza.

Istraživanje je pokazalo da preko 400 đaka pešaka svakodnevno prelazi više od 4 km u jednom pravcu do škole, te stoga obezbeđivanje besplatnog prevoza učenika za siromašne i devastirane opštine predstavlja problem koji zahteva hitnu intervenciju. Za rešenje ovog problema neophodna je puna saradnja svih nivoa vlasti i institucija. Problem koji je uočen ukazuje da opštine prevoz učenika sagledavaju kao socijalnu kategoriju, a ne kao podršku obrazovanju, opštine ne vode adekvatnu evidenciju o broju učenika koji koriste besplatan prevoz, o broju učenika koji pešače više od 4 km niti planiraju sredstva za najekonomičniji prevoz učenika kada ne postoji organizovani javni prevoz.

Stupanjem na snagu Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja septembra 2009. godine, kao i prethodno utvrđenom Mapom puta za inkluzivno obrazovanje, Republika Srbija započela je prvi korak ka unapređivanju dostupnosti obrazovanja kroz pravedniju upisnu politiku čime se obezbeđuje povećanje nivoa uključenosti dece sa smetnjama u razvoju i marginalizovanih grupa u sistem obrazovanja. Na ovaj način zakonom su propisane i mere i instrumenti koji omogućavaju da se svakom detetu sa smetnjama u razvoju prilagodi program po kome će učiti i napredovati u društvu svojih vršnjaka.

Reforma obrazovanja, međutim, izložena je oštroj kritici stručne javnosti. Prema istraživanju Instituta za pedagoška istraživanja,[607] većina prosvetnih radnika u Srbiji smatra da su reforme u obrazovanju bile preambiciozne i da Ministarstvo prosvete nije izvršilo potrebne pripreme za njihovo sprovođenje. U ispitivanju su učestvovala 1.824 prosvetna radnika iz 150 osnovnih škola u našoj zemlji, koji su procenjivali uspešnost tri obrazovne reforme – uvođenje inkluzivnog obrazovanja, stručno usavršavanje nastavnika i školsko razvojno planiranje.

---

604 Članice Koalicje su putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, poslala 46 zahteva. Na zahtev su odgovorile 33 opštine.

605 Prema Uredbi Vlade RS o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2010. godinu, *Sl. glasnik RS*, 51/10. http://www.narr.gov.rs/Pravna%20Akta/Uredba-o-utvrdjivanju-jedinstvene-liste-razvijenosti-regiona-i-jedinica-lokalne-samouprave-za-2010.-godinu.pdf pristupljeno 8.9.2011.

606 Utvrđeno je da se za prevoz učenika planiraju sredstva po različitim budžetskim linijama – 463 – transferi drugim nivoima vlasti, 472 – naknade iz budžeta za porodicu i decu ili 422 – troškovi putovanja, 411 – plate, dodaci i naknade zaposlenih, 424.911 – ostale specijalizovane usluge, 423.911 – ostale opšte usluge.

607 Izvor http://www.ipisr.org.rs/.

Čak 70% prosvetara kaže da ih Ministarstvo nije pitalo šta su najveći problemi u obrazovanju, a između 40% i 50% njih tvrdi da prosvetne vlasti nisu imale dobar uvid u stanje u ovoj oblasti pre pokretanja promena. Prosvetni radnici smatraju da su reforme najvećim delom pokrenute iz političkih razloga i da je inkluzija inicirana zbog pritiska stranih institucija, a najmanje zbog potreba i želja nastavnika.[608]

Promene su sprovođene uglavnom kroz donošenje zakona i propisa i obuka, a prosvetari se slažu da bi reforma bila uspešnija da su u većoj meri postojali praćenje i kontrola, kao i odgovornost nastavnika za sopstveni rad. Polovina prosvetnih radnika misli da obuke za inkluziju i školsko razvojno planiranje nisu bile odgovarajuće, dok svaki treći anketirani kaže da propisi nisu bili dovoljno jasni.

Istraživanje je pokazalo i da su prosvetni radnici nezadovoljni odnosom države prema obrazovanju – 75% smatra da je obrazovanje na margini državnih prioriteta, 86 odsto kaže da izdvajanja za prosvetu nisu dovoljna, a 78% anketiranih veruje da česte promene ministara prouzrokuju diskontinuitet u reformama. Većina zaposlenih u ovoj oblasti takođe je nezadovoljna platom, obimom administrativnog posla, kao i zbog toga što sistem ne prepoznaje i ne nagrađuje kvalitetan rad. Nastavnici, direktori i stručni saradnici iz osnovnih škola probleme vide i u lošoj organizaciji obrazovnog sistema, koji je dodatno opterećen pokretanjem više reformi.[609]

Autori istraživanja ukazali su i na nalaz da 70% anketiranih svoju školu smatra dovoljno organizovanom i efikasnom, te da ustanova u kojoj rade pruža podršku nastavnicima. I pored toga što više od polovine prosvetara kaže da je reforma izneverila njihova očekivanja, 90% je i dalje spremno da aktivno učestvuje u obrazovnim promenama.

14.2. Preporuke

1. Ubrzati reformu stručnog osposobljavanja i usavršavanja profesora i nastavnika u skladu sa standrdima inkluzivnog obrazovanja.
2. Obezbediti neophodne kapaciteite i resurse za sprovođenje delatnosti u obrazovanju za koje su nadležne lokalne samouprave.
3. Uskladiti mrežu matičnih škola i izdvojena odeljenja sa demografskim promenama u društvu.
4. Uvesti sistemske mere za podršku siromašnoj deci u obrazovnom sistemu, npr. obuhvatiti sve razrede programom besplatnih udžbenika.
5. Potrebno je raditi na socijalnoj dimenziji Bolonjskog procesa i unaprediti mere podrške namenjene nedovoljno zastupljenim studentima (siromašnim, studentima sa invaliditetom, Romima).
6. Potrebno je da opštine vode posebne evidencije o broju učenika koji koriste besplatan prevoz, kao i o broju učenika koji pešače više od 4 km, te da u skladu s ovim evidencijama planiraju budzetska sredstva za prevoz učenika kada ne postoji organizovani javni prevoz.

608 Izvor http://www.naslovi.net/2012-06-30/danas/nastavnici-razocarani-reformom-obrazovanja/3606401

609 *Ibid.*

15. Pravo na rad

15.1. Opšte

Srbija je članica Međunarodne organizacije rada i ratifikovala je veliki broj konvencija usvojenih pod okriljem ove organizacije,[610] među kojima su i Konvencija br. 122 o politici zapošljavanja[611] i Konvencija br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja,[612] Konvencija br. 100 o jednakosti plata i nagrađivanja za jednak rad, kao i mnoge druge.

Prema dosadašnjoj praksi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava (KESK), pravo na rad ne podrazumeva pravo pojedinca da mu se obezbedi posao koji želi, već obavezu države da preduzima potrebne korake kako bi postigla punu zaposlenost.[613] Pravo na rad podrazumeva pravo na zaposlenje, pravo slobode izbora rada, odnosno zabranu prinudnog rada[614] i zabranu samovoljnog otpuštanja.

Ustav Republike Srbije garantuje pravo na rad i pravo na slobodan izbor zanimanja (čl. 60). On takođe propisuje da svako ima pravo na pravične i povoljne uslove rada, kao i da su svima pod jednakim uslovima dostupna sva radna mesta ali ne sadrži odredbu kojom se državi nameće obaveza da obezbeđuje uslove u kojima svako može da živi od svog rada, a dostojanstven život od sopstvenog rada predstavlja i osnovnu svrhu prava na rad.[615]

Oblast radnog prava regulisana je prvenstveno Zakonom o radu (ZOR)[616] i Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.[617] Opštim kolektivnim ugovorom[618] detaljnije su uređeni odnosi između poslodavca i zaposlenih. Opšti kolektvini ugovor je prestao da važi maja 2011. godine,[619] a shodno odlukama ministra rada i socijalne politike, on će faktički biti zamenjen zaključenjem većeg broja granskih kolektivnih ugovora koji će se primenjivati na sve poslodavce u odgovarajućoj poslovnoj grani.

---

610 Do sada je usvojeno 77 Konvencija MOR-a.

611 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori i drugi sporazumi)*, 34/71.

612 *Sl. list FNRJ (Međunarodni ugovori i drugi sporazumi)*, 3/61.

613 Vidi Opšti komentar br. 18 o pravu na rad prema PESK, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava (2005), dok. UN E/C.12/GC/18.

614 Vidi II.3.5.

615 Član 4 ESP jemči pravo na pravičnu naknadu. Vidi *Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights,* str. 44–48 i stav 1 Opšteg komentara br. 18.

616 *Sl. glasnik RS,* 24/05 i 61/05 i 54/09.

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

618 *Sl. glasnik RS*, 50/08, 104/08 – Aneks I i 8/09 – Aneks II.

619 Po isticanju Opšteg kolektivnog ugovora, u maju 2011, predviđeno je da će se odnosi sa sindikatima i zaposlenima rešavati isključivo granskim kolektivnim ugovorima u onim privrednim granama u kojima postoji interes većinskog dela poslodavaca da se takvi kolektivni ugovori zaključe. Vidi više na sajtu Udruženja računovođa i editora grada Beograda, http://urrgb.com/index.php?topic=3778.0.

U maju 2011. godine doneta je Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020.[620] Osnovni cilj politike zapošljavanja je da se uspostavi efikasan, stabilan i održiv trend rasta zaposlenosti i da se politika zapošljavanja i indikatori tržišta rada potpuno usklade s praksom zemalja EU. U strategiji se predviđa da zaposlenost sa sadašnjih 45,5% poraste na 66%.

Stopa nezaposlenosti u Srbiji u aprilu 2012. iznosila je 25,5%, što je 3,3 procentna poena više nego u istom mesecu prošle godine i najviša od 1998. godine kada je statistika počela da se vodi.[621] Prema najnovijim podacima Republičke agencije za statistiku, stopa nezaposlenosti u Srbiji za 2012. iznosi 22,4%[622] što takođe ukazuje da je stopa nezaposlenosti od aprila do oktobra pala za oko 3 odsto. Poređenja radi, treba napomenuti da je prema podacima Evropskog zavoda za statistiku u zemljama evrozone nezaposlenost trenutno 11,1%, a prednjače Grčka sa 21,9% i Španija sa 24,6% nezaposlenog stanovništva. U Hrvatskoj je stopa nezaposlenosti 14,5%, u Sloveniji 8,8%, a najniža je u Austriji i iznosi 4,1%.[623]

Do stupanja na snagu novog Zakona o radu 2012. nije došlo, ali se na njegovim izmenama i dopunama tokom godine radilo. Stupanje na snagu novog zakona se očekuje tokom 2013. godine. Radna grupa Ekonomsko socijalnog saveta koja radi na predlogu novih rešenja predložila da trajanje ugovora o radu na određeno vreme bude produženo sa sadašnjih 12 na 36 meseci, međutim u nacrtu novog zakona stoji da bi rad na određeno mogao da traje 24 meseca u kontinuitetu.[624] Prema podacima poslednje Ankete o radnoj snazi,[625] ovakve ugovore je potpisalo čak 243.808 zaposlenih od ukupno 2.157.618 onih koji imaju redovne mesečne prihode. Predlog da se trajanje ugovora na određeno produži na 36 meseci podržao je i MMF i Američka privredna komora.

U prvih pet meseci ove godine, inspekcija rada[626] je imala ukupno 13.177 inspekcijskih nadzora u oblasti radnih odnosa i donela je 1.746 raznih rešenja, od kojih se 608 odnosi na zasnivanje radnog odnosa – ugovori na određeno vreme najčešće se potpisuju kod sezonskih poslova, zbog angažmana na određenom projektu ili u slučaju povećanja obima posla za koji se zna da neće dugo trajati.

Ugovor se sklapa na godinu dana, ali u praksi poslodavci naprave (samo protokolarno) novu sistematizaciju radnih mesta kako bi zadržali radnike na istim pozicijama bez pravljenja ikakvih pauza. Dešava se često da na ovaj način zaposleni

620 *Sl. glasnik RS,* 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 i 16/11.

621 Saopštio je 29. juna Republički zavod za statistiku.

622 http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2.

623 Izvor, http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.290.html:389737-Svaki-treci-ostace-bez-posla.

624 Ovo je izjavila pomoćnica ministra, Radmila Bukumirić Katić, Izvor: http://www.novosti.rs/ 12.7.2012.

625 http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/61/71/SB_550_ARS2011_SAJT.pdf.

626 Izveštaj o radu Inspekcije rada, dostupna na http://www.minrzs.gov.rs/.

rade i do šest godina u kontinuitetu na osnovu ugovora o radu na određeno vreme, što predstavlja jasnu zloupotrebu ovakvih ugovora.[627]

Najveći nedostatak važećeg Zakona o radu je nepostojanje odredbe koja bi precizirala koliko puta se može produžavati ugovor na određeno vreme. Zakon samo navodi da se ugovor na određeno vreme može zasnivati na maksimalno 12 meseci (čl. 37, st. I), kao i da se između dva produžavanja radnog odnosa mora napraviti pauza od 30 dana(čl. 37, st. II). Upravo u ovome treba tražiti razlog zbog čega u praksi inspekcije rada ima malo slučajeva kršenja prava zbog velikog broja produžavanja ugovora o radu iako je nesporno da poslodavci na ovaj način, koristeći pravnu prazninu u zakonu, vrše zloupotrebe. U tom smislu, veoma je važno da novo zakonsko rešenje kojim se produžava trajanje ugovora na određeno vreme sa 12 na 36 meseci, bude primenjivano primarno u cilju zaštite radnika.

Tokom 2010. donet je Zakon o volontiranju[628] kojim su uređena prava i obaveze osoba koje pružaju usluge ili obavljaju aktivnosti za opšte dobro ili dobro drugog lica bez primanja novčane nadoknade. Ovim je u pravni sistem Srbije uvedena kategorija volonterstva koja je pravno razdvojena od drugih vidova pružanja usluga bez naknade, poput stažiranja i pripravničkog rada. Ministrastvo rada i socijalne politike je tokom 2012. obrazovalo Nacionalni komitet za volontiranje, koji pored predstavnika Vlade, čine i predstavnici nevladinih organizacija i udruženja poslodavaca. Obrazovanjem Nacionalnog komiteta data je mogućnost da se podrži institucionalni razvoj volontiranja u Srbiji, čime se omogućava da se na nacionalnom nivou osiguraju osnovni principi volontiranja i olakša saradnja između državnih institucija i nevladinog sektora. Iako se može konstatovati da je praktična vrednost volonitranja velika i da za mnoge mlade ljude to predstavlja jedini način da steknu radno iskustvo, treba uzeti u obzir da volonterski rad može biti i zloupotrebljen od strane poslodavaca. Zbog toga su veoma važni pojačani mehanizmi kontrole.

15.2. Pravo na pomoć prilikom zapošljavanja i za slučaj nezaposlenosti

Oblast zapošljavanja detaljno je uređena Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.[629] Poslove zapošljavanja obavlja Nacionalna služba za zapošljavanje (NZS), koja od 2010. godine ima sedište u Kragujevcu. Ona je obavezi da svoje usluge traženja zaposlenja pruža besplatno zainteresovanim nezaposlenim licima. Nezaposlena lica mogu da se obrate za pomoć u traženju zaposlenja i privatnim agencijama za zapošljavanje. Troškovi usluga privatnih agencija padaju isključivo na teret poslodavca. Nacionalna služba je dužna da u roku od 24 časa od kada sazna za otvaranje radnog mesta objavi oglas o otvorenom radnom

627 Vidi: http://www.novosti.rs/.

628 *Sl. glasnik RS*, 36/10.

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

mestu. Kod definisanja lica koja traže zaposlenje, pored postojećih kategorija (nezaposlena lica) uvedena je i nova kategorija, lica koja traže promenu zaposlenja. Ova kategorija odnosi se na lica koja se ne mogu podvesti pod nezaposlene jer za to ne postoji zakonski osnov (učenici, studenti, penzioneri). Na ovaj način je omogućeno da navedena lica koriste usluge NSZ.[630] Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje, zaključno sa mesecom novembrom, 755.442 lica se vode kao nezaposlena lica, od čega 363.594 muškarca i 391.848 žene. U periodu od januara do septembra 2012. zaposleno je 1.412 osoba (od čega 90 osoba sa invaliditetom), 742 osobe su uključene u meru otvaranja i opremanja novih radnih mesta, dok su 3.549 lica bila zaposlena putem javnih radova.[631]

Članom 33 Zakona predviđeno je da osoba koja traži zaposlenje ima obavezu da nakon 12 meseci traganja za zaposlenjem prihvati i zaposlenje na nižem nivou od stečenog stručnog zvanja ali u okviru istog zanimanja i uzimajući u obzir stečeno radno iskustvo i prilike na tržištu rada, što je u skladu sa praksom međunarodnih tela za nadzor poštovanja ekonomskih i socijalnih prava.

Zakon sadrži izuzetno važnu odredbu koja se tiče prava na novčanu naknadu u slučaju nezaposlenosti, a nadležnost za davanje ove naknade je u Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Novčana naknada koja se daje nezaposlenim licima proteže se na period od najduže 12 meseci, a izuzetno 24 meseca za lica kojima nedostaje dve godine do ostvarivanja penzije (čl. 72). Takođe i visina novčane naknade je redukovana u rasponu od 80–160% minimalne zarade.

Budžetom Republike Srbije za 2013. godinu,[632] namenjena sredstva za aktivne mere politike zapošljavanja iznose 3,4 milijarde dinara, sredstva namenjena Nacionalnoj službi za zapošljavanju iznose 13,7 milijardi dinara, dok je Evropska unija donirala Srbiji u okviru instrumenata za pred-pristupnu pomoć iznos od 172 miliona evra, od čega je za zapošljavanje i socijalno uključivanje namenjeno 24 miliona evra.[633]

Zapošljavanje u sivoj ekonomiji je endemski problem u Srbiji. Prema istraživanju Centra za demokratiju, procenjuje se da do milion ljudi radi u sivoj ekonomiji i to najčešće u oblasti industrije, građevine, hotelijarskih usluga i sl. Kao posebno ranjive grupe se javljaju: mladi radnici, nekvalifikovani, neobrazovani, bez iskustva i stariji od 40 godina.[634] Ovi radnici ne uživaju nikakva prava iz radnih odnosa prosto zbog toga što ne spadaju u kategoriju zaposlenih prema Zakonu o radu. U svom

630 *Prvi Nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva*, mart 2011. godine, Vlada Republike Srbije. Dostupno na: http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/04/First-National-Report-on-Social-Inclusion-and-Poverty-Reduction.pdf.

631 Zvanični podaci Nacionalne službe za zapošljavanje, dostavljeni iz odeljenja za primenu međudržavnih sporazuma i naknada, dana 6.12.2012.

632 Vidi: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2012/3472-12%20Lat.pdf.

633 Vidi: http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2013/01/14.-bilten-o-socijalnom-ukljucivanju-FINAL.pdf.

634 *Decent work in the Republic of Serbia, putting equality in the heart of EU integration*, Centar za demokratiju, 2011, str. 5.

Opštem komentaru br. 18 Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava je istakao da države moraju da preduzmu neophodne mere, zakonske ili druge, da u najvećoj mogućoj meri smanje broj radnika koji su angažovani u neformalnoj ekonomiji.[635] U tom smislu trebalo bi izvršiti izmene odredaba ZOR koje se odnose na ugovor o radu. Jedno od mogućih rešenja bi bilo uvođenje obaveze poslodavaca da registruje ugovor o radu pre stupanja zaposlenog na rad kod nadležne organizacione jedinice Nacionalne službe za zapošljavanje ili kod nadležnog organa opštinske uprave, a ugovor o radu i prijava na obavezno socijalno osiguranje morale bi da se čuvaju u poslovnoj prostoriji poslodavca.[636] S druge strane, inspekcija rada neefikasno radi na suzbijanju sive ekonomije, a jedan od razloga leži i u samom Zakonu o radu koji omogućava manipulaciju sa prijavljivanjem radnika. Jedna od važnih izmena Zakona o radu koji se očekuje u toku 2013. godine se upravo tiče ove sporne situacije.

15.3. Prava radnika u vezi s prestankom radnog odnosa

Prema članu 179 ZOR poslodavac može da otkaže ugovor o radu usled postojanja opravdanih razloga koji se odnose na radnu sposobnost zaposlenog (ako zaposleni ne ostvaruje rezultate rada, ako nema potrebna znanja i sposobnosti za obavljanje poslova na kojima radi) i njegovo ponašanje (ako zaposleni svojom krivicom učini povredu radne obaveze utvrđene ugovorom o radu, ako ne poštuje radnu disciplinu, odnosno ako je njegovo ponašanje takvo da ne može da nastavi rad kod poslodavca, ako učini krivično delo na radu ili u vezi sa radom, u slučaju nedolaska na posao po isteku roka od 15 dana od dana isticanja roka za neplaćeno odsustvo ili mirovanje radnog odnosa, ako zloupotrebi bolovanje). Do prestanka radnog odnosa može doći i usled nastajanja okolnosti koje se odnose na potrebe poslodavca (ako usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena prestane potreba za obavljanjem određenog posla, tzv. tehnološki višak). Zakon o radu propisuje i da osnov za otpuštanje radnika može predstavljati i njegovo odbijanje da pristane na premeštaj na drugi odgovarajući posao zbog potreba organizacije i procesa rada, premeštaj na drugo mesto rada kao i premeštaj na odgovarajuće mesto kod drugog poslodavca. Pod odgovarajućim radnim mestom Zakon podrazumeva posao za čije se obavljanje zahteva ista vrsta i stepen stručne spreme koji su utvrđeni ugovorom o radu. Pored toga, radni odnos protiv volje zaposlenog može prestati i ukoliko se on ne složi sa promenama ugovora o radu u delu koji se tiče zarada. U slučaju prihvatanja promenjenih uslova rada, zaposleni zadržava pravo osporavanja zakonitosti ovog ugovora (čl. 172, st. 4). Iako Zakon ne sadrži izričitu odredbu o tome, nema razloga zbog kojih isto pravo ne bi mogao koristiti i zaposleni kome je otkazan ugovor o radu usled odbijanja potpisivanja ovakve izmene ugovora o radu. Svoje pravo zaposleni ostvaruje u parničnom postupku.

635 Vidi stav 10 Opšteg komentara br. 18.

636 Predlozi izmena članova 32 i 33 ZOR Centra za demokratiju, vidi na http://www.politickiforum.org/tribina_stampa.php?naredba=stampa_teksta&id=646.

Poslodavac nema pravo da otpusti zaposlenog bez prethodnog upozorenja ili ukoliko je u mogućnosti da mu obezbedi obavljanje drugih poslova, odnosno prekvalifikaciju. Članom 183, tač. 4 zabranjeno je diskriminatorno postupanje prilikom otkaza, uključujući tu i zabranu otkaza zbog političkih uverenja, što je u skladu sa praksom Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava (KESK).[637] U slučaju nezakonitog otkaza zaposleni uživa sudsku zaštitu, kao i pravo na naknadu štete.

Zakon sadrži i odredbe o zabrani otkaza pojedinim kategorijama zaposlenih i to za vreme trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta. U ovu kategoriju Zakon stavlja i predstavnike zaposlenih za vreme obavljanja funkcije i godinu dana po prestanku funkcije, ako predstavnik zaposlenih postupa u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu. Ovo je u skladu sa principima slobode sindikalnog delovanja Komiteta i Konvencijom MOR br. 135 o radničkim predstavnicima.

Niz odredbi ZOR posvećen je prestanku radnog odnosa protiv volje zaposlenih: usled viška zaposlenih zbog tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena u okviru preduzeća. Poslodavac je dužan da donese program rešavanja viška zaposlenih u kojem će naročito navesti: razloge prestanka potrebe za radom zaposlenih, mogućnost prekvalifikacije, dokvalifikacije, premeštaj kod drugog poslodavca ili na drugo radno mesto, sredstva za rešavanje socijalno–ekonomskog položaja zaposlenih kao i rok u kojem će ugovor o radu biti otkazan. Poslodavac je dužan da pre otkaza ugovora o radu zaposlenom isplati otpremninu, a propisan je i njen minimalni iznos.

Usvajanjem Zakona o stečaju[638] potraživanja zaposlenih prema preduzeću u stečaju dodatno su obezbeđena prebacivanjem zaposlenih iz drugog isplatnog reda u prvi isplatni red. Pored toga, iznos dugovanja koji se isplaćuje zaposlenima u stečajnom postupku uvećan je u odnosu na prethodno rešenje za pripadajuće kamate jer se računaju od dana dospeća do dana otvaranja stečajnog postupka. Zakon takođe uzima u obzir i neisplaćene obaveze po osnovu privatnog penzijskog i invalidskog osiguranja.

Ustavni sud se bavio prestankom radnog odnosa[639] u situacijama kada je samo delimično isplaćena otpremnina, dok se ostatka otpremnine radnik odrekao u korist poslodavca i u zakonom određenom roku nije tražio poništaj rešenja o prestanku radnog odnosa. Ustavni sud je utvrdio da je povređeno pravo na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa, jer isplata otpremnine predstavlja jedan od zakonom utvrđenih oblika pravne zaštite zaposlenih u slučaju prestanka radnog odnosa zbog uvođenja tehnoloških, ekonomskih i organizacionih promena. Radni odnos može prestati samo pod uslovom da je prethodno isplaćena otpremnina utvr-

637 Vidi *Završne napomene u izveštaju Nemačke*, doc. UN E/C.12/1993/17, st. 8.

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

639 Odluka Ustavnog suda broj Už 3281/2010 iz 22.10.2012 i odluka broj 789/2009 iz 17.11.2011 godine.

đena opštim aktom ili ugovorom o radu, u skladu sa članom 158 Zakona o radu. Po oceni Ustavnog suda činjenica da je radniku prilikom prestanka radnog odnosa samo delimično isplaćena otpremnina, te da se preostalog dela otpremnine radnik odrekao u korist poslodavaca i da u zakonom predviđenom roku nije tražio poništaj takvog rešenja, ne isključuje pravo radnika da zahteva od poslodavca isplatu neisplaćenog dela otpremnine.

Ustavni sud se bavio i prestankom radnog odnosa zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije, na osnovu diskrecionog ovlašćenja ministarstva za otpuštanje radnika koje je nekada važilo. Zakonom o unutrašnjim poslovima[640] bila je predviđena mogućnost da nadležni organ MUP-a može da donese odluku o prestanku radnog odnosa službenog lica ukoliko se protiv njega vodi krivični postupak za dela koja se gone po službenoj dužnosti. Ovakva mogućnost, odnosno ovlašćenje koje je ostavljeno poslodavcu u diskreciju, po oceni Ustavnog suda dato je prvenstveno s ciljem da se zaštiti specifičan delokrug poslova koje obavlja MUP, odnosno zaposleni u njemu. Ustavni sud je utvrdio da bi eventualna primena datog ovlašćenja ili eventualna zloupotreba ovog ovlašćenja, morala biti predmet preispitivanja u toku postupka pred nadležnim organima, kada do prestanka rada zaista i dođe, što u praksi nije bio slučaj.[641]

Iako je navedena odredba u međuvremenu promenjena, mnogi radnici ministarstva koji su otpušteni prema starim propisima još uvek traže zadovoljenje pred Ustavnim sudom.

Više od 170.000 građana je u toku 2012. godine ostalo bez posla, pokazuju podaci Nacionalne službe za zapošljavanje. Od navdenog broja građana koji su ostali bez posla, 34.866 je proglašeno za tehnološki višak. Poređenja radi, istraživanje je pokazalo da je u Srbiji tokom 2011. godine 103.917 građana ostalo bez posla, a najviše otkaza je podeljeno u Vojvodini, zatim u Beogradu, Šumadiji i Zapadanoj Srbiji.[642]

Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova do sada je rešila skoro 5.000 individualnih radnih sporova, baveći se otkazima, isplatama minimalne zarade, mobingom i diskriminacijom. Radni sporovi u proseku traju oko četiri godine, a sve je više radnika koji svoja prava traže pred Ustavnim sudom i Evropskim sudom za ljudska prava.[643]

15.4. Utuživanje prava iz radnih odnosa

U slučaju da zaposleni smatra da mu je neko pravo na osnovu radnog odnosa uskraćeno ili povređeno, može se obratiti inspekciji rada koja vrši nadzor nad primenom ZOR (čl. 268–272 ZOR), pokrenuti spor pred nadležnim sudom (čl. 195

640 *Sl. glasnik RS,* 44/91, 79/91, 54/96, 17/99, 33/99, 25/00 i 8/01.

641 Odluka Ustavnog suda 753 –08 iz 19.01.2011 i odluka 1757– 2009 iz 27.09.2012 godine.

642 Vidi: http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/preko-170.000-otkaza-u-2012._359131.html

643 Vidi više na: http://www.crnonabelo.com/kako-spreciti-rad-na-crno/.

ZOR) ili može, zajedno sa poslodavcem, da iznese sporna pitanja pred arbitražu (čl. 194 ZOR). Na rešavanje individualnih i kolektivnih radnih sporova primenjuju se i odredbe Zakona o mirnom rešavanju sporova.[644] U cilju povećanja efikasnosti zaštite na radu i sprečavanja zloupotreba ugovora o radu, a naročito prikrivanja postojanja takvih ugovora neophodno je što pre usvojiti i Zakon o inspekciji rada.

U 2012. UGS Nezavisnost podneo je inicijativu nadležnim državnim institucijama za donošenje zakona o sudovima rada.[645] Kao razloge za podnošenje ove inicijative navodi se nepoverenje sindikata u redovne sudove, komplikovana i dugotrajna procedura pred redovnim sudovima i visoki troškovi postupka što čini rad redovnih sudova neefikasnim. Takođe se navodi da sudije često nisu dovoljno edukovane i specijalizovane kada je reč o kolektivnim pravima zaposlenih.

Agencija za mirno rešavanje radnih sporova je pored redovnih sudova jedina institucija koja se bavi rešavanjem radnih sporova, kako individualnih tako i kolektivnih, i to brzo (rok je mesec dana), besplatno, posredstvom arbitara i miritelja specijalizovanih za radno pravo.

Individualni radni sporovi rešavaju se pravosnažnim i izvršnim rešenjem, a izostanak prava na žalbu se objašnjava dobrovoljnim pristupom mirnom rešavanju spora. Agencija ima preko 4.500 rešenih individualnih sporova i 65 kolektivnih. Prema dostupnim podacima, pred redovnim sudovima postoji samo jedna pravo snažana presuda u oblasti mobinga, dok Agencija za sada ima preko 50 pravosnažnih i izvršnih rešenja povodom zlostavljanju na radnom mestu.[646]

Osnovne karakteristike postupka pred sudovima rada, kako navode u sindikatu UGS Nezavisnost su fleksibilnost, neformalnost i pristupačnost (zbog manjih sudskih troškova). Po pitanju zaštite prava iz radnih odnosa, navodi se da radni sudovi pre svega omogućavaju jednostavnije, jeftinije i brže rešavanje radnih sporova, rasterećuju se odeljenje za radne sporove pri opštim sudovima, uvode se profesionalne sudije, specijalizovane za oblast radnih sporova čime se utiče na povećanje kvaliteta suđenja.

Tokom 2012. godine Fondacija centra za demokratiju je sprovela istraživanje o efikasnosti rada prekršajnih sudova u oblasti radnih odnosa i zaštite, bezbednosti i zdravlja na radu i ulozi inspekcija rada kao institucije koja štiti radnike i reaguje na kršenje njihovih prava..[647] Istraživanje je pokazalo da postoji neujednačena praksa u postupanju sudova i inspekcija, neujednačena i blaga kaznena politika, visok stepen zastarelih predmeta, kao i neadekvatne evidencije o toku i ishodu prekrašajnog postupka. Nesrazmerno veliki broj oslobađajućih presuda i često izricanje kazne ispod zakonskog minimuma ukazuju na kaznenu politiku koja je blaga s obzirom na značaj zaštićenih prava i težinu utvrđenih povreda.

644 *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.

645 Preuzeto sa www.crnonabelo.com.

646 *Ibid.*

647 Objavljeno istraživanje je dostupno na http://www.centaronline.org/?stranica=kom_dokument&naredba=publikacije&id_kategorija=60&id_menu=12.

U istraživanju se ističe da iako su kazne za određene prekršaje propisane Zakonom o radu i Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu visoke (od 800.000–1.000.000 RSD), studija pokazuje da se u praksi samo dva od stotinu utvrđenih prekršaja kažnjavaju maksimalnim zaprećenim iznosom.

Prikupljeni podaci pokazuju da veliki broj predmeta zastareva u različitim fazama prekršajnog postupka, čime nesavesni poslodavci bivaju oslobođeni odgovornosti za povrede prava radnika. Kao kritična se pojavljuje 2010. godina, sa najnižim procentom osuđujućih presuda (oko 60%), i najvišim procentom nastupanja zastarelosti vođenja postupka – preko jedne trećine (33,5).

U istraživanju se navodi da normativne izmene, sistemski rad na uspostavljanju istovetne prakse i složenije i ujednačenije evidencije mogu biti osnov za razvijanje strategije unapređenja efektivnosti rada, kao i da su to i preduslovi za efikasnu zaštitu prava i interesa radnika.

U Republici Srbiji doneta je i prva pravosnažna presuda po osnovu Zakona o zabrani diskriminacije koja se tiče diskriminacije izvršene na radnom mestu zbog drugačije seksualne orijentacije. Pravna služba nevladine organizacije Gej strejt alijanse koja je zastupala oštećenog je proces vodila od aprila 2011. godine. Pravosnažnom presudom Apelacionog suda naloženo je D. A. da oštećenom M. A. isplati 180 hiljada dinara za pretrpljene duševne bolove zbog povreda prava ličnosti, ugleda i časti, kao i da ravnoj službi GSA nadoknadi sudske troškove. Ovo je svakako primer pozitivne sudske prakse.[648]

Radni sporovi pred domaćim sudovima mogu da potraju i do deset godina, te ne čudi podatak da sve više nezadovoljnih radnika svoja prava ostvaruje preko Evropskog suda za ljudska prava. Trenutno je veliki broj predstavki upućen Evropskim sudu za ljudska prava povodom kršenja prava iz oblasti radnih odnosa.. Tranzicija i privatizacija predstavljaju alibi za kršenje ljudskih prava a najviše ekonomskih i socijalnih prava. Zbog toga ne iznenađuje činjenica da broj radnih sporova enormno raste.

Istovremeno raste i broj donetih presuda, pa i naknada štete koju država mora da plati iz budžeta. U 2012. Evropski sud doneo je dve značajne presude iz oblasti ekonomskih i socijalnih prava: jednu kojom nalaže isplatu ratnih dnevnica za oko 8.500 rezervista,[649] što bi moglo da Republiku Srbiju košta oko dve milijarde dinara, i drugu, kojom se nalaže isplata neisplaćenih zarada bivšim radnicima društvenog preduzeća „Zorka“ iz Šapca, uz nadoknadu nematerijalne štete i sudskih troškova od 6.200 evra.[650]

---

648 www.gsa.org.rs. Detaljna analiza presude biće objavljena u Izveštaju 2013. godine.

649 *Vučković i drugi protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 17153/11 (2012), dostupno na http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc.

650 *Slučaj D. Radivojević i drugi protiv Srbije,* ECtHR, App. No.32635/10 (2012), dostupno na http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc.

15.5. Preporuke

1. Unaprediti efikasnost rada sudova i osigurati hitno postupanje u radnim sporovima.
2. Razviti mehanizme za delotvorniju i strožiju kontrolu postupaka poslodavaca, a posebno ojačati kapacitete inspekcije rada koja bi morala efikasnije da utiče na sankscionisanje poslodavaca koji vrše diskriminaciju i krše prava iz radnih odnosa.
3. Obrazovati radnike i poslodavce o postojećim mehanizmima za zaštite prava u toku trajanja radnog odnosa.
4. Pooštriti kazne za poslodavce koji krše prava radnika.

16. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada

16.1. Pravična zarada i jednaka nagrada za rad

Srbija je potpisnica konvencija MOR o minimalnim platama i jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage, ali još uvek nije ratifikovala Konvenciju MOR br. 26 o mehanizmima za utvrđivanje minimalne zarade i Konvenciju MOR br. 99 o mehanizmima za utvrđivanje minimalne zarade u poljoprivredi.

Ustavom je garantovano pravo zaposlenog na pravičnu naknadu za rad (čl. 60, st. 4). Ustav ne sadrži izričitu odredbu o jednakoj nagradi za rad iste vrednosti.

Zakon o radu propisuje da se odgovarajuća zarada utvrđuje u skladu sa zakonom, opštim aktom ili ugovorom o radu, kao i da se zaposlenom garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti pod pretnjom ništavosti ugovora o radu kojim se krši ovo načelo. Pod radom iste vrednosti ZOR podrazumeva rad za koji se zahteva isti stepen stručne spreme, ista radna sposobnost, odgovornost i fizički i intelektualni rad.

Radi obezbeđivanja materijalne i socijalne sigurnosti zaposlenih, zakonom je predviđeno pravo zaposlenih na minimalnu zaradu. Minimalna zarada utvrđuje se odlukom Socijalno-ekonomskog saveta osnovanog za teritoriju Srbije (čl. 112 ZOR). Odlukom Socijalno-ekonomskog saveta Republike Srbije iz marta 2012. godine utvrđen je novi iznos minimalne zarade. Minimalna zarada u periodu od aprila 2012. godine do februara 2013. godine iznosiće RSD 115,00 neto po radnom času.[651]

Zakonom o radu propisano je da se za prekovremeni rad zarada mora uvećati za najmanje 26% od osnovice. Isti procenat uvećanja zarade propisan je i za rad noću i u smenama, u slučaju da takav rad nije vrednovan u ugovoru o radu. Zakon

651 Preuzeto sa http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/minimalnazarada.html.

takođe propisuje progresivno godišnje uvećanje zarade od 0,4% za svaku godinu provedenu na radu (čl. 54). Poslodavac nema zakonsku obavezu da vodi evidenciju o prekovremenom radu tako da je kontrola inspekcije rada u velikoj meri otežana upravo zbog toga što poslodavci u većini slučajeva ne donose odluku o prekovremenom radu niti su uveli evidencije o zaposlenima koji rade prekovremeno. Inspektoru rada teško je da utvrdi činjenice o prekovremenom radu i da li je poslodavac zaposlenom isplatio uvećanu zaradu. U praksi se često dešava da zaposleni dok su u radnom odnosu ne prijavljuju povrede prava na rad zbog straha od gubitka posla već to čine tek kada prestane radni odnos.[652]

Zakonom o državnim službencima,[653] propisano je da se njime uređuju prava i dužnosti državnih službenika i nameštenika (čl.1), da državni službenik ima pravo na platu, naknade i druga primanja prema zakonu kojim se uređuju plate u državnim organima (čl.13). Ovim zakonom je propisano da policijski službenici i drugi zaposleni u Ministarstvu unutrašnjih poslova imaju pravo na platu koja se sastoji od osnovice koju utvđuje Vlada i osnovnog i dodatnog koeficijenta u odnosu na zvanje, posebne uslove rada, opasnost, odgovornost i složenost poslova, i da osnovna plata može biti od 30 do 50 odsto nominalno veća u odnosu na druge državne službenike, zbog rada na dan praznika koji je neradni dan, noćnog rada, rada u smenama, prekovremeng rada (čl. 146, st. 1).

Analizom prakse Ustavnog suda Srbije, uvideli smo da je sud u više slučaja utvrdio povredu prava na pravičnu naknadu za rad. Naime, Ustavni sud je u odlukama Už 2472/2010 i Už 2570/2010[654] ocenio da zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova, prekovremeni, noćni i rad na dan državnog i verskog praznika nije vrednovan pri utvrđivanju koeficijenta za obračun plate. Ustavni sud je utvrdio da zaposlenima ne može biti uskraćeno pravo na uvećanu zaradu koju za rad na dan praznika, rad noću, rad u smenama i prekovremeni rad imaju svi zaposleni u Srbiji. U oba predmeta, utvrđena je povreda prava na pravičnu naknadu za rad, i predmeti su vraćeni na ponovno odlučivanje Apelacionom sudu.[655]

Zakonom o radu je omogućeno da poslodavac usled prekida rada, odnosno smanjenja obima posla, uz prethodnu saglasnost ministra, uputi zaposlenog na odsustvo duže od 45 radnih dana uz odgovarajuću naknadu zarade najmanje u visini 60% prosečne zarade u prethodna tri meseca, s tim da naknada ne može biti manja od minimalne zarade utvrđene, za vreme prekida rada, odnosno smanjenja obima rada (čl. 116 ZOR).

Ustavni sud se bavio i sve prisutnijim problemom sporazumnog odricanja od zaostalih zarada prilikom prestanka radnog odnosa. U praksi Ustavnog suda pojavio se jedan broj predmeta koji ukazuju na zloupotrebe od strane poslodavaca kada je

652 Vidi više na http://www.crnonabelo.com/category /licna-iskustva/.

653 *Sl. glasnik RS,* 79/05,81/05,83/05,64/07,116/08 i 104/09.

654 Slična je i odluka Ustavnog suda u predmetu broj 2007/2010 od 13. juna 2012. godine.

655 Odluka Ustavnog suda u predmetu Už 2472/2010 od 23.05.2012 godine i Už 2570/2010 od 31.10.2012. godine.

reč o prestanku radnog odnosa. Tako npr. u jednoj od odluka Ustavnog suda Republike Srbije iz 2012. godine[656] Ustavni sud je konstatovao da je podnositeljka ustavne žalbe potpisala sporazum sa poslodavcem, kojim su regulisana međusobna prava i obaveze povodom prestanka njenog radnog odnosa kod poslodavca, u kome se podnosteiljka žalbe odrekla svih svojih prava i potraživanja od poslodavca. Iako po pomenutom sporazumu podnositeljka nije imala prava ni na sudsku zaštitu, Ustavni sud je ispravno utvrdio da se zaposlena lica ne mogu odreći prava koja su zajemčena odredbom člana 60, st. 4 Ustava, među kojima su i pravo na pravičnu naknadu za rad i na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa. Ustavni sud je sa razlogom utvrdio da je predmetni sporazum, kojim je između ostalog regulisano da se zaposleni odriče prava na sudsku zaštitu, u suprotnosti sa odredbama Ustava, ali i Zakona o radu kojim je propisano da zaposleni ima pravo da pokrene spor pred nadležnim sudom u slučaju da mu je povređeno neko pravo iz radnog odnosa.[657]

16.2. Pravo na odmor, razonodu i ograničeno radno vreme

Srbija je ratifikovala skoro sve konvencije MOR koje se odnose na nedeljne odmore i plaćeno odsustvo, ali je otkazala Konvenciju MOR br. 52 o plaćenom godišnjem odmoru i Konvenciju MOR br. 101 o plaćenom godišnjem odmoru u poljoprivredi. Srbija nikada nije ratifikovala Konvenciju MOR br. 30 o radnom vremenu u trgovini i kancelarijskim poslovima i Konvenciju MOR br. 47 o dužini radne nedelje od 40 radnih sati.

Ustav Srbije u članu 60, st. 4 izričito garantuje pravo na ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor i plaćeni godišnji odmor. Prema Zakonu o radu, radna nedelja traje pet radnih dana (čl. 55), a puno radno vreme iznosi 40 časova nedeljno (čl. 50). Međutim, u slučajevima preraspodele radnog vremena, zaposleni može raditi i do 60 sati nedeljno (čl. 57, st. 3). Preraspodela radnog vremena se ne smatra prekovremenim radom (čl. 58). Ovakvo rešenje je u skladu sa praksom Evropskog komiteta za ekonomska i socjalna prava koji ne dozvoljava radnu nedelju koja traje duže od 60 sati u izuzetnim okolnostima.[658]

Zaposleni po zakonu ima pravo na odmor u toku dnevnog rada, nedeljni i godišnji odmor, kao i na plaćeno i neplaćeno odsustvo u skladu sa zakonom. Ova prava se zaposlenom ne mogu uskraćivati. Odredbe ZOR o plaćenom odmoru su u skladu sa minimalnim evropskim i UN standardima. Prema evropskim standardima, zaposleni takođe imaju pravo na plaćeno odsustvo tokom državnih praznika (čl. 2.2 ESP), kao i na najmanje duplo veću zaradu u slučaju obavljanja rada tokom državnog praznika.[659] Prema ZOR, zarada u slučaju rada na državni praznik mora biti uvećana za najmanje 110% od osnovice (čl. 108).

656 Odluka Ustavnog suda u predmetu broj Už 94/2010 iž 26. septembra 2012 godine.

657 *Ibid.*

658 *Zaključci XIV–2, Holandija*, str. 535–536.

659 *Zaključci XVIII–1, Hrvatska*, str. 116.

Iako je pravo na pravedne i povoljne uslove rada deklarativno usvojeno kao univerzalni standard, problemi sa kojima se radnici suočavaju na radnom mestu su mnogobrojni. Veliki broj poslodavaca ne isplaćuje zarade ni doprinose svojim zaposlenima. Prema podacima Centra za demokratiju i akcije za unapređenje uslova za dostojanstven rad u Srbiji, više od 5.000 aktivnih firmi ne plaća poreze i doprinose dugujući zaposlenima više od 95 milijardi dinara. Takođe, više od 60.000 zaposlenih u Srbiji nije primilo platu za svoj rad tokom 2012. godine. Između 300.000 i milion radnika u Srbiji radi na crno, odnosno bez doprinosa za zdravstveno i penziono osiguranje, bez osiguranja za slučaj nezaposlenosti, bez mogućnosti da ostvari pravo na penziju. Ključni problem leži u nemoći države, nedostatka sistemskih mehanizama ali i manjka političke volje da se ovaj problem reši.

Socijalno–ekonomski savet na predlog Saveza samostalnih sindikata je podneo inicijativu za izmenu Krivičnog zakona Ministarstvu rada i socijalne politike, čime bi se solventni poslodavci koji ne isplaćuju zarade svojim zaposlenima krivično kažnjavali za neisplaćivanje zarade.[660] Ostaje da se vidi šta će sa inicijativnom biti u toku 2013. godine.[661]

16.3. Zaštita na radu

Srbija je ratifikovala sve najvažnije konvencije MOR koje se odnose na zaštitu na radu i obeštećenje u slučaju nesrećnih slučajeva ili profesionalnih oboljenja, zdravstvenu zaštitu i službu medicine rada. Najvažnije su dve konvencije MOR: Konvencija MOR br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu[662] i Konvencija MOR br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu.[663] ESP u članu 3 posebno jemči pravo na bezbedne i zdrave radne uslove.[664] Ratifikacija i efikasna primena Konvencije MOR br. 167 je od posebnog značaja, jer je građevinarstvo do sada bila izrazito problematična oblast u Srbiji kada je u pitanju primena propisa o zaštiti na radu.[665]

---

660 Izvor http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/362623/Ko-zaradjuje-a-ne-isplacuje-plate-mogao-bi-u-zatvor.

661 Poređenja radi u Hrvatskoj je od 1. januara na snagu stupio novi krivični zakon kojim se neisplaćivanje plata tretira kao krivično delo, osim ako poslodavac nije u mogućnosti da isplati jer za to nema novca na računu. Predviđena je kazna zatvora je do tri godine (čl. 132 Zakona). Novi Krivični zakon Republike Hrvatske je dostupan na: http://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon.

662 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.

663 *Ibid.*

664 Vidi *Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights*, str. 35 do 43.

665 Broj povreda na radu je izuzetno visok u oblasti industrije i građevine, gde je procenat povreda sa smrtnim ishodom 37%, dok je u oblasti sive ekomonije 22%, Vidi više u*: Decent work in the Republic of Serbia, putting equality in the heart of EU integration*, Centar za demokratiju, 2011, str. 7.

Član 60, st. 4 Ustava Srbije garantuje pravo svakoga na bezbedne i zdrave uslove rada i pravo na zaštitu na radu, dok se stavom 5 garantuje posebna zaštita na radu žena, mladih i osoba s invaliditetom.

Prema Zakonu o radu, zaposleni ima pravo na bezbednost i zaštitu zdravlja na radu. Zakon u članu 80, st. 2 ustanovljava obavezu zaposlenog da poštuje propise o bezbednosti i zaštiti života i zdravlja na radu kako ne bi ugrozio svoju bezbednost i zdravlje, kao i bezbednost i zdravlje zaposlenih i drugih lica. Pri Ministarstvu rada i socijalne politike formirana je Uprava za bezbednost i zdravlje na radu, u čijem ovlašćenju je da sprovodi i nadgleda stanje bezbednosti i zdravlje na radu, vrši nadzor nad radom poslodavaca, prikuplja i anlazira podatke povreda na radu, organizuje savetovanje, profesionalnu obuku za poslodavce i informiše javnost o stanju u oblasti zdravlja i povredama na radu.

Donošenjem Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu[666] izvršeno je usaglašavanje sa ratifikovanim konvencijama MOR-a i osnovnom Direktivom 89/391/EEZ, kao i posebnim direktivama koje proističu iz osnovne, tako da su prihvaćene sve smernice pomenutih direktiva u meri i obliku prilagođene domaćim uslovima. Pored Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, propisi koji utiču na aspekte bezbednosti i zdravlja na radu su Zakon o radu, Zakon o zdravstvenoj zaštiti,[667] Zakon o zdravstvenom osiguranju,[668] Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju[669] i drugi zakoni, a zakonodavni okvir sistema bezbednosti i zdravlja na radu zaokružuju podzakonski akti.[670]

Inspekcijski nadzor nad primenom zakona, drugih propisa o merama i normativima zaštite na radu, tehničkim merama koje se odnose na zaštitu na radu, akata preduzeća i kolektivnih ugovora vrši ministarstvo nadležno za poslove rada preko inspektora rada (čl. 60). Propisane su i kazne za nepoštovanje odredaba Zakona o zaštiti na radu i nepoštovanja normativa, standarda, pravilnika i uputstava.[671]

Uprava za bezbednost i zdravlje na radu,[672] posebno ističe problem koji je zapazila u svom radu a koji se odnosi na rad poslodavaca, koji smatraju da se izdvajanja za mere bezbednosti i zdravlja na radu smatraju troškom a ne investicijom, dok s druge strane postoji još uvek negativna pojava kod zaposlenih koji ne prate instrukcije pri obavljanju određenog posla, već često, neprofesionalno i bez zaštite obavljaju rad za poslodavca.[673] U Republici Srbiji zaposleni u slučaju povrede na radu ili profesionalnog oboljenja ostvaruju svoja prava u skladu sa Zakonom o

666 *Sl. glasnik RS*, 101/05.

667 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 88/10, 99/10. i 57/11.

668 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 i 57/11.

669 *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 5/09, 107/09 i 101/10.

670 http://kvalitet.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=82.

671 Glava XI Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu (*Sl. glasnik RS*, 101/05).

672 Više o Upravi za bezbednost i zdravlje na radu možete pogledati na http://www.minrzs.gov.rs/uprava-za-bezbednost-na-radu.php

673 http://www.crnonabelo.com.

zdravstvenom osiguranju i Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Međutim, naknadu štete (materijalne i nematerijalne) zaposleni ostvaruje putem tužbe u građanskoj parnici. Ta vrste zaštite se deklarativno odnosi i na radnike koji rade na crno, i koji bi u slučaju povrede na radu imali mogućnost da se obrate inspekciji rada radi ostvarivanja radno-pravnog statusa, prava iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, ali takvih slučajeva gotova da nema u praksi. U narednom periodu, Republika Srbija mora sagledati mogućnost da uvede posebno osiguranje u slučaju povrede na radu i profesionalnog oboljenja.[674]

U poslednjem Izveštaju o radu Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku[675] navodi se da je u periodu od januara do novembra 2012. godine, Inspekcija rada izvršila 15.194 inspekcijih nadzora u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, kojima je bilo obuhvaćeno 333.974 zaposlenih. Takođe, u navedenom periodu doneto je 4.577 rešenja o otklanjanju nedostatka na radu, doneto je 374 rešenja o zabrani rada zbog opasne pojave koja može da ugrozi bezbednost i zdravlje zaposlenih, izvršeno je 1.109 inspekcijskih nadzora povodom smrtnih povreda na radu i to 25 nadzora povodom smrtnih povreda, 15 nadzora povodom teških povreda na radu sa smrtnim ishodom, 26 nadzora povodom kolektivnih povreda na radu, 901 nadzor povodom teških povreda na radu i 142 nadzora povodom lakih povreda na radu. Najviše povreda na radu zabeleženo je u oblasti građevinarstva, proizvodnje teških metala, mašina i druge opreme i saobraćaju.[676] Uporednom analizom statističkih podataka u poslednjih 5 godina, može se zaključiti da dolazi do blagog smanjenja broja smrtnih i teških povreda na radu. Međutim imajući u vidu da u Srbiji privreda ne radi punim kapacitetom, i da je poznato da je prisutna pojava velikog broja zaposlenih u neformalnoj ekonomiji, ove pozitivne promene treba uzeti s rezervom.

16.4. Pravo na štrajk

Pravo na štrajk garantovano je članom 61 Ustava Srbije. Štrajk se sprovodi u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, dok može biti ograničen isključivo zakonom i u skladu s prirodom ili vrstom delatnosti.

Zakonom o štrajku[677] pravo na štrajk je ograničeno obavezom štrajkačkog odbora i zaposlenih koji u štrajku učestvuju da štrajk organizuju i vode na način kojim se ne ugrožava bezbednost lica i imovine i zdravlje ljudi, onemogućava nanošenje neposredne materijalne štete i omogućava nastavak rada po okončanju štrajka. Osim tog opšteg ograničenja ustanovljen je i poseban režim štrajka „u delatnostima

674 *Ibid.*

675 Preuzeto sa http://www.minrzs.gov.rs/index.php.

676 Informator o radu Ministarstva rada i socijalne politike, dostupan na http://www.minrzs.gov.rs/index.php.

677 *Sl. list SRJ*, 29/96.

od javnog interesa ili u delatnostima čiji bi prekid rada zbog prirode posla mogao da ugrozi život i zdravlje ljudi ili da nanese štetu velikih razmera“ (čl. 9, st. 1). [678]

Tokom 2011. godine u javnosti se pojavila radna verzija Zakona o štrajku, koju su kritikovale mnoge sindikalne organizacije i stručna javnost. Pored zamerke što je rad na tekstu zakona bio netransparentan, kritikovana su i ponuđena rešenja. Mnoge sindikalne organizacije i udruženja građana ukazali su na činjenicu da se predloženim rešenjem uskraćuju postojeća prava na štrajk i uvode odredbe koje daju više prava poslodavcima i državi i time uskraćuju ustavna prava i slobode okupljanja, udruživanja i izražavanja. Pojedine odredbe, kao npr. zabrana štrajka van radnog prostora direktno ograničavaju slobodu okupljanja i slobodu izražavanja. Kako je sloboda okupljanja regulisana posebnim zakonom, neopravdano je da se Zakonom o štrajku dodatno sužava pravo na mirno okupljanje. Nacrtom je predviđeno i da se osim odlukom nadležnog organa sindikata štrajk može organizovati uz saglasnost većine zaposlenih. Ovako formulisan član Nacrta zakona može dovesti do ograničenja stupanja u štrajk ukoliko ne postoji odluka većine zaposlenih a jasno je da u velikim privrednim društvima nije lako obezbediti većinu za organizovanje štrajka. Takođe, nacrtom zakona jasno je definisan minimum procesa rada, koji je ranije određivao poslodavac ili ga uopšte nije ni bilo, a novi predlog zakona predviđa i to da pripadnici Vojske, Bezbednosno informativne agencije, zaposleni u Hitnoj pomoći kao i zaposleni u Kontroli letenja neće smeti da štrajkuju.

Zakon o štrajku nije ušao u skupštinsku proceduru ni u 2012. godini.

16.5. Preporuke

1. Unaprediti transparentnost prilikom donošenju novih zakona u oblasti ekonomskih i socijalnih prava, pored sindikata i poslodavca neophodno je u proces donošenja zakona uključiti i civilni sektor, posebno kada je reč o izradi novog zakona o radu.
2. Uvećati sredstva namenjena aktivnim merama politike zapošljavanja.
3. Dodatno razviti saradnju svih relevantnih institucija, udruženja poslodavaca, sindikata i civilnog društva u cilju zaštite prava radnika.
4. Preduzeti neophodne mere, zakonske ili druge, da se u najvećoj mogućoj meri smanji broj radnika koji su angažovani u neformalnoj ekonomiji.
5. Usvojiti izmene Zakona o radu, prilagođavajući koncept fleksigurnosti i dostojanstvenog rada nacionalnim okolnostima.
6. Neophodno je jačanje lokalnih socijalno-ekonomskih saveta.
7. Modernizovati obrazovni sistem u skladu s potrebama tržišta rada kako bi se dugoročno uticalo na smanjenje nezaposlenosti.
8. Izraditi individualne planove zapošljavanja za teže zapošljive kategorije nezaposlenih lica.

678 Detaljnije o pravu na štrajk možete videti u *Izveštaj 2011*, I.4.11.

17. Pravo na socijalno obezbeđenje

17.1. Opšte

Ustav Republike Srbije u članu 69 propisuje da „građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva". Venecijanska komisija dala je komentar u svom Mišljenju o Ustavu Srbije da se ovim aktom socijalna zaštita ne obezbeđuje generalno već samo građanima i porodicama.[679]

Ustav garantuje i prava zaposlenih i njihovih porodica na socijalno obezbeđenje i osiguranje, pravo na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, kao i pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti. Određenim kategorijama garantuje se pravo na posebnu socijalnu zaštitu. Ustavna je obaveza države da organizuje fondove za različite vidove socijalnog osiguranja. Članom 70 Ustava posebno se garantuje pravo na penzijsko osiguranje.

Socijalno osiguranje obuhvata penzijsko, invalidsko, zdravstveno i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. U Srbiji postoji više zakona koji regulišu oblast socijalnog osiguranja.

Socijalno osiguranje za slučaj starosti i invalidnosti regulisano je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju.[680] Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima.[681] Obavezno osiguranje obuhvata sve zaposlene, lica koja samostalno obavljaju delatnost i poljoprivrednike, a njime se obezbeđuju prava osiguranika za slučaj starosti, invalidnosti, smrti i telesnog oštećenja prouzrokovanog povredom na radu ili profesionalnom bolešću.

Pored obaveznog, postoji i mogućnost dobrovoljnog osiguranja za lica koja nisu obavezno osigurana pod uslovima, u obimu i na način predviđen posebnim zakonom (čl. 16 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju). Istovremeno, dobrovoljnim osiguranjem, osiguranici koji su osigurani obaveznim osiguranjem mogu obezbediti sebi i članovima svoje porodice veći obim ili drugu vrstu prava, od onih koja su predviđena ovim zakonom. Zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima otklonjena je dilema da li je moguće zaključivati ugovore između poslodavca i penzionog fonda, a u korist trećih lica, odnosno zaposlenih (tzv. penzioni plan).

---

679 Vidi Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007) 004, 19. mart 2007, st. 41.

680 *Sl. glasnik RS*, 64/04, 84/04, 85/05, 5/09, 107/09 i 34/03 i 101/10.

681 *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.

Izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju[682] iz 2010. godine, pooštreni su uslovi za odlazak u penziju, dok će se postojeće granice podizati postepeno sve do 2023. godine.[683] Do sada su muškarci mogli da se penzionišu najranije sa 53 godine i osam meseci života, a u 2013. godini će se ova starosna granica podići za četiri meseca. Od naredne godine žene će u penziju moći najranije sa 53 godine i četiri meseca života i sa 35 godine i četiri meseca radnog staža. Osnovni uslov za odlazak u starosnu penziju se ne menja, a to je za muškarca 65 godina života i 15 godina staža, a za ženu 60 godina života i 15 godina staža. Ukupan broj korisnika penzija u Srbiji je oko 1.690.000.

Nevladina organizacija iz Beograda, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM) je ukazao na diskriminatorsku praksu Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO fonda) koja se sprovodi u Srbiji, a uz podršku banaka. S obzirom na to da YUCOM pruža besplatnu pravnu pomoć, veliki broj građana se javio povodom problema koji su imali sa PIO fondom, povodom obustavljanja isplate penzija uz obrazloženje da više od šest meseci nisu podizali sredstva sa računa. Ovakvim postupanjem PIO fonda se otvaraju dva pitanja, jedno je diskriminacija na osnovu starosnog doba, a drugo je pitanje o zaštiti podataka o ličnosti kojima banke raspolažu i koje dostavljaju suprotno zakonu. YUCOM je povodom navedenog slučaja inicirao pokretanje postupka pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti, zbog diskriminacije po osnovu starosnog doba.[684]

Evropski sud za ljudska prava je doneo presude povodom takozvanih „kosovskih penzija". Naime, podnosioci predstavke redovno su primali invalidske penzije do 9. juna 1999. godine, odnosno 15. januara 2000. godine, kada su mesečne isplate prestale, a da RFPIO nije dao nikakvo objašnjenje. Oni su se 2005. iz Kosovske Mitrovice preselili u Novi Pazar. RFPIO je naknadno doneo zvanična rešenja o obustavi isplate penzija podnosilaca predstavke konstatujući da je Kosovo sada pod međunarodnom upravom zbog čega se penzije više ne mogu isplaćivati. Ova rešenja zasnivala su se na mišljenjima Ministarstva za socijalna pitanja i Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike koja navode da se penzijski sistem u Srbiji zasniva na konceptu „tekućeg finansiranja" i da pošto organi Srbije nisu u mogućnosti da naplate bilo kakve doprinose za penzijsko osiguranje na Kosovu od 1999. godine, lica kojima su RFPIO penzije već priznate na Kosovu ne mogu očekivati da će ih dalje primati. Okružni sud u Novom Pazaru je poništio ova rešenja RFPIO što je kasnije potvrdio i Vrhovni sud Srbije. RFPIO je obustavio postupak za nastavak isplate penzija do trenutka kada će se problem rešiti između organa Srbije i međunarodne uprave na Kosovu. ESLJP je utvrdio povredu člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju i zaključio da obustava isplate penzija u pitanju od strane RFPIO

682 *Sl. glasnik RS*, 101/10.

683 Više o uslovima za odlazak u penziju pa novim zakonskim rešenjima možete pogledati na http://www.pio.rs/images/dokumenta/Penzije/uslovi%20za%20penziju-tabela-lat.pdf.

684 Saopštenje Komiteta pravnika za ljudska prava 18.12.2012. Dostupno na: http://www.yucom.org.rs/rest.php?tip=vestgalerija&idSek=4&idSubSek=36&id=133&status=drugi.

predstavlja mešanje u mirno uživanje imovine građana ne teritoriji Kosova. Naime, mišljenja navedenih ministarstava ne predstavljaju izvor prava te sledi da mešanje nije bilo zasnovano na zakonu. ESLJP je dosudio 7.000 evra svakom podnosiocu predstavke na ime nematerijalne štete.[685]

Evropska komisija je u svom najnovijem izveštaju o Srbiji[686] ustanovila da nije bilo napretka u oblasti socijalne zaštite u Srbiji tokom 2012. Navodi se da je usled pogoršanja ekonomske situacije u Srbiji, koja je negativno uticala na mnoga preduzeća, ali i zbog nedovoljno razvijenih mehanizama primene zakona i kontrole primene zakona, deficit u fondovima za penzijsko i za zdrstveno osiguranje nastavio da raste. U odsustvu potrebnih sredstava za isplatu penzija, budžetski transferi su postali najveća pojedinačna stavka na strani rashoda. U Fondu za zdravstveno osiguranje se nagomilao dug koji je prema procenama u februaru 2012. iznosio 790 miliona evra. Prema Izveštaju Evropske komisije, neophodni su restruktuiranje i reforme da bi se povratila održivost.

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon o socijalnoj zaštiti[687] marta 2011. godine. Značajno je što Zakon predviđa mogućnost da organe socijalne zaštite pored organa države, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave mogu osnivati i druga fizička i pravna lica koja ispunjavaju zakonom propisane uslove (čl. 17), čime se afirmiše pluralizam pružalaca usluga socijalne zaštite. Lokalne samouprave mogu osnivati centre za socijalni rad, a Republika i pokrajina zavode za socijalnu zaštitu.

Prava koja se ostvaruju po osnovu socijalne zaštite su pravo na materijalno obezbeđenje, dodatak za pomoć i negu drugog lica, pomoć za osposobljavanje za rad, pomoć u kući, dnevni boravak, smeštaj u ustanovu ili smeštaj u drugu porodicu, usluge socijalnog rada, oprema korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu i jednokratna pomoć.

Zakon nabraja vrste materijalne podrške, između ostalog i dodatak za pomoć i negu drugog lica i uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica (čl. 79). Pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica ima lice kome je zbog telesnog ili senzornog oštećenja, intelektualnih poteškoća ili promena u zdravstvenom stanju neophodna pomoć i nega drugog lica u ostvarivanju osnovnih životnih aktivnosti (čl. 92, st. 1). Promene su posebno velike u institucionalnoj i regulativnoj sferi. Zakon predviđa uspostavljanje komore socijalne zaštite kao nezavisne, neprofitne i profesionalne organizacije zaposlenih u socijalnoj zaštiti, licenciranje stručnih radnika i pružalaca usluga, uvodi institut javnih nabavki usluga, reformuliše funkcije kontrole, stručnog nadzora i inspekcije. Takođe su Zakonom predviđeni namenski transferi iz budžeta Republike Srbije za finansiranje usluga u zajednici u nadležnosti lokalnih samouprava (čl. 206 i 207).

685 *Grudić protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 31925/08 (2012).

686 Izveštaj o napretku dostupan je na http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html.

687 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

Tokom 2012. godine, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike započelo je izradu sistema licenciranja organizacija socijalne zaštite i stručnih radnika. Izdavanje licenci će trajati od januara do kraja 2013. godine. Biće licencirano oko 2.200 stručnjaka i sve državne, lokalne i privatne ustanove socijalne zaštite, kao i nevladine organizacije koje se bave pružanjem takve vrste usluga. U Srbiji ima približno 500.000 korisnika usluga socijalne zaštite, pruža se više od 400 različitih vrsta usluga, postoji 45 državnih gerontoloških centara i 90 privatnih ustanova.[688]

U izveštaju Evropske komisije navodi se da je ostvaren napredak u oblasti socijanog uključivanja. Usvajanjem podzakonskih akata o socijalnoj pomoći i uvođenje u budžetu opredeljenih transfera za lokalne opštinske vlasti namenjene uslugama u zajednicama su prema izveštaju osnova za primenu Zakona o socijalnoj zaštiti. Zakonom je uveden novi koncpet u smislu dostupnosti socijalnih usluga, u koje spada i pravo na žalbu.

17.2. Pravo na zaštitu porodice

Pored PESK, Srbija je potpisnica Konvencije o pravima deteta, Fakultativnog protokola uz nju o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji, Konvencije MOR br. 3 o zapošljavanju žena pre i posle porođaja, Konvencije MOR br. 16 o obaveznom lekarskom pregledu dece i mladića pre zaposlenja na brodovima, Konvencije MOR br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija, revidirane Konvencije MOR br. 89 o noćnom radu žena u industriji, revidirane Konvencije MOR br. 90 o noćnom radu dece u industriji, revidirane Konvencije MOR br. 103 o zaštiti materinstva, Konvencije MOR br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, Konvencije MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama) i Konvencije MOR br. 182 o najgorim oblicima dečijeg rada. Ratifikacijom ESP koja predviđa posebnu zaštitu dece i omladine (čl. 7), pravo zaposlene žene na zaštitu materinstva određivanjem zakonskog minimuma u pogledu obaveza poslodavaca prema trudnicama (čl. 8), obavezu države da omogući poboljšanje ekonomske, pravne i socijalne zaštite porodice putem zakonskih socijalnih i porodičnih povlastica (čl. 16) i preduzimanje koraka kako bi se omogućila zaštitu dece i omladine od zlostavljanja i nasilja i neometano obrazovanje, kao i pomoć mladima bez porodične podrške (čl. 17), Srbija se obavezala na ispunjenje i ovih obaveza.

Ustav Srbije u članu 66 garantuje posebnu zaštitu porodice, majki, samohranih roditelja i deteta. Naročito se garantuje zaštita trudnica pre i posle porođaja, kao i posebna zaštita dece bez roditeljskog staranja i dece koja imaju fizički invaliditet ili mentalne smetnje. Ustav zabranjuje i dečiji rad u odnosu na sve maloletnike mlađe od 15 godina, dok starijim maloletnicima zabranjuje rad na poslovima koji

688 Vidi na: http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2013/01/14.-bilten-o-socijalnom-ukljucivanju-FINAL.pdf.

mogu negativno uticati na njihovo zdravlje ili moral. Članom 64 Ustava posebno se uređuju prava deteta.

Zakon o radu izostavlja posebnu zaštitu žena na radu, osim u slučaju trudnoće, što je u skladu s tendencijama evropskih zemalja u izjednačavanju položaja muškaraca i žena na radu, mada Srbija nije otkazala relevantne konvencije MOR.[689]

Osnovno pravo koje pripada zaposlenoj ženi u vezi sa trudnoćom i porođajem jeste pravo na porodiljsko odsustvo. Zakon o radu predviđa da žena za vreme trudnoće ili sa detetom do tri godine ne može da radi duže od punog radnog vremena, odnosno noću. Izuzetno, žena sa detetom starijim od dve godine može da radi noću ali samo na osnovu svog pismenog zahteva. Ovo pravilo primenjuje se i prema muškom roditelju ukoliko majka ovo pravo ne koristi. Takođe, samohrani roditelj s detetom do sedam godina ili detetom koje ima težak invaliditet može da radi duže od punog radnog vremena ili noću samo na osnovu svog pismenog zahteva (čl. 68 ZOR).

Jedan od roditelja deteta kojem je neophodna posebna nega ima pravo da odsustvuje sa rada, ili da radi s polovinom radnog vremena, u kom slučaju ima pravo na zaradu za vreme za koje radi, kao i pravo na naknadu zarade za drugu polovinu radnog vremena, najduže do navršenih 5 godina života deteta (čl. 96 ZOR). Predviđeno je i pravo da jedan roditelj može odsustvovati s rada dok dete ne navrši tri godine života. Za to vreme tom licu prava i obaveze po osnovu rada miruju (čl. 100, st. 2 ZOR).

Zakonom je u izvesnoj meri garantovana sigurnost radnog odnosa žene za vreme trudnoće, porodiljskog odsustva i korišćenja prava na dodatno odsustvo (kao i muškarcu koji se koristi pravom na odsustvo s rada radi nege i posebne nege deteta). ZOR sadrži najširu zaštitu zaposlenih po osnovu korišćenja navedenih prava, time što obavezuje poslodavca da ne može zaposlenom otkazati ugovor o radu dok se koristi navedenim pravima (čl. 187, st. 1). Jedini izuzetak tiče se zaposlenih na određeno vreme ukoliko im u toku korišćenja ovih prava istekne ugovor o radu. Veliki broj pritužbi Zaštitniku građana i Poverenici za zaštitu ravnopravnosti je u oblasti diskriminacije žena zbog trudnoće i porodiljskog odsustva.

Takođe prema istraživanju Republičkog zavoda za statistiku,[690] neaktivne osobe na tržištu rada su kao jedan od razloga svoje neaktivnosti navele brigu o deci ili odraslim nesposobnim članovima porodice. Tako žene kao razlog svoje neaktivnosti na tržištu rada u 78.200 slučajeva navode upravo brigu o deci, dok se muš-

689 Naime, sve države članice Evropske unije izuzev Slovenije otkazale su revidiranu Konvenciju br. 89 o noćnom radu žena u industriji nakon što im je to posredno sugerisao Evropski sud pravde (vidi presude: *Stoeckel* C–345/89 i *Levy* C–158/91). Pored toga, neke evropske zemlje otkazale su i Konvenciju br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija (Velika Britanija, Holandija, Finska, Švedska, Irska i Luksemburg), a Danska, Norveška, Letonija, Litvanija i Kipar je nikada nisu ni potpisali.

690 *Žene i muškraci u Republici Srbiji*, RZS, Beograd 2011, str. 63.

karci za ovaj razlog opredeljuju u 2.273 slučaja (struktura prema polu iznosi 97:3). Kao najčešći razlog neaktivna lica su navela da ne traže posao jer usluge servisa za čuvanje dece nisu dostupne.[691] Takođe prema pomenutom istraživanju RZS, žene su te koje češće prestaju da rade i kada su zaposlene kako bi odgovorile na potrebe dece. Čak je nešto preko ¾ zaposlenih žena (oko 77%) koje su prestale da rade i na makar mesec dana zbog brige o najmlađem detetu, dok je to uradilo ¼ zaposlenih muškaraca (23%).

U Republici Srbiji je slabo razvijen sistem fleksibilnog radnog vremena. Mali je procenat osoba koje koriste neke oblike skraćenog radnog vremena ili rad sa polovinom radnog vremena. Zaposlene osobe koje imaju makar jedno dete, u najvećem broju (83,4%) nisu radile manji broj sati ili koristile skraćeno radno vreme kada im uobičajne usluge čuvanja dece nisu bile dostupne. Kada govorimo o politikama pomirenja porodice i posla i merama koje poslodavci mogu sporovoditi je svakako prilagođavanje radnog vrmena porodičnim obavezama.[692] Neke firme u Srbiji omogućavaju posebna prava zapolenima na posebne bonuse na prvorođeno ili na treće rođeno dete, dok neki imaju uslugu čuvanja dece u okviru same firme.[693]

Prema Zakonu o finansijskoj podršci porodicama sa decom[694] roditeljski dodatak ostvaruje majka samo za prvo, drugo, treće i četvrto dete pod uslovom da je državljanin Republike Srbije, da ima prebivalište u Republici Srbiji i da ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu preko RZZO-a. Za svu ostalu decu nije moguće ostvariti pravo na novčanu pomoć, sem izuzetno ako u sledećem porođaju rodi dvoje ili više dece (uz posebno rešenje ministarstva nadležnog za socijalna pitanja). Međutim i dalje ostaje otvoreno pitanje minimalnog iznosa dečijeg dodatka, kao vida pomoći najugroženijem stanovništu, jer su sva dosadašnja istraživanja pokazala da Republika Srbija nedovoljno izdvaja za socijalnu pomoć, da je obuhvat siromašnih nizak, te da su iznosi pomoći nedovoljni.[695]

Zakonom o lečenju neplodnosti postupcima biomedicinski potpomognutog oplođenja[696] je utvrđeno da se načelo medicinske opravdanosti biomedicinski potpomognute oplodnje ostvaruje u slučaju kada lečenje neplodnosti drugim postupcima nije moguće ili ima značajno manje šanse za uspeh, ako to ne dovodi do neprihvatljivog rizika po zdravlje, život i bezbednost majke, odnosno deteta.

---

691 *Usklađivanje porodičnog i profesionalnog života*, Uprava za rodnu ravnopravnost, Beograd 2012, str. 43.

692 U skladu s članom 13 Zakona o ravnopravnosti polova i članom 4 Pravilnika o sadržaju i načinu dostavljanja plana mera za otklanjanje ili ublažavanje neravnomerne zastupljenosti polova i godišnjeg izveštaja o njegovom sprovođenju (*Sl. glasnik RS*, 89/10).

693 Tako npr. VIP Mobile Kompanija u Srbiji, izvor www. http://www.vipmobile.rs/o-vipu/drustveno-odgovorno-poslovanje/nasi-zaposleni.642.html.

694 *Sl. glasnik RS*, 16/02, 115/05 i 107/09.

695 *Prvi Nacinalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*, Vlada Republike Srbije, mart 2011, str. 187.

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

Međutim, pojedina rešenja iz predloženog zakona ne odgovaraju modernim tendencijama jer danas porodice nisu samo majka, otac i deca, nego i samohrani očevi i samohrane majke. Premda Zakon o lečenju neplodnosti omogućava ženama koje nisu u zajednici sa muškarcem da steknu potomstvo veštačkim putem, on to čini uvođenjem posebnih kriterijuma za njih (čl. 26, st. 3). Precizira se da pravo na lečenje neplodnosti izuzetno ima žena koja živi sama, uz sporazumnu saglasnost ministra nadležnog za poslove zdravlja i ministra nadležnog za porodične odnose i ako za to postoje naročito opravdani razlozi. Na ovaj način se diskriminišu žene bez muškog partnera koje žele da imaju decu.

17.3. Preporuke

1. Povećati iznos dečijeg dodatka, kao instrumenta zaštite siromašnih porodica sa decom.
2. Podsticati poslodavce da uvedu fleksibilne modele rada.
3. Unaprediti sistem usluga porodici sa decom, u cilju efikasnijeg usklađivanja porodičnog i profesionalnog života.
4. Izmenama Zakona o lečenju neplodnosti osigurati ravnopravano ostvarivanje prava na lečenje neplodnosti ženama koje žive same.

18. Pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje

18.1. Opšte

U prvim međunarodnim aktima koji su propisali zaštitu ljudskih prava posebno je istaknuta važnost očuvanja zdravlja ljudi. Prema Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima (čl. 25.) standard života podrazumeva i obezbeđivanje zdravlja, dok se u kasnije donetim međunarodnim aktima[697] kao jedan od razloga ograničavanja sloboda navodi i zaštita zdravlja. Takođe, u praksi se pokazalo da nedostupnost zdravstvene zaštite može biti posledica kršenja zabrane diskriminacije, te je u međunarodnim dokumentima koja regulišu ovu oblast navedeno da pravo na zdravlje ravnopravno imaju svi bez obzira na lična svojstva.[698] Celokupni aspekt zdravstvene zaštite uključuje dva veoma bitna segmenta – fizičko i mentalno zdravlje. Ovakav koncept regulisan je u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (čl.12).

697 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl.8, 9, 10 i 11) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim slobodama (čl.18, 19, 21 i 22).

698 Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (čl.5) i Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (čl.10 i 12).

Ustav Srbije (čl. 68) garantuje zaštitu fizičkog i psihičkog zdravlja. U ovom članu se posebno ističe pravo na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i majki tokom porodiljskog odsustva, samohranih roditelja sa decom do sedme godine i starih koji ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako je ne ostvaruju na drugi način, u skladu sa zakonom. Ova odredba je u skladu sa principom apsolutne solidarnosti i jednakosti u zdravstvenom sistemu.

Sistem zdravstvene zaštite u Srbiji regulisan je sa dva osnovna zakona, Zakon o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ)[699] i Zakon o zdravstvenom osiguranju (ZZO).[700] Zakon o zdravstvenoj zaštiti uređuje materiju brige države o zdravlju stanovništva, organizaciju organa u zdravstvenom sistemu i prava pacijenata. Zakon o zdravstvenom osiguranju određuje sistem osiguranja, opšta prava i obaveze korisnika, kao i način ostvarivanja prava. Uzimajući u obzir ova dva zakona moglo bi se reći da je regulativa za polje zdravstvene zaštite jednostavna i pristupačna građanima. Međutim, oba zakona imaju veliki broj pravilnika i uredbi što utiče na glomaznost pravne regulative.

18.2. Zdravstveno osiguranje

U svetu postoji nekoliko modela osiguranja koji su podeljeni prema načinu finansiranja, upravljanja, odlučivanja o pravima i obavezama, uključenosti stanovništva u zaštitu, stepenu solidarnosti i nosiocima planiranja. Prema navedenim kriterijumima razlikuju se četiri modela: Bizmarkov, Beveridžev, Semaškov i tržišni. U Evropi zdravstveno osiguranje je zasnovano na obaveznom osiguranju, apsolutnoj solidarnosti i jednakosti. Osiguranje može biti obavezno i dobrovoljno.

U Srbiji je obavezno zdravstveno osiguranje regulisano ZZO, ali je uz ovu vrstu osiguranja od 2005. godine uvedena i mogućnost dobrovoljnog osiguranja (čl. 236–238). Materija dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja je detaljnije uređena Uredbom o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju 2008. godine.[701] Prema Uredbi postoje tri vrste dobrovoljnog osiguranja – paralelno, dodatno i privatno (čl. 30) koja mogu organizovati i sprovoditi Republički fond za zdravstveno osiguranje i društva za osiguranje. Ovaj oblik osiguranja je tek u začetku, te se ne može govoriti o njegovom značajnom učešću u sistemu zdravstvenog osiguranja.

Najveći problem obaveznog osiguranja u Srbiji je što ne postoji jasna lista usluga koje građani mogu dobiti po osnovu obaveznog zdravstvenvog osiguranja za koje uplaćuju doprinos od 12% od vrednosti mesečne zarade. Upoređujući godišnje finansijske planove, odluke o izmenama i dopunama planova, kao i godišnje finansijske izveštaje Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO) može se zaključiti da građani svake godine dobijaju sve manje usluga dok se cena osiguranja

699 *Sl. glasnik RS,* 107/05, 88/10, 99/10, 57/11 i 119/12.

700 *Sl. glasnik RS,* 107/05, 109/05, 57/11 i 119/12.

701 *Sl. glasnik RS,* 108/08 i 49/09.

ne menja. U praksi je takođe izražena praksa da se građanima pružaju kontradiktorne informacje o cenama i uslugama koje su im na raspolaganju.

Loše finansijsko stanje RFZO se najviše odrazilo na liste lekova koje se usklađuju svakih šest meseci, liste čekanja za operacije i nedostatak potrebnih aparata u domovima zdravlja i bolnicama. U pojedinim bolnicama i kliničkim centrima na operacije se čeka i po deset godina. Takav slučaj je u Kliničko bolničkom centru (KBC) u Kragujevcu gde se operacije kuka zakazuju za 2021. godinu.[702] U javnosti je bilo dosta polemike oko pravilnika u pogledu preventivnih ginekoloških pregleda prema kome je obaveznim osiguranjem pokriven svega jedan preventivni pregled na svake tri godine. Ovo bi bilo sasvim neprihvatljivo rešenje. Srećom, odlučeno je da će se svrha primarne zdravstvene zaštite ostvariti jedino ako se ženama obezbede pregledi bar jednom u toku godine.[703]

Trenutno izdvajanje za zdravstvo po stanovniku se kreće između 220–270 evra mesečno[704] što je nedovoljno da bi se zadovoljile sve potrebe stanovništva i pratili standardi u lečenju. Pošto će finansijski izveštaj RFZO za 2012. godinu biti objavljen tokom 2013. sada se jedino mogu predstaviti iznosi dugovanja za 2011. godinu. RFZO je za tabelarni prikaz dužnika i dugovanja koristio podatke Poreske uprave prema kojima je ukupni dug prema RFZO 2011. bio blizu 85 milijardi dinara.[705]

18.3. Izveštaji o kvalitetu zdravstvene zaštite u Srbiji

Evropski potrošački zdravstveni indeks za 2012. godinu[706] je prvi put u svoje istraživanje uključio Srbiju. Prema ovom izveštaju Srbija se nalazi na poslednjem mestu (34) po kvalitetu zdravstvene zaštite. Istraživanje je uključilo 42 indikatora, a Srbija je od maksimalnih 1.000 poena imala 451 (Hrvatska 655, Slovenija 638, Makedonija 527).

Prema izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2012.[707] napredak nije ostvaren u nekoliko oblasti: javno zdravlje (kritika se najviše odnosi na finansijsku nesigurnost zdravstvenog sistema), primeni Zakona o transplataciji organa i zaštiti mentalnog zdravlja. Generalni zaključak je da ne postoji adekvatna primena zakona i da je neophodno usaglašavanje sa EU standardima.

Uzimajući u obzir relevantne parametre, ocena kvaliteta zdravstvene zaštite je veoma loša. Česte parcijalne promene zakona (pravilnika i uredbi) ne doprinose

702 *Politika*, 21. decembar, str. A1.

703 *Blic*, 8. decembar, str. 9. Vidi izveštaj na: http://www.b92.net/zdravlje/vesti.php?yyyy=2012&mm=11&nav_id=661262.

704 http://pharmanetwork.rs/vesti-iz-farmacije/domace-vesti/628-republiki-fond-svima-duan.

705 http://www.rfzo.rs/download/fin_izvestaj2011.pdf.

706 http://www.healthpowerhouse.com/files/Report-EHCI-2012.pdf.

707 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf.

poboljšanju zdravstvenog sistema, već produbljuju postojeće probleme. Trenutno, nije moguće dostići standarde zdravstvene zaštite koji su postavljeni u EU jer državne institucije koje imaju ključnu ulogu u odlučivanju funkcionisanja zdravstvenog sistema nisu definisale jedinstveni nacionalni plan.

18.4. Prava pacijenata

Prava pacijenata su regulisana ZZZ u odeljku koji se odnosi na zaštitu ljudskih prava. U nekoliko članova definisana su prava i rad zaštitnika pacijentovih prava (čl. 25–40a). Ova oblast nije detaljnije uređena podzakonskim aktima i zbog toga se u praksi javljaju problemi u njihovoj zaštiti. Pored problema u primeni postojećih članova ZZZ, na lošu zaštitu ovih prava utiče i nepostojanje posebnog zakona. Potrebno je naglasiti da je Srbija jedina zemlja u regionu koja nema Zakon o pravima pacijenata.

U drugoj polovini 2012. godine Ministarstvo zdravlja je organizovalo javne rasprave o nacrtima Zakona o pravima pacijenata i Zakona o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama.[708] Sve aktivnosti sprovedene su u četiri velika zdravstvena centra (Kragujevcu, Nišu, Novom Sadu i Beogradu). Prema planu i najavi Ministarstva Zakon o pravima pacijenata je trebalo usvojiti do kraja 2012. godine kako bi njegova primena počela u junu 2013. godine. Međutim, ovi planovi se nisu realizovali.

U praksi se izdvojilo nekoliko veoma bitnih problema u zaštiti prava pacijenata: nesamostalnost zaštitnika pacijenata, loša informisanost pacijenata i neadekvatan postupak pred zaštitnikom.[709]

Prema ZZZ zaštitnik pacijenata bi trebalo da je potpuno nezavisan u svom radu, odnosno da može objektivno da postupa po prigovoru. Međutim, ova odredba je kontradiktorna u odnosu na deo koji uređuje postavljanje zaštitnika. Prema članu 39 zaštitnik mora biti zaposlen u zdravstvenoj ustanovi i imenovan od strane direktora. Zbog ovakve zakonske odredbe može se reći da postoji samo privid zaštite pacijenata.

Informisanost pacijenata o svojim pravima i radu zaštitnika je na veoma niskom nivou. Pacijenti uglavnom ne prepoznaju kada su im prava povređena, te zbog toga ne znaju kada mogu da traže zaštitu i kome da se obrate. Zbog nepoznavanja prava postoji veliki broj neosnovanih prigovora jer se pacijenti često obraćaju zaštitniku tražeći zaštitu prava za koja je nadležan Republički fond za zdravstveno osiguranje.

Od ustanovljavanja institucije zaštitnika, sprovedena je samo jedna kampanja Ministarstva zdravlja (2007) koja je imala za cilj da se građani upoznaju sa pravima pacijenata. Međutim, čak i pacijenti koji su upoznati sa nadležnostima zaštitnika

708 Nacrti zakona mogu se naći na: http://www.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=185.

709 Izveštaj nevladine organizacije Pravni skener vidi na: http://www.pravniskener.org/pdf/ZASTITA-PRAVA-PACIJENATA-ALL-FINAL.pdf.

smatraju da podnošenjem prigovora ne mogu da ostvare svoja prava jer su izgubili poverenje u njegov rad. U prilog ovoj činjenici ističemo i kretanje broja podnetih prigovora. Od 2005. do 2009. godine broj prigovora koji su pacijenti podneli zaštitnicima je kontinuirano rastao, da bi od 2010. počeo da se smanjuje.

Postupak pred zaštitnikom je uopšteno određen. U zakonu postoje samo tri stava o načinu odlučivanja po prigovoru. Svaki zaštitnik proizvoljno odlučuje o formi odgovora, a često se dešava da ne postoji pouka o pravnom leku ako je pacijent nezadovoljan odgovorom. Na ovaj način se pacijentima krši pravo na adekvatnu pravnu zaštitu.

18.5. Preporuke

1. Pružiti građanima jasne i precizne informacije o uslugama koje mogu dobiti na osnovu obaveznog zdravstvenog osiguranja.
2. Usaglasiti odredbe Zakona o transplataciji organa i zaštiti mentalnog zdravlja sa evropskim standardima u ovim oblastima.
3. Usvojiti Zakon o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama.
4. Usvojiti Zakon o pravima pacijenata kojim će biti obezbeđeni samostalnost zaštitnika pacijenata, adekvatna informisanost pacijenata o njihovim pravima, postupak pred zaštitnikom za prava pacijenata precizno uređen.
5. Unaprediti programe obrazovanja građana o brizi o sopstvenom zdravlju (posebno o prevenciji).
6. Uvesti strože odredbe o odgovornosti pružaoaca zdravstvenih usluga za kršenje prava korisnika.
7. Uvesti delotvornije mere za sankcionisanje poslodavaca koji ne uplaćuju doprinose za obavezno zadravstveno osiguranje zaposlenih.

Dodatak I

Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju

- Dodatni protokol uz Konvenciju o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, u vezi sa nadzornim organima i prekograničnim protokom podataka, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori),* 98//08.
- Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Dopunska Konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i prakse sličnih ropstvu, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/58.
- Dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu koji se odnosi na inkriminaciju dela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko računarskih sistema, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. o usvajanju dodatnog znaka raspoznavanja (Protokol III), *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/01.
- Evropska konvencija o ekstradiciji s dodatnim protokolima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 10/01.
- Evropska konvencija o međunarodnom važenju krivičnih presuda, sa dodacima, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 18/05.
- Evropska konvencija o priznanju i izvršenju odluka o staranju o deci i o ponovnom uspostavljanju odnosa staranja, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 1/02.
- Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, izmenjene i dopunjene protokolom 2 uz Konvenciju, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 9/03.
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 9/03.
- Evropska konvencija o nezastarevanju krivičnih dela protiv čovečnosti i ratnih zločina, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 13/10.
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, 70/07.
- Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 18/05.

- Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/01.
- Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/02.
- Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/02.
- Građanskopravna konvencija o korupciji, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, *Sl. glasnik RS*, 88/07.
- Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. glasnik RS*, 38/09.
- Konvencija o državljanstvu udate žene, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/58.
- Konvencija MOR br. 3 o zapošljavanju žena pre i posle porođaja, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 11 o pravima udruživanja i koaliranja poljoprivrednih radnika, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 44–XVI/30.
- Konvencija MOR br. 14 o nedeljnom odmoru u industrijskim preduzećima, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 16 o obaveznom lekarskom pregledu dece i mladića pre zaposlenja na brodovima, *Narodne novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 17 o obeštećivanju nesrećnih slučajeva pri radu, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 18 o obeštećivanju usled profesionalnih oboljenja, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 19 o jednakom tretmanu stranih i domaćih radnika u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva pri radu, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 29 o prinudnom radu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 297/32.
- Konvencija MOR br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija, *Sl. vesnik Prezidijuma Skupštine FNRJ*, 12/52.
- Konvencija MOR br. 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 5/56.
- Konvencija MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 8/58.
- Konvencija MOR br. 89 o noćnom radu žena u industriji (revidirana), *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 12/56.

- Konvencija MOR br. 90 o noćnom radu dece u industriji (revidirana), *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 12/56.
- Konvencija MOR br. 91 o plaćenom odmoru pomoraca (revidirana), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/67.
- Konvencija MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 11/58.
- Konvencija MOR br. 100 o jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti, *Sl. list FNRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/52.
- Konvencija MOR br. 103 o zaštiti materinstva (revidirana), *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 9/55.
- Konvencija MOR br. 105 koja se odnosi na ukidanje prinudnog rada, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 13/02.
- Konvencija MOR br. 106 o nedeljnom odmoru u trgovini i biroima, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 12/58.
- Konvencija MOR br. 109 o platama, radnom vremenu i brojnom stanju posade (revidirana), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 10/65.
- Konvencija MOR br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 3/61.
- Konvencija MOR br. 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih oboljenja, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 27/70.
- Konvencija MOR br. 122 o politici zapošljavanja, *Sl. list SFRJ*, 34/71.
- Konvencija MOR br. 129 o inspekciji rada u poljoprivredi, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 22/75.
- Konvencija MOR br. 131 o utvrđivanju minimalnih plata, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.
- Konvencija MOR br. 132 o plaćenom godišnjem odmoru (revidirana), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 52/73.
- Konvencija MOR br. 135 o radničkim predstavnicima, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.
- Konvencija MOR br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.
- Konvencija MOR br. 140 o plaćenom odsustvu za obrazovne svrhe, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.
- Konvencija MOR br. 144 o tripartitnim konsultacijama (standardima rada), *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 1/05.
- Konvencija MOR br. 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/87.

- Konvencija MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/87.
- Konvencija MOR br. 161 o službi medicine rada, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/89.
- Konvencija MOR br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija MOR br. 182 o najgorim oblicima dečjeg rada, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 2/03.
- Konvencija MOR br. 183 o zaštiti materinstva, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Konvencija MOR br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 42/09.
- Konvencija o nezastarevanju ratnih zločina i zločina protiv čovečnosti, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 50/70.
- Konvencija o očuvanju nematerijalnog kulturnog nasleđa, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi, *Sl. glasnik RS*, 70/07.
- Konvencija o političkim pravima žena, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/54.
- Konvencija o pranju, traženju i zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/02 i 18/05.
- Konvencija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 15/90 i *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/96 i 2/97.
- Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva i završni akt konferencije Ujedinjenih nacija o pravnom položaju lica bez državljanstva, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 9/59 i *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 2/64.
- Konvencija o pravu mora, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 1/86.
- Konvencija o pristanku na brak, minimalnoj starosti za sklapanje braka i o registraciji brakova, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 13/64.
- Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Konvencija protiv mučenja i drugih surovih neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 9/91.
- Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/01.
- Konvencija o ropstvu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, god. XI–1929, br. 234.
- Konvencija Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.

- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, *Sl. vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ*, 2/50.
- Konvencija o statusu izbeglica, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/60.
- Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/50.
- Konvencija o suzbijanju i ukidanju trgovine licima i eksploataciji drugih, *Sl. list FNRJ*, 2/51.
- Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/81.
- Konvencija o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnih izraza, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, *Sl. list* SRJ (Međunarodni ugovori), 1/92 i *Sl. list SCG,* 11/05.
- Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima u biomedicini, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/10.
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 12/05.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o smanjenju broja lica bez državljanstva, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 8/11.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o zaštiti svih lica od prinudnih nestanaka, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/11.
- Konvencija UNESCO protiv diskriminacije u pogledu obrazovanja, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 4/64.
- Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Krivičnopravna konvencija o korupciji, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 18/05.
- Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda, *Sl. list SFRJ*, 14/75.
- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/67.
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71.

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71.
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/98.
- Okvirna konvencija Saveta Evrope o vrednosti kulturnog nasleđa za društvo, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Opcioni protokol uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 13/02.
- Opcioni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 16/05.
- Opcioni protokol uz Konvenciju UN o pravima osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Protokol br. 14 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se menja kontrolni sistem Konvencije, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 5/05 i 7/05.
- Protokol iz 1953. kojim se menja Konvencija o ropstvu iz 1926, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 6/55.
- Protokol kojim se menja Konvencija za suzbijanje trgovine ženama i decom i Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/50.
- Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, koji dopunjava Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovor)*, 6/01.
- Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ*, 6/01.
- Protokol o statusu izbeglica, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 15/67.
- Revidirana Evropska socijalna povelja, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o olakšanoj proceduri za izdavanje viza, *Sl. glasnik RS*, 103/07.
- Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, *Sl. glasnik RS*, 103/07.
- Sporazum o izmeni i pristupanju sporazumu o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi – CEFTA 2006.
- Statut Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 5/01.
- Treći protokol uz Evropsku konvenciju o ekstradiciji, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/11.
- Zakon o izmenama Zakona o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 5/05.

Dodatak II

Indeks propisa u Srbiji koji se pominju u ovoj knjizi

- Kodeks policijske etike, *Sl. glasnik RS*, 92/06.
- Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 i 111/09.
- Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima za period od 2009. do 2011. godine, *Sl. glasnik RS*, 35/09.
- Opšti kolektivni ugovor, *Sl. glasnik RS*, 50/08, 104/08 – Aneks I i 8/09 – Aneks II.
- Porodični zakon, *Sl. glasnik RS*, 18/05 i 72/11 – dr. zakon.
- Poslovnik Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, 52/10 i 13/11.
- Pravilnik o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje zavodskih sankcija, *Sl. glasnik,* 105/06.
- Pravilnik o evidencijama priloga i imovine, godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkog subjekta, *Sl. glasnik RS,* 72/11 i 25/12.
- Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil, *Sl. glasnik RS,* 31/08.
- Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08
- Pravilnik o postupku rešavanja pritužbi, *Sl. glasnik RS*, 54/06.
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, *Sl. glasnik RS*, 64/06.
- Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, *Sl. glasnik RS*, br. 44/08.
- Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude, *Sl. glasnik RS*, 19/07 i 112/08.
- Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil, *Sl. glasnik RS,* 31/08.
- Pravilnik o upisu sindikata u registar, *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, *Sl. glasnik RS*, 93/08.
- Statut AP Vojvodine, *Sl. list APV*, 17/09.
- Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, 111/06.

- Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, 74/10.
- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06.
- Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS,* 98/06.
- Zakon o advokaturi, *Sl. glasnik RS,* 31/11.
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10 i 66/11 – odluka US.
- Zakon o amnestiji, *Sl. glasnik RS*, 107/12.
- Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, 109/07.
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, *Sl. glasnik RS*, 101/05.
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2012. godinu, *Sl. glasnik RS*, 101/11 i 93/12.
- Zakon o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS,* 54/09, 73/10,101/10, 101/11 i 93/12.
- Zakon o crkvama i verskim zajednicama, *Sl. glasnik RS*, 36/06.
- Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.
- Zakon o državljanstvu Srbije, *Sl. glasnik RS,* 135/04 i 90/07.
- Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, 79/05, 101/07 i 95/10.
- Zakon o Državnom veću tužilaca, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 101/10 i 88/11.
- Zakon o eksproprijaciji, *Sl. glasnik SRS*, 40/84, 53/87, 22/89 i *Sl. glasnik RS*, 53/95 i 20/09.
- Zakon o elektronskim komunikacijama, *Sl. glasnik RS*, 44/10.
- Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Sl. glasnik RS*, 72/03, 75/03 i 97/08.
- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, *Sl. glasnik RS*, 43/11.
- Zakon o izboru narodnih poslanika, *Sl. glasnik RS*, 35/00, 57/03, 72/03, 75/03, 18/04, 101/05, 85/05, 104/09 i 36/11.
- Zakon o izboru predsednika Republike, *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09.
- Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, *Sl. glasnik* 121/12.
- Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. glasnik RS*, 85/05, 72/09 i 31/11.
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Sl. glasnik*, 72/11.
- Zakon o izvršnom postupku, *Sl.glasnik RS,* 125/04.
- Zakon javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS,* 31/11.
- Zakon o javnom informisanju*, Sl. glasnik RS*, 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 i 41/11.
- Zakon o javnom tužilaštvu, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09 i 101/10.
- Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, *Sl. glasnik RS*, 104/09 i 99/11.

- Zakon o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11 i 121/12.
- Zakon o kulturi, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o lečenju neplodnosti postupcima biomedicinski potpomognutog oplođenja, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o lokalnim izborima, *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 – odluka US i 54/11.
- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o matičnim knjigama, *Sl. glasnik RS*, 20/09.
- Zakon o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, 72/12.
- Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.
- Zakon o mirovanju i otpisu duga po osnovu doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje, *Sl. glasnik RS,* 102/08 i 31/09.
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o odbrani, *Sl. glasnik RS*, 116/07, 88/09 – dr. Zakon i 104/09 – dr. zakon.
- Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava, *Sl. glasnik RS*, 58/03 i 61/03 ispr.
- Zakon o okupljanju građana, *Sl. glasnik RS*, 51/92, 53/93, 67/93, 48/94 i *Sl. list SRJ*, 21/01 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 72/09 i 52/11.
- Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 116/07 i 72/12.
- Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 125/04, 111/09 i 72/11.
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04, 84/04, 85/05, 5/09, 107/09 i 101/10.
- Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 63/09 – odluka US i 92/11.
- Zakon o političkim strankama, *Sl. glasnik RS,* 36/09.
- Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine, *Sl. glasnik RS*, 104/09 i 24/11.
- Zakon o porezu na dobit pravnih lica, *Sl. glsnik RS*, 25/01, 80/02, 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11 i 119/12.
- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Sl. glasnik RS*, 80/02, 84/02, 23/03,70/03,55/04, 61/05,61/07, 20/09, 53/10 i 101/11.
- Zakon o posredovanju – medijaciji, *Sl. glasnik RS*, 18/05.
- Zakon o postupku prekida trudnoće u zdravstvenim ustanovama, *Sl. glasnik RS*, 16/95 i 101/05 – dr. zakon.
- Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Sl. glasnik RS*, 104/09.

- Zakon o privatizaciji, *Sl. glasnik RS*, 38/01, 18/03, 45/05 i 123/07 – dr. zakon.
- Zakon o pravnom položaju verskih zajednica, *Sl. glasnik SRS*, 44/77, 12/78, 12/80 i 45/85.
- Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, *Sl. glasnik RS* 18/10.
- Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 116/08 i 111/09.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 36/09.
- Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o putnim ispravama, *Sl. glasnik RS*, 90/07, 116/08, 104/09 i 76/10.
- Zakon o radiodifuziji, *Sl. glasnik RS*, 42/02, 97/04, 76/05, 62/06, 85/06 i 41/09.
- Zakon o radu, *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05 i 54/09.
- Zakon o ravnopravnosti polova, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, 48/94 i 11/98.
- Zakon o rehabilitaciji, *Sl. glasnik RS*, 92/11.
- Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik RS,* 116/08.
- 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 i 101/05.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/11.
- Zakon o socijalnom stanovanju, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 33/06.
- Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, *Sl. glasnik RS*, 67/03, 90/07 i 111/09.
- Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, *Sl. glasnik RS*, 36/10.
- Zakon o stanovanju, *Sl. glasnik RS,* 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/83, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 i 101/05 – dr. zakon.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08.
- Zakon o sudijama, *Sl. glasnik RS,*116/08, 104/09 i 101/10.
- Zakon o štrajku, *Sl. list SRJ*, 29/96. *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon.
- Zakon o tajnosti podataka, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o elektronskim komunikacijama, *Sl. glasnik RS*, 44/10.

- Zakon o transplantaciji organa, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o udruženjima, *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11.
- Zakon o učeničkom i studentskom standardu, *Sl. glasnik RS,* 18/10.
- Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o upravljanju migracijama *Sl. glasnik RS,* 107/12.
- Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, 111/09.
- Zakon o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon i 101/11.
- Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, 109/07 i 99/11.
- Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, *Sl. glasnik RS*, 99/09.
- Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, 25/82 i 48/88, *Sl. glasnik RS*, 46/95 – dr. zakon i 18/05 – dr. zakon.
- Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS,* 76/05, 97/08 i 44/10.
- Zakon o Visokom savetu sudstva, *Sl. glasnik RS,* 116/08, 101/10 i 88/11.
- 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 (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 udruđenja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja, *Sl. glasnik RS*, 41/09.
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 88/10.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS,* 97/08, 104/09, 68/12 – Odluka Ustavnog suda.
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ,* 11/02, *Sl. list SCG*, 1/03 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, 72/09 – dr. zakon.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS,* 107/05, 88/10, 99/10, 57/11 i 119/12
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr, 57/11 i 119/12.
- Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 58/04, 85/05, 115/05, 46/06, 49/07, 122/08, 20/09, 72/09 i 76/10.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14(497.11)”2012”

LJUDSKA prava u Srbiji 2012 : pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava / [urednici Vesna Petrović, Vladan Joksimović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 303 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji / [Beogradski centar za ljudska prava] ; 18)

Tiraž 500. – Predgovor: str. 17–19. – Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju: str. 293–298. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Registar.

ISBN 978-86-7202-141-7

а) Људска права – Србија – 2012

COBISS.SR-ID 197735692

IZBOR IZ IZDANJA BEOGRADSKOG CENTRA ZA LJUDSKA PRAVA

Biblioteka LJUDSKA PRAVA

Vojin Dimitrijević – Milan Paunović – Vladimir Đerić, *Ljudska prava – udžbenik,* 1997.

Tomas Burgental, *Ljudska prava u sažetom obliku,* 1997.

Andraž Zidar, *Lustracija*, 2001.

Kristijan Tomušat, *Ljudska prava između idealizma i realizma*, 2006.

Karen Rid, *Evropska konvencija o ljudskim pravima – vodič za praktičare*, 2007.

Filip Lič, *Obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava*, 2007.

Ivan Janković, *Zabrana zlostavljanja – Priručnik za policiju i zatvorsko osoblje*, 2010.

Biblioteka DOKUMENTI

Vesna Petrović (ur.), *Zbirka odluka o ljudskim pravima IV – Presude Evropskog suda za ljudska prava o pitanjima koja se odnose na maloletnike*, 2006.

Raija Hanski i Martin Šajnin, *Najvažniji slučajevi pred Komitetom za ljudska prava*, 2007.

Biblioteka UDŽBENICI

Antonio Kaseze, *Međunarodno krivično pravo*, 2005.

Vojin Dimitrijević – Obrad Račić – Vladimir Đerić – Tatjana Papić – Vesna Petrović – Saša Obradović, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, drugo izdanje 2007.

Vojin Dimitrijević – Dragoljub Popović – Tatjana Papić – Vesna Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, drugo izdanje 2007.

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.

Ljudska prava u Srbiji 2006, *2007*, *2008*, *2009*, *2010*, *2011* (na srpskom i engleskom jeziku), 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

Žarko Marković (ur.), *Postupanje prema licima lišenim slobode*, (na srpskom i engleskom jeziku), 2010.

POSEBNA IZDANJA

Konstantin Obradović, *Opšta načela odgovornosti država za međunarodne protivpravne čine*, 2000.

Gari Simpson, *Velike sile i odmetničke države*, 2006.