Beogradski centar za ljudska prava

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI

2016

Biblioteka
Izveštaji
28

Biblioteka
Izveštaji

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2016
PRAVO, PRAKSA I MEĐUNARODNI
STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

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

Za izdavača
dr Vesna Petrović

Urednik
dr Vesna Petrović

Korektor
Jasmina Alibegović

Ilustracija na korici
Marcos Moreno, *Izbeglice – Srbija, 09.01.2017*
www.marcosmoreno.com

ISBN 978-86-7202-174-5

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2016

PRAVO, PRAKSA I
MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2017

Sadržaj

Skraćenice 13

Predgovor 17

Metodologija istraživanja 19

Društveno politički ambijent za ostvarivanje ljudskih prava u 2016. godini 21

REZIME 27

- Srbija i međunarodna tela za zaštitu ljudskih prava 27
- Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu 27
- Ustavne reforme 28
- Pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije 29
- Uloga Ustavnog suda Srbije u zaštiti ustavnosti, zakonitosti i ljudskih prava 30
- Pravosuđe i zaštita ljudskih prava – dometi reforme pravosuđa 30
- Suspenzija pravne države i pravnog poretka Republike Srbije – Slučaj Savamala 34
- Nezavisna tela 35
- Pravo na život 36
- Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode 37
- Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti 38
- Jednakost pred sudom i pravično suđenje 39
- Pravo na privatnost i tajnost prepiske 41
- Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti 41
- Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti 42
- Sloboda izražavanja 43
- Sloboda mirnog okupljanja 46
- Sloboda udruživanja 48
- Izbori u 2016. godini 49
- Pravo na mirno uživanje imovine 50
- Pravo na rad 51

Pravo na pravedne i povoljne uslove rada 53
Pravo na socijalno obezbeđenje 54
Pravo na obrazovanje 55
Zdravstvena zaštita 56
Nacionalne manjine i manjinska prava 57
Položaj Roma 58
Prava lezbijske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije 60
Položaj osoba sa invaliditetom 61
Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena 63
Položaj starijih lica 65
Migranti, izbeglice i tražioci azila – migrantska kriza i Srbija 65

I. LJUDSKA PRAVA U PRAVNIM PROPISIMA I RADU INSTITUCIJA REPUBLIKE SRBIJE 69

1. Međunarodni ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju 69
1.1. Univerzalni međunarodni ugovori 69
1.2. Konvencije Saveta Evrope 71
1.3. Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2016. godini 72
1.3.1. Statistike 72
1.3.2. Odabrane presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije donete tokom 2016. godine 72

2. Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava 77

3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu 78
3.1. Ljudska prava u Ustavu Srbije i mogućnosti njihovog unapređenja 78
3.2. Ograničenja i derogacija ljudskih prava 81

4. Pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije 83
4.1. Redovni i vanredni pravni lekovi 83
4.2. Ustavna žalba 86

5. Delovanje institucija i tela za zaštitu ustavnosti i ljudskih prava 87

5.1. Uoga Ustavnog suda Srbije u zaštiti ustavnosti, zakonitosti i ljudskih prava 87
5.1.1. Sastav Suda i postupak za izbor sudija 87
5.1.2. Ocena ustavnosti i zakonitosti 89
5.2. Pravosuđe i zaštita ljudskih prava – dometi reforme pravosuđa 90
5.2.1. (Ne)uspela reforma pravosuđa – položaj sudske vlasti 90
5.2.2. Organzacija sudova 93
5.2.3. Nezavisnost i nepristrasnost sudova 96
5.2.4. Izbor sudija 97
5.2.5. Prestanak sudijske funkcije i disciplinski postupak 100
5.2.6. Garancije nezavisnosti sudija 101
5.2.7. Ustavni položaj javnog tužilaštva u Srbiji 102
5.2.8. Izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca 105
5.2.9. Pritisci na pravosuđe 107
5.2.10. Suspenzija pravne države i pravnog poretka Republike Srbije – Slučaj Savamala 110
5.3. Nezavisna tela 113
5.3.1. Zaštitnik građana Republike Srbije 113
5.3.2. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 117
5.3.3. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti 121

II. POSEBNA PRAVA 123

1. Pravo na život 123
1.1. Zaštita prava na život u zakonima Srbije 123
1.2. Upotreba vatrenog oružja 124
1.3. Kaznena politika i zaštita prava na život 127
1.4. Obaveza preduzimanja delotvorne istrage o povredi prava na život 130

2. Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode 134
2.1. Opšte 134
2.2. Definicija mučenja, zaprećene kazne i zastarelost za akte mučenja 135
2.3. Pravni okvir za krivično gonjenje počinioca zlostavljanja i praksa pravosudnih organa 138
2.4. Upotreba sile od strane državnih organa 141
2.5. Poštovanje principa *non-refoulement* i zabrane kolektivnog proterivanja 144

3. Pravo na slobodu i bezbednost ličnost 146
3.1. Opšte 146
3.2. Lišenje slobode od strane policijskih službenika 147
3.2.1. Lišenje slobode u tranzitnoj zoni aerodroma „Nikola Tesla“. . . 148
3.2.2. Lišenje slobode u Prihvatilištu za strance. 149
3.3. Mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupaka 150
3.3.1. Naknada štete za neosnovani pritvor 151
3.4. Kaznena politika i njene posledice na uživanje prava na slobodu i bezbednost ličnosti 154

4. Jednakost pred sudom i pravično suđenje 159
4.1. Pravičnost postupka. 159
4.2. Efikasnost rada sudova 160
4.3. Suđenje u razumnom roku 162
4.4. Javno beležništvo 165
4.5. Sistem e-pravosuđa 167
4.6. Javnost rasprave i javnost presude 170
4.7. Jednakost građana pred zakonom 171
4.8. Garantije optuženima za krivična dela 172

5. Pravo na privatnost i tajnost prepiske. 176
5.1. Opšte 176
5.2. Porodični život i porodica. 177
5.3. Tajnost prepiske. 179

6. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti 183
6.1. Opšte 183
6.2. Druge relevantne odredbe za zaštitu podataka o ličnosti 186

7. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti 189
7.1. Opšte 189
7.2. Položaj verskih zajednica i ostvarivanje prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti 190
7.3. Finansiranje verskih zajednica i odnos države i crkve. 192
7.4. Restitucija imovine verskih organizacija 193
7.5. Delovanje verskih zajednica u Srbiji 194
7.6. Pravo na prigovor savesti 196

8. Sloboda izražavanja 196
8.1. Opšte 196
8.2. Efekti privatizacije medija 197
8.3. Sufinansiranje medijskih sadržaja 200
8.4. Oglašavanje javnih entiteta i javne nabavke 202
8.5. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) 203
8.6. Javni medijski servisi 204
8.7. Pritisci na medije 205
8.8. Materijalni položaj medija i novinara 208
8.9. Napadi na novinare i nerešena ubistva 209
8.10. Neprofesionalno ponašanje novinara i medija 210

9. Sloboda mirnog okupljanja 211
9.1. Međunarodni standardi i Ustav Srbije 211
9.2. Zakon o javnom okupljanju 213
9.2.1. Pravni lekovi 219
9.2.2. Odgovornost organizatora i kontrademonstracije 222
9.3. Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2016. 225
9.4. Uloga policije 227

10. Sloboda udruživanja 229
10.1. Opšte 229
10.2. Udruženja građana (nevladine organizacije) 231
10.3. Ograničenje i zabrana rada udruženja 236
10.4. Udruživanje stranaca 240
10.5. Udruživanje javnih službenika i bezbednosnih snaga 240

11. Izborno pravo i politička participacija 241
11.1. Izborna prava 241
11.2. Izbori u 2016. godini 242
11.2.1. Jedinstveni birački spisak 244
11.2.2. Zloupotreba položaja funkcionera tokom izbornog procesa 245
11.2.3. Kontrola izbora 246
11.2.4. Rad izbornih tela 246

12. Pravo na mirno uživanje imovine 248
12.1. Opšte 248

12.2. Povraćaj bespravno oduzete imovine i obeštećenje ranijih vlasnika 250
12.3. Projekat Beograd na vodi i imovinska prava 251
12.4. Slučaj Savamala i povreda prava na imovinu. 252
12.5. Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija. 254
12.6. Stanarsko pravo 255
12.7. Stara devizna štednja državljana iz bivših jugoslovenskih republika. 257

13. Pravo na rad 258
13.1. Ostvarivanje prava na rad 258
13.2. Zakon o radu 260
13.3. Zaposlenost u Srbiji. 262
13.3.1. Zapošljavanje mladih 265
13.4. Pravo na pomoć prilikom zapošljavanja i za slučaj nezaposlenosti 266
13.5. Prava radnika u vezi sa prestankom radnog odnosa. 269
13.6. Mobilnost radne snage 270
13.7. Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih. 271

14. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada 274
14.1. Pravična zarada i minimalna cena rada 274
14.2. Isplata zarada, penzija i naknade za prekovremeni rad 276
14.3. Pravo na odmor, razonodu i ograničeno radno vreme 279
14.4. Zaštita bezbednosti i zdravlja na radu 280
14.5. Sloboda sindikalnog organizovanja 282
14.6. Pravo na štrajk. 285

15. Pravo na socijalno obezbeđenje 287
15.1. Opšte 287
15.2. Socijalna zaštita i smanjenje siromaštva. 289
15.3. Pravo na zaštitu porodice 292

16. Pravo na obrazovanje 296
16.1. Opšte 296
16.2. Zakonodavni okvir i praksa sprovođenja zakona iz oblasti obrazovanja 300
16.3. Visokoškolsko obrazovanje. 303

17. Zdravstvena zaštita 304
17.1. Opšte 304
17.2. Dostupnost zdravstvene zaštite 306

III. ZAŠTITA POJEDINIH RANJIVIH KATEGORIJA STANOVNIŠTVA 311

1. Nacionalne manjine i manjinska prava 311
1.1. Položaj i prava nacionalnih manjina u pravnom sisitemu Srbije 311
1.2. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina 313
1.3. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina 315
1.4. Prava manjina u 2016. godini 317
1.5. Stranke nacionalnih manjina na izborima 2016. godine 320

2. Položaj Roma 321
2.1. Opšte 321
2.2. Diskriminacija 324
2.3. Obrazovanje i zapošljavanje 326
2.4. Uslovi života i ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje 328

3. Prava lezbijske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije 330
3.1. Normativni okvir 330
3.2. Nasilje i zločin iz mržnje 332
3.3. Diskriminacija u obrazovnom sistemu 333
3.4. Prava istopolnih partnera 334
3.5. Položaj trans osoba 335
3.6. Osobe koje žive sa HIV 336
3.7. Interseks osobe 337

4. Položaj osoba sa invaliditetom 338
4.1. Opšte 338
4.2. Samostalan život i uključivanje u zajednicu 339
4.3. Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom 341
4.4. Pristupačnost 343

4.5. Inkluzivno obrazovanje 346
4.6. Rad i zapošljavanje 349
4.7. Socijalna zaštita 351
4.8. Zdravstvena zaštita 352

5. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena 354
5.1. Opšte 354
5.2. Institucionalni mehanizmi za zaštitu rodne ravnopravnosti 356
5.3. Radna prava žena i socijalna zaštita 358
5.4. Rodno zasnovano nasilje 359
5.5. Učešće žena u političkom i javnom životu 362

6. Položaj starijih lica 363
6.1. Pravni okvir 363
6.2. Siromaštvo i usamljenost kod starijih osoba 366
6.3. Starija lica u sistemu socijalne zaštite – domski smeštaj 368

7. Migranti, izbeglice i tražioci azila – migrantska kriza i Srbija 370
7.1. Postupak azila 370
7.2. Uticaj migrantske krize na Srbiju 372
7.3. Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti i zakona o strancima 374
7.4. Statistike 375
7.5. Smeštaj izbeglica i migranata 377
7.6. Uključivanje osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita u društveni, ekonomski i kulturni život Srbije 378

Dodatak I – Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju 381

Dodatak II – Indeks propisa u Srbiji koji se pominju u ovoj knjizi 387

Skraćenice

ANEM – Asocijacija nezavisnih elektronskih medija

AP – Akcioni plan

APV – Autonomna Pokrajina Vojvodina

BDP – Bruto društveni proizvod

BIA – Bezbednosno informativna agencija

CAT – Komitet protiv mučenja

CEDAW – Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena

CoE – Savet Evrope

CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja

dok. UN – dokument Ujedinjenih nacija

DRC – Danski savet za izbeglice

DRI – Državna revizorska institucija

DVT – Državno veće tužilaca

DS – Demokratska stranka

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

ECmHR – Evropska komisija za ljudska prava

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

EKRI – Komisija Saveta Evrope protiv rasizma i netolerancije

ESP – Revidirana evropska socijalna povelja

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

EU – Evropska unija

FHP – Fond za humanitarno pravo

FNRJ – Federativna Narodna Republika Jugoslavija

FREN – Fondacija za razvoj ekonomske nauke

GSA – Gej strejt alijansa

HRA – Savetnica Ujednijenih nacija za ljudska prava

IOP – Individualni obrazovni plan

Izveštaj 2008–2015 – Ljudska prava u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava

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

KESK – Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava

KPZ – Kazneno popravni zavod

KZ – Krivični zakonik Srbije

LSV – Liga socijaldemokrata Vojvodine

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

MOR – Međunarodna organizacija rada

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

NAPZ – Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2016. godinu

NPM – Nacionalni preventivni mehanizam

NSNM – Nacionalni saveti nacionalnih manjina

NSVO – Nacionalni savet za visoko obrazovanje

NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje

NUNS – Nezavisno udruženje novinara Srbije

NVO – nevladine organizacije

ODIHR – Biro za demokratske institucije i ljudska prava

OEBS/OSCE – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

OECD – Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj

OHCHR – Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava

OIPV – Odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine

PDD – Partija za demokratsko delovanje

PESK – Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

PGP – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

PU – Policijska uprava

PZ – Porodični zakon

REM – Regulatorno telo za elektronske medije

RIK – Republička izborna komisija
RJT – Republički javni tužilac
RS – Republika Srbija
RTS – Radio-televizija Srbije
RTV – Radio-televizija Vojvodine
RZS – Republički zavod za statistiku
RZZO – Republički zavod za zdravstveno osiguranje
SCG – Srbija i Crna Gora
SDS – Socijaldemokratska stranka
SDPS – Socijaldemokratska partija Srbije
SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SIPRU – Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva
Sl. glasnik – Službeni glasnik
Sl. list – Službeni list SFRJ i SCG
SNS – Srpska napredna stranka
SPS – Socijalistička partija Srbije
Srbija – Republika Srbija
Srbija zemlja azila – Srbija kao zemlja azila: Zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite u Srbiji, UNHCR, avgust 2012.
Serbia as a Safe Third Country – Serbia as a Safe Third Country: a Wrong Presumption, Hungarian Helsinki Committee, 2011.
SRJ – Savezna Republika Jugoslavija
SSOOO – Savet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih
SVM – Savez vojvođanskih Mađara
SZO – Svetska zdravstvena organizacija
UN – Organizacija ujedinjenih nacija
UNESKO – Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu
UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
UNS – Udruženje novinara Srbije
US – Ustavni sud Republike Srbije
Ustav Srbije – Ustav Republike Srbije
Venecijanska komisija – Evropska komisija za demokratiju putem prava Saveta Evrope

VBA – Vojno bezbednosna agencija
VKS – Vrhovni kasacioni sud
VOA – Vojno obaveštajna agencija
VSS – Visoki savet sudstva
Zakon o restituciji – Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju
ZBIA – Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji
ZIKS – Zakon o izvršenju krivičnih sankcija
ZINP – Zakon o izboru narodnih poslanika
ZKP – Zakonik o krivičnom postupku
ZLI – Zakon o lokalnim izborima
ZNSNM – Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina
ZoA – Zakon o izilu
ZOBS – Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima
ZOP – Zakon o prekršajima
ZoR – Zakon o radu
ZOSPO – Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa
ZS/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
ZSO – Zajednica srpskih opština
ZTP – Zakon o tajnosti podataka
ZUS – Zakon o Ustavnom sudu
ZVP – Zakon o vanparničnom postupku
ZZO – Zakon o zdravstvenom osiguranju
ZZPL – Zakon o zaštiti podataka o ličnosti
ZZZ – Zakon o zdravstvenoj zaštiti
YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava

Predgovor

Predgovor koristim da se zahvalim svim saradnicima Beogradskog centra za ljudska prava koji su radili na izradi ovog izveštaja i doprineli da bude sačinjen na vreme i da sadrži dovoljno podataka relevantnih za sveobuhvatnu analizu stanja ljudskih prava u Srbiji. Ovaj izveštaj delo je timskog rada svih saradnika Beogradskog centra za ljudska prava. Doprinos su dali, pre svega, svojim autorskim radovima Milan Antonijević, Nikola Kovačević, Bogdan Krasić, Nikolina Milić, Nevena Nikolić, Nataša Nikolić, Gojko Pantović, Lena Petrović, Vesna Petrović, Vida Petrović Škero, Dušan Pokuševski, Dragan Popović, Ivan Protić, Aleksa Radonjić, Bojan Stojanović, Miloš Stojković, Anja Stefanović, Duška Tomanović, Ana Trifunović, Ana Trkulja i Sonja Tošković.

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

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

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

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

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

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

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

Urednik
Vesna Petrović

Metodologija istraživanja

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

Osnovni izvor su domaći propisi koji se u toku godine usvajaju ili se objavljuju kao nacrti novih zakona ili izmena i dopuna postojećih, koji se detaljno analiziraju sa stanovišta njihove usklađenosti sa međunarodnim instrumentima koje je Srbija ratifikovala. Svrha analize nacrta zakona je da se stručnoj javnosti ukaže na moguće nedostatke ili nesaglasnost sa standardima u predloženim rešenjima da bi se uticalo na poboljšanje u procesu njihovog usvajanja u Narodnoj skupštini.

Osim sistematskog i kontinuiranog praćenja zakonodavne aktivnosti i usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima, saradnici Beogradskog centra sistematski prate informacije koje imaju vezu sa ljudskim pravima i izveštaje domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava.

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

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

Zakoni koji su usvojeni ranijih godina a koji su još uvek važeći analizirani su u ranijim izveštajima, tako da se u ovom izveštaju čitaoci upućuju na te izveštaje ako žele detaljnije da se upoznaju sa njihovom sadržinom. U Izveštaju se ne daju konačne ocene već se uglavnom navode informacije koje su se pojavile u medijima ili izveštajima i saopštenjima nevladinih organizacija u toku godine.

U ranijim izveštajima deo istraživanja prakse oslanjao se na pisane medije i pratile su se i informacije u pet dnevnih novina i dva nedeljnika. Ove godine napuštena je praksa redovnog praćenja svih dnevnih novina pošto je većina (naravno ne

svi) pisanih medija imala karakter tabloida u kojima su se iznosile veoma neproverene informacije, pa su saradnici Beogradskog centra koristili one informacije koje su proverene, odnosno u čiju tačnost nije bilo sumnje. Zbog ovoga, po prvi put, posle skoro dvadeset godina koliko se sačinjava izveštaj o stanju ljudskih prava, nema analize izdvojenih tekstova iz dnevne štampe.

Društveno politički ambijent za ostvarivanje ljudskih prava u 2016. godini

Društvenom i političkom scenom u Srbiji u 2016. godini, slično kao i ranijih godina, preovladavale su teme koje se odnose na pregovore o pridruživanju Srbije Evropskoj uniji, otvaranje poglavlja u procesu evrointegracija, na odnose Beograda i Prištine i primenu Briselskog sporazuma, odnose u regionu Zapadnog Balkana, izbegličku krizu i odgovore na njene izazove i spoljnopolitičku orijentaciju političkih aktera. Teme koje se odnose na ekonomske reforme, reformu pravosuđa i državne uprave izazvale su interes medija, političke i stručne javnosti s obzirom da su one ključne za dalji napredak i modernizaciju Srbije.

Aprila 2016. godine održani su vanredni parlamentarni izbori, treći u pet prethodnih godina. Istovremeno su održani redovni lokalni i pokrajinski izbori. Predsednik Vlade objasnio je da je odluka o održavanju vanrednih parlamentarnih izbora doneta jer je Vladi potrebna puna stabilnost i pun četvorogodišnji mandat, nakon kojeg „više neće biti povratka“ na staro. Mnogi analitičari smatrali su da nema osnova za održavanje vanrednih parlamentarnih izbora s obzirom na ubedljivu većinu u parlamentu kojom je raspolagala vladajuća koalicija (Srpska napredna stranka imala je većinu, sa 135 od 250 poslanika, a zajedno sa drugim strankama na svojoj izbornoj listi na prethodnim izborima je dobila 158). Odluka da se raspišu vanredni parlamentarni izbori tumačila se i time da je SNS želeo da održavanjem parlamentarnih izbora osigura dobar rezultat i na lokalnim i pokrajinskim izborima, produži period vladavine za još dve godine i da se još više oslabi opozicija.

U vreme izbora bilo je mnogo primedaba na njihovu regularnost, a ocena je posmatrača da političke stranke nisu bile ravnopravno zastupljene u medijima i da su funkcioneri vladajuće stranke u kampanji koristili javne funkcije u svrhu promocije svojih stranaka. Zabeležene su i mnoge nepravilnosti u toku samog izbornog procesa i potvrđene informacije o napadima na političke protivnike, a neke opozicione stranke su oštro kritikovale rad Republičke izborne komisije ukazujući na nepravilnosti u brojanju glasova.

Posle izbora, struktura Narodne skupštine je promenjena, a SNS je osvojio 27 poslanika manje nego u ranijem skupštinskom sazivu. Dve stranke koje se protive evropskim integracijama vratile su se u skupštinske klupe. Srpska radikalna stranka, predvođena Vojislavom Šešeljem koji je mesec dana pre izbora oslobođen optužbi pred Haškim tribunalom, osvojila je 8% glasova. Nacionalistički i antievropski DSS u koaliciji sa Dverima osvojio je 5% glasova, tako da je po prvi put od 2008. godine Srbija dobila jaku skupštinsku opoziciju koja se protivi članstvu u EU. Opozicioni blok stranaka koje podržavaju članstvo u EU (Demokratska stranka –

DS, Liberalno demokratska partija – LDP, Socijaldemokratska stranka – SDS i Liga socijaldemokrata Vojvodine – LSV) osvojile su malo više od 17%. Novi politički akter u parlamentu je pokret Dosta je bilo sa osvojenih 6% glasova.

Zbog prevremenih parlamentarnih izbora Narodna skupština je zasedala u dva saziva u 2016. godini. U oba saziva usvojeno je 88 zakona (23 nova i 36 izmena i dopuna), a potvrđeno je i 29 sporazuma i međunarodnih ugovora. Od ukupnog broja, čak 51 zakon usvojen je po hitnom postupku (59%) iako se ovakav način usvajanja zakona, bez ozbiljne javne rasprave, kritikuje već nekoliko godina. Nastavljena je i praksa da se na dnevni red stavljaju samo zakoni koje predlaže Vlada, tako da su svi usvojeni zakoni, osim dva koja su predložili narodni poslanici vladajuće koalicije, predložila Vlada. Od formiranja jedanaestog skupštinskog saziva juna 2016. godine u proceduru je ušlo 130 predloga zakona od kojih su opozicioni poslanici predložili 67 ali nijedan nije dospeo na dnevni red parlamenta.

Neki zakoni koji imaju uticaja na uživanje ljudskih prava, kao npr. Zakon o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, Zakon o sprečavanju nasilja u porodici i neki drugi trpeli su kritike u vreme usvajanja, ali budući da su usvojeni tek krajem godine još uvek nije moguće sagledati i meriti efekte njihove primene. S druge strane pravilo po kome sednica skupštinskog odbora treba da bude sazvana tri, a plenarna sedam dana unapred retko se poštovalo, dnevni red poslanici su često dobijali na samoj sednici, a materijali neophodni za odlučivanje se u nekim situacijama nisu dostavljali poslanicima ni kada počne sednica na kojoj se oni razmatraju.

Tokom 2016. godine izrečeno je ukupno 26 kazni za 17 narodnih poslanika i to dve kazne za poslanike vladajuće većine a 24 za poslanike opozicionih partija, što se može objasniti time da su od samog početka rada novog saziva parlamenta skupštinske rasprave bile veoma oštre i često neprimerene ovom najvišem predstavničkom domu. Najbolja ilustracija odnosa poslanika prema važnoj funkciji koju predstavljaju su događaji na sednici Odbora za evropske integracije na koju je bio pozvan šef Delegacije EU u Srbiji, Majkl Devenport (*Michael Davenport*), da predstavi Izveštaj Evropske komisije za 2016. godinu. Sednicu su na samom početku prekinuli predstavnici Srpske radikalne stranke na čelu sa Vojislavom Šešeljem i Dveri, koji su imali primedbe, između ostalog, da izveštaj nije dostavljen na srpskom jeziku. Ponašanje poslanika bilo je zaprepašćujuće nepristojno, pa je sednica odbora morala da se odloži. Iako je predsednica parlamenta, Maja Gojkovoić, izjavila da je time naneta šteta parlamentu i potvrdila da je šef Delegacije EU rekao da je spreman da opet dođe u skupštinu kad se steknu uslovi za to i kada poslanici budu spremni da razgovaraju o Izveštaju EK za Srbiju, on nikada nije bio ponovo pozvan.

Evroskepticizam i otpor korenitim reformama je i ranije postojao ali nije bio toliko očigledan u parlamentu kao u 2016. godini. I u javnom mnenju Srbije došlo je do izvesne promene raspoloženja u odnosu na Evropsku uniju. Postoji više razloga za ovu promenu – ozbiljna razmimoilaženja unutar same EU, pre svega

zbog migrantske krize na koju nema jasnog i zajedničkog odgovora, zbog ishoda referenduma u Velikoj Britaniji i usporenog procesa evropskih integracija u svim zemljama Zapadnog Balkana. Međutim, ne treba zanemariti da je na ovakav stav građana uticala i sve jača antievropska propaganda u medijima bliskim vlasti, kao i da je uticaj Rusije na Zapadnom Balkanu rastao u 2016. godini.

Predsednik Vlade u javnim nastupima uglavnom ističe da Srbija neće odustati od evropskih integracija, ali ni od prijateljskih odnosa sa Rusijom. Ovo navodi na zaključak da spoljnopolitička orijentacija Srbije još uvek nije potpuno jasna. Podrška zapada Aleksandru Vučiću zasnovana je na uverenju da je on u stanju da stabilizuje odnose u regionu, posebno kada je reč o odnosima Beograda i Prištine. On ih u to uverava koristeći veoma pomirljiv način govora kada se obraća međunarodnim akterima, dok je na unutrašnjem planu manje obazriv i često koristi zapaljivu retoriku, ponekad i veoma uvredljivu prema novinarima koji postavljaju pitanja na koja ne želi da odgovara.

Odnosi u regionu su, s druge strane, tokom 2016. godine bili prilično napeti. Na odnose Srbije i Hrvatske uticala je pre svega predizborna kampanja u obe zemlje. Mada se mislilo da će se predizborna oštra retorika smiriti posle održanih izbora u obe države, tenzije su pojačane u vreme obeležavanja 21. godišnjice akcije „Oluja". Hrvatska ovaj dan slavi kao pobedu i obeležava je kao praznik, dok zvanična Srbija ovaj dan obeležava kao Dan sećanja na stradanje i progon Srba. U naselju Busije pored Beograda, održana je centralna manifestacija na kojoj su govorili tada mandatar Vlade Aleksandar Vučić i Milorad Dodik, predsednik Republike Srpske. Iz Srbije su stizala upozorenja da je u Hrvatskoj na delu uspon fašizma i ustaštva. Kao dokaz ovih tvrdnji navedene su rehabilitacija Alojza Stepinca, ukidanje presude generalu Branimiru Glavašu za zločine nad Srbima u Osijeku, kao i podizanje spomenika ustaškom teroristi Miru Barešiću, dok su iz Hrvatske stizale poruke da Srbija treba da se okrene budućnosti, da je Hrvatska članica NATO i da neće dozvoliti da joj Srbija drži lekcije.

Bez opterećenja nisu bili ni odnosi s Bosnom i Hercegovinom. Slično kao i ranijih godina tenzije su pojačane u vreme obeležavanja genocida u Srebrenici. Odnosi su se zaoštrili u vreme održavanja referenduma u Republici Srpskoj na kome su se građani tog entiteta izjašnjavali o uvođenju 9. januara kao praznika Dana Republike Srpske, iako je Ustavni sud BiH proglasio ovu odluku neustavnom. Referendum je u velikoj meri destabilizovao inače krhke odnose u BiH.

Pregovori Beograda i Prištine traju već nekoliko godina, ali se do dogovora veoma sporo dolazi, dijalog je opterećen velikim nepoverenjem i često veoma oprečnim stavovima koje je teško približiti. U 2016. godini najčešće su se sučeljavali stavovi oko uspostavljanja Zajednice srpskih opština (ZSO). Sporazum o principima za uspostavljanje ZSO potpisan je u avgustu 2015. godine, ali do danas ona nije osnovana i to povećava tenzije u odnosima Prištine i Beograda. Ako se ima u vidu da je potpuna normalizacija odnosa Srbije i Kosova važan uslov za ulazak Sr-

bije u članstvo EU, ali i za odnose Prištine i Brisela, jasno je da dijalog mora da se nastavi, što su najavili zvaničnici kako u Beogradu tako i u Prištini.

Kada je reč o pridruživanju Srbije EU, u 2016. godini otvorena su četiri nova pregovaračka poglavlja – 23 i 24 u junu, a u decembru na međuvladinoj konferenciji u Briselu poglavlje 5 o javnim nabavkama, i 25 o nauci i istraživanju koje je odmah i zatvoreno, tako da je do kraja 2016. godine otvoreno šest pregovaračkih poglavlja, pošto su decembra 2015. godine otvorena prva dva pregovaračka poglavlja – 35 o normalizaciji odnosa sa Prištinom i 32 o finansijskoj kontroli trošenja budžetskih sredstava čime je otpočeo proces usklađivanja sa standardima i normama EU.

Međutim, nema nikakve sumnje da proces tranzicije nije završen i da država mora da sprovede u što kraćem roku ozbiljne reforme u mnogim oblastima. Reforme nisu neophodne samo radi evropskih integracija već i u cilju poboljšanja društvenih, ekonomskih i političkih preduslova za ostvarivanje načela vladavine prava, poštovanja ljudskih prava, borbe protiv siromaštva, unapređenja društvenog i ekonomskog položaja građana Srbije.

I pored ocena, koje su uglavnom pozitivne kada je reč o privrednom rastu, stanovnici Srbije još uvek ne osećaju da im je standard bolji. U svim anketama građani se žale na nezaposlenost i veoma niska primanja sa kojima ne mogu da se zadovolje osnovne životne potrebe. Anketa o radnoj snazi pokazuje izuzetno visok rast zaposlenosti, daleko iznad rasta proizvodnje, što je proizvod izmenjene metodologije anketiranja, dok podaci iz Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja pokazuju mnogo niži nivo zaposlenosti. Zarade su u 2016. godini zanemarljivo porasle (2,5 do 3%), a očekuje se da će takav tempo biti nastavljen i u 2017. godini.

Prema statističkim podacima, privreda Srbije je u 2016. godini ostvarila relativno dobre rezultate, povećana je privredna aktivnost, porasla zaposlenost, smanjen je fiskalni deficit a inflacija je niska. Mada je rast BDP od oko 2,7% relativno zadovoljavajući, on je niži od proseka zemalja u regionu i izrazito niži od onog u periodu od 2002. do 2008. kada se kretao na nivou 6%. Privredni rast je ostvaren pojedinim merama Vlade, ali su u 2016. godini i međunarodne okolnosti bile povoljne zbog rasta uvoza zemalja EU, globalnog pada cena nafte i niskih kamatnih stopa za zaduživanje u evrima.

Ipak, ekonomisti upozoravaju da se međunarodne okolnosti mogu lako i brzo promeniti, tako da je neophodno nastaviti s odgovornom fiskalnom politikom. Posebno se u ekonomskim analizama pominje da je javni dug Srbije i dalje previsok (oko 75% BDP) i da je stoga potrebno da se u narednim godinama ubrzano rešavaju strukturni problemi. Ističe se i da je sprovođenje reformi gotovo zaustavljeno u 2016. godini. Skoro da nema napretka u povećanju efikasnosti javnog sektora, veliki dugovi neprivatizovanih državnih preduzeća opterećuju budžet i stvaraju fiskalne rizike. Reforme sudstva, prosvete i zdravstva takođe su usporene a siva ekonomija nije savladana.

Uglavnom zbog fiskalne konsolidacije rast privrede Srbije je sporiji nego u zemljama regiona, tako da je veoma važno da se u narednoj godini povećaju inve-

sticije budući da Srbija, u poređenju s državama u regionu ima najniže investicije u odnosu na BDP. Dugoročni privredni rast bi mogao da se ostvari ako bi Vlada unapredila investicioni ambijent tako da se poveća učešće investicija u BDP.

Da bi se ovo ostvarilo, pored preduzimanja zakonskih i ekonomskih mera neophodno je oštro se suprotstaviti korupciji na svim nivoima. Ipak, ne postoje podaci koji pokazuju da je učinjen ozbiljniji napredak u borbi protiv korupcije u 2016. Naprotiv, propuštene su mnoge prilike da se poboljšaju zakoni koji sadrže koruptivne elemente. Prilika da se efikasnije sankcionišu slučajevi korupcije nije iskorišćena kada se pristupilo promenama krivičnog zakonika, institucije nadležne za sprovođenje antikoruptivnih mera nisu ojačale, a slučajevi korupcije veoma retko se procesuiraju zbog nedovoljne aktivnosti u postupanju organa gonjenja i neefikasnosti pravosuđa. Ovakvom stanju doprinosi i činjenica da političari često komentarišu istrage koje su u toku, što se u javnosti tumači kao jak politički uticaj na policiju, tužioce pa i sudije.

I pored višegodišnjih upozorenja na visoku politizaciju prilikom izbora na odgovorna upravljačka radna mesta, nije izvršena depolitizacija javnog sektora, što u velikoj meri slabi poverenje u iskrenost namere vlasti da se profesionalizuju javna preduzeća i ozbiljno pristupi reformi ovog sektora. S druge strane, u toku 2016. nastavljen je, a u velikoj meri i pojačan, pritisak na nezavisne državne institucije, posebno na Zaštitnika građana i Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, a svaka njihova primedba u pogledu funkcionisanja pojedinih organa vlasti predstavljala se kao borba za vlast ili napad na državu. U tome prednjače tabloidi, ali se slično ponašaju i pojedinci na vlasti, kao i neki poslanici u Narodnoj skupštini. Važno je naglasiti da uprkos ovakvog odnosa vlasti, istraživanja javnog mnjenja govore da poverenje građana u ove institucije raste. O tome svedoči podatak da se iz godine u godinu povećava broj onih koji se obraćaju nezavisnim telima radi zaštite svojih prava ili prijavljujući slučajeve korupcije i diskriminacije.

Pored ekonomskih reformi Srbiju čeka i ustavna reforma pošto je u Akcionom planu za Poglavlje 23 izmena ili usvajanje novog ustava predviđeno za 2017. godinu. Bilo bi pogrešno tvrditi da su ustavne reforme potrebne samo radi usklađivanja sa standardima EU, zato što su one neophodne iz mnogo razloga koji se direktno tiču zaštite Ustavom garantovanih prava građana Srbije. To su u prvom redu odredbe koje se odnose na nezavisnost pravosuđa, budući da ustavni okvir ostavlja prostor za jak politički uticaj prilikom izbora i imenovanja sudija i tužilaca. Veoma je važno da se promeni Ustava pristupi s velikom ozbiljnošću, da se u postupak izmene Ustava ili donošenja novog uključe svi relevantni subjekti i da se obave konsultacije sa stručnom javnošću i široka javna rasprava. Ovo je posebno značajno kada se zna da je Ustav iz 2006. usvojen a da praktično nije bilo javne rasprave, da su se poslanici sa tekstom Predloga ustava upoznali samo dva sata pre izglasavanja, kao i da je Venecijanska komisija ocenila da takav način usvajanja ovog važnog dokumenta dovodi u pitanje njegovu legitimnost.

Konačno, ne treba gubiti iz vida da su preduslov za izgradnju slobodnog i kritičkog mišljenja sloboda medija i slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Prema oceni većeg dela javnosti, novinarskih udruženja u Srbiji, međunarodnih organizacija koje se bave ovom temom, ali i zvaničnika Evropske unije, ove slobode su vitalno ugrožene u Srbiji. Na osnovu analize stanja u medijima može se s velikom sigurnošću tvrditi da negativni dugogodišnji trendovi ne samo da nisu zaustavljeni u 2016. godini, već su se i pogoršali. I pored proklamovanog načela povlačenja iz medija, politički i ekonomski centri moći su praktično pojačali svoj uticaj, koristeći za to sve grublje metode. Ekonomski položaj medija, i pored uvedenog projektnog finansiranja medijskih sadržaja gori je nego u 2015. Za pristup fondovima praktično je jedina ulaznica lojalan i servilan odnos prema vladajućoj koaliciji i njenom vođi. Ta situacija, uz pojačanu cenzuru i autocenzuru, uzrok je ubrzanog iščezavanja novinarskog profesionalizma.

Sve ovo izaziva zabrinutost kada se zna da će i 2017. godina biti izborna godina i da su se krajem 2016. godine sve češće čule najave da će se u vreme predsedničkih izbora održati i vanredni parlamentarni izbori, a iskustvo govori da se u izbornim kampanjama mediji dodatno zloupotrebljavaju, a novine i televizije bliske vlasti koriste za vođenje negativne kampanje u odnosu na političke neistomišljenike. Uz to, građani su sve manje uvereni u mogućnost promena na izborima, prostora za javnu debatu skoro da nema, načela demokratskog pluralizma su se izgubila u svakodnevnom nametanju vesti koje plasira zvanična politika, što pojačava razočarenje u ishod demokratskih promena. Izgradnja demokratskih institucija dovedena je u pitanje u poslednjih nekoliko godina a uspešna propaganda dovela je do slabljenja ne samo političke, već i svake druge opozicije u Srbiji.

Ipak, ostaje utisak da su političari u Srbiji, a u prvom redu Aleksandar Vučić, tokom predizborne kampanje u proleće 2016. godine davali velika obećanja, ali da se malo toga zaista i ispunilo. Izborna kampanja u 2017. godini verovatno će biti slična i biće puno toga obećanog. Ostaje da se vidi da li je većina birača u Srbiji spremna da još neko vreme čeka da do obećanih rezultata i dođe. Biće naročito opasno ako se u kampanji, bez obzira da li od strane vlasti ili opozicije, bude koristila i nacionalistička retorika, što se dešavalo u zemljama u regionu.

REZIME

Srbija i međunarodna tela za zaštitu ljudskih prava

1. Srbiju obavezuju svi najvažniji univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima. Aprila 2016. godine Srbija je predstavila inicijalni izveštaj o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, dostavila je Komitetu za ukidanje svih oblika diskriminacije drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije koji će biti razmatran na sednici u novembru 2017. godine. Drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta biće predstavljen komitetu januara 2017, a u martu 2017. godine će Komitet za ljudska prava razmatrati izveštaj Srbije. Komitet protiv mučenja će takođe na sednici u novembru 2017. godine razmatrati odgovore Srbije na listu pitanja. Srbija ima obavezu da u julu 2017. godine dostavi izveštaj o primeni Konvencije o zabrani diskriminacije žena.

2. Srbija je članica Saveta Evrope od 2003. godine. Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ratifikovala je još 2004. godine državna zajednica Srbija i Crna Gora (SCG). Tokom 2016. godine Evropski sud za ljudska prava doneo je presude povodom 66 predstavki protiv Srbije, dok je 1.220 predstavki brisano sa liste predmeta ili proglašeno neprihvatljivim. U 19 od ukupno 21 presude donete protiv Srbije u 2016. godini Evropski sud utvrdio je najmanje jednu povredu Konvencije. Sud je usvojio 6 privremenih mera u odnosu na Srbiju. U periodu od 26. do 30. septembra 2016. godine u Srbiji je boravila ekspertska misija Komisije Saveta Evrope protiv rasizma i netolerancije (EKRI). Srbija je u maju izvestila sekretarijat EKRI o primeni preporuka iz 2011. godine.

Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu

1. Ljudskim pravima su posvećeni članovi 18–81 Ustava Srbije. Poglavlje je podeljeno na tri podgrupe: prva, koja se odnosi na osnovna načela (čl. 18–22), druga grupa se bavi osnovnim ljudskim pravima i slobodama (čl. 23–74); dok su prava nacionalnih manjina nabrojana u trećoj grupi (čl. 75–81).

2. Ustav predviđa uslove za ograničenje ljudskih i manjinskih prava i ne dozvoljava da ograničenje nekog prava zadire u njegovu suštinu i obavezuje državne organe da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu između ograničenja i njegove svrhe i o tome da li postoji način da se ta svrha postigne manjim ograničenjem prava.

3. Ustav dozvoljava da se zakonom propiše način ostvarivanja pojedinih prava i sloboda ako je to Ustavom izričito predviđeno i kada je to neophodno za ostvarivanje pojedinog prava zbog njegove prirode. Odstupanje od pojedinih ljudskih prava za vreme ratnog i vanrednog stanja koja predviđa Ustav Srbije u skladu je s obavezom iz člana 4 PGP i člana 15 EKPS da do derogacije može doći kada „opstanak nacije ugrozi izvanredna javna opasnost".

Ustavne reforme

1. Prema Akcionom planu za Poglavlje 23 u četvrtom kvartalu 2017. godine trebalo bi da se usvoji novi Ustav Srbije. Sudeći po dosadašnjim aktivnostima stiče se utisak da se ovaj rok ne može ispuniti jer je prema Akcionom planu već u trećem kvartalu 2016. godine na predlog novog Ustava trebala da dâ mišljenje Venecijanska komisija što se nije dogodilo.

2. Promene koje bi presudno uticale na garancije za poštovanje ljudskih prava odnose se na pravosuđe, za koje mora da se obezbedi ustavni okvir koji garantuje nezavisnost, nepristrasnost i efikasnost. Moraju se u što kraćem roku izmeniti ustavne odredbe koje se odnose na način izbora na pravosudne funkcije i prestanak ove funkcije, budući da Narodna skupština igra važnu ulogu u izboru na pravosudne funkcije, što omigućava politički uticaj.

3. To podrazumeva da se menja sastav Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca koji su odgovorni za izbor sudija i tužilaca. Način izbora republičkog javnog tužioca ugrožava samostalnost javnog tužilaštva pošto njega na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, takođe bira parlament.

4. I način izbora predsednika Vrhovnog kasacionig suda politizuje ovu funkciju. Bira ga Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva (čiji je celokupni sastav posredno ili neposredno izabran u Narodnoj skupštini) po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda i nadležnog odbora Narodne skupštine.

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

6. U raspravi o promenama Ustava neophodno je uskladiti odredbe koje se tiču prava na pravnu pomoć i uskladiti ih sa praksom. Kao pružaoci pravne pomoći (pre svega besplatne) postoje udruženja građana, pravne klinike pri pravnim fakultetima, sindikati ali u Ustavu oni nisu navedeni već se predviđa da pravnu pomoć pružaju samo advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom.

7. Verovatno će se u toku rasprave postaviti pitanje preambule Ustava u kojoj se Kosovo i Metohija definiše kao sastavni deo teritorije Republike Srbije koji uživa suštinsku autonomiju iako je Kosovo 2008. proglasilo nezavisnost i već nekoliko godina se vode pregovori Beograda i Prištine koji bi trebalo da dovedu do rešenja ovog pitanja.

8. Ustav ne predviđa mogućnost prenosa nadležnosti na međunarodne organizacije a pristupanje Srbije Evropskoj uniji bi zahtevalo promenu Ustava na sličan način kako je to učinila većina zemalja članica EU, unoseći u ustav odredbu kojom se omogućava delimičan prenos suverenih prava međunarodnim ili nadnacionalinim organizacijama, odnosno primat evropskog prava nad nacionalnim.

Pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije

1. Redovni i vanredni pravni lekovi predviđeni su u svim procesnim zakonima Srbije. Zakon o parničnom postupku garantuje pravo na žalbu na bilo koju odluku prvostepenog parničnog suda. Istim zakonom predviđen je vanredni pravni lek – izjavljivanje zahteva za reviziju protiv pravnosnažne presude. Zakon o parničnom postupku predviđa mogučnost izjavljivanja izuzetno dozvoljene revizije zbog pogrešne primene materijalnog prava i protiv presude koja ne bi mogla da se pobija revizijom, ako je po oceni Vrhovnog kasacionog suda potrebno da se razmotre pravna pitanja od opšteg interesa ili pravna pitanja u interesu ravnopravnosti građana, radi ujednačavanja sudske prakse, kao i ako je potrebno novo tumačenje prava (posebna revizija).

2. Zakon o parničnom postupku predviđa mogućnost ponavljanja pravosnažno okončanog postupka, po predlogu stranke kada stranka stekne mogućnost da upotrebi odluku Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda ljudskog prava, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke.

3. Zakonik o krivičnom postupku predviđa pravo na žalbu ali ne sadrži odredbu kojom se predviđa da odluka međunarodnog suda može biti osnov za ponavljanje krivičnog postupka. Predviđena je mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti ukoliko je odlukom Evropskog suda za ljudska prava utvrđeno da je pravnosnažnom odlukom ili odlukom u postupku koji je prethodio njenom donošenju, povređeno ili uskraćeno ljudsko pravo i sloboda okrivljenog ili drugog učesnika u postupku koje je zajemčeno Ustavom ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i dodatnim protokolima.

4. Odredbe o pravu na žalbu postoje i u Zakonu o opštem upravnom postupku i Zakonu o vanparničnom postupku, kao i u Zakonu o izvršenju i obezbeđenju.

5. 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.

6. Ustavni sud može da poništi odluku redovnog suda kada ustanovi da je tom odlukom povređeno neko ljudsko pravo. Kada odlučuje o postojanju povrede ljudskih prava Ustavni sud je takođe ovlašćen da odluči i o naknadi štete.

Uloga Ustavnog suda Srbije u zaštiti ustavnosti, zakonitosti i ljudskih prava

1. Za kontrolu saglasnosti domaćeg zakonodavstva s međunarodnim obavezama nadležan je Ustavni sud Srbije koji „odlučuje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima“ i „saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom“.

2. Ustavni sud Srbije ima petnaest sudija koji se biraju na period od devet godina. Mandat devet sudija Ustavnog suda isticao je 12. decembra 2016. godine, a tek 16. decembra Narodna skupština je sa liste kandidata koju je predložio predsednik Srbije izabrala četvoro sudija i po hitnom postupku utvrdila listu kandidata sa koje je predsednik imenovao 5 novih sudija. Devetoro novih sudija položilo je zakletvu 23. decembra 2016. godine.

3. Izbor je izvršen bez jasno utvrđenih pravila i kriterijuma koji će transparentno pokazati da je izbor izvršen među istaknutim pravnicima, a nisu cenjene ni preporuke Venecijanske komisije da se načinom izbora i imenovanja sudija Ustavnog suda moraju obezbediti garantije nezavisnosti.

4. Kada Ustavni sud utvrdi da je povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom, može poništiti pojedinačni akt, zabraniti dalje vršenje radnje ili odrediti preduzimanje druge mere kojom se otklanjaju štetne posledice utvrđene povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava i sloboda i odrediti način pravičnog zadovoljavanja podnosioca.

5. Primenjujući ovu odredbu Ustavni sud praktično preuzima ulogu poslednje sudske instance, utvrđuje da li je došlo do pogrešne primene prava i daje naloge koji nisu vezani samo za otklanjanje utvrđenih povreda ljudskih prava. S obzirom na postojeću praksu Ustavnog suda, koji poništava odluke sudova u velikom broju, očigledno je da se proširuje njegova nadležnost. Stoga je nužno obezbediti garancije sudske nezavisnosti i sudijama Ustavnog suda.

Pravosuđe i zaštita ljudskih prava – dometi reforme pravosuđa

1. Srbija je u julu 2016. godine otvorila pregovore o Poglavlju 23. Kao najvažniji zadatak u sledećoj godini Evropska komisija vidi konsolidaciju tekućeg procesa reforme pravosuđa, rešavanje pitanja nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosudnog sistema, uspostavljanje početne evidencije o istragama, gonjenjima i

pravosnažnim odlukama u predmetima korupcije, s posebnim naglaskom na visokoprofilisane slučajeve i obezbeđivanje uslova za puno ostvarivanje slobode izražavanja.

2. Ustavom je ustanovljen Visoki savet sudstva kao telo koje bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije. Narodna skupština bira sudije pri prvom izboru, kada se biraju na tri godine na predlog Visokog saveta sudstva. Visoki savet sudstva je u novembru usvojio Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira i Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudije na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud i o kriterijumima za predlaganje kandidata za predsednika suda.

3. Da bi mreža sudova bila održiva neophodna je konstantna analiza troškova efikasnosti i pristupa pravdi. Međutim, ni u toku 2016. godine nije urađena srednjoročna procena stanja nove pravosudne mreže u pogledu troškova, stanja infrastrukture, efikasnosti i pristupa pravdi. U 2016. godini, po treći put u periodu od sedam godina, došlo je do preseljenja sudova na teritoriji grada Beograda.

4. Savet za borbu protiv korupcije zaključuje da postoji nesrazmera između broja predmeta i broja nosilaca pravosudnih funkcija što ukazuje na zaključak da nije na osnovu objektivnih merila utvrđen broj nosilaca pravosudnih funkcija. Kada je reč o položaju tužilaštva Savet upozorava da je potrebno obezbediti njegovu nezavisnost, posebno ako se ima u vidu da je ono uvođenjem tužilačke istrage preuzelo deo sudske nadležnosti.

5. Prema nalazima Saveta za borbu protiv korupcije pravosudne institucije nemaju dovoljno sredstava za redovno obavljanje poslova sa jedne strane, dok istovremeno trošak kojem se građani izlažu u potrazi za pravdom nije srazmeran životnom standardu, a isto tako i broj pravosudnih službenika nezadovoljavajući za efikasno obavljanje administrativnih poslova sudova i tužilaštava što utiče i na efikasnost sudija i tužilaca.

6. Disciplinska odgovornost sudija regulisana je glavom VII Zakona o sudijama. Prema podacima iz Godišnjeg izveštaja o radu Visoki savet sudstva je u 2015. godini odlučivao u 13 predmeta po žalbama koje su izjavljene na odluke Disciplinske komisije, u 7 slučajeva usvojio žalbu i preinačio rešenje Disciplinske komisije, dok je u 6 slučajeva odbio žalbu i potvrdio rešenje Disciplinske komisije.

7. Na nezavisnost pravosuđa svakako utiče i finansijska zavisnost od drugih grana vlasti. Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno je da u drugom kvartalu 2016. godine vršenje budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde u potpunosti pređe na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, ali je odluka o prenošenju ovuh nadležnosti odložena za 1. januar 2018. godine.

8. Ustav predviđa Javno tužilaštvo kao samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti

i zakonitosti. Stručna javnost je često ukazivala na slabost ustavnih odredbi koje regulišu položaj javnih tužilaca u sistemu vlasti i nužnost izmene ovih odredbi u postupku revizije Ustava Srbije. Da bi se obezbedila samostalnost ovog organa mogao bi se promeniti način izbora tužilaca. Trenutno rešenje podrazumeva da Vlada, koja ih predlaže nema obavezu da predloži kandidata s liste koga je Državno veće tužilaca ocenilo kao najkvalitetnijeg, nije u obavezi ni da obrazloži čime se rukovodila ukoliko predloži niže rangiranog kandidata, tako da se proces ocenjivanja kandidata od strane Državnog veća tužialca relativizuje, a uloga ovog tela u procesu izbora obesmišljava.

9. Ustavne odredbe predviđaju samostalnost tužilaštva, ali ne govore o njegovoj nezavisnosti. Možda bi u procesu izmene ustavnog položaja ovog pravosudnog organa trebalo razmisliti o mogućnosti približavanju položaja tužilaštva i sudstva budući da je izmenama krivičnoprocesnog sistema uloga tužilaštva takva da, u određenim segmentima, podrazumeva i vršenje nekih procesnih radnji koji javne tužioce *de facto* približava vršenju sudske vlasti.

10. Odnos javnog tužilaštva i policije takođe je neophodno bliže urediti kako bi se obezbedio efikasniji rad tužilaca. Javni tužilac može naložiti policiji da preduzima određene radnje radi otkrivanja krivičnih dela i pronalaženja osumnjičenih a policija je dužna da izvrši nalog javnog tužioca i da ga o preduzetim radnjama redovno obaveštava. Međutim, ovlašćenja javnog tužioca, ne omogućavaju u dovoljnoj meri njegovo puno vršenje rukovodeće funkcije u početnim fazama postupka, a tužilac nema dovoljno mehanizama da utiče na rad policije.

11. Do kraja novembra 2016. godine nisu izabrani javni tužioci osnovnih i viših javnih tužilaštava koji nisu izabrani u prethodnoj 2015. godini. U septembru 2016. Državno veće tužilaca dostavilo je Vladi listu kandidata za izbor javnih tužilaca u 25 osnovnih i viših tužilaštava kao i Tužioca za ratne zločine i uputilo dopis sa molbom da se ova lista razmotri na prvoj narednoj sednici Vlade.

12. Poražavajuće zvuči podatak da Narodna skupština dve godine nije izabrala Tužioca za ratne zločine iako je prema najavama nadležnih ministara to bio jedan od prioritetnih zadataka Vlade nakon konstituisanja parlamenta i izbora Vlade. Do kraja 2016. godine Vlada nije uputila Narodnoj skupštini kandidata odnosno kandidate za tužioca, iako je Državno veće tužilaca krajem septembra uputilo Vladi listu kandidata s molbom da se u što hitnijem roku izabere ovaj tužilac.

13. Državno veće tužilaca je u maju ove godine formiralo radno tela za utvrđivanje realnih potreba javnih tužilaštava u Srbiji budući da je stupanjem na snagu novog Krivično procesnog zakona i prenošenjem celokupnog postupka istrage u nadležnost javnog tužilaštva, obim tužilačkog posla značajno je povećan. Zaključek je da u ovom momentu u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji nedostaje 114 zamenika javnih tužilaca. Takođe postoji značajna opterećenost velikim brojem predmeta u radu, pa tako u 53% osnovnih javnih tužilaštava javnotužilački zamenici imaju ukupno preko 1.000 predmeta u radu.

14. Da bi se trenutno zabrinjavajuće stanje tužilaštava u Srbiji popravilo i obezbedili pristojni uslovi za rad tužilaca potrebno je izmeniti Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, pravilnike koji se odnose na javnotužilačku upravu i određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu i povećati broj tužilačkih pomoćnika u tužilaštvima sa velikim brojem starih predmeta. Takođe je nužno donošenje programa rešavanja starih predmeta, upućivanje i premeštaj javnotužilačkih zamenika, popunjavanje utvrđene i usvajanje nove, proširene sistematizacije zamenika javnih tužilaca. Najhitnije je potrebno popuniti 36 i proširiti 58 mesta u osnovnim i višim javnim tužilaštvima u Srbiji.

15. Na uticaj politike na pravosuđe godinama upozoravaju strukovna udruženja, udruženja građana i mediji. Međutim, i pored veoma čestih izjava pojedinaca na vlasti da ne žele da se mešaju u rad pravosudnih organa i ove godine bilo je mnogo slučajeva kada su predstavnici vlasti na raznim nivoima, na posredan, a često i direktan način, komentarisali pojedine događaje na način koji se može tumačiti kao pritisak na sudove i tužilaštva.

16. Visoki savet sudstva je u oktobru doneo Odluku o dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva kojom je propisana procedura javnog reagovanja VSS u slučajevima političkog uticaja na rad sudstva. Međutim, Visoki savet sudstva ne reaguje uvek na način kako se očekuje.

17. Suđenje po tužbi za klevetu ministra unutrašnjih poslova, Nebojše Stefanovića, protiv novinara nedeljnika NIN takođe je izazavalo sumnje u uticaj politike na pravosudne organe. Okupljanjima građana u cilju podrške političara člana izvršne vlasti u svojstvu tužilačke strane koga javno podržavaju najviši gradski i republički funkcioneri nikako ne doprinosi atmosferi u kojoj sudije mogu da sude nepristrasno i predstavljaju očigledne pritiske na sudsku vlast.

18. Integritet i nezavisnost pravosuđa često se dovodi u pitanje i nepromišljenim, ponekad i nezakonitim postupcima predstavnika izvršne vlasti. Najave hapšenja, ishoda suđenja, kršenja pretpostavke nevinosti, samo su deo uobičajene prakse. Ovakvo ponašanje političara ruši slabo poverenje građana u pravosuđe i stvara utisak zavisnosti pravosuđa od izvršne vlasti. U 2016. godini zabeleženo je dosta slučajeva povrede jemstva sudijske nezavisnosti od kojih su neki izazvali veliku pažnju javnosti i kritike stručne javnosti.

19. Prema istraživanju Društva sudija u kome je učestvovalo 1.585 sudija, skoro polovina ispitanika trpi pritiske vlasti. Naime, pritisak da donese određenu odluku doživelo je čak 44 odsto sudija. Iako istraživanje pokazuje da su najčešći načini pritiska zahtevi za bržim rešavanjem predmeta, ipak sudije su se izjasnile da pritiske vrše i političari i najčešće preko predstavnika sudske vlasti i predsednika sudova. Čak 27 odsto smatra da ih, direktno ili indirektno, pritiskaju nosioci vlasti, 22 odsto da to čini predsednik suda a 8 odsto da pritisak dolazi od kolega.

Suspenzija pravne države i pravnog poretka Republike Srbije – Slučaj Savamala

1. U ranim jutarnjim časovima 25. aprila 2016. organizovana, motorizovana grupa više desetina lica u crnim uniformama sa fantomkama, opremljena teleskopskim palicama i snažnim baterijskim lampama, koristeći tešku mehanizaciju i bagere preuzela je faktičku vlast nad ovim delom grada. U Hercegovačkoj ulici koju su blokirale dve radne mašine, navedena lica su primenom fizičke sile i pretnjom izvlačili građane koji su se zatekli u objektima i vozilima u ovom prostoru, oduzeli im lična sredstva komunikacije, ograničili njihovo kretanje, pretresali vozila i objekte, odneli dva pištolja i lovačku pušku koje su zatekli u jednoj kancelariji, odneli video zapise sa kamera za obezbeđenje, pretili zatečenim građanima da nikome ne kažu šta se desilo. Nakon toga su uz pomoć mehanizacije srušili više objekata i nakon dva sata napustili prostor.

2. Više građana je pozvalo dežurnu službu Policijske uprave za Grad Beograd, neki su i otišli do Policijske stanice Savski venac i prijavili događaje koji imaju obeležja krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti. Jedanaest dana kasnije, 5. maja 2016. godine, Više javno tužilaštvo u Beogradu naložilo je policiji da istraži slučaj rušenja objekata u Savamali i dostavi tužilaštvu izveštaj o utvrđenim činjenicama. Međutim, ubrzo posle ovog naloga na teren je izašla mehanizacija Beograd puta i Gradske čistoće da, po rešenju Komunalne policije, raščisti šut koji je ostao nakon rušenja i tako ugrozilo postupak obezbeđenja dokaza. Tek nakon mesec dana od podnošenja zahteva za obezbeđenje dokaza koje je podnelo preduzeće Iskra d.o.o. zbog rušenja objekata ovog preduzeća, Privredni sud je odobrio zahtev. U međuvremenu gradske komunalne službe su u najvećem delu raščistile teren.

3. Po pritužbi velikog broja građana Zaštitnik građana sproveo je postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova i utvrdio da Policijska uprava za Grad Beograd MUP nije blagovremeno i efikasno postupala po prijavama građana da je organizovana grupa lica, učinila niz krivičnih dela.

4. Budući da je bespravno rušenje objekata uznemirilo javnost u Srbiji, zatražena je informacija od Višeg javnog tužilaštva u Beogradu ko je postupajući tužilac. Informacija je dobijena tek posle intervencije Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

5. Slučaj Savamala predstavlja primer najozbiljnijeg kršenja prava na mirno uživanje imovine ali i suspenziju vladavine prava. Postupak u kome je nepoznata grupa ljudi preuzela faktičku vlast nad delom Beograda i na delu teritorije ove zemlje suspendovala važenje Ustava i zakona Srbije i zavela nova pravila preteća po bezbednost i ličnu svojinu građana. Do kraja godine istraga o ovom slučaju nije završena a ministar unutrašnjih poslova Srbije, Nebojša Stefanović, izjavio je u oktobru da je istraga u toku i da će, kada se završi, saopštiti javnosti sve podatke o tome kao i o postupanju policije u noći kada su objekti porušeni.

Nezavisna tela

1. Kontrolna uloga ovih tela nije uvek shvaćena na pravi način pa se i u 2016. godini, kao i ranijih godina, dešavalo da izvršna ili zakonodavna vlast ne razumeju da su nezavisne državne institucije u funkciji zaštite prava građana i da oni zajedno sa njima treba da utiču na unapređenje prava građana.

2. Predstavnici vladajuće većine još uvek ne shvataju da nezavisna tela nisu predstavnici opozicije, već kontrolni deo vlasti. Ovo nerazumevanje uloge nezavisnih tela često je i izvor problema sa kojima se ova tela susreću u naporima da se građanima omogući puno uživanje i zaštita njihovih prava. S druge strane, građani ukazuju sve veće poverenje nezavisnim telima. Zaštitnik građana je u toku 2016. godine pokretao niz postupaka kontrole rada organa uprave po prijavama građana i o tome u najvećem broju slučajeva obaveštavao javnost.

3. U toku 2016. godine, Zaštitnik građana je dao mišljenje na Predlog zakona o policiji, apelovao na poslanike u Narodnoj skupštini da razmotre Predlog zakona o opštem upravnom postupku ukazujući na činjenicu da bi zbog nekih rešenja u Predlogu mogao da bude ugrožen transparentan i profesionalan rad uprave. Zaštitnik je podneo predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke o utvrđivanju svojstva osiguranika i obavezi plaćanja doprinosa za penziono i invalidsko osiguranje i amandmana na Predlog zakona o stanovanju i održavanju zgrada. Zaštitnik je još 2012. godine podneo Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu predlog izmena Zakona o Zaštitniku građana koje Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu još uvek nije usvojilo.

4. Zaštitnik građana, Saša Janković, poslednjih godina izložen je čestim napadima pojedinaca na vrhu vlasti. I u toku 2016. godine situacija je bila slična, ako ne i gora. Negativne izjave o radu Zaštitnika pojačane su kada je ovaj organ, u avgustu, posle izvršene kontrole rada pojedinih državnih organa izdao saopštenje u vezi sa aktuelnim i još uvek nerazjašnjenim slučajem Savamala.

5. Budući da mandat Zaštitnika ističe maja 2017. godine, veoma je važno da na njegovo mesto bude izabrana osoba koja će očuvati nezavisnost ovog organa pošto je delovanje Zaštitnika od suštinske važnosti za funkcionisanje demokratskog društva. Tokom, sada već desetogodišnjeg mandata, Zaštitnik nije svoju nepristrasnost i nezavisnost doveo u pitanje, a sve u cilju zaštite prava građana i tako bi moralo da ostane.

6. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je veoma aktivan i često se oglašava u javnosti zbog propusta koji se dešavaju u radu organa javne vlasti. Da je rad Poverenika i njegove kancelarije koristan potvrđuje podatak da je tokom 2016. godine Poverenik primio ukupno 8.255 predmeta, od čega 5.496 iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i 2.743 iz oblasti zaštite podataka o ličnosti. Kada je reč o slobodnom pristupu informacijama, rešeno je 5.384 predmeta, a 2.707 u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti.

7. Čitave četiri godine kasni se sa predlogom novog Zakona o zaštiti podataka. Ni posle šest godina od usvajanja Strategije zaštite podataka o ličnosti nije usvojen Akcioni plan i osnovano radno telo koje bi nadziralo aktivnosti predviđene Strategijom i Akcionim planom.

8. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Rodoljub Šabić, je u toku 2016. godine često reagovao na povrede odredaba o zaštiti podataka o ličnosti. Ipak, savestan rad Poverenika izazivao je, kao i ranijih godina, reakcije nadležnih organa, tako da je ovu godinu obeležio veliki broj tužbi protiv Poverenika.

9. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je u toku 2016. godine reagovala na povrede prava na ravnopravno postupanje i pojave diskriminacije u nekoliko ozbiljnih slučajeva. Učestvujući na međunarodnoj konferenciju o pravima deteta Poverenica je posebno istakla probleme sa kojima se susreću romska deca i deca sa smetnjama u razvoju pošto su ona najčešće izložena diskriminaciji u predškolskim ustanovama i školama u Srbiji. Navela je i primere dobre prakse kada su lokalne samouprave postupile po preporukama Poverenice kako bi obezbedile prevoz ili uslugu ličnog pratioca deci sa posebnim potrebama.

Pravo na život

1. U 2016. godini u porodičnom nasilju život su izgubile 32 žene, među kojima tri devojčice, a za svega tri dana 16, 17. i 18. maja ubijeno je sedam žena. Narodna skupština je u novembru usvojila Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. Zakonom je između ostalog normativno razrešen i problem koordinacije državnih organa i nadležnih ustanova kada se nasilje dogodi. Stiče se utisak da je zakonodavac doneo zakon koji propisuje nužne i potrebne institute za efikasnu borbu i suzbijanje nasilja u porodici. Ostaje da se vidi kako će izgledati primena ovog propisa, u kojoj će meri i kojom brzinom nadležni državni organi i ustanove uspeti da preuzmu svoje zakonom propisane obaveze i vršiti svoja ovlašćenja.

2. Veliki broj zločina izvršenih tokom oružanog sukoba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu još uvek nije istražen i procesuiran. U toku 2016. Tužilaštvo za ratne zločine podiglo je sedam optužnica protiv ukupno 14 optuženih za ratne zločine izvršene prema 1.336 žrtava. Pred Odeljenjem za ratne zločine Višeg suda u Beogradu započelo je suđenje u predmetu Srebrenica.

3. U februaru Vlada Republike Srbije usvojila je Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina u Republici Srbiji za period 2016–2020. godine. Sprovođenje značajnog broja aktivnosti iz Nacionalne strategije nije moguće bez Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Srbiji koja još uvek nije doneta.

4. Nakon 12 godina od ubistva vojnika Dragana Jakovljevića i Dražena Milanovića u vojnom objektu „Karaš“ na Topčideru pravosudni organi nisu procesuirali odgovorne za ovo ubistvo, a u decembru ove godine Vlada Republike Srbije

donela je odluku o formiranju komisije koja će se baviti utvrđivanjem činjenica o pogibiji dvojice gardista. I nakon 22 godine od smrti Dade Vujasinović odgovorna lica za ubistvo novinarke nisu procesuirana, a istraga još uvek traje. Nisu otkriveni ni procesuirani odgovorni za ubistva novinara Milana Pantića, i pokušaj ubistva novinara Dejana Anastasijevića. Ove godine navršilo se 16 godina od smrti sudije Okružnog suda u Beogradu Nebojše Simeunovića, a ovaj predmet je još uvek u fazi predistrage.

5. Odlukom Višeg javnog tužilaštva u Beogradu od 30. juna obustavljena je istraga u krivičnom predmetu povodom pada transportnog helihoptera Vojske Srbije 13. marta 2015. godine, kada je život izgubilo sedmoro lica. Tužilaštvo nije našlo da ima mesta pokretanju krivičnog postupka u odnosu na lica koja su učestvovala u pripremanju i izvršenju zadatka. Prema nalazu tužilaštva, došlo je do propusta koji nemaju krivično pravnu težinu. Time je ovaj krivični predmet okončan, a javnost je ostala uskraćena za odgovore na pitanja kako nepoštovanje strogo propisanih procedura tadašnjeg ministra odbrane Bratislava Gašića, zatim donošenje odluke o sprovođenju akcije spasavanja uprkos vremenskim uslovima bez potrebnog minimuma za bezbedan let, te donošenje odluke o sletanju na aerodrom „Nikola Tesla“ – koju kako je iz nalaza komisija utvrđeno – nisu doneli sami piloti, ne predstavlja osnov odgovornosti za nesreću.

6. U oktobru 2016. godine u požaru koji je izbio u neprijavljenom staračkom domu u Pančevu poginulo je troje ljudi i povređeno njih 11.

Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode

1. U Krivični zakonik Srbije ni u 2016. godini nije uneta definicija mučenja i ostalih oblika zlostavljanja (nečovečnog i ponižavajućeg postupanja) kako je ona formulisana u članu 1 Konvencije protiv mučenja. Krivični zakonik poznaje krivična dela iznuđivanje iskaza (čl. 136 KZ) i zlostavljanje i mučenje (čl. 137 KZ). U vezi sa definicijom ova dva dela postoji niz spornih rešenja na koje je CAT ukazao i u poslednjim Završnim napomenama na drugi periodični izveštaj Republike Srbije.

2. Još jedan od problema u materijalnim odredbama KZ kojima se reguliše mučenje odnosi se na visinu zaprećenih kazni koje, ako se u obzir uzme praksa Komiteta protiv mučenja, nisu adekvatne. Pored kazni koje prema stavu ugovornih tela UN nisu dovoljno stroge, dodatna otežavajuća okolnost jeste i kaznena politika pravosudnih organa Srbije u ovim slučajevima pa je tako u periodu od 1. januara 2010. godine do 31. decembra 2015. godine u samo 31 krivičnom predmetu je utvrđena odgovornost u odnosu na 48 službenih lica.

3. Nastupanje apsolutne zastarelosti krivičnog gonjenje za krivična dela zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza i ove godine je ostalo kao problem uprkos brojnim preporukama ugovrnih tela UN i Saveta Evrope. U periodu od 1. januara 2010. godine do 31. decembra 2015. godine apsolutno je zastarelo ukupno 7 kri-

vičnih postupaka koji su se vodili protiv 19 službenih lica (policijskih službenika i zaposlenih u službi obezbeđenja kazneno-popravnih zavoda).

4. Početak primene novog ZKP nije ispraćen uspostavljanjem odgovarajuće tužilačke infrastrukture, te su tužioci primorani da najveći deo svojih ovlašćenja delegiraju policiji. To u praksi dovodi do situacije u kojoj je tužilac primoran da se *oslanja* na radnje koje preduzima policija, pa čak i u onim slučajevima kada se u ulozi okrivljenog nađu sami policijski službenici.

5. Tokom 2016. godine izvršena je i analiza velikog broja krivičnih predmeta koji se odnose na zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza, a koji su ušli u fazu glavne rasprave. Jedan od najalarmantnijih problema koji su uočeni jeste predugo trajanje krivičnih postupaka u kojima se kao okrivljeni pojavljuju pripadnici MUP ili zaposleni u službi obezbeđenja u kazneno-poprvnim ustanovama.

6. U periodu od novembra 2013. godine, do kraja 2016. godine Beogradski centar za ljudska prava je u šest slučajeva podneo zahtev za privremenu meru Evropskom sudu za ljudska prava kako bi sprečio kršenje principa *non-refoulement* od strane SGP Beograd i Prihvatilišta za strance. Svih šest zahteva je odobreno i sprečeno je vraćanje stranaca u Grčku, Somaliju, Crnu Goru, Libiju, Makedoniju i Tursku.

Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti

1. Republika Srbija potpisnica je međunarodnih ugovora kojim se štiti pravo na slobodu i bezbednost pojedinca od nezakonitog i arbitrarnog lišenja slobode, odnosno PGP i Evropske konvencije koje na detaljan način predviđaju sve situacije u kojima je lišenje slobode dozvoljeno, kao i uslove koji se moraju ispuniti da bi se ovo pravo zakonito ograničilo. Ustav Republike Srbije pravo na slobodu i bezbednost ličnosti garantuje članovima 27 do 31. Pored toga, čitav set krivično-pravnih zakona, ali i zakona kojima se uređuje rad MUP predviđa različite osnove za ograničenje prava na slobodu.

2. I tokom 2016. godine, Nacionalni preventivni mehaniza zapazio je pojedine nepravilnosti u postupanju policije prilikom zadržavanja osoba u policijskim stanicama.

3. Suprotno praksi Evropskog suda za ljudska prava, policijski službenici Stanice granične policije Beograd (SGP Beograd) nastavili su sa praksom da strance koji po njihovoj oceni ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju i koji treba da budu vraćeni u zemlju porekla ili treću zemlju o trošku avio-prevoznika, ne tretiraju kao osobe lišene slobode.

4. Statistički podaci pokazuju da se praksa učestalog određivanja pritvora nastavila i tokom 2016. godine. Zabrana napuštanja boravišta i jemstvo su mere koje se i dalje retko upotrebljavaju.

5. Komisiji za naknadu štete u periodu od 1. januara 2005. godine do 31. decembra 2016. godine podneto je 8.172 zahteva za naknadu štete zbog neosnovanog

pritvaranja. Komisija je u razmatranje uzela 3.794 zahtev (46%), a samo povodom 1.219 zahteva (14%) zaključen je sporazum o naknadi štete sa oštećenima. Dakle, u 6.953 (85%) slučajeva oštećeni su pokrenuli parnični postupak protiv Republike Srbije u kome se, po pravilu, dosuđuju veći novčani iznosi zbog neosnovanog lišenja slobode.

6. Broj dana neosnovanog pritvora ne može se sa sigurnošću ustanoviti. Prema podacima Komisije za naknadu štete u periodu od 1. januara 2005. do 1. oktobra 2013. godine izrečeno je 180.139 dana neosnovanog pritvora u postupcima po zahtevima koje je Komisija razmatrala. Komisija od 2014. godine više ne vodi statistiku o broju dana neosnovanog pritvora koje obuhvataju zahtevi koji su uzeti u razmatranje, kao i broju dana koji su obuhvaćeni zahtevima na osnovu kojih je postignut sporazum o poravnanju. Ono što se može videti iz dostupnih podataka jeste da je u periodu od 2005. godine do 31. decembra 2016. godine Komisija za naknadu štete isplatila ukupno 277.334.380 dinara što je oko 2,2 miliona evra.

7. Kada je reč o isplaćenim naknadama za štetu prouzrokovanu neosnovanim pritvorom o kojima su rešavali sudovi u parničnom postupku, ne računajući nepotpune podatke od strane državnih pravobranilaštava u Nišu, Zaječaru, Novom Sadu i Subotici, u periodu od 1. novembra 2013. godine do 31. decembra 2016. godine, isplaćeno je 553.346.496 dinara, odnosno oko 4.567.000 evra.

8. Problem prenaseljenosti kazneno–popravnih ustanova nastavio je da postoji i tokom 2016. godine. Ponovo se kao razlog za ovakvo stanje može navesti praksa pravosudnih organa Srbije koji i dalje pribegavaju kratkotrajnim kaznama zatvora, na uštrb alternativnih sankcija, ali i na uštrb nedovoljnih kapaciteta zavoda za izvršenje krivičnih sankcija.

Jednakost pred sudom i pravično suđenje

1. Mada Ustav garantuje svima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije (čl. 21), u Srbiji to pravo nije svima dostupno. Srbija ni u 2016. godini nije dobila zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Iako je načelna saglasnost postignuta oko Nacrta koji je radna grupa izradila u 2015. godini, nepomirljivi stavovi advokata i organizacija civilnog društva oko kruga pružalaca besplatne pravne pomoći doveli su do prolongiranja izrade finalnog nacrta koji će biti upućen Vladi.

2. Problem efikasnosti pravosuđa ostao je u 2016. godini. Prema izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije o stanju u pravosuđu uspostavljanje nove mreže nije dalo rezultate i pravosuđe nije učinjeno efikasnijim niti su smanjeni troškovi ostvarivanja pravde u odnosu na građane ali i državu. Jedan od razloga za ovakvo stanje jeste što prilikom uspostavljanja novih mreža sudova ni 2009. godine, ni 2014. godine prethodno nije urađena analiza koja bi pokazala koji broj sudova je optimalan.

3. U izmenjenom i dopunjenom Sudskom poslovniku iz 2016. godine predviđene su odredbe koje za cilj imaju efikasno sprovođenje Jedinstvenog programa za rešavanje starih predmeta.

4. Zakonom o izvršenju i obezbeđenju predviđeno je da se u periodu od 1. maja 2016. godine do 1. jula 2016. godine izvršni poverioci mogu izjasniti o tome da li su voljni da izvršenje sprovede sud ili javni izvršitelj a da se postupak izvršenja obustavlja ukoliko se u navedenom periodu ne izjasne – činjenica da se priličan broj poverilaca nije izjasnio u ostavljenom roku dovela je do toga da je veliki broj predmeta obustavljen.

5. Iako je Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku stupio na snagu 1. januara 2016. godine još uvek nema podataka o njegovoj primeni i ne može se govoriti u kojoj meri su nova rešenja odgovorila jednom od najvećih izazova kada je u pitanju poštovanje prava na pravično suđenje. Prema podacima Visokog saveta sudstva u prvih devet meseci 2016. godine Srbija je na ime naknade štete za povredu prava na suđenje u razumnom roku isplatila 141,5 miliona dinara. Isplata naknada izvršena je na osnovu primene odredaba Zakona o uređenju sudova koje su važile do stupanja na snagu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

6. Veliki problem srpskog pravosudnog sistema predstavlja konstantno zastarevanje predmeta. U 2016. godini zastareo je krivični postupak protiv Bogoljuba Karića. Nakon 10 godina od početka suđenja u slučaju poznatom kao „afera indeks" nisu donete čak ni prvostepene presude, od 88 optuženih u ovoj aferi za njih 44 obustavljen je postupak zbog zastarelosti. Usled zastarelosti nikada se neće utvrditi krivica lekara u slučaju Jelice Radović koja je preminula od sepse koju je dobila posle operacije čukljeva u klinici „Decedera" u septembru 2006. godine. U svim ovim slučajevima nadležni sud je dužan da okrivljenima nadoknadi troškove prouzrokovane vođenjem krivičnog postupka protiv njega. Imajući u vidu trajanje navedenih krivičnih postupaka, kao i težinu krivičnih dela za koja su se teretila navedena lica, država će samo na ime troškova za angažovanje branilaca okrivljenih isplatiti višemilionske iznose.

6. Za razliku od prethodnih godina, kada su sporne odredbe Zakona o javnom beležništvu i drugih sa njim povezanih zakona dovele do blokade pravosudnog sistema usled višemesečnog štrajka advokata, tokom 2016. godine u javnosti nije bilo većih polemika kada je o radu javnih beležnika reč. Sudovi su odredbama zakona, počeli da poveravaju pojedine vanparnične radnje, među kojima i raspravljanje zaostavštine, javnim beležnicima što bi trebalo da dovede do bržeg i efikasnijeg okončanja ovih postupaka.

7. Elektronski sistem vođenja evidencije o predmetima nije ujednačen, s obzirom da se se paralelno koriste tri različita sistema za elektronsko vođenje podataka.

8. U januaru 2016. godine Vlada Republike Srbije usvojila je zaključak o usvajanju Kodeksa ponašanja članova Vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka. Tokom 2016. godine bili smo svedoci skoro svakodnevnog kršenja Kodeksom propisanih zabrana od strane predsednika i članova Vlade.

Pravo na privatnost i tajnost prepiske

1. Kada je u pitanju pravo na privatnost zaposlenog na radnom mestu važno je spomenuti odluku koju je Evropski sud za ljudska prava doneo početkom 2016. godine u slučaju *Barbulesku protiv Rumunije* i našao da u konkretnom slučaju poslodavac nije prekršio pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života garantovano članom 8 Konvencije.

2. Uprkos pojačanom nadzoru Komiteta ministara Saveta Evrope nad sprovođenjem presude *Zorica Jovanović protiv Srbije* i uveravanja države da će zakon o istraživanju položaja nestale novorođenčadi biti usvojen najkasnije do kraja 2016. godine, još uvek nije došlo do izvršenja presude u delu koji se odnosi na formiranje mehanizma za utvrđivanje činjenica o položaju novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima u Republici Srbiji.

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

4. Teškoće se javljaju u praksi prilikom primene ovih rešenja. Izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama, između ostalog, uvedena je obaveza operatora elektronskih komunikacija koji zadržavaju podatke o komunikaciji, kao i obaveza nadležnih državnih organa koji pristupaju tim podacima, da vode evidenciju o zahtevima za pristup zadržanim podacima u toku jedne kalendarske godine, kao i da najkasnije do 31. januara, za prethodnu kalendarsku godinu tu evidenciju dostave Povereniku. Svoju zakonsku obavezu u 2016. godini, ispunili su državni organi koji imaju pristup zadržanim podacima (BIA, MUP, VBA), dok su samo 34 od približno 187 operatora elektronskih komunikacija pomenutu evidenciju u skladu sa zakonom dostavili Povereniku za informacije od javnog značaja. Tim povodom, Poverenik se u februaru 2016. godine obratio Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija sa zahtevom za sprovođenje nadzora nad operatorima koji nisu izvršili svoju zakonsku obavezu, kao i zahtevom za utvrđivanje da li neki od njih uopšte vode evidencije o zahtevima za pristup zadržanim podacima.

Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti

1. Ostvarivanje prava na zaštitu podataka o ličnosti dovodi se u pitanje još od samog usvajanja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 2009. godine, pa se može zaključiti da je država nezainteresovana da oblast zaštite ličnih podataka uredi na sistemski način koji bi omogućio uživanje ovog Ustavom garantovanog prava.

2. Poverenik je u martu 2016. ocenio da je pregovaračka pozicija za pristupanje EU za Poglavlje 23 u delu koji se odnosi na zaštitu ličnih podataka inferiorna u odnosu na ono što su potrebe Srbije. Akcioni plan za Poglavlje 23 ignoriše potrebu usvajanja akcionog plana za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, sada

već gotovo 7 godina stare i upozorava da se ponovo odlaže usvajanje novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

3. U 2016. godini nije se u bitnijoj meri odmaklo sa ostvarivanjem aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23 kada je u pitanju oblast zaštite podataka o ličnosti.

4. Uvidevši da je tehnološki napredak sa sobom doneo velike izazove kada je u pitanju pravo na privatnost, Evropski parlament usvojio je u aprilu Uredbu o zaštiti pojedinca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka kojom je stavljena van snage Direktiva 95/46/EZ. Kako je Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno da se prilikom izrade Zakona o zaštiti podataka o ličnosti vodi računa da njegova rešenja budu u skladu sa Uredbom, brojni su delovi u kojima se trenutni Nacrt zakona razlikuje u odnosu na rešenja predviđena Uredbom.

5. Krajem aprila Vlada je usvojila izmene Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave kojima je predviđeno da se pored Zakonom predviđenih stepena tajnosti, dokumenti „koji su po svojoj prirodi osetljivi i zahtevaju ograničenu distribuciju obeležavaju oznakom „službeno“. U izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije navodi se da je Vlada izmenom uredbe „istupila iz jedinstvenog sistema tajnosti podataka propisanog zakonom i uvela još jedan stepen tajnosti – ‘službeno’, za koji ne postoje ni odredivi kriterijumi kako prepoznati podatak koji je ‘osetljiv i zahteva ograničenu distribuciju’ kao ni u kom krugu lica je distribucija dozvoljena. Savet smatra da takva formulacija predstavlja grubo kršenje Zakona o tajnosti podataka i Ustava i Ustavnom sudu je podneo i inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe.

6. Trend objavljivanja ličnih podaka građana u dnevno političke svrhe nastavljen je i u 2016. godini. Tako je, narodni poslanik Marijan Rističević, inače član Upravnog odbora Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, 16. novemba na svom twitter nalogu objavio podatke o sredstvima koje je Republički fond za zdravstveno osiguranje isplatio za lečenje u inostranstvu ćerke narodnog poslanika Demokratske stranke Dejana Nikolića, da bi se rasprava o istoj temi nastavila i narednog dana na sednici Narodne skupštine.

7. Uvidevši da se u medijima sve češće objavljuju podaci o zdravstvenom stanju koji spadaju u naročito osetljive podatke, Poverenik je u maju mesecu izdao saopštenje apelujući na medije da se, poštujući sopstveni novinarski kodeks, uzdrže od objavljivanja podataka kojima se vređa privatnost građana, i posebno upozorio državne organe i medicinske ustanove na zakonom predviđenu odgovornost.

Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti

1. Ustav Srbije garantuje ravnopravnost svih verskih zajednica, slobodu verskog udruživanja i kolektivnog ispoljavanja veroispovesti i autonomiju verskih zajednica. Ipak i dalje postoji problem netransparentnosti i nedoslednosti u postupku registracije što onemogućava pojedine verske zajednice u ostvarivanju njihovih prava.

Odredbe vezane za Registar crkava i verskih zajednica nisu promenjene, a korišćenje manjinskih jezika u verskim obredima nije zagarantovano na teritoriji cele Srbije.

2. U budžetu Republike Srbije za 2017. godinu predviđeno je nešto malo manje od milijarde za rad Uprave za saradnju s crkvama i verskim zajednicama, od čega 62 milona dinara za podršku radu sveštenika i verskih službenika i 260 miliona za potrebe penzijsko-invalidskog i zdravstvenog osiguranja prema sveštenstvu i verskim službenicima. Za zaštitu kulturne baštine i podršku Srpskoj pravoslavnoj crkvi i njenim kulturnim aktivnostima na Kosovu i Metohiji, namenjeno je 279 miliona dinara.

3. U skladu sa Zakonom o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama država je počela vraćanje imovine verskim zajednicama. Prema nekim podacima Srpskoj pravoslavnoj crkvi vraćeno je 73.150 hektara zemljišta, a rimokatoličkoj 3.998 hektara.

4. Poreza je oslobođen promet usluga verskog karaktera od strane registrovanih crkava i verskih zajednica. Istovremeno crkve su oslobođene poreza za svoju osnovnu versku delatnost i uz to imaju pravo na povraćaj PDV za robu koja je u funkciji bogosluženja. Dok su plaćanja poreza na imovinu oslobođene i tradicionalne i ostale konfesionalne i registrovane crkve i verske zajednice, poreza na dodatu vrednost oslobođene su samo tradicionalne crkve i verske zajednice. Srpski patrijarh Irinej je početkom 2017. godine izjavio da će crkva plaćati porez onda kada država vrati crkvi njenu celokupnu imovinu.

5. Krajem godine došlo je do incidenta u vezi sa nelegalnom gradnjom objekta u centru Novog Pazara koje gradi Islamska zajednica u Srbiji, a za potrebe Fakuteta za islamske studije Internacionalnog univerziteta u Novom Pazaru. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije reagovalo po zahtevu da pruži pomoć prilikom uklanjanja nelegalne gradnje pravdajući to „razlozima bezbednosti". Predsednik Vlade je neintervenisanje policije pravdao izbegavanjem krvoprolića između muslimana i pravoslavaca, dok je Zaštitnk građana, reagujući na neprimenu zakona u slučaju bespravne gradnje u Novom Pazaru, saopštio da se time uništavaju vladavina prava, pravna sigurnost, pravo svojine i jednakost svih pred zakonom.

6. Istraživanjem *Demostata*, koje je obavljeno decembra 2016. godine, utvrđeno je da su tri četvrtine ispitanika starosti od 18 do 29 godina za vraćanje obaveznog služenja vojnog roka. Ministar odbrane Zoran Đorđević govoreći o eventualnom vraćanju obaveznog služenja vojnog roka saopštio je da bi bilo neophodno da se u budžetu Srbije prve godine izdvoji dodatnih 70 miliona dinara za smeštaj, oblačenje, opremu i drugo. Do kraja 2016. godine nije pokrenuta nijedna zvanična inicijativa za uvođenje obaveznog služenja vojnog roka.

Sloboda izražavanja

1. Privatizacija medija je zvanično završena 31. oktobra 2015. godine. Od privatizacije su izuzete kompanija Politika AD koja se Odlukom Vlade našla među 17 subjekata privatizacije koji su od „strateškog značaja za Republiku Srbiju". Pri-

vatizacija ove kompanije odložena je do 1. juna 2016. godine, ali se to ni do danas nije dogodilo. U postupak privatizacije nije ušlo 36% akcija države u izdavaču dnevnog lista *Večernje novosti* i 51% akcija u kompaniji HD-WIN koji je u vlasništvu privrednog društva Telekom Srbija (telekomunikacioni operator koji je u većinskom javnom vlasništvu).

2. Među ugašenim medijima je i nacionalna novinska agencija Tanjug, koja je, u skladu s članom 146 Zakona o javnom informisanju i medijima, posle dva neuspela kruga prodaje prestala da radi 31. oktobra 2015. godine, a odluka Vlade o njenom gašenju stupila je na snagu 5. novembra iste godine. Međutim Tanjug je nastavio s radom uz finansijsku potporu države. Zabrinjava i izjava ministra kulture i informisanja, Vladana Vukosavljevića, u kojoj se nagoveštava pokušaj „naknadnog ozakonjenja" ovog nepravnog stanja Tanjuga.

3. Veliki problem privatizacije je činjenica da su medije kupovali pojedinci koji se ranije nisu bavili informativnom delatnošću. Medijski stručnjaci su u brojnim analizama ovu privatizaciju nazvali fiktivnom jer su novi vlasnici uglavnom bili u tesnim rođačkim, prijateljskim, finansijskim i političkim vezama sa vladajućim strukturama. Zato se sa dosta sigurnosti može tvrditi da je proces privatizacije u Srbiji bio prikriveni proces jačanja državnog i partijskog uticaja na medije i njihovu uređivačku politiku. Primer uspešnog suprotstavljanja mahinacijama tokom privatizacije i administrativnim pritiscima vlasti je *TV Vranje*.

4. Usvajanjem Zakona o javnom informisanju i medijima, a potom i Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja iz 2014. godine, a potom i onog iz 2016. godine zaokružena je regulativa iz oblasti projektnog sufinansiranja. Konkurse za sufinansiranje medijskih sadžaja pratile su i brojne nepravilnosti i zloupotrebe kada je reč o dodeli sredstava.

5. Nabavka usluga oglašavanja od strane javnih entiteta (država, autonomna pokrajina, lokalna samouprava i svi njihovi organi, javna preduzeća, ustanove i druge javne organizacije na svim nivoima vlasti) još uvek nije adekvatno regulisana, iako je u 2016. godini usvojen Zakon o oglašavanju.

6. Integritet i nezavisnost REM su tokom 2016. godine ozbiljno dovedeni u pitanje. Autoritet REM prilično je uzdrman sramnim ponašanjem skupštine, koja je potpuno mimo zakona odbila da se izjašnjava o predlogu za člana saveta koji je potekao iz redova civinog društva, a postoje ozbiljne indicije da je jedini razlog taj što oba kandidata nisu bila „po volji" skupštinske većine. Veoma je važno obezbediti i finansijsku nezavisnost ovog regulatornog tela koja se dovodi u pitanje ako se ima u vidu da parlament daje saglasnost na finansijski plan REM, a Vlada Uredbom uređuje naknade za članove Saveta REM.

7. U odnosu na 2015. godinu nije bilo promena u pogledu implementacije sistema finansiranja javnog medijskog servisa, budući da taksa i dalje nije osnovni izvor finansiranja, a da je budžet i dalje previše dominantan izvor finansiranja, što na duge staze bez adekvatnih garancija vodi ka mogućnosti uticaja na uređivačku politiku. Događaji oko smene „uredničkog dela" javnog servisa Autonomne Pokra-

jine Vojvodine, nakon promene vlasti u Pokrajini, pokazuje dalje nazadovanje u obezbeđivanju pune nezavisnosti javnih medijskih servisa, i potvrđuju da je princip nezavisnosti samo puka deklaracija i da u stvarnosti vlast i dalje tretira ove ustanove kao državne medije, te da još uvek nema istinske transformacije od državnog medija ka javnom servisu.

8. Uprkos tome što je većina medija tokom cele 2016. godine bila naklonjena koaliciji na vlasti i pozitivno izveštavala o aktivnostima vladajuće koalicije i predsednika Vlade, aktuelna vlast je skoro svaku kritičku primedbu iznetu u medijima ili na konferencijama za štampu ocenjivala kao pokušaj rušenja predsednika Vlade ili cele Vlade, ne uzdržavajući se od veoma uvredljivog načina obraćanja novinarima. Stiče se utisak da vlast i drugi centri moći doživljavaju medije kao sredstva za ličnu promociju i napade na političke protivnike koristeći često neprimeren i nepristojan rečnik, populističku argumentaciju, grubo etiketirajući sve one koji imaju zamerke na rad organa vlasti.

9.. Jedan od vidova pritisaka na medije su i tužbe protiv novinara. Suđenja i tužbe protiv novinara i medija bili su brojni i u 2016. godini a najčešće su se odnosili na povredu časti i ugleda, uz zahteve za materijalnu kompenzaciju. Ministar policije Nebojša Stefanović tužio je nedeljnik *NIN* i tražio odštetu za povredu profesionalnog ugleda i časti, a ekspresno zakazano suđenje za kraj novembar završeno je za jedan dan. Iako suđenja u Srbiji uglavnom teku veoma sporo, u ovom slučaju presuda je doneta u rekordno kratkom roku i objavljena je već 4. januara 2017. godine, a nedeljniku *NIN* i glavnom i odgovornom uredniku naloženo je da ministru policije plate 300.000 dinara odštete. Isti ministar je podneo tužbu i protiv sociološkinje Vesne Pešić i glavnih urednica portala Peščanik zbog kolumne Vesne Pešić objavljene 14. maja pod naslovom „Dosoljavanje“ koji se takođe odnosi na slučaj Savamala. Žarko Rakić, v. d. glavnog urednika dnevnog lista *Politika*, iznenada je prekinuo saradnju sa političkim karikaturistom Dušanom Petričićem, koji je jednom nedeljno objavljivao karikature na naslovnoj strani ovog dnevnika u kojima je oštro kritikovao vlast u Srbiji.

10. U leto 2016. godine informativna služba Srpske napredne stranke premijera Aleksandra Vučića je priredila izložbu pod nazivom „Necenzurisane laži“ na kojoj je prikazano preko 2.500 tekstova, karikatura, naslovnih strana novina i tv emisija, objavljenih u poslednje dve godine a koje se kritički odnose prema predsedniku Vlade i Vladi. Svrha izložbe je, po rečima Aleksandra Vučića, bila da se pokaže da u Srbiji nema cenzure.

11. Dugogodišnja ekonomska kriza uticala je veoma negativno na materijalni položaj medija koji je dodatno otežan okolnostima koje su posledica privatizacije medija kao i vidljivo negativni rezultati sufinansiranja medijskih sadržaja iz budžeta. Već dugi niz godina zarade novinara su ispod prosečnih zarada u državi. Tokom poslednje privatizacije medija preko 1.000 novinara ostalo je bez posla a prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje i pre privatizacije (2014. godine) već je bilo 1.149 nezaposlenih novinara. Prekovremeni rad novinara, uglavnom ne nji-

hovom voljom, veoma je rasprostranjen, dok je isplata dodataka za prekovremeni rad izuzetak. Sindikalno organizovanje novinara je redak slučaj, a i kada se pokuša nailazi na otpor poslodavca.

12. Već dugi niz godina ostaju nerasvetljeni slučajevi ubistava novinara, suđenja, kada ih ima, traju dugo a nema ni većeg napretka u istragama. Suđenje za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije nije završeno ni u 2016. godini. U istrazi o likvidaciji novinara Milana Pantića 2001. godine nije se otišlo dalje od indicija o mogućim počiniocima. Istraga o slučaju novinarke Dade Vujasinović koja je izgubila život aprila 1994. godine, praktično je vraćena na početak. Slično je i sa dokazima u slučaju pokušaja ubistva novinara Dejana Anastasijevića.

13. Podaci koje je iznelo Nezavisno udruženje novinara Srbije da je od 2014. godine bilo čak 128 napada na novinare, od kojih je 27 fizičkih, pokazuju da se trend čestih fizičkih i verbalnih obračuna sa novinarima i medijima ustalio. Takav trend nastavljen je i u 2016. godini kada je, po izveštaju tog udruženja zabeleženo 69 napada na novinare i to 9 fizičkih, 26 verbalna, 33 pritiska i jedan napad na imovinu.

14. Već nekoliko godina anlitičari, ali takođe i medijska udruženja ukazuju na tabloidizaciju medija koja ruši profesionalizam u medijima i urušava ugled novinarske profesije. Situacija se nije popravila ni u 2016. godini. Novinari najtiražnijih srpskih tabloida pretpostavke, nagađanja ili impresije predstavljaju kao činjenice, a svoje čitaoce obasipaju senzacionalističkim vestima, kršeći prava dece, pravo na privatnost, pretpostavku nevinosti i osnovne moralne uzuse.

Sloboda mirnog okupljanja

1. Novi Zakon o javnom okupljanju usvojen je u januaru 2016. godine. Zakonom nisu, međutim, otklonjeni svi nedostaci koji su prethodni Zakon činili u celini neustavnim niti je on usklađan sa međunarodnim standardima. Ovim je Republika Srbija samo formalno ispunila obavezu predviđenu Akcionim planom za Poglavlje 23. Zakon ostavlja široka diskreciona ovlašćenja policiji jer predviđa brojne *in abstracto* osnove za zabranu skupa i ne propisuje da ograničenja slobode okupljanja moraju biti proporcionalna cilju i opravdana u demokratskom društvu. Pored toga, policijski službenici su ovlašćeni da spreče ili prekinu okupljanje ukoliko uoči okupljanja ili u toku njegovog trajanja nastupe okolnosti na osnovu kojih se skup može zabraniti. Zakon ne predviđa da prekid skupa treba da se primeni kao poslednja mera i ne predviđa to da pre rasturanja skupa, policija treba da primeni sve razumne mere kako bi osigurala bezbednost skupa (kao na primer odvođenje ljudi koji prete nasiljem) ukoliko postoji neposredna pretnja nasiljem. Pored toga, ovaj zakon ne predviđa efikasne pravne lekove.

2. Zakon o javnom okupljanju predviđa veoma rigorozne kazne za organizatora javnih skupova kao i vođu okupljanja ako ne ispune svoje obaveze predviđene

zakonom. Pored organizatora javnog okupljanja, Zakon poznaje i druge kategorije lica odgovorne za bezbednost skupa. Zaštitnik građana je u svom mišljenju na Predlog zakona istakao da propisane visine kazni i mogućnost kumulativnog kažnjavanja pravnog lica, odgovornog lica u pravnom licu i organizatora, odnosno vođe okupljanja, mogu odvratiti građane da organizuju javna okupljanja, a prekršajno sankcionisanje u pojedinim slučajevima može predstavljati neproporcionalno sredstvo reagovanja, naročito kada je reč o „manje značajnim" povredama odredaba predloženog zakona koje nisu dovele do štetnih posledica.

3. Zakon ne uređuje pitanje kontrademonstracija i simultanih demostracija. U praksi je uočena nespremnost državnih organa da preduzmu neophodne mere kako bi omogućili održavanje istovremenih skupova. Dosledna primena Zakona, sa druge strane, mogla bi da dovede do toga da, na primer, tradicionalne školske priredbe, poput proslave školske slave Sveti Save ili svečanog dočeka đaka prvaka budu zabranjeni. NVO Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), koji je zajedno sa drugim nevladinim organizacijama pratio primenu Zakona u prvih šest meseci 2016. godine, uočio je da se Zakon primenjuje selektivno što dovodi do pravne nesigurnosti, kao i to da visoke novčane kazne, zaprećene Zakonom, predstavljaju realnu opasnost po opstanak političkih partija, sindikata, i drugih organizacija i mogu upravo odvratiti građane od uživanja slobode mirnog okupljanja.

4. U periodu od januara do novembra 2016. godine na teritoriji Republike Srbije održano je 43.345 javnih skupova. Od tog broja 42.805 skupova je bilo prijavljeno, dok 540 nije bilo prijavljeno teritorijalno nadležnoj organizacionoj jedinici policije.

5. Ustavni sud je 21. aprila 2016. godine doneo odluku kojom je usvojena ustavna žalba Udruženja „Parada ponosa Beograd" i kojom je utvrđeno da je Ministarstvo unutrašnjih poslova – Direkcija policije – Policijska uprava za Grad Beograd – Policijska stanica Savski venac svojim rešenjem kojim nije dozvoljeno organizovanje Parade ponosa 2013. godine povredilo pravo na sudsku zaštitu, pravo na pravno sredstvo i slobodu okupljanja koju garantije Ustav. U centru Beograda je 25. juna 2016. godine održan skup „Ponos Srbije" kao protest u pokretu u kome je učestvovalo oko 150 pripadnika LGBTI zajednice. U septembru 2016. godine održana je i „Parada ponosa" koju su obezbeđivale jake policijske snage i koja je organizovana kao skup u pokretu. Skupovi su protekli bez ikakvih incidenata.

6. Policija bi trebalo da bude proaktivna u obezbeđenju javnih skupova i da akvitno komunicira sa organizatorima javnog okupljanja kako bi dobila blagovremene informacije u potencijalnim opasnostima i eskalaciji eventualnog konflikta. Štaviše, trebalo bi da postoji „oficir za vezu" u policijskim redovima, kome organizatori mogu da se obrate pre i tokom okupljanja i čije ime i kontakt su javno dostupni. Ovakva praksa srpske policije je primećena prilikom organizovanja skupova na kojima se promovišu LGBTI prava.

Sloboda udruživanja

1. Ustav Republike Srbije jemči slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog oblika udruživanja kao i slobodu da se ostane van svakog udruženja. Ustav propisuje da se udruženja osnivaju bez prethodne dozvole, upisom u odgovarajući registar, u skladu sa zakonom. Ustav, takođe, predviđa da sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioci, Zaštitnik građana i pripadnici policije i vojske ne mogu biti članovi samo političkih stranaka ali mogu biti članovi strukovnih udruženja.

2. U pogledu ostvarivanja slobode udruživanja u Izveštaju Evropske komisije za 2016. godinu istaknuto je da je Srbija učinila izvestan napredak ka uspostavljanju okruženja za razvoj i finansiranje organizacija civilnog društva ali da dalji napori u tom pravcu moraju da osiguraju sistemsko uključenje organizacija civilnog društva u politički dijalog i da pomognu razvoju njihovog punog potencijala.

3. U prethodne dve godine se čini da je država spremnija da uključi civilni sektror u različite radne grupe i javne rasprave i da razmatra sugestije i mišljenja civilnog društva o određenim propisima. Ipak, prema IPSOS istraživanju, ocena organizacija civilnog društva je ta da su vladini kapaciteti za saradnju sa civilnim sektorom manji nego ranije: 36% ispitanika je procenilo da je trenutna situacija nepovoljnija nego prethodne godine, dok je 14,6% ispitanika ocenilo suprotno.

4. Građanske iniciajtive i Trag fondacija su Ministarstvu pravde tokom 2016. godine podneli inicijativu za izmenu odredaba Nacrta zakonika koje se odnose na položaj udruženja, zadužbina i fondacije, a koju je potpisalo 247 organizacija civilnog društva iz 57 gradova. Takođe, na istom sastanku su predstavnici organizacija civilnog društva Komisiji predali analizu sa predlozima za izmenu odredaba Nacrta građanskog zakonika. Najveće zamerke na tekst Nacrta građanskog zakonika se odnose na definiciju udruženja, uslove za osnivanje udruženja, odnos statuta udruženja i zakonika, funcionisanje i nadležnosti skupštine udruženja, pravo glasa u skupštini, prestanak članstva i isključenje čanova.

5. Udruženje „Otačastveni pokret obraz“ koje je Ustavni sud zabranio u 2012. godini nastavilo je da ističe svoje simbole na javnim skupovima koje organizuje i ima svoju zvaničnu internet stranicu. Ovo udruženje nastavilo je da sprovodi svoj program kao neformalni pokret „Srbski obraz“ ali uz korišćenje vizuelnog identiteta zabranjenog „Otačastvenog pokreta obraz“. Štaviše, organizacija „Srbski obraz“ ima zvaničnu web stranicu koja je dostupna javnosti. Tokom 2016. godine, ova organizacija je zajedno sa Srpskim narodnim pokretom „Naši“, organizovala brojne manifestacije. Takođe, na web stranici „Stormfront“ javno su dostupne aktivnosti „belih nacionalista Srbije i Jugoistočne Evrope“.

6. Ustavni sud nije doneo nijednu odluku kojom se zabranjuje rad udruženja i, takođe, nije odlučivao o povredi prava na slobodu udruživanja iz člana 55 Ustava Republike Srbije.

7. Tokom 2016. godine u tabloidu *Telegraf* objavljen je spisak nevladinih organizacija koje „finansira američki tajkun Dorž Soroš“ sa ciljem da se pojedine nevladi-

ne organizacije okarakterišu kao proameričke i neprijateljske i špijunske, a što je bio uobičajeni diskurs devedesetih godina za vreme režima Slobodana Miloševića.

8. Tokom 2016. godine Visoki savet sudstva je odlučivao o spojivosti sudijske funkcije sa članstvom u nevladinoj organizaciji Centar za pravosudna istraživanja, koju su osnovale sudije, advokati i tužioci sa ciljem unapređenja pravosuđa. Sudija Aleksandar Trešnjev bio je izuzet iz jednog predmeta u kome je branilac bio advokat koji je takođe član napred navedenog udruženja, a što prema mišljenju autora ovog izveštaja predstavlja flagrantno kršenje slobode udruživanja.

9. U novembru 2016. godine Vojni sindikat je održao protest u Beogradu zbog teškog socijalnog i materijalnog položaja pripadnika vojske. Vojni sidnikat predao je predsedniku Republike Srbije pismo sa svojim zahtevima. Predsednik sindikata je na protestu izneo optužbe da je Genaralštab pokušavao da sabotira prisustvo vojske na protestu i da je vojnicima čitano obaveštenje da je taj protest uperen protiv države, kao i to da su mnogi članovi sindikata dana kada se održao protest dobili poziv da se jave na dužnost u svoje jedinice.

Izbori u 2016. godini

1. U Srbiji su se 24. aprila 2016. godine održali 11. parlamentarni izbori od uspostavljanja višestranačkog sistema 1990. godine. Bili su to treći parlamentarni izbori za četiri godine i drugi raspisani pre isteka mandata parlamenta. Izbore je pratila ograničena misija za posmatranje izbora OEBS (Misija OEBS) i koalicija nevladinih organizacija CRTA Građani na straži (CRTA-GnS).

2. Vladajuća koalicija okupljena oko Srpske napredne stranke (SNS) zadržala je većinu na nivou Republike i preuzela AP Vojvodinu i najveći broj lokalnih samouprava. Na ovim izborima glasalo je 56,7 odsto birača upisanih u birački spisak ili 188.206 birača više u poređenju sa izlaznošću na izborima 2014. godine.

3. Prilikom ažuriranja i inspekcijskih nadzora jedinstvenog biračkog spiska primećeno je dosta nepravilnosti, između ostalog procenjeno je da je u bazi bilo oko 150.000 dvostruko upisanih birača, da je u spisak upisano 7.058.683 birača, dok je 600.000 birača imalo pogrešan JMBG. Vođenje jedinstvenog biračkog spiska prema novom Zakonu o ministarstvima je u nadležnosti Ministarstva pravde i državne uprave.

4. Uprkos ranijim preporukama OEBS/ODIHR, birački spiskovi nisu izlagani na uvid javnosti. Iako zakon garantuje javnost biračkog spiska na opštinskom nivou, nadležno ministarstvo je donelo uputstvo kojim se dozvoljava samo pojedinačna provera evidencije uz korišćenje jedinstvenog matičnog broja.

5. Izbore je obeležila neravnopravna zastupljenost stranaka u medijima sa ogromnom prednošću Srpske napredne stranke u gotovo svim relevantnim dnevnim listovima i televizijama. Posmatračka misija OEBS ocenila je da su aktivnosti Vlade i vladajuće stranke bile dominantna tema u izveštavanju o izbornoj kampanji

u sklopu informativnog programa. Analitičko i kritičko izveštavanje na uticajnim televizijskim kanalima sa nacionalnom pokrivenošću je bilo ograničeno, delimično zbog sveprisutne autocenzure koja je rezultat političkog uticaja na sektor medija. Misija OEBS je posebno upozorila na pojačano korišćenje državnih resursa i funkcija u kampanji čime se dodatno promovišu predstavnici vladajućih stranaka.

6. Nedostaje jasna zakonska regulativa kojom bi se utvrdilo i definisalo šta su dozvoljene, a šta nedozvoljene aktivnosti javnih funkcionera tokom predizborne kampanje. Važnu ulogu u kontroli elektronskih medija u vreme izbora ima Regulatorno tela za elektoronske medije ali ta kontrola do sada nije dala krupne rezultate. Naime, REM tumači svoju kontrolnu ulogu tako da ima obavezu da dostavi „samo" izveštaj o političkom oglašavanju ali ne postoji izveštaj o nadzoru rada emitera tokom predizborne i izborne kampanje za parlamentarne izbore.

7. Najveća nepravilnost bilo je masovno korišćenje falsifikovanih potpisa prilikom predaje izbornih lista. Predato je više od 15.000 falsifikovanih potpisa na 6 izbornih lista. Iako je u pitanju ozbiljno krivično delo, do trenutka zaključenja ovog izveštaja nema informacija o bilo kakvom postupku u ovim slučajevima.

8. Na pojedinim biračkim mestima priznati su rezultati pošto je RIK sam ispravljao ono za šta je tvrdio da su očigledne greške u računanju. Nakon brojnih sporenja, za pojedina birački mesta odlučeno je da se ponovo prebroje džakovi s glasovima iako su ti džakovi već bili otpečaćeni. Budući da RIK nema zakonska ovlašćenja da radi posao biračkih odbora i da prebrojava listiće ovim je povređena zakonska procedura. Sve ovo zajedno dovelo je do opšte konfuzije i brojnih sumnji u javnosti.

Pravo na mirno uživanje imovine

1. Prema podacima Agencije za restituciju do kraja 2016. godine zaključno sa 10. novembrom 2016. godine vraćeno je preko 394.000 m² poslovnih prostora, zgrada i stanova, ne računajući konfesionalnu restituciju. Do kraja 2016. rešeno je 43.850 zahteva, odnosno 58 posto od broja podnetih zahteva, vraćene su 5.593 nekretnine (4.033 poslovnih prostora, 754 stana i 806 zgrada).

2. Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima ekproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi" (Zakon o Beogradu na vodi) radi toga što bi eksproprijacija u svrhu izgradnje Beograda na vodi po Zakonu o eksproprijaciji bila nelegalna, kako i sama Vlada priznaje, pa je odlučila da donese poseban zakon kojim bi izgradnju Beograda na vodi proglasila javnim interesom.

3. Ovakvo postupanje otvara mogućnost da se putem *lex specialis* i zahvaljujući poslušnoj parlamentarnoj većini koncept javnog interesa potpuno zapostavi i omogući eksproprijacija privatnog vlasništva zbog privatnog interesa koji je posebnim zakonom proglašen za javni. Takođe, isključivanje lica, o čijem zahtevu za legalizaciju objekta još nije odlučeno, iz postupka eksproprijacije moglo bi da pred-

stvalja lišavanje tog lica prava na imovinu i to bez naknade, znači, povredu prava na imovinu.

4. Područje koje je namenjeno izgradnji Beograda na vodi je u prvoj zoni u kojoj je iznos prosečne cene kvadratnog metra građevinskog zemljišta prema Rešenju o utvrđivanju iznosa prosečne cene kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti po zonama na teritoriji grada Beograda za utvrđivanje poreza na imovinu za 2015. godinu bila 49.500 dinara, stanova i kuća 160.500 dinara, a poslovnih zgrada 271.600 dinara.

5. Ministar za finansije je, komentarišući troškove eksproprijacije za Beograd na vodi, rekao da je cena kvadratnog metra veoma niska, tačnije 19,24 evra po kvadratnom metru što nije ni blizu tržišne, i ako je to tačno, radi se o očiglednom kršenju prava na mirno uživanje imovine jer prema Ustavu i Zakonu o Beogradu na vodi za eksproprisanu imovinu mora se isplatiti naknada koja ne sme biti niža od tržišne.

Pravo na rad

1. Srbija je umereno pripremljena kada je reč o socijalnoj politici i zapošljavanju. Određeni napredak je postignut u pogledu politike zapošljavanja, inkluzije Roma, nediskriminacije i jednakosti između žena i muškaraca. Usvajanje prvog programa reforme politike zapošljavanja i socijalne politike predstavljao je važan korak u prevazilaženju političkih izazova u zapošljavanju i socijalnoj politici, koji međutim i dalje mogu biti pod uticajem oskudnih javnih finansija i ograničenim institucionalnim kapacitetima.

2. Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore o Poglavlju 19, tako da Evropska komisija nije dala preporuku za otvaranje pristupnih pregovora, pošto ono može biti otvoreno kada se ispuni zadato merilo – Akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina EU i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u svim oblastima na koje se odnosi poglavlje o socijalnoj politici i zapošljavanju.

3. Broj zaposlenih je prema analizi Zavoda za statistiku u novembru 2016. godine iznosio 2.022.788 lica, u odnosu na 7,14 miliona ukupne populacije, od čega je 619.601 bilo zaposleno u javnom sektoru. Nezaposlenost je iznosila 13,8%, i to 12,6% za muško i 15,2% za žensko stanovništvo.

4. Međutim, dubok je jaz između onoga što prosečni građanin podrazumeva pod pojmom zaposlenog i onoga što statistika pod tim pojmom podrazumeva. Naime, Zavod primenjuje metodologiju Međunarodne organizacije rada po kojoj se zaposlenim smatra svako lice koje je u posmatranoj nedelji, za koju se radi anketa, na bilo koji način bilo angažovano bez obzira da li radi sa punim, nepunim ili skraćenim radnim vremenom, na određeno ili neodređeno vreme, pa čak i ako je radio samo jedan radni sat. Dakle, ne uzima se u obzir činjenica ostvarivanja zarada već se uzima u obzir svako ko radi formalno, neformalno, po nekom ugovoru ili bez

bilo kakvog pravnog osnova, bilo da je to lice plaćeno u novcu ili naturi. U praksi je stanje takvo da je tek oko 22 odsto radno sposobnog, odnosno oko 14 odsto ukupnog stanovništva zaposleno sa punim radnim vremenom i na neodređeno vreme. Na jedno zaposleno lice, dolaze gotovo četiri radno sposobna lica koja nemaju posao, rade u crnoj ili sivoj zoni, ili su angažovani van radnog odnosa.

5. Nezaposleno lice je po pomenutoj metodologiji lice koje je radno sposobno (između 15 i 65 godina starosti) i aktivno traži zaposlenje. „Aktivno" znači da je prijavljeno na evidenciju NSZ i da se savetniku NSZ javlja u određenim intervalima, tačno određenog dana u mesecu, a u suprotnom se brišu sa evidencije i gube status nezaposlenog lica, pa samim tim i broj nezaposlenih lica opada. Predstava o kretanjima na tržištu rada koja se ovakvom metodologijom oslikava je mnogo bolja od stvarnosti, a analize i izjave zvaničnika koje uporno govore o opadanju nezaposlenosti i povećanju zaposlenosti na osnovu ovih statistika, mogu se protumačiti kao zloupotreba statistika u političke svrhe.

6. Javni neproizvodni sektor učestvuje u ukupnom broju zaposlenih sa oko 360.000, odnosno 36 odsto, gledajući samo institucije državne uprave, socijalnog osiguranja, zdravstva i obrazovanja. Samo u javnim preduzećima radi više od 100.000 ljudi što praktično znači da je država bez ikakve sumnje poslodavac za većinu ljudi koji se nalaze u radnom odnosu.

7. Prema Anketi o radnoj snazi Republičkog zavoda za statistiku, podaci za treći kvartalni period pokazuju da je stopa nezaposlenosti mladih uzrasta od 15–24 godine 28,5 odsto, a da je zaposlenost iste kategorije stanovništva 22,5 odsto. Srbija je rangirana kao šesta u odnosu na zemlje sa najvećom stopom nezaposlenosti mladih, prema *Trading Economics list*. Prema ovim podacima nezaposlenost mladih je iznosila 38,1 odsto u julu 2016. godine. Najviša stopa nezaposlenosti je među mladima koji imaju samo osnovno obrazovanje (40,7%), zatim su mladi sa fakultetskom diplomom (32,9%), dok je stopa nezaposlenosti mladih sa srednjim obrazovanjem 29,9%. Problem dugotrajne nezaposlenosti mladih u Srbiji je veoma ozbiljan, jer više od polovine mladih ljudi (50.9 %) traži posao duže od godinu dana.

8. Ovakvo stanje dovelo je do toga da veliki broj mladih i visokoobrazovanih odlaze iz Srbije, a oni kao glavni razlog za donošenje takve odluke navode nemogućnost da pronađu posao. Prošle godine je u države članice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) emigrirao rekordan broj ljudi – 58.000, među kojima je oko 9.000 sa fakultetskom diplomom i višim naučnim i stručnim zvanjima.

9. Svetski ekonomski forum u svom Globalnom izveštaju o konkurentnosti za 2016/17 Srbiju svrstava na 137 mesto od 138 zemalja po mogućnosti da zadrži talente. Srbija je prema ovom izveštaju od 1990. godine do danas izgubila oko 12 milijardi evra zahvaljujući odlasku školovanih kadrova, posebno naučnika i inženjera.

10. Za aktivne mere zapošljavanja u 2016. godini iz budžeta je izdvojeno 3,35 milijardi dinara, od toga 2,8 milijardi dinara za aktivne mere, i 550 miliona za zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Uvedena je i pozitivna mera tako što je

povećan iznos subvencija za poslodavca koji je zaposlio radno sposobnog korisnika novčane socijalne pomoći, sa 10.000 na 15.000 dinara.

11. I tokom 2016. godine nastavljeno je sa subvencionisanjem stranih investitora, na uštrb domaće privrede. U javnosti se već nekoliko godina postavlja pitanje efikasnosti subvencija koje se dodeljuju stranim kompanijama. U toku 2016. godine bilo je dosta izveštaja o tome da se subvencije dodeljuju stranim investitorima koje ne ispunjavaju ugovorne obaveze i ne zapošljavaju onoliki broj radnika koliko u javnim nastupima predstavnici vlasti na republičkom ili lokalnom nivou saopštavaju. Tako je recimo, prema dostupnim informacijama ugovorima sa oko trideset stranih kompanija dogovoreno otvaranje 20.767 radnih mesta, a do sada je realizovano samo 11.000.

Pravo na pravedne i povoljne uslove rada

1. Neto minimalna cena rada za period januar–decembar 2016. godine bila je 121 dinar po radnom času. Sindikati su za 2017. godinu predlagali povećanje minimalne cene rada sa 121 dinar na 143,55 dinara, a poslodavci bili spremni da povećaju na 125 do 127, pa je konačno, posle dugih pregovora, minimalna cena rada za 2017. godinu povećana i iznosiće 130 dinara po radnom času. Srbija se po visini minimalne mesečne zarade koja iznosi oko 174 evra nalazi na samom začelju u regionu, a niži minimalni dohodak primaju zaposleni u Makedoniji i Albaniji.

2. Broj radnika koji rade za platu koja je niža od minimalne (do 25.000 RSD u bruto iznosu) je oko 58.000. Zabrinjavajući je broj od oko 141.000 zaposlenih koji se nalaze u zoni minimalne zarade (25–35.000 dinara u bruto iznosu). U martu 2016. godine prosečna zarada iznosila je oko 51.000 dinara u bruto iznosu. Takvih zaposlenih u strukturi zarada ima najviše, preko 281.000 (u rasponu od 45.000 do 65.000 dinara). Onih koji su na proseku ili iznad njega, ima oko 624.000, što je zapravo oko 62 odsto ukupnog broja ljudi u radnom odnosu.

3. S druge strane, prosečna potrošačka korpa je u martu 2016. godine iznosila oko 67.000 dinara, a minimalna oko 35.000, a to znači da je za pokrivanje prosečne potrošačke korpe potrebna 1,5 zarada. Prosečna penzija u martu 2016. godine iznosila je nešto više od 25.000 dinara, a 389.340 zaposlenih su u martu 2016. godine dobili od 0 do 45.000 dinara bruto zarade. Kada se ovo uporedi sa prethodnim podacima, dolazi se do zaključka da manje od 3 odsto stanovnika Srbije može sebi da omogući prosečnu potrošačku korpu na mesečnom nivou.

4. Na isplatu zaostalih zarada iz prethodnih godina u Srbiji čeka 85.000 radnika, kojima država duguje više od 40 milijardi dinara. Mnogim radnicima koji su tužili svoja preduzeća, od kojih je veliki deo već likvidiran ili je u stečaju, država je ostala dužna zarade od 2005. godine do danas, a često su u pitanju milionski dugovi budući da sudovi uračunavaju i kamatu za period dugovanja. Istovremeno, veliki broj od tih 85.000 radnika, i pored milionskog duga države, ne ispunjava ni uslove

za odlazak u penziju, niti može da nađe drugi posao. Zbog toga je veliki broj ovih radnika sada na spisku Ministarstva rada, zapošljavanja, boračke i socijalne politike u kategoriji „socijalnih slučajeva" a dobijaju socijalnu pomoć od samo nekoliko hiljada dinara.

5. Položaj sindikata u Srbiji jako je nepovoljan. Uz sve poteškoće u određivanju reprezentativnosti i potencijalnog učešća u socijalnom dijalogu, sindikati nailaze i na druge prepreke u svom delovanju, među kojima su svakako najvažnije diskriminacija prema sindikalnom opredeljenju i zabrana rada sindikata od strane poslodavca. S druge strane, i sami sindikati nisu u stanju da se odupru izazovima a sve veće sindikalne organizacije postale su birokratizovane i neefikasne i ne bave se na zadovoljavajući način pravima zaposlenih zbog čega gube poverenje u javnosti.

6. Zakon o štrajku je usvojen pre dve decenije a u međuvremenu je pretrpeo veoma male izmene pa je stoga neophodno u što kraćem roku urediti ovu oblast u skladu sa savremenim standardima. Javnosti je tokom 2016. godine bila dostupna radna verzija ovog zakona, ali do kraja 2016. godine javnosti nije predstavljena konačna verzija ovog zakona, niti je takav u formi nacrta iznet pred Vladu RS.

7. Ekonomska situacija u velikoj meri ugrožava prava radnika i sve su češći štrajkovi zaposlenih. Tokom 2016. godine najavljivani su štrajkovi u pravosuđu, prosveti, vojsci i policiji, čiji je poslodavac država. Pored toga, bilo je održano više protesta radnika preduzeća u restruktuiranju kao i preduzeća nad kojima je pokrenut stečajni postupak, kao i u privatnim i privatizovanim preduzećima i u preduzećima u restruktuiranju.

Pravo na socijalno obezbeđenje

1. U 2016. godini izostalo je usvajanje izmena tri važna zakona – Zakona o socijalnoj zaštiti, Porodičnog zakona i Nacrta zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom. Usluge socijalne zaštite, uključujući one namenjene starijim licima i socio-ekonomski ugroženim osobama, još uvek u velikoj meri pružaju ustanove iz sistema socijalne zaštite. Podaci mapiranja usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou treba da doprinesu razvijanju vaninstitucionalnih oblika zaštite, razvoju pluralizma pružalaca usluga i integrisanih usluga socijalne zaštite, kao i unapređenju dostupnosti, efikasnosti i kvaliteta usluga socijalne zaštite.

2. Anketa o prihodima i uslovima života je sprovedena treći put 2015. godine. Stopa rizika od siromaštva u Srbiji neznatno se smanjila na 25,4%, sa najvišim stopama među mladima uzrasta 18–24 i onih ispod 18 godina, nezaposlenim licima i domaćinstvima sa dve odrasle osobe i troje ili više zavisne dece. Sadašnji sistem socijalnih davanja ne pomaže efektivno u smanjenju siromaštva. Penzioni sistem nastavlja da pokazuje visok deficit. Odnos osiguranih lica prema penzionerima je nizak i ugrožava dugoročnu održivost sistema.

3. Set mapa siromaštva u Srbiji prikazuju razlike u blagostanju širom zemlje. Na tim mapama su objedinjene informacije iz Popisa stanovništva sprovedenog

2011. godine i Ankete o prihodima i uslovima života sprovedene 2013. godine, što omogućava ocenu stopa rizika siromaštva za mala geografska područja. Rezultati pokazuju da više opština u južnom delu Srbije ima visoku stopu rizika siromaštva. Ocenjena stopa rizika siromaštva se kreće od 4,8% u Novom Beogradu (u beogradskom regionu) do 66,1% u Tutinu, u regionu Šumadije i zapadne Srbije.

4. Korisnici socijalne pomoći u Srbiji su lica koja svojim radom, prihodima od imovine ili iz drugih izvora ostvaruju prihod manji od iznosa novčane socijalne pomoći koji je utvrđen zakonom. Novčana socijalna pomoć iznosi u proseku 7.890,00 dinara za nosioce prava, s tim da se on usklađuje sa indeksom potrošačkih cena dva puta godišnje. Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, koja je doneta 2014. godine i bila oštro kritikovana u javnosti i dalje je na snazi. Stav je Vlade da ta lica treba da zarade socijalnu pomoć za koju država izdvaja novac, pa se planira da se u 2017. godini, izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti uvede tzv. „mađarski model" zakona, po kom će od sredine 2017. građani morati da rade za socijalnu pomoć.

Pravo na obrazovanje

1. Rezultate PISA testova pokazuju da je oko jedna trećina stanovništva i dalje funkcionalno nepismena. Srbija je prema Izveštaju o ljudskom kapitalu za 2016. godinu Svetskog ekonomskog foruma rangirana ispod svih država članica EU u 2016. godini, sa izuzetno slabim rezultatima u odnosu na starosnu grupu od 15–24 godine. Iako zemlja ima relativno dobru naučnu bazu, nivo investicija u istraživanje je manji od 1% BDP, a saradnja između javnog i privatnog sektora je slaba i nije sistematski podržana.

2. Nacionalna strategija i akcioni plan za razvoj obrazovanja su i dalje prema svojim ciljevima usmereni ka zastarelim nastavnim programima i zastarelim nastavnim metodama. Nacionalni okvir kvalifikacija je razvijen u skladu sa konsultacijama sa relevantnim nacionalnim akterima. On međutim, treba da bude povezan sa progresivnim koracima kroz reformu obrazovnog sistema na svim nivoima, kao i sa poboljšanjem nivoa stečenih osnovnih veština studenata.

3. Obrazovni sistem u Srbiji se uglavnom svodi na formalno obrazovanje, dok se neformalno obrazovanje, informalno obrazovanje kao i celoživotno učenje, iako su pokrenute značajne inicijative od strane Ministarstva omladine, još uvek nedovoljno prepoznati i ne koriste se kao instrument za razvoj ljudskog kapitala i veština. Obrazovanje na svim nivoima je i dalje uglavnom usmereno ka prenošenju akademskih znanja, pri čemu se jako malo pažnje posvećuje razvoju kritičkog razmišljanja.

4. U Srbiji ne postoje precizni podaci o stopi osipanja učenika iz obrazovnog sistema, pre svega, kada je reč o deci iz osetljivih društvenih grupa. Stopa osipanja je mnogo viša u srednjem obrazovanju, jer ono nije obavezno, pa danas srednje škole pohađa samo 15 odsto romskih učenika.

5. Prema izveštaju Zaštitnika građana za 2015. godinu četvrtinu stanovništva Srbije čine mlade osobe od 20–29 godina od kojih samo 14% ima stečeno visokoškolsko obrazovanje, a preko 50% njih je završilo samo srednju školu. Procenat nezaposlenih mladih osoba je preko 40%, a učešće mladih u ukupnom broju nezaposlenih lica je više od jedne trećine.

6. Ni tokom 2016. godine predmet izmena Zakona o visokom obrazovanju nije bilo uvođenje instituta „akademska čestitost" u cilju obezbeđivanja primerene reakcije na problem plagijata i pored toga što je i Evropski parlament komentarisao pojave plagijata u Srbiji. Naime, jedna tačka u Rezoluciji o Srbiji koju je u martu 2015. godine Evropski parlament usvojio navedeno je da Evropski parlament izražava zabrinutost zbog toga što državne institucije i akademska zajednica u Srbiji nisu uspele da se izbore sa velikim problemom plagijata.

Zdravstvena zaštita

1. Dostupnost zdravstvene zaštite predstavlja glavni problem. Održivost zdravstvenog sektora ugrožena je zbog loše finansijske situacije fonda javnog zdravlja, a koju je još pogoršalo smanjivanje doprinosa za zdravstveno osiguranje 2014. godine. Izdaci za zdravstvo ne pokrivaju najosnovniju zaštitu tako da gotovinski izdaci imaju veliki udeo u ukupnim rashodima. S obzirom na uticaj korupcije i druge 'lične' participacije, gotovinski izdaci čine gotovo 40% zdravstvene potrošnje u Srbiji, a izraženi kao procenat BDP, porasli su proteklih godina i najviši su u regionu.

2. Srbija se suočava sa nizom izazova u modernizaciji zdravstvenog sistema, uključujući i budžetska ograničenja i probleme sa dostupnošću inovativnih zdravstvenih rešenja, i to prvenstveno zbog nepostojanja održivog, sveobuhvatnog i transparentnog načina za procenjivanje vrednosti novih zdravstvenih tehnologija i njihovu nabavku.

3. Socijalno zdravstveno osiguranje koje plaćaju poslodavci i zaposleni pokriva najveći broj opštih zdravstvenih usluga, pri čemu su neosigurani delovi stanovništva pokriveni sredstvima iz državnog budžeta. Participacija je zvanično prisutna u slučaju određenih lekova, a nezvanično je neophodna da bi se došlo do mnogih drugih lekova te zbog toga velikim segmentima stanovništva mnogi lekovi nisu finansijski pristupačni i van su domašaja.

4. Samo 200–300 novih pacijenata svake godine dobije prepisani lek za hepatitis C iako je registrovano više od 2.000 obolelih od ove bolesti. U oblasti onkologije je situacija daleko gora, jer nedostatak sredstava koji je RFZO prikupio je ograničio raspoloživost resursa za lekove čija je cena visoka. Pored toga što je zdravstveni fond smanjio broj indikacija na Listi lekova (za koje se lek plaća iz sredstava fonda), već ni ti pacijenti ne dobijaju lek pošto fond ima lekova dovoljno samo za lečenje jednog malog broja pacijenata i mora da dâ saglasnost o tome ko će biti ti pacijenti.

5. Nedostatak medicinskog osoblja u primarnoj zdravstvenoj zaštiti je i dalje problem. Potrebni su bolji organizacioni kapaciteti i treba sprovesti nacionalni plan za ljudske resurse u sektoru zdravstva. Treba razviti nove programe specijalizacije i stručnog usavršavanja.

Nacionalne manjine i manjinska prava

1. Krajem decembra 2016. godine predstavljen je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Organizacije civilnog društva nisu bile uključene u rad na izradi Nacrta. Iako predloženi tekst Nacrta unapređuje važeći Zakon, neophodno je skrenuti pažnju i na njegove mane i propuste. Nije predviđena konkretizacija važeće definicije nacionalnih manjina, pojmovi kao što su „dovoljna reprezentativnost" i „čvrsta veza sa teritorijom" lišeni su preciznosti. Nacrtom je predviđeno nekoliko deklaratornih odredaba, čiji je domašaj u primeni upitan i nemerljiv. Takođe, neposredno učešće nacionalnih manjina u odlučivanju ostaje u potpunosti nerazrađena ustavna odredba a nije definisano ni kako pripadnici nacionalnih manjina neposredno učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu.

2. Odlukom Ustavnog suda iz 2014. godine kasirano je u celini ili delimično 10 članova Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina koji su uređivali ovlašćenja nacionalnih saveta. Međutim, Ustavni sud je tom prilokom propustio da se osvrne na brojna pitanja koja su u praksi stvarala probleme u primeni usled nepreciznosti pravnih normi ili njihove neusklađenosti sa odredbama drugih zakona. Krajem 2015. godine osnovana je Radna grupa za izradu novog zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Međutim, u 2016. godini nije održan nijedan sastanak, zbog čega je izvesno da neće doći do usvajanja novog zakona ili izmene postojećeg u prvom kvartalu 2017, kako je Akcionim planom predviđeno.

3. Vlada Republike Srbije usvojila je 3. marta 2016. godine Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina koji predviđa veliki broj aktivnosti koje su podeljene u 11 zasebnih celina: lični statusni položaj; zabrana diskriminacije; oblast kulture i medija; sloboda veroispovesti; upotreba jezika i pisma; obrazovanje; demokratska participacija; odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima; nacionalni saveti nacionalnih manjina; ekonomski položaj pripadnika manjinskih zajednica i međunarodna saradnja.

4. Vlada Republike Srbije usvojila je u martu Uredbu o postupku raspodele sredstava iz Budžetskog fonda za nacionalne manjine. Sredstva se dodeljuju putem javnog konkursa, a pravo učešća na konkursu imaju ustanove, udruženja, fondacije, privredna društva, i druge organizacije čiji su osnivači nacionalni saveti nacionalnih manjina, i organizacije civilnog društva upisane u odgovarajući registar, a čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti zaštite i unapređenja prava i položaja pripadnika nacionalnih manjina. Finansijska sredstva za Budžetski fond za nacionalne manjine

obezbeđena su u iznosu od 1.800.000,00 dinara i nalaze se na budžetskom razdelu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Raspodela ovih sredstava nije izvršena jer nije utvrđen predlog programa prioritetnih oblasti koje se finansiraju iz ovog fonda.

5. Krajem decembra objavljena je vest da je na skupu u Ruskom domu osnovan Nacionalni savet ruske nacionalne manjine uz prisustvo 35 delegata – predstavnika 300 građana ruske nacionalnosti i da će podneti zahtev za registraciju i formiranje posebnog biračkog spiska ruske nacionalne manjine u Srbiji. Ukoliko su mediji tačno preneli informacije, na ovaj način postupljeno je suprotno Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina kojim je utvrđena procedura izbora članova nacionalnog saveta. Zakonom je predviđeno da je neophodno da najmanje 5% punoletnih pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, s tim da njihov broj ne može da bude manji od 300, podrži zahtev za obrazovanje nacionalnog saveta. Postavlja se pitanje na koji način je osnovan Nacionalni savet ruske nacionalne manjine, kako je izabran predsednik i kako je usvojen statut ukoliko nisu ispunjeni Zakonom predviđeni uslovi.

6. Na izborima za Narodnu skupštinu 2016. godine u parlament su ušle samo pet stranaka koje zastupaju manjine. Savez vojvođanskih Mađara koji skoro redovno osvaja pojedinačno najveći broj glasova sa 4 mandata. Bošnjačku nacionalnu manjinu predstavljaju dve partije: Bošnjačka demokratska zajednica na čelu sa Muamerom Zukorlićem i SDA Sandžaka na čelu sa Sulejmanom Ugljaninom, sa po dva mandata. Pored ove dve političke partije, koje su registrovane kao manjinske stranke, deo bošnjačkog biračkog tela predstavlja i Socijaldemokratska partija Srbije (SDPS) na čelu sa Rasimom Ljajićem, koja je registrovana kao većinska stranka i koja je nastupila u okviru koalicije čiji je stožer i pobednik izbora Srpska napredna stranka. Treća partija manjina je Partija za demokratsko delovanje (PDD) sa osvojenim jednim mandatom i konačno, jedan mandat pripao je Zelenoj stranci koja je, zahvaljujući činjenici da je prihvaćen njen status manjinske stranke osvojila jedan mandat.

Položaj Roma

1. Prema poslednjem popisu Republičkog zavoda za statistiku koji je izvršen 2011. godine 147.604 građana se izjasnilo kao Romi, odnosno 2% od ukupnog broja stanovnika Republike Srbije. Romi spadaju u jednu od najugroženijih kategorija stanovnika u Srbiji, a njihov položaj ostao je izuzetno nepovoljan.

2. Vlada Republike Srbije je u martu 2016. usvojila Strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine. Ovaj strateški dokument pokriva pet prioritetnih oblasti: obrazovanje, stanovanje, zapošljavanje, zdravlje i socijalnu zaštitu. Institucionalni resursi za pripremu i sprovođenje Strategije su Savet za unapređenje položaja Roma i sprovođenje De-

kade uključivanja Roma, Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i resorna ministarstva.

3. Evropska unija planira da opredeli dodatna sredstva u iznosu od 14 miliona evra za nove projekte za unapređenje položaja Roma. Za tekuće projekte Evropska unija u Srbiji izdvaja 15,4 miliona evra. Do sada su uspešno sprovedeni projekti „Sagradimo dom zajedno" u saradnji sa UNOPS u Srbiji i gradom Beogradom u okviru kog je obezbeđeno stanovanje za socijalno ugrožene Rome i za koji je izdvojeno 3,6 miliona evra iz IPA fondova, kao i projekat „Podrška zapošljavanju Roma" za koji je izdvojeno 1,5 miliona evra.

4. Nevladina organizacija Praxis navodi da tokom 2016. nije bilo značajnijih promena u oblastima ostvarivanja prava na upis u matične knjige rođenih, na državljanstvo i prijavu prebivališta. Tokom 2016. godine naročito je povećan broj povratnika iz inostranstva čija su deca rođena izvan Srbije i koja nisu upisana u matične knjige rođenih. Kao pozitivni pomak istaknuto je uvođenje elektronskog sistema upisa novorođene dece u matične knjige rođenih koji bi u budućnosti mogao rešiti problem upisa dece čije majke nemaju lične dokumente.

5. Doprinos u prevenciji i zaštiti od diskriminacije i dalje daje kancelarija Poverenice za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana koji je konstatovao da su Romi jedna od najranjivijih grupa i da donošenje podzakonskih akata koji sistematski uređuju afirmativne mere, uključujući mere za upis učenika romske nacionalnosti u srednje škole, značajno doprinose uspostavljanju procedura kojima će biti postignuta svrha primene tih mera.

6. Posebnu pažnju javnosti privukao je slučaj izgradnje zida dužine 120 metara i visine dva metra pored romskog naselja „Marko Orlović" u Kruševcu, u kome ima više od 2.500 stanovnika. Neka udruženja za zaštitu prava manjina osudile su izgradnju zida i navela da najoštrije osuđuju ovakav „pokušaj stvaranja geta". Preduzeće koje izvodi radove navelo je da je razlog za izgradnju zida zaštita od buke. Nažalost, jedan broj građana Kruševca podržao je postavljanje ove betonske barijere.

7. Posebno ranjivu grupu među Romima predstavljaju povratnici iz država Zapadne Evrope koji su bezuspešno pokušali da ostvare pravo na azil. Prema podacima Privredne komore Srbije 65 odsto povratnika čine Romi. Povratnici imaju probleme u postupku dobijanja ličnih dokumenata, ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu i zapošljavanja.

8. Ozbiljan problem je i to što među romskom populacijom postoji visoka stopa napuštanja škola i slab pristup zdravstvenoj zaštiti a neki od predloga su uvođenje dodatnih asistenata i zdravstvenih medijatora. Kada je reč o socijalnoj inkluziji neophodno je bolje sprovođenje regulatornog okvira.

9. Nastava romskog jezika uvedena je u 15 gradova u Srbiji i tokom 2016. godine nju je pohađalo 2.264 učenika. Odziv učenika najmanji je u Beogradu dok je u manjim sredinama puno bolji. Nastavu obavljaju diplomirani filolozi i studenti Fi-

lološkog fakulteta koji su stekli sertifikat za predavanje u školama. Najveći problem predstavlja nepostojanje udžbenika na romskom jeziku i slaba zainteresovanost škola. U prethodnih šest godina, kroz program stipendiranja Roma i Romkinja u oblasti zdravlja dodeljena je 121 stipendija za 58 studenata koji pohađaju zdravstvene fakultete na univerzitetima u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu.

10. Prema podacima UNHCR oko 80.000 Roma živi u oko 600 neformalnih naselja sa više od sto stanovnika u Srbiji koja tek treba da budu legalizovana. Od ovih naselja 30 procenata nema vodovod, 33 procenta nema električnu energiju a 40 odsto nije priključeno na kanalizaciju. Svega 85 posto romske dece redovno pohađa osnovnu školu dok samo 22 odsto ide u srednju školu.

11. Prema istraživanju UNICEF kod žena starosti od 20–49 godina koje su prvi put stupile u brak ili vanbračnu zajednicu pre navršene 18. godine procenat među Romkinjama je 57% dok je u opštoj populaciji taj procenat 6,8%. Kod žena uzrasta od 20 do 24 godine koje su rodile najmanje jedno živorođeno dete pre 18. godine, procenti se posebno drastično razlikuju, pa kod Romkinja iznosi 38,3%, dok kod žena iz opšte populacije on iznosi 1,4%.

Prava lezbijske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije

1. U praksi LGBTI osobe su među najdiskiriminisanijim grupama u srpskom društvu. Prema istraživanju Poverenice za zaštitu ravnopravnosti iz 2016. godine najveću socijalnu distancu građani Srbije imaju prema LGBT osobama, iako rezultati ukazuju na blagi pad distance prema ovoj grupi u odnosu na prethodno slično istraživanje sprovedeno 2013. godine. Prema poslednjim podacima četvrtina ispitanika ne želi da im LGBT osobe budu kolege, trećina ne želi da se druži sa njima, polovina ih ne želi za vaspitače, dok oko 60 procenta ne bi želelo da njihova deca stupe u brak sa LGBT osobom.

2. Parada ponosa održana je u Beogradu bez incidenata treću godinu za redom, u nešto relaksiranijoj atmosferi nego prethodnih godina, ali i dalje uz snažno policijsko obezbeđenje.

3. Iako je još krajem 2012. godine usvojen član 54a KZ kojim je uvedena kao posebna obavezujuća otežavajuća okolnost za izricanje kazni za dela počinjena iz mržnje na osnovu rase, veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije i rodnog identiteta, do sada nije usvojena ni jedna pravosnažna sudska presuda u kojoj je krivično delo kvalifikovano ovom otežavajućom okolnosti. Ne postoje zvanični podaci policije, tužilaštva ni sudova o zločinima iz mržnje.

4. Istopolnim partnerima se ne priznaje pravo na brak, ni pravo na vanbračnu zajednicu, niti su njihova prava posebno uređena drugim propisima, te su diskriminisani pri ostvarivanju niza prava (pravo na izdržavanje, na zajedničko usvajanje deteta, na sticanje zajedničke imovine, na posebnu zaštitu od nasilja u porodici, na

nastavljanje korišćenja zakupljenog stana posle smrti supružnika-zakupca, na oslobađanje od dužnosti svedočenja, na zakonsko nasleđivanje, na porodičnu penziju i dr.).

5. Pravni sistem ne prepoznaje trans osobe, dok su zdravstveni sistem prepoznaje samo transpolnost koju klasifikuje kao mentalni poremećaj. Ustavni sud je 2012. godine utvrdio da su transrodnoj osobi kojoj nije bilo omogućeno pribavljanje isprava koje bi odgovarale njenom novom identitetu povređeni pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života. Sud je o potrebi uređenja pravnih posledica promene pola obavestio Narodnu skupštinu i Zaštitnika građana, kao nosioce zakonodavne inicijative. Civilni sektor pripremio je dva nacrta zakona Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transeksualizma koji su izradili CUPS, Gayten LGBT i Aire Centre 2012. godine i Model zakona o rodnom identitetu koji je 2015. godine pripremio Gayten LGBT.

6. Akcioni plan predviđa još dve mere u tom smislu – prva mera podrazumeva izradu nacrta zakona o rodnom identitetu kojima će biti unapređen položaj transrodnih osoba do kraja prve polovine 2016. godine. Druga se odnosi na sprovođenje pomenute odluke Ustavnog suda iz 2012. godine, odnosno izradu nacrta posebnog zakona o promeni pola, na osnovu koga bi se potom vršile izmene i dopune drugih relevantnih zakona u ovoj oblasti, ali tek u poslednjem kvartalu 2017. godine. Nema indicija da je započeo rad na ostvarenju ovih mera iz Akcionog plana.

7. Virus HIV je među najvećim aktuelnim izazovima kada je u pitanju zdravlje gej osoba. Trenutno su u Srbiji gej mladići rođeni između 1985. i 1995. godine ključna populacija kada je u pitanju epidemija HIV. Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“ izvestio je da je tokom 2015. godine nastavljen nagli rast broja dijagnostikivanih osoba, tokom prošle godine bilo je 178 novo dijagnostikovanih u odnosu na 130 tokom 2104. godine. Naveći broj novo dijagnostikovanih slučajeva je u MSM (muškarci koji imaju seksualne odnose sa muškarcima) populaciji – 73 procenata. Nacionalna strategija za borbu protiv HIV/AIDS je istekla, akcioni plan za njeno sprovođenje nije bio usvojen.

8. U Srbiji nema posebnih pravnih propisa ni javno dostupnih podataka koji se odnose na interseks osobe i njihov kvalitet života. Prema nezvaničnim procenama 6 do 8 interseks beba rodi se u Srbiji godišnje. Interseks varijacije se i dalje smatraju medicinskim poremećajem. Nema podataka o tome koliko je „korektivnih operacija“ izvršeno nad interseks decom u Srbiji.

Položaj osoba sa invaliditetom

1. Prema popisu stanovništva iz 2011. godine, kada je prvi put postavljen set pitanja o invaliditetu, ustanovljeno je da u Republici Srbiji živi 7,96%, odnosno 571.780 stanovnika sa nekim oblikom invaliditeta. Najveći broj osoba sa invaliditetom, čak 60,3%, ima 65 ili više godina, a 1,2% ukupnog broja osoba sa invaliditetom mlađe je od 15 godina. Popis je pokazao i da su fizički (59,5%) i senzorni

invaliditet (41,9%) najčešći oblici invaliditeta u Republici Srbiji, a da 16,2% svih osoba sa invaliditetom ima tri ili više navedenih problema.

2. Iako se Srbija načelno opredelila za deinstitucionalizaciju, broj osoba na rezidencijalnom smeštaju povećava se iz godine u godinu, a Vlada i dalje nema jasan plan za deinstitucionalizaciju. Uspešan proces deinstitucionalizacije mora da prati sveobuhvatna promena sistema obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, zapošljavanja, pristupačnosti, participacije i ukupnog razvoja usluga na lokalnom nivou. Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, od ukupno 14.663 odraslih korisnika u 2015. godini, 89% je bilo na domskom, a samo 11% na porodičnom smeštaju. Visok udeo osoba sa invaliditetom na smeštaju u rezidencijalnim ustanovama je posledica činjenice da se ne razvija specijalizovano hraniteljstvo i sistem lokalnih usluga za podršku deci i odraslima sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama, što je kao problem prepoznao i Republički zavod za socijalnu zaštitu. Domski smeštaj je, kao i prethodnih godina, najčešće prestajao usled smrti korisnika.

3. Broj punoletnih osoba pod starateljstvom u 2015. godini ne samo da nije smanjen u poređenju sa prethodnom godinom, nego je i povećan za oko dve hiljade korisnika, i iznosio je 12.493. Od ukupnog broja korisnika, 93% je potpuno lišeno, a 7% delimično lišeno poslovne sposobnosti. Ako uporedimo podatke za poslednje tri godine, vidimo da se, od 2013. godine, broj odraslih osoba pod starateljstvom povećavao svake godine za 20%. Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, i pored proklamovanja načela punog poštovanja dostojanstva osoba sa mentalnim invaliditetom, dozvoljava lišavanje slobode po osnovu invaliditeta i omogućava prisilno smeštanje dece i odraslih sa smetnjama u razvoju u zdravstvene i rezidencijalne ustanove. Izmenama Zakona o vanparničnom postupku iz 2014. godine predviđena je obaveza suda da preispita da li postoje razlozi za oduzimanje poslovne sposobnosti u odnosu na osobe kojima je oduzeta poslovna sposobnost, što je veoma značajna novina.

4. U obavljanju svakodnevnih aktivnosti osobe sa fizičkim invaliditetom suočavaju se sa preprekama prilikom korišćenja prevoza, ulaska i kretanja kroz privatne i javne zgrade, pri upotrebi kućnih aparata, elektronskih i digitalnih sistema, usluga i proizvoda. S druge strane, osobe sa mentalnim smetnjama suočavaju se sa nedovoljno inkluzivnim obrazovnim sistemom, segregacijom u školama, nedostatku individualne ili grupne podrške u lokalnim sredinama i drugim problemima u svakodnevnom životu.

5. Inkluzivno obrazovanje uvedeno je donošenjem Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja 2009. godine. Ovaj zakon je osobama sa invaliditetom zagarantovao pravo na obrazovanje i vaspitanje koje uvažava njihove potrebe u redovnom sistemu obrazovanja i vaspitanja, uz dodatnu podršku, individualnu ili grupnu. Predviđeno je da direktori škola obrazuju stručni tim za inkluzivno obrazovanje.

6. Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, samo 28% dece koja se nalaze u ustanovama obuhvaćeno je nekim vidom obrazovanja, a ono što predstavlja dodatni razlog za zabrinutost je to što nijedno dete uključeno u obrazovni sistem ne ide u redovnu školu. Za decu koja su uključena u obrazovni sistem u praksi se javljaju brojne prepreke, kao što su nedostatak resursa, teškoće u planiranju usluga dodatne podrške za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju, neprilagođeni udžbenici i nastavna sredstva, neobezbeđen prevoz i fizička nepristupačnost, funkcionisanje interresornih komisija, nedovoljno razvijene profesionalne kompetencije nastavnog kadra.

7. Zbog slabe socijalne uključenosti i nedovoljne zaposlenosti osoba sa invaliditetom, ne čudi podatak Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da je 70% osoba sa invaliditetom u Srbiji siromaško, a da više od polovine živi od različitih socijalnih davanja. Ministarstvo je navelo da je 2016. godine preko Nacionalne službe za zapošljavanje 4.778 osoba sa invaliditetom zasnovalo radni odnos, a da je to povećanje od 45% u odnosu na prethodnu godinu.

8. Stravičan požar u Domu za decu i omladinu ometenu u razvoju „Veternik“ u Novom Sadu koji se dogodio u maju, u kome je stradao jedan korisnik, vratio je u fokus javnosti loše uslove u rezidencijalnim ustanovama. U požaru je život izgubio jedan štićenik doma koji je u tom trenutku bio zaključan u sobi za izolaciju od dva kvadratna metra. Izolacija, kao oblik prisilnog postupanja, nedvosmisleno predstavlja čin zlostavljanja ili mučenja, koji je potrebno zabraniti i iskoreniti.

9. Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja doneta je 2005. godine s ciljem humanizovanja lečenja, kao i efikasnije prevencije i unapređenja mentalnog zdravlja do 2017. godine. Strategijom je predviđeno da službe mentalnog zdravlja treba da pruže savremeno, sveobuhvatno lečenje, koje podrazumeva bio-psiho-socijalni pristup, i koje treba da se odvija u zajednici, što je moguće bliže porodici obolele osobe. Nedosledno sprovođenje ovog principa bilo je kritikovano od strane stručnih organizacija i Zaštitnika građana.

Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena

1. Zakon o ravnopravnosti polova nije usklađen sa međunarodnim standardima, niti sa podzakonskim aktima koji su naknadno doneti, da ne predviđa instrumente za implementaciju, a nije do kraja razrađeno ni osnivanje i primenjivanje mehanizama za zaštitu rodne ravnopravnosti. Zakon o ravnopravnosti žena i muškaraca, koji je trebalo da bude usvojen po hitnoj proceduri u februaru 2016. godine, povučen je iz skupštinske rasprave zbog „dodatnih konsultacija“ i nije usvojen ni do kraja 2016. godine.

2. Osnovni okvir za politike rodne ravnopravnosti do 2020. godine predstavlja Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine i prateći Akcioni plan (2016–2018) koji su usvojeni januara 2016. godine, kao i

novi Zakon o ravnopravnosti polova čije se usvajanje očekuje. Izmenama Zakona o budžetskom sistemu 2015. godine predviđeno je postupno uvođenje rodno odgovornog budžetiranja, kao zakonske obaveze za sve budžetske institucije, kako nacionalne tako i lokalne, do 2020. godine.

3. U februaru 2016. godine predstavljen je prvi Indeks rodne ravnopravnosti za Srbiju za 2014. godinu, koji je predstavljen kroz nekoliko glavnih domena rodne ravnopravnosti (rad, novac, znanje, vreme, moć, zdravlje). Indeks za Srbiju iznosi 40,6 od maksimalnih 100 poena, što je za 12,3 poena manje od proseka u Evropskoj uniji. Najveći zaostatak je zabeležen u oblasti rada i novca, a najmanje u oblasti zdravlja. S druge strane, u sferi moći, odnosno učešća žena u odlučivanju i upravljačkim strukturama, Srbija se nalazi iznad evropskog proseka.

4. Na nivou Narodne skupštine Republike Srbije poslovima rodne ravnopravnosti bavi se Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova. U njegovom sastavu su uglavnom poslanice. Odbor se tokom 2016. godine sastajao devet puta. Ženska parlamentarna mreža osnovana je 2013. godine kao neformalna grupa koju čine sve poslanice u Narodnoj skupštini bez obzira na političku pripadnost, s ciljem ojačavanja položaja žena i unapređivanja rodne ravnopravnosti. Kroz Žensku parlamentarnu mrežu, poslanice podnose amandmane i pokreću pitanja od značaja za unapređivanje rodne ravnopravnosti i razvijanje politike jednakih mogućnosti.

5. Nasilje nad ženama je najčešći oblik kršenja ljudskih prava žena, a u Srbiji ne postoji efikasna zaštita žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima. Zbog nedostatka jedinstvene evidencije različitih organa koji postupaju u slučajevima nasilja u porodici i partnerskim odnosima, što dodatno otežava sveobuhvatno sagledavanje ovog problema. Prema poslednjim podacima u Srbiji, skoro polovina žrtava nasilnih dela protiv života i tela su mladi, dok su 49% žrtava silovanja mlade žene. Vlada Srbije je 2016. godinu proglasila godinom borbe protiv rodno zasnovanog nasilja i time se opredelila za nultu toleranciju na porodično i partnersko nasilje. S druge strane, nijedan projekat prevencije nasilja nad ženama ili podrške žrtvama nasilja nije prošao na konkursu Ministarstva pravde za dodelu preko tri miliona evra.

6. Na sednici Saveta za ravnopravnost polova koja je održana u julu 2016. godine odlučeno je da se formira radna grupa za borbu protiv nasilja u porodici. Pored toga, u cilju osnaživanja žrtava porodičnog i partnerskog nasilja, Pokrajinski sekretarijat za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova objavio je u oktobru javni konkurs za dodelu pet miliona dinara za realizaciju programa zapošljavanja žena koje su u situaciji partnerskog i porodičnog nasilja na teritoriji Vojvodine.

7. Najznačajnije praznine u zakonskim rešenjima o nasilju u porodici su nedostatak zakonskih rešenja o proganjanju, postojanje razlika u definisanju člana porodice u Krivičnom zakoniku i Porodičnom zakonu, odsustvo hitnog postupanja u krivičnom postupku kada je u pitanju nasilje u porodici, nepostojanje programa za nasilne muškarce, nepostojanje efikasnog mehanizma za zaštitu žrtava nasilja i besplatne pravne pomoći. Pored toga, krivično gonjenje se preduzima samo u slu-

jevima koji uključuju teške fizičke povrede, sami krivični postupci traju jako dugo, a žrtve nisu zaštićene kada prijave nasilje, niti kasnije tokom krivičnog postupka.

Položaj starijih lica

1. Odnos ljudi starijih od 60 godina je 24,4% u 2015. i procenjuje se da će se ovaj odnos dostići 32,3% do 2050. godine što je u skladu sa evropskim projekcijama (*HelpAge International, Gavi 2015*). Program zapošljavanja i socijalne reforme Vlada Srbije je usvojila u junu 2016. godine. U Programu su predviđeni konkretni ciljevi i mere, kao i aktivnosti usmerene direktno ili indirektno na starije.

2. Prema podacima Republičkog zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje u Srbiji je registrovano oko milion i sedamsto hiljada penzionera. Primanja 60% penzionera ne prelaze 25.000 dinara, a samo 10% penzionera u Srbiji dobija preko 40.000 dinara penziju. S obzirom da prosečna penzija u Srbiji iznosi nešto više od 23.000 dinara, a minimalna potrošačka korpa u Srbiji se u 2016. godini kretala u vrednosti od oko 35.000 dinara, dok je prosečna oko 67.000 dinara, dolazi se do poražavajućeg podatka da prosečan penzioner u Srbiji ne može da zadovolji ni minimalne potrebe za normalan i dostojanstven život.

3. Položaj starijeg stanovništva u seoskim sredinama dodatno je otežan nepristupačnošću usluga zdravstvene zaštite i nege i nepostojanjem putne infrastrukture i prevoza. Većina seoskih domaćinstava (73%) obuhvaćenih istraživanjem Crvenog krsta i kancelarije Poverenika za ravnopravnost ima samo jedan izvor prihoda, a čak 61% ocenjuje da sa svojim prihodima teško ili veoma teško preživljava. Usamljenost i društvena isključenost je realan problem seoskog stanovništva imajući u vidu da je procenat samačkih domaćinstava veoma veliki – više od 30% i da većina ne može samostalno da učestvuje u životu zajednice. Velika je većina i onih koje ne posećuju redovno ili ne pomažu sistematski zdravstvene, socijalne ili humanitarne organizacije.

4. Problem efikasne kontrole ispunjenosti zakonskih uslova za smeštaj starijih osoba u privatnim i državnim domovima za starija lica je ponovno aktuelizovan nakon požara u neregistrovanom privatnom domu za smeštaj starijih osoba u Pančeva. Tokom požara u tom staračkom domu život su izgubile tri osobe, dok je jedanaest povređeno. Policija je uhapsila dve osobe pod sumnjom da su izvršili krivično delo protiv opšte sigurnosti i pomaganje pri izvršenju teškog dela protiv opšte sigurnosti. Nakon požara utvrđeno je da je vlasnici nelegalnog doma u Pančevu do tada već dva puta zabranjivan rad u toj delatnosti.

Migranti, izbeglice i tražioci azila – migrantska kriza i Srbija

1. U toku 2016. godine 12.821 osoba izrazilo je nameru da zatraži azil od čega je bilo 5.390 maloletnika (177 maloletnika bez pratnje, zakonskog zastupnika ili srodnika). Tokom prva tri meseca 2016. godine izdato je i 94.756 potvrda o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante. Sa ovakvom vrstom eviden-

ranja prestalo se u martu 2016. godine. Kancelarija za azil je tokom 2016. godine registrovala 830 osoba, od kojih je 574 podnelo zahtev za azil, a 160 saslušano. Usvojeno je 42 zahteva za azil. Od početka primene Zakona o azilu 2008. do kraja 2016. godine, Kancelarija za azil je dodelila 41 utočište i 49 supsidijarnih zaštita. Tokom 2016. godine, u centrima za azil bilo je smešteno 6.505 osoba. Centre za azil je samoinicijativno napustilo 5.491 tražilaca azila.

2. Rad Prihvatilišta za strance tokom 2016. godine predstavlja primer dobre prakse kada se govori o pristupu postupku azila. S drtuge strane, tokom 2016. godine nastavljeno je sa praksom kažnjavanja *prima facie* izbeglica zbog nezakonitog ulaska ili boravka na teritoriji Republike Srbije mada je broj kažnjenih stranaca u 2016. znatno manji nego prethodne godine, 2.144 stranaca u prvih deset meseci 2016. godine, u odnosu na 2015. (kada je u prvih šest meseci kažnjeno 10.250 stranaca) treba uzeti u obzir da je 2015. godine znatno veći broj migranata ulazio u Srbiju jer je bila otvorena tzv. zapadno-balkanska ruta.

3. Tokom 2016. godine Kancelarija za azil je donela najviše pozitivnih odluka od stupanja na snagu Zakona o azilu 2008. godine. Unapređen je kvalitet prvostepenih odluka. Drugostepeni postupak sprovodi Komisija za azil, mandat članova Komisije za azil istekao je 16. septembra 2016. godine i od tada do kraja decembra 2016. godine Vlada Republike Srbije nije imenovala nove članove, tako da u tom periodu nije postojao drugostepeni organ u postupku azila.

4. Na postupanje države prema migrantima u 2016. godini, uticale su prvenstveno politike susednih zemalja kao i odluke koje su donošene na nivou Evropske unije. Radna grupa za rešavanje problema mešovitih migracionih tokova usvojila je u septembru 2016. godine Plan reagovanja u slučaju povećanog broja migranata na terioriji Republike Srbije za period od oktobra 2016. do marta 2017. godine. Plan je imao za cilj povećanje smeštajnih kapaciteta za migrante koji su boravili u Srbiji, kao i pružanje zdravstvene zaštite i obezbeđivanje pristupa postupku azila onim strancima koji su za to zainteresovani.

5. Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komesarijat za izbeglice, intenzivno su nastavili rad na izradi nacrta Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, koji bi trebao da obezbedi usaglašenost srpskog zakonskog okvira sa tekovinama EU u ovoj oblasti. Nacrt je izrađen i predstavljen na javnim raspravama organizovanim na teritoriji cele Srbije. Pored Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Ministarstvo unutrašnjih poslova pripremilo je i Nacrt novog zakona o strancima. I pored intenzivnog rada na izradi novih zakonskih rešenja Zakon o azilu i privremenoj zaštiti i Zakon o strancima nisu usvojeni u 2016. godini.

6. U Srbiji su tokom izbegličke krize sukcesivno uspostavljani prihvatni centri i tranzitni centri na granicama sa Hrvatskom, Mađarskom, Makedonijom i Bugarskom. Takođe, neki centri se nalaze u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije, a neki su u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Prihvatni centri formirani su u Preševu, Miratovcu i Bujanovcu, u blizini granice sa Makedonijom, zatim u Bosilegradu, Dimitrovgradu i Pirotu, u

blizini granice sa Bugarskom, Somboru, Šidu, Principovcu i Adaševcima, na granici sa Hrvatskom, kao i u Subotici i Kanjiži, na granici sa Mađarskom. Na kraju 2016. godine u Srbiji je postojalo jedanaest centara za prihvat migranata, a njihov ukupan kapacitet je, prema tvrdnjama predstavnika Komesarijata za izbeglice i migracije, preko 4.000 mesta.

7. Vlada Republike Srbije usvojila je 24. decembra 2016. godine, dugo očekivanu Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište. Može se zaključiti da je, normativno gledano, u 2016. bilo značajnog pomaka u oblasti integracije, ali da koordinacije između nadležnih institucija nije bilo, i da je sistemsko uređivanje i koordinasanje ključni izazov koji predstoji za narednu godinu.

I.
LJUDSKA PRAVA U PRAVNIM PROPISIMA I RADU INSTITUCIJA REPUBLIKE SRBIJE

1. Međunarodni ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju

1.1. Univerzalni međunarodni ugovori

Srbiju obavezuju svi najvažniji univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima i to: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (PGP) i dva protokola uz Pakt, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodna konvencija o ukidanju diskriminacije žena i Protokol uz ovu konvenciju, Konvencija o pravima deteta i dva protokola uz nju (o učešću dece u oružanim sukobima i o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji), Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Konvencija protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih i ponižavajućih kazni ili postupaka i Protokol uz ovu konvenciju, Konvencija o pravima osoba s invaliditetom i Protokol uz ovu konvenciju i Konvencija o zaštiti svih osoba od prinudnih nestanaka. Od konvencija o ljudskim pravima usvojenim pod okriljem UN Srbija nije ratifikovala još samo Konvenciju o pravima radnika migranata, iako ju je potpisala još 2004. godine. Srbija je takođe ratifikovala Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. o usvajanju dodatnog znaka raspoznavanja (Protokol III), Konvenciju o očuvanju nematerijalnog kulturnog nasleđa, Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini.[1]

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

Srbija je u toku 2016. godine imala obavezu da dostavi periodične izveštaje Komitetu za prava deteta, Komitetu za ljudska prava i Komitetu za prava osoba sa invaliditetom. Aprila 2016. godine delegacija Srbije je predstavila inicijalni izveštaj o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.[2] Srbija je u 2016. godini dostavila Komitetu za ukidanje svih oblika diskriminacije drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i on će biti razmatran na sednici u novembru 2017. godine.[3] Drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta biće predstavljen komitetu januara 2017, a u martu 2017. godine će Komitet za ljudska prava razmatrati izveštaj Srbije o primeni Pakta o građanskim i političkim pravima i odgovore na listu pitanja.[4] Komitet protiv mučenja će takođe na sednici u novembru 2017. godine razmatrati odgovore Srbije na listu pitanja. Srbija ima obavezu da u julu 2017. godine nadležnom komitetu dostavi izveštaj o primeni Konvencije o zabrani diskriminacije žena.

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

Vlada Republike Srbije donela je decembra 2014. godine Odluku o obrazovanju Saveta za praćenje primene preporuka mehanizama Ujedinjenih nacija za ljudska prava.[5] Članove Saveta imenuje Vlada. Savet predlaže mere za primenu dobijenih preporuka; daje mišljenja o napretku ljudskih prava u izveštajnom periodu i daje stručna objašnjenja o stanju ljudskih prava i rezultatima koji su ostvareni primenom preporuka. Konstitutivna sednica Saveta održana je marta 2015. godine, a na sastanku ljudske dimenzije OEBS u Varšavi septembra 2016. godine Suzana Paunović, v.d. direktorka Kancelarije za ljudska i manjinska prava je predstavila ovaj mehanizam.[6] Organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava pozdravile su osnivanje ovog tela, ali u javnosti se veoma malo zna o delovanju Saveta, a na sajtu Kancelarije za ljudska i manjinska prava ne postoje podaci o radu ovog tela.

---

nice Srbija i Crna Gora, Odlukom Narodne skupštine Republike Srbije od 5. juna 2006. godine učinila je to isto.

2 Vidi na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/press/vesti/zheneva-uspeshan-dijalog-izmedju-delegacije-republike-srbije-i-komiteta-za-prava-osoba.

3 Izveštaj dostupan na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/press/vesti/komitetu-za-ukidanje-rasne-diskriminacije-dostavljen-drugi-i-tretshi-periodichni.

4 Vidi na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/141.

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

6 Vidi: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/press/vest/srbija-predstavila-sistem-za-pratshenje-primene-preporuka-mehanizama-un-za-ljudska-prava.

1.2. Konvencije Saveta Evrope

Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ratifikovala je još 2004. godine državna zajednica Srbija i Crna Gora (SCG). Od 2011. godine Srbija nema nijednu rezervaciju na članove Evropske konvencije. U maju 2015. godine Srbija je usvojila Protokol br. 15 uz Evropsku konvenciju.[7] Građani Srbije mogu da podnose tužbe Evropskom sudu za ljudska prava.

Još 1998. godine je tadašnja SRJ ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Skupština SCG je 2003. godine ratifikovala i Evropsku konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja i Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima.

Srbija je 2009. godine ratifikovala Revidiranu evropsku socijalnu povelju (ESP) kojom se štite ekonomska i socijalna prava. Građani Srbije nemaju mogućnost podnošenja kolektivnih predstavki Evropskom komitetu za socijalna prava, kako je predviđeno u ESP pošto Srbija nije prihvatila mogućnost podnošenja ove vrste predstavki. Pored ovih konvencija Srbija je članica i Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Konvencije Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma. Ratifikovane su i Konvencija o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja i Okvirna konvencija Saveta Evrope o vrednosti kulturnog nasleđa za društvo i Evropska konvencija o nezastarevanju krivičnih dela protiv čovečnosti i ratnih zločina.

U periodu od 26. do 30. septembra 2016. godine u Srbiji je boravila ekspertska misija Komisije Saveta Evrope protiv rasizma i netolerancije (EKRI) i održala sastanke u Beogradu, Preševu i Bujanovcu sa narodnim poslanicima, nezavisnim državnim organima, ministarstvima, javnim institucijama, lokalnim samoupravama i civilnim društvom, u cilju dobijanja što kompletnije slike stanja u zemlji u oblasti borbe protiv rasizma i netolerancije. Srbija je u maju izvestila sekretarijat EKRI o primeni preporuka iz 2011. godine.[8]

Evropski komesar za ljudska prava, Nils Mužnijek (*Nils Muižnieks*), uputio je pismo ministru Aleksandru Vulinu u kome je izrazio zabrinutost zbog odlaganja usvajanja zakona o pravima veterana, ratnih vojnih invalida, civilnih žrtava rata i članova njihovih porodica, a izdao je i saopštenje u vezi sa odlukom suda o kažnjavanju nedeljnika *NIN*, ističući da to može da ima negativan efekat na slobodu medija.[9]

---

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

8 Srbija je 2010. godine prošla četvrti ciklus monitoringa, a u svom izveštaju objavljenom 2011. godine EKRI je Srbiji uputio preporuke koje se odnose na jačanje institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, pojačanu obuku zaposlenih u pravosudnom sistemu o pitanjima rasizma i rasne diskriminacije i preduzimanje hitnih mera za obezbeđivanje dokumenata Romima, Aškalijama i Egipćanima. Izveštaj dostupan na: http://hudoc.fcnm.coe.int/ecri/document.asp?item=3.

9 Vidi na: http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-report/serbia/.

1.3. Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2016. godini

1.3.1. Statistike

Tokom 2016. godine Evropski sud za ljudska prava doneo je presude povodom 66 predstavki protiv Srbije, dok je 1.220 predstavki brisano sa liste predmeta ili proglašeno neprihvatljivim, drastično manje nego u ranijim godinama.[10] Evropski sud je u 19 od ukupno 21 presude donete protiv Srbije u 2016. godini utvrdio najmanje jednu povredu Konvencije.[11] Povredu prava na pravično suđenje iz člana 6 Konvencije Sud je utvrdio u 16 slučajeva, od toga je 9 povreda nastalo zbog neizvršenja presuda domaćeg suda, a 4 zbog dužine trajanja postupka. U 8 slučajeva Sud je utvrdio povredu prava na slobodno uživanje imovine zajemčeno članom 1 Protokola br. 1, dok je u po jednom slučaju našao i povredu procesnog aspekta član 2 kojim se štiti pravo na život, prava na poštovanje privatnog i porodičnog života iz člana 8, prava na delotvoran pravni lek iz člana 13, pravo na slobodne izbore iz člana 3 Protokola br. 1 i prava da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput u istoj stvari iz člana 4 Protokola br. 7.

Evropski sud je u 2016. usvojio 6 privremenih mera u odnosu na Srbiju, od toga dve u vezi sa vraćanjem lica na teritoriju Makedonije.[12]

1.3.2. Odabrane presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije donete tokom 2016. godine

Milojević i drugi protiv Srbije[13] – podnosioci predstavke su bivši pripadnici MUP, koji su bili otpušteni jer je protiv njih bio pokrenut krivični postupak, ali nisu vraćeni u policijsku službu nakon što su oslobođeni optužbi. Prvi i drugi podnosilac optuženi su 2004. godine za zloupotrebu službenog položaja, dok je trećem podnosiocu na teret stavljeno neovlašćeno nabavljanje i držanje oružja i municije 1999. godine. Protiv njih je pokrenut disciplinski postupak, koji je prekinut bez odluke o meritumu pošto su oni već dobili otkaz u skladu sa članom 45 tada važećeg Zakona o unutrašnjim poslovima iz 1991. godine. Oni su pred domaćim sudovima bezuspešno pokušavali da u parničnom postupku ospore odluke o otkazu.

Podnosioci su tvrdili da im je povređeno pravo na privatan i porodičan život iz člana 8 Konvencije zbog povrede ugleda i materijalne štete koju su pretrpele njihove porodice nakon otpuštanja iz službe, a posebno jer dolaze iz malih gradova. Takođe,

10 Poređenja radi taj broj je bio 2.491 u 2015, odnosno 11.427 u 2014. Vidi Evropski sud za ljudska prava, „Analysis of Statistics 2016“, str. 51. Dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2016_ENG.pdf.

11 Evropski sud za ljudska prava, „Violations by Article and by State 2016“, str. 2. Dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2016_ENG.pdf.

12 Evropski sud za ljudska prava, „Interim measures accepted by respondent State and destination (if applicable) from 1 January to 31 December 2016“. Dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_art_39_02_ENG.pdf.

13 Predstavke br. 43519/07, 43524/07, i 45247/07, presuda od 12. januara 2016.

oni su tvrdili da su diskrecione moći MUP kada je pitanju otpuštanje zaposlenih samo zbog toga što je protiv njih pokrenut postupak bile suviše široko postavljene, kao i da u drugim sličnim slučajevima praksa Ministarstva nije bila ujednačena. I država je takođe potvrdila da je formulacija zakonske odredbe na osnovu koje su otpušteni podnosioci bila neprecizna. Sud je smatrao da je njom MUP data potpuna diskrecija da odlučuje o otpuštanju službenika protiv kojih je poreknut krivični postupak, bez ikakvih garantija – nije bilo smernica za primenu ove odredbe, kao ni uputstva za postupanje prema pripadnicima MUP koji su oslobođeni krivice. A Ministarstvo je u praksi ovaj član zakona primenjivalo proizvoljno. Dalje, nije bilo ni procesnih garantija koje bi pružile zaštitu prilikom primene ove manjkave zakonske odredbe. Sud je utvrdio da odredba na osnovu koje su podnosioci otpušteni iz službe nije bila predvidljiva, te da onda ni otkaz nije bio „u skladu sa zakonom", i utvrdio je povredu člana 8 u odnosu na prvog i drugog podnosioca. Pritužbu trećeg podnosioca Sud je smatrao *ratione temporis* neprihvatljivom jer je on otpušten pre stupanja na snagu Konvencije, posmatrajući čin otpuštanja kao trenutnu, a ne trajnu povredu.

Podnosioci su se žalili i na povredu prava na pravično suđenje iz člana 6, stav 1 Konvencije, tvrdeći da su odluke domaćih organa u parničnom postupku u vezi sa njihovim otkazom bile proizvoljne i da su nedovoljno obrazložene, samo ponavljajući tekst inače neprecizne zakonske odredbe na kojoj se otkaz i zasnivao. Sud je prihvatio da razmatra i žalbu trećeg podnosioca, jer je ona bila uložena protiv postupka u kom se osporava zakonitost njegovog otkaza, koji je počeo i završio se nakon stupanja Konvencije na snagu u odnosu na Srbiju. Sud se oslonio na stav Ustavnog suda Srbije koji je u dva predmeta zasnovana na sličnim činjenicama već 2008. godine zaključio da su i zakon na osnovu kog su podnosioci predstavki otpušteni i sudske odluke koje su identične odlukama donetim u predmetima podnosilaca predstavki, bile proizvoljne u utvrđivanju povrede prava na pravično suđenje, te je utvrdio da je svoj trojici podnosilaca predstavke povređeno ovo pravo. Dosuđena im je naknada nematerijalne štete u visini od 5.800 evra drugom podnosiocu, i 2.400 evra trećem podnosiocu, dok prvi podnosilac nije ni podneo zahtev za nadoknadu.

Milenković protiv Srbije[14] – Podnosilac predstavke je učestvovao u tuči, nakon čega je bio optužen i osuđen dva puta za isto delo, te se obratio Evropskom sudu zbog povrede načela *ne bis in idem.* Prvo je u prekršajnom postupku osuđen zbog nanošenja povreda udarcem čoveku sa kojim se sukobio, i bila mu je izrečena novčana kazna. Potom je osuđen na kaznu od tri meseca zatvora u krivičnom postupku zbog nanošenja teških telesnih povreda. Milenković se žalio na ovu odluku, ali je presuda protiv njega potvrđena, a nadležni domaći sud je ovakvu odluku obrazložio različitim opisom dela koja mu se stavljaju na teret, naime u odluci Opštinskog organa za prekršaje koji je Milenkoviću sudio za povredu javnog reda i mira, dok je u krivičnom postupku on osuđen zbog nanošenja telesnih povreda. Ustavni sud je 2013. godine odbacio kao očigledno neosnovanu ustavnu žalbu podnosioca izjavljenu zbog povrede prava na pravnu sigurnost u krivičnom pravu. Podnosilac

14 Predstavka br. 50124/13, presuda od 1. juna 2016.

je kasnije amnestiran. Sud je oba postupka smatrao krivičnim za potrebe člana 4 Protokola br. 7, oba postupka su vođena povodom istog događaja, odnosno zbog toga što je podnosilac naneo nekoliko udaraca u glavu čoveku s kojim se sukobio i naneo mu povrede, domaći organi su dozvolili da se vodi dupli krivični postupak, uz puno saznanje o prethodnoj osudi podnosioca predstavke za isto delo, a Ustavni sud nije svoju praksu uskladio sa stavovima koje je Evropski suda zauzeo o ovom pitanju. Stoga sud je utvrdio da je podnosiocu povređeno pravo garantovano članom 4 Protokola br. 7 uz Evropsku konvenciju. Dosuđena mu je naknada nematerijalne štete u visini od 1.000 evra i 2.000 evra na ime troškova postupka.

Paunović i Milivojević protiv Srbije[15] – Podnosioci predstavke su izabrani za poslanike u Narodnoj skupštini 2003. godine kao kandidati stranke G17PLUS. Pre izbora od svih kandidata, pa i podnosioca predstavke, stranke su zahtevale da potpišu ostavke na funkcije bez datuma i da ih predaju stranci, njima su takođe stranci davali ovlašćenje da ih zameni drugim kandidatima za poslanika ukoliko to bude neophodno. Maja 2006, nakon političkih razmimoilaženja sa svojim strankama, podnosilac predstavke je potpisao overenu izjavu da je njegova prethodna ostavka nevažeća, o čemu je obavestio Narodnu skupštinu, skupštinski Odbor za administrativna pitanja svoju stanku i javnost. Šef poslaničkog kluba G17PLUS je potom upisao datume na ranije date blanko ostavke i podneo ih Narodnoj skupštini. Skupština je prihvatila ove ostavke i imenovanje druga dva predložena poslanička kandidata. Žalbe koje su podnosiocu uložili Vrhovnom i Ustavnom sudu su odbačene.

Sud je razmatrajući tvrdnju podnosioca da je nezakonito lišen prava da bude poslanik u Narodnoj skupštini u smislu člana 3 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju zaključio da je prestankom mandata podnosioca predstavke povređen Zakon o izboru narodnih poslanika i Poslovnik Narodne skupštine, koji su zahtevali da narodni poslanik lično podnese ostavku, a u skladu sa njegovom iskrenom voljom i u vreme dok on ili ona ima mandat. Našavši da je ceo proces prestanka mandata podnosioca predstavke sproveden na nezakonit način, utvrdio je povredu člana 3 Protokola br. 1. Sud je takođe utvrdio da podnosilac predstavke nije na raspolaganju imao delotvorno pravno sredstvo kojim bi osporavao povredu svog pasivnog biračkog prava, te da je došlo i do povrede člana 13 u vezi sa povredom člana 3 Protokola br. 1.

Sud je smatrao da utvrđivanje povrede člana 3 Protokola br. 1 samo po sebi predstavlja pravično zadovoljenje nematerijalne štete koju je pretrpeo podnosilac, te mu je dosudio pravo na nadoknadu materijalne štete i troškova postupka u iznosu od 4.600 evra odnosno 5.400 evra.

Dimović protiv Srbije[16] – protiv podnosilaca predstavke Ivice Dimovića i Jožefa Dimovića i njihovog prijatelja S. K. pokrenut je krivični postupak 2007. godine zbog navodne krađe prese za grožđe, za koju su oni tvrdili da su je pronašli napuštenu. Podnosioci su osuđeni 2009. godine, presudom koja se pretežno zasniva-

15 Predstavka br. 41683/06, presuda od 24. maja 2016. Podnositeljka Milivojevic je povukla svoju predstavku, te je Sud razmatrao samo predstavku Paunovića.

16 Predstavka br. 24463/11, presuda od 28. juna 2016.

la na izjavi S. K. iz januara 2006. u kojoj on priznaje da je presu ukrao zajedno sa podnosiocima, ali koju je on kasnije povukao, tvrdeći da je bila data pod uticajem alkohola. S. K. je preminuo ubrzo nakon davanja izjave, pre okončanja postupka. Ivica Dimović je osuđen na šest meseci zatvorske kazne, a Jožefu Dimoviću je izrečena uslovna zatvorska kazna u trajanju od šest meseci. Presudu je potvrdio žalbeni sud, a bezuspešno su je osporavali i pred Vrhovnim i Ustavnim sudom.

Da bi ocenio celokupnu pravičnost krivičnog postupka, Evropski sud je razmatrao da li je postojao dobar razlog da se prihvati dokaz odsutnog svedoka, imajući u vidu da po opštem pravilu svedok treba da iznese dokaz tokom suđenja i da treba učiniti sve razumne napore da se obezbedi njihovo prisustvo, zatim da li je odsustvo svedoka bilo isključivi ili odlučujući osnov za osudu optuženog, i konačno da li je bilo dovoljno kontra balansirajućih faktora, uključujući i jake procesne garancije, da se nadoknade poteškoće s kojima je odbrana suočena zbog prihvatanja neproverenog dokaza i da se osigura da suđenje, u celini, bude pravično. Sud je konstatovao da se osuda podnosilaca predstavke odlučujuće zasnivala na neproverenom dokazu i da su postojali nedovoljni uravnotežujući faktori koji bi nadomestili nedostatke sa kojima je odbrana bila suočena. Sud svoj stav zasniva na nalazu da domaći organi nisu postupali dovoljno marljivo te da je to bio prvenstveni razlog za prihvatanje izjave S. K. kao dokaza tek nakon njegove smrti zbog čega odbrana nije imala mogućnost da ga unakrsno ispita tokom rasprave. Sud je stoga utvrdio povredu prava na pravilno suđenje iz člana 6, stavova 1 i 3 (d).

Ivici Dimoviću Sud je dosudio 3.000 evra na ime nematerijalne štete, Jožefu Dimoviću 2.000 evra, dok je obojici podnosioca zajedno priznato pravo na naknadu troškova u visini od 5.282,30 evra.

Cupara protiv Srbije[17] **–** Podnosilac predstavke je primao naknadu za nezaposlene čiji je iznos smanjen, nakon što je promenjen način obračuna ove naknade izmenama Zakona o zapošljavanju i pravima nezaposlenih lica 2001. godine. On je 2007. godine pokrenuo parnični postupak protiv Nacionalne službe za zapošljavanje sa zahtevom da mu se nadoknadi razlika u naknadi koju je primao, kamata i sudski troškovi, ali sudski postupak nije okončan u njegovu korist. On se žalio na povredu prava na pravično suđenje ukazujući na oprečnu praksu domaćih sudova u drugim slučajevima koji su se zasnivali na istom činjeničnom stanju.

Sud je konstatovao da stranke nisu osporavale nedoslednosti u sudskoj praksi parničnih sudova u sličnim predmetima, ali je konstatovao da u domaćem pravu postoji mehanizam koji je mogao da ispravi ove nedoslednosti na koje se žalio podnosilac, čiji je deo Ustavni sud, a koji je bio dostupan podnosiocu predstavke, bez obzira što podnosilac predstavke nije bio u obavezi da iscrpi ustavnu žalbu pre obraćanja Sudu. Shodno tome Sud nije našao da je došlo do povrede člana 6, stav 1 Konvencije.

Mučibabić protiv Srbije[18] – Podnosilac predstavke obratio se Sudu tvrdeći da mu je usled neefikasne istrage o smrti njegovog sina povređen član 2 Konvencije ko-

17 Predstavka br. 34683/08, presuda od 12. oktobra 2016. godine.

18 Predstavka br. 34661/07, presuda od 12. jula 2016. godine.

jim se garantuje pravo na život. Sin podnosioca predstavke sa još 10 osoba, poginuo je kada je imao 22 godine u eksploziji u fabrici „Grmeč" koja se dogodila tokom tajne proizvodnje raketnog goriva po nalogu obaveštajne službe 1995. godine. Istražni sudija i policija odmah su izašli na lice mesta. Beogradska policija osnovala je komisiju sastavljenu od službenika Instituta za bezbednost i suvlasnika kompanije JPL uključe u proizvodnju kako bi se ispitao uzrok eksplozije, koja je osam meseci kasnije sačinila je svoj izveštaj. Potom su sačinjena još dva izveštaja i pokrenuta je istraga protiv N. N. lica iz fabrike „Grmeč". Oslanjajući se na dokaze i informacije označene kao tajne tužilac je 2000. godine odlučio da odbaci krivičnu prijavu podnosioca predstavke sa sumarnim obrazloženjem da se prijavljeno delo ne goni po službenoj dužnosti.

Podnosilac je kao supsidijarni tužilac 2000. godine podneo zahtev za sprovođenje istrage zbog povreda bezbednosnih propisa, ali istražni sudija je odbio ovaj zahtev pošto je utvrđeno da je raketno gorivo pravljeno na zahtev službe bezbednosti i tadašnjeg predsednika Slobodana Miloševića. Nakon odluke Vrhovnog suda, istražni sudija je ponovo otvorio predmet, saslušao je pet svedoka i zatvorio istragu 2003. godine. Mučibabić je potom tužio četvoricu visokih funkcionera kompanija „Grmeč" i JPL koje su učestvovale u proizvodnji raketnog goriva, kao i jednog visokog funkcionera službe bezbednosti zbog toga što nisu preuzeli neophodne bezbednosne mere kako bi sprečili rizike po život zaposlenih. Prvostepeni sud je oslobodio optužene 2013. godine zbog nedostatka dokaza, posle dugog postupka tokom koga je održano 9, a odloženo 21 ročište iz različitih procesnih razloga. Krivični postupak je trajao više od 11 godina i da za to vreme sudski organi nisu rasvetlili okolnosti pod kojima je sin podnosioca predstavke izgubio život. U međuvremenu, Mučibabić se obratio i Ustavnom sudu koji je 2011. godine utvrdio da je bilo manjkavosti u istrazi, te da podnosilac ima pravo na odštetu, čija visina nije konačno utvrđena.

Sud je u svojoj oceni istakao da su izgubljeni životi posledica nesumnjivo opasnih aktivnosti čije je sprovođenje bilo poznato i odvijalo se pod nadzorom javnih vlasti, ali da eventualnu odgovornost državnih funkcionera ili tela u ovom incidentu domaće vlasti još uvek nisu utvrdile. Sud se bavio time da li su mere koje su preduzimane tokom trajanja krivičnog postupka koji je u vremenskoj nadležnosti Suda bile zadovoljavajuće u smislu procesnih obaveza člana 2 Konvencije, pritom je kako bi sagledao kontekst odvijanja postupka, uzeo u obzir i način na koji se istraga odvijala pre stupanja Konvencije na snagu. Drugostepeni krivični postupak još uvek je u toku, 20 godina nakon incidenta u kome je sin podnosioca izgubio život i 13 godina od optužnice. U tom periodu domaći sud je u dugim periodima bio neaktivan, šest puta je suđenje započinjalo pred novim većem, ili su odlaganja toliko dugo trajala da je bio neophodno početi suđenje iznova. Sud je naglasio da je u ovom slučaju država propustila da pokaže razloge koji bi opravdali dužinu trajanja postupka nakon ratifikacije Konvencije, tokom koga je uglavnom vršena ocena dokaza i koji nije doveo do finalne sudske odluke. Bez obzira da li su pojedinci protiv kojih se postupak vodi odgovorni ili ne, odlaganja tokom postupka nisu bila u skladu sa obavezom države iz člana 2 Konvencije da osigura efikasnu istragu, obavezom koja se proteže i na subsidijarno gonjenje. Sud je smatrao da u slu-

ju mogućeg nesavesnog postupanja koje je imalo smrtne posledice, država i njen pravni sistem u celini nisu sproveli brzu, sveobuhvatnu i efikasnu istragu što je bila njihova obaveza u smislu procesnog aspekta člana 2 Konvenije.

Sud je podnosiocu dosudio 12.000 evra na ima pretrpljene nematerijalne štete i 3.000 evra za naknadu troškova postupka.

Krgović protiv Srbije[19] – podnosilac predstavke dobio je parničnu presudu u kojoj se košarkaškom klubu Vojvodina BFC za koji je igrao nalaže da mu isplati oko 10.000 evra. Oktobra 1998. ova presuda je postala izvršna. Nakon restrukturiranja dužnika u stečajnom postupku prvi deo duga isplaćen je 2012. godine, dok je ostatak i dalje neizvršen. Sud je primetio da period izmirenja duga traje više od dvanaest godina, od stupanja na snagu Konvencije, da je podnosilac predstavke bio aktivan tokom izvršnog postupka, kao i da se dužnik nije držao plana isplate iz stečajnog postupka, a da domaći organi nisu preduzeli nikakve mere s tim u vezi, te da država treba da postupa marljivo kako bi pomogla u izvršenju presude bez obzira da li je dužnik privatno ili državno pravno lice. Stoga, Sud je ocenio da je podnosiocu povređeno pravo na pravično suđenje garantovano članom 6, stav 1 Konvencije. Podnosiocu je na ime naknade nematerijalne štete dosuđeno 4.700 evra, dok je zahtev za naknadu materijalne štete odbijen.

2. Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava

Ustav Srbije od 2006. godine[20] sadrži odredbe kojima se definiše odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava. Član 16, stav 2 predviđa da opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori čine sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Ustav koristi termin „potvrđeni međunarodni ugovori“, koji se odnosi na ratifikovane međunarodne ugovore, dakle one koje je skupština potvrdila zakonom o ratifikaciji. Što se termina „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava“ tiče, nije jasno na koja se pravila misli, da li samo na pravila međunarodnog običajnog prava ili i na opšta pravna načela međunarodnog prava.

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

19 Predstavka br. 29430/06, presuda od 13. septembra 2016. godine.

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

opštih pravnih načela i moraju biti u saglasnosti s njima. Iz ovog proizlazi da u slučaju sukoba našeg domaćeg prava s međunarodnim, međunarodno pravo ima prednost, osim u situaciji kada je ratifikovan međunarodni ugovor u suprotnosti s Ustavom.

Ovakva odredba može pokrenuti pitanje međunarodne odgovornosti Srbije u slučajevima kada ne ispunjava obaveze iz međunarodnog ugovora zbog njihove nesaglasnosti sa Ustavom. Ovo rešenje je takođe sporno kada se imaju u vidu evropske integracije Srbije na šta je često ukazivano u stručnim raspravama o promeni Ustava. Sličan stav je iznela i Venecijanska komisija u mišljenju datom povodom Ustava Srbije od 2006.[21] i navela da tumačenje Ustava treba da je takvo da se njime izbegava kolizija nacionalnih propisa i pravila međunarodnog prava koja obavezuju državu.[22]

Ustav ne predviđa mogućnost prenosa nadležnosti na međunarodne organizacije a pristupanje Srbije Evropskoj uniji bi zahtevalo promenu Ustava na sličan način kako je to učinila većina zemalja članica EU, unoseći u Ustav odredbu kojom se omogućava delimičan prenos suverenih prava međunarodnim ili nadnacionalinim organizacijama, odnosno primat evropskog prava nad nacionalnim.

3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu

3.1. Ljudska prava u Ustavu Srbije i mogućnosti njihovog unapređenja

Ljudskim pravima su posvećeni članovi 18–81 Ustava Srbije. Celo ovo poglavlje Ustava podeljeno je na tri podgrupe, prva koja se odnosi na osnovna načela (čl. 18–22), druga grupa se bavi osnovnim ljudskim pravima i slobodama (čl. 23–74), dok su prava nacionalnih manjina nabrojana u trećoj grupi (čl. 75–81).[23] Ustav Srbije predviđa da će se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumačiti saglasno važećim međunarodnim standardima i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (čl. 18, st. 3), kao i da sudovi sude po Ustavu, zakonu i drugim opštim aktima kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora (čl. 142). Ipak, u Srbiji još uvek nije usvojena redovna praksa primene međunarodnih ugovora i običaja pred domaćim sudovima. Ovo je i posledica i nedoslednih ustavnih odredbi

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

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

23 Detaljnije o svakom pravu vidi u glavi II.

koje utvrđuju na čemu se zasnivaju sudske odluke, bez pominjanja opšte prihvaćenih pravila međunarodnog prava (čl. 145, st. 2). Kada se govori o nezavisnosti sudije, Ustav predviđa da je sudija potčinjen samo Ustavu i zakonu (čl. 149, st. 1).

Ako se analiziraju odredbe Ustava koje štite ljudska prava moglo bi se zaključiti da Ustav Srbije sadrži veliki broj zaštićenih prava, mada su neke odredbe nejasne, kao i da neka prava koja se garantuju međunarodnim ugovorima nisu nabrojana u Ustavu. Prema Akcionom planu za Poglavlje 23 u četvrtom kvartalu 2017. godine trebalo bi da se usvoji novi Ustav Srbije.[24] Stručna javnost je od samog donošenja ustava imala zamerke na neka rešenja koja se odnose na zaštitu ljudskih prava ukazujući na činjenicu da se u toku izrade teksta nisu zadržala rešenja koja su postojala u Povelji o ljudskim i manjinskim pravima državne zajednice Srbije i Crne Gore (Povelja). Unošenjem nekih novih rešenja praktično je smanjen nivo već dostignutih ljudskih prava koji je bio garnatovan Poveljom.

Promene koje bi presudno uticale na garancije za poštovanje ljudskih prava odnose se na pravosuđe, za koje mora da se obezbedi ustavni okvir koji garantuje nezavisnost, nepristrasnost i efikasnost. Ustav u članu 4 sadrži odredbe o podeli vlasti i nezavisnosti sudske vlasti. Ukoliko se pogledaju stavovi 3 i 4 ovog člana uočava se njihova kontradiktornost. Naime, prvi definiše da se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, dok drugi eksplicitno navodi da je sudska vlast nezavisna. Takođe, kako je primećeno u Analizi Ustava[25] koju je izradila Radna grupa za izradu analize izmene ustavnog okvira, stav 3 člana 4 nije u skladu sa stavom 3 člana 145 koji nalaže da su „sudske odluke obavezne za sve i (da) ne mogu biti predmet vansudske kontrole".

U tom smislu moraju se u što kraćem roku izmeniti ustavne odredbe koje se odnose na način izbora na pravosudne funkcije i prestanak ove funkcije. Budući da Narodna skupština ima važnu ulogu u imenovanju sudija i tužilaca, čime je omogućen politički uticaj prilikom njihovog izbora uprkos ustavnim garancijama o nezavisnosti pravosuđa, neophodno je novim odredbama obezbediti isključenje političkog uticaja na izbor, što podrazumeva promenu sastava Visokog saveta sudstva (VSS)[26] i Državnog veća tužilaca (DVT)[27] koji su odgovorni za izbor sudija

24 Sudeći po dosadašnjim aktivnostima stiče se utisak da se ovaj rok ne može ispuniti jer je prema Akcionom planu već u trećem kvartalu 2016. godine na predlog novog Ustava trebala da dâ Venecijanska komisija što se nije dogodilo.

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

26 Visoki savet sudstva ima 11 članova i to 3 po položaju (predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde, predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine), 1 advokat i 1 profesor pravnog fakulteta izborni su članovi i 6 članova su sudije (od kojih je 1 iz autonomne pokrajine). Manjkavost ovakvog rešenja je u tome što sve ove članove bira, neposredno ili posredno, Narodna skupština, tako da je postupak imenovanja u sudstvu na ovaj način pod dvostrukom kontrolom parlamenta. Više u: I.5.2.3. i I.5.2.4.

27 Državno veće tužilaca ima 11 članova i to: Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine (članovi po položaju), šest predstavnika tužilaca (najmanje jedan iz Vojvodine), jedan advokat i jedan profesor pravnog fakulteta.

i tužilaca. Način izbora republičkog javnog tužioca ugrožava samostalnost javnog tužilaštva pošto njega na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, takođe bira parlament.[28] I način izbora predsednika Vrhovnog kasacionog suda politizuje ovu funkciju. Bira ga Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva (čiji je celokupni sastav posredno ili neposredno izabran u Narodnoj skupštini) po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda i nadležnog odbora Narodne skupštine (čl. 144, st. 1).

Neke odredbe Ustava koje se tiču zaštite ljudskih prava ostale su nedorečene i dozvoljavaju različita tumačenja. Tako npr. član 25 predviđa da „niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, niti podvrgnut medicinskim ili naučnim ogledima bez svog slobodno datog pristanka, pa bi se moglo tumačiti da je dozvoljeno uz slobodan pristanak tog lica. Ustav štiti samo pojedine aspekte prava na privatan život (čl. 40–42) i ne sledi standard uveden članom 8 Evropske konvencije.

Ustav ne garantuje pravo na adekvatno stanovanje, ishranu i vodu, kao i čitav niz prava na adekvatan standard života koji je garantovan Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ustav garantuje ljudska prava shodno međunarodnim standardima, ali ne rešava pitanje rodne ravnopravnosti i ne bavi se na odgovarajući način diskriminacijom žena. Član 21 Ustava zabranjuje diskriminaciju na rodno neutralan način, a ne u skladu sa članom 1 Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.

Takođe je u članu 63 Ustava predviđeno da *svako* ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece, a ne da je žena ta koja je subjekt prava na slobodno odlučivanje o rađanju.[29] Kada je reč o odredbi člana 26 Ustava kojom se zabranjuje ropstvo, položaj sličan ropstvu i prinudni rad neophodno je, radi što efikasnije zaštite potencijalnih žrtava, uvesti izričitu zabranu dužničkog i seksualnog ropstva.

Zabrana slobode okupljanja, kao jedne od najvažnijih političkih sloboda trebala bi u novom ustavnom tekstu da bude preciznije definisana, odnosno da se ustavom propiše koji organ je nadležan za zabranu okupljanja i na koji način se ova zabrana uređuje. Pored ovoga, Ustav garantuje slobodu samo građanima, ne i strancima, pa bi trebalo slediti praksu najvećeg broja evropskih ustava koji ovu slobodu garantuju svima.[30]

U raspravi o promenama Ustava neophodno je uskladiti odredbe koje se tiču prava na pravnu pomoć (čl. 67) i uskladiti ih sa praksom. Naime, kao pružaoci pravne pomoći (pre svega besplatne) postoje udruženja građana, pravne klinike pri pravnim fakultetima, sindikati ali u Ustavu oni nisu navedeni već se predviđa da pravnu pomoć pružaju samo „advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i služ-

28 Više o mogućim ustavnim promenama koje se tiču položaja sudija i tužilaca vidi u I.5.2.

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

30 Vidi: II.9.

be pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom.“ Pored toga Ustav ne uređuje ko može da koristi ovo pravo.[31]

Pored prava koja uživaju svi građani, Ustav garantuje pripadnicima nacionalnih manjina i dodatna individualna i kolektivna prava koja pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju individualno ili u zajednici sa drugima. Ipak postoji nekoliko spornih ili izostavljenih pitanja kada se govori o ustavnom položaju nacionalnih manjina.

Ustav definiše Republiku Srbiju kao državu srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive (čl. 1) čime se daje primat većinskom stanovništvu u odnosu na nacionalne manjine. S druge strane, Ustav donekle koriguje etničko određenje države tako što propisuje da suverenost potiče od građana (čl. 2, st. 1). Imajući u vidu da prema popisu iz 2011. godine[32] stanovništvo Srbije čini više od 20 etničkih grupa, multikulturalnost bi trebala naći mesto u Ustavu kao vrednost koja odlikuje Srbiju kao političku zajednicu.

Neophodno je preciznije odrediti pojmove „učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju“ koje Ustav pominje u članu 75 kada govori o sadržini prava na manjinsku samoupravu. Neodređenost ovih pojmova kao i izostanak upućivanja na njihovo zakonsko regulisanje ostavlja otvorenim pitanje koja je sadržina i kvalitet ovih prava.

Verovatno će se u toku rasprave postaviti pitanje preambule Ustava u kojoj se Kosovo i Metohija definiše kao sastavni deo teritorije Republike Srbije koji uživa suštinsku autonomiju iako je Kosovo 2008. proglasilo nezavisnost i već nekoliko godina se vode pregovori Beograda i Prištine koji bi trebalo da dovedu do rešenja ovog pitanja.

3.2. Ograničenja i derogacija ljudskih prava

Član 20 Ustava koji govori o ograničenjima ljudskih i manjinskih prava ne dozvoljava da ograničenje nekog prava zadire u njegovu suštinu i obavezuje državne organe da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu između ograničenja i njegove svrhe i o tome da li postoji način da se ta svrha postigne manjim ograničenjem prava. Ako se ustavne odredbe uporede sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama primećuje se da nema formulacije koja postoji u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, naime da ograničenje mora imati *legitimni* cilj, već je dozvoljena svaka svrha koju dopušta sam Ustav.[33] Ovaj propust bi mogao biti pre-

31 Vidi: II.4.1.

32 Nacionalni sastav stanovništva Republike Srbije prema popisu stanovništva, domaćinstva i stanova iz 2011. godine objavljen je 29. novembra u izveštaju Republičkog zavoda za statistiku. Dostupno na: http://media.popis2011.stat.rs/2012/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf.

33 U Mišljenju o Ustavu Srbije Venecijanska komisija je ukazala na činjenicu da se Ustavom ne zahteva postojanje legitimnog cilja kako bi ograničenje bilo dozvoljeno ali je takođe konstatovala da je ovaj član Ustava komplikovano formulisan, pa otvara mogućnost da se jave mnoga

vaziđen tumačenjem člana 18, st. 3 Ustava Srbije prema kome „odredbe o ljudskim i manjinskim pravima treba tumačiti u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje".

Ustav ne sadrži odredbu kojom se izričito zabranjuje ograničavanje ljudskih i manjinskih prava zajemčenih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, međunarodnim ugovorima i zakonima i drugim propisima na snazi, već samo sadrži uopšteniju odredbu kojom se propisuje da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati.

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

Članom 20 Ustava princip proporcionalnosti je jasno definisan, kao i merila po kojima se, pre svega, sudovi moraju rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih i manjinskih prava. Merila ocenjivanja proporcionalnosti su u skladu s praksom Evropskog suda za ljudska prava.[34]

Odstupanje od pojedinih ljudskih prava za vreme ratnog i vanrednog stanja koja predviđa Ustav Srbije u skladu je s obavezom iz člana 4 PGP i člana 15 EKPS da do derogacije može doći kada „opstanak nacije ugrozi izvanredna javna opasnost". Prema Ustavu Srbije mere derogacije imaju privremeni karakter i prestaju da važe kad prestane vanredno ili ratno stanje (čl. 202, st. 3). Ratno i vanredno stanje proglašava Narodna skupština, a ako ona nije u mogućnosti da se sastane odluke donose zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade, a Narodna skupština potvrđuje sve mere koje se propišu (čl. 201 i 200).

Ustav predviđa da su, po proglašenju ratnog ili vanrednog stanja (formalni uslov), dozvoljene mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom, i to samo u onom obimu u kome je to neophodno (materijalni uslov).[35] Ova formulacija ostavlja širu mogućnost za derogaciju ljudskih prava nego što je to slučaj sa Evropskom konvencijom koja dozvoljava odstupanja samo u „najnužnijoj

---

pitanja u vezi s tumačenjem različitih vrsta ograničenja. Vidi: Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007)004, st. 28–30.

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

35 Član 202, st. 1 Ustava.

meri koju iziskuje hitnost situacije". Ustav takođe sadrži nešto užu listu prava koja se ne mogu ni u kom slučaju derogirati (čl. 202, st. 4).[36]

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.

4. Pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije

Član 2, st. 3 PGP i član 13 Evropske konvencije ali takođe i odredbe nekih drugih međunarodnih ugovora nameću obavezu državi da obezbedi pravne lekove. Ustav Srbije u članu 22 utvrđuje pravo na sudsku zaštitu i pravo na uklanjanje posledica koje povredom prava nastaju, kao i pravo obraćanja međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava. Prema međunarodnim standardima država se obavezuje da za povrede ljudskih prava pored delotvornog pravnog leka predvidi i pravo na obeštećenje ili neke specifične pravne lekove.[37] 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).

4.1. Redovni i vanredni pravni lekovi

Zakon o parničnom postupku (ZPP)[38] garantuje pravo na žalbu na bilo koju odluku prvostepenog parničnog suda (čl. 367 ZPP u odnosu na žalbe na presude i čl. 399 u odnosu na žalbe protiv rešenja). Žalba na presudu mora se izjaviti u roku od 15 dana od dana dostavljanja prepisa presude, osim ukoliko se radi o meničnom ili čekovnom sporu u kom slučaju je rok za izjavljivanje žalbe 8 dana (čl. 367, st. 1). Član 368 ZPP propisuje da žalba protiv prvostepene presude kojom se fizičkom licu nalaže isplata potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 300 evra u dinarskoj protivvrednosti, odnosno kojom se preduzetniku ili pravnom licu nalaže isplata potraživanja čija glavnica ne prelazi iznos od 1.000 evra u dinarskoj protivvrednosti ne odlaže izvršenje. Iako se ovim ne zadire u samo pravo na pravni lek, čini se da

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

37 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.

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

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

Prema ZPP predviđen je vanredni pravni lek – izjavljivanje zahteva za reviziju protiv pravnosnažne presude (čl. 403). Revizija se, prema tumačenju međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, smatra delotvornim i redovnim pravnim lekom. Revizija je uvek dozvoljena ako je to posebnim zakonom propisano; ako je drugostepeni sud preinačio presudu i odlučio o zahtevima stranaka; ako je drugostepeni sud usvojio žalbu, ukinuo presudu i odlučio o zahtevima stranaka Međutim, prema ZPP pravo na izjavljivanje revizije sadrži ograničenja. Revizija nije dozvoljena u imovinskopravnim sporovima, ako vrednost predmeta spora pobijenog dela ne prelazi dinarsku protivvrednost 40.000 evra po srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan podnošenja tužbe (čl. 403, st. 2 i 3). Revizija se može podneti samo posredstvom punomoćnika iz redova advokata (čl. 410, st. 2 tač. 2). Na kraju, revizija se može izjaviti isključivo zbog pojedinih bitnih povreda procesnih pravila i zbog pogrešne primene materijalnog prava (čl. 407). Revizija se, u načelu, ne može izjavljivati zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja (čl. 407, st. 2). O reviziji odlučuje Vrhovni kasacioni sud.

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

Član 426, st. 1, t. 11 ZPP predviđa mogućnost ponavljanja pravosnažno okončanog postupka, po predlogu stranke kada stranka stekne mogućnost da upotrebi odluku Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda ljudskog prava, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke.

Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)[39] predviđa pravo na žalbu (čl. 432) koja se može izjaviti 15 dana od dana dostavljanja prepisa presude. Rok za podnošenje žalbe se može produžiti na zahtev stranaka (čl. 432, st. 2). Žalba se može izjaviti zbog bitne povrede krivičnog postupka, povrede materijalnog krivičnog zakona, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i zbog izrečene sankcije. ZKP takođe predviđa mogućnost ponavljanja krivičnog postupka i podnošenje zahteva

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

za zaštitu zakonitosti. Ovaj poslednji pravni lek služi prevashodno za ispravljanje povreda ljudskih prava nastalih u krivičnom postupku koje su utvrđene presudama Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava. Krivični postupak za izvesna krivična dela moguće je pokrenuti samo po privatnoj tužbi, dok za ostala dela, koja se gone po službenoj dužnosti, to može činiti samo javni tužilac. Tek ako javni tužilac nađe da nema osnova za krivično gonjenje, oštećeni može da preuzme gonjenje (čl. 52). Mada to u praksi može da dovede do toga da oštećenima bude uskraćeno pravo da pokrenu krivični postupak usled nemarnosti ili zle namere državnog tužioca, međunarodni dokumenti ne pružaju garanciju prema kojoj građani imaju pravo na pokretanje krivičnih postupaka protiv drugih lica. Dakle, ne smatra se kršenjem prava na delotvoran pravni lek ukoliko nacionalni zakoni ograničavaju građanima pravo da pristupe krivičnim sudovima kao tužioci.

Zakonik o krivičnom postupku ne sadrži odredbu kojom se predviđa da odluka međunarodnog suda može biti osnov za ponavljanje krivičnog postupka. ZKP u članu 485 predviđa mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti ukoliko je odlukom Evropskog suda za ljudska prava utvrđeno da je pravnosnažnom odlukom ili odlukom u postupku koji je prethodio njenom donošenju, povređeno ili uskraćeno ljudsko pravo i sloboda okrivljenog ili drugog učesnika u postupku koje je zajemčeno Ustavom ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i dodatnim protokolima. Ovaj vanredni pravni lek mogu podneti okrivljeni preko svog branioca i Republički javni tužilac, a o njemu odlučuje Vrhovni kasacioni sud.

Odredbe o pravu na žalbu mogu se naći i u novom Zakonu o opštem upravnom postupku[40] i Zakonu o vanparničnom postupku,[41] koji predviđa da pravnosnažnost rešenja, donesenog u vanparničnom postupku, ne sprečava učesnike da svoj zahtev o kome je rešenjem odlučeno ostvaruju u parnici ili u postupku pred upravnim organom, kad im je to pravo priznato ovim ili drugim zakonom.[42] Kada javni beležnik, kao poverenik suda donese rešenje ono se može napadati pravnim lekovima pod istim uslovima i po istim pravilima kao da ga je doneo sud.[43]

Pravni lekovi predviđeni su i u Zakonu o izvršenju i obezbeđenju,[44] odnosno stranka u postupku može izjaviti žalbu i prigovor. Podnose se u roku od osam dana od dana dostavljanja rešenja i odlažu izvršenje rešenja samo kada je to zakonom određeno. Odlučujući o žalbi i prigovoru, sud ne može da ukine prvostepeno rešenje i da predmet uputi na ponovno suđenje. Protiv pravosnažnog rešenja nisu dozvoljeni revizija, niti ponavljanje postupka.

---

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

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

42 Član 27.

43 Član 30z.

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

4.2. Ustavna žalba

Ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu (čl. 170). 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 (ZUS) takođe dozvoljava pokretanje ustavne žalbe (čl. 82). Ovakvo rešenje omogućava podnošenje ustavne žalbe posle iscrpljivanja svih drugih delotvornih pravnih lekova. Evropski sud za ljudska prava smatra ustavnu žalbu načelno delotvornim pravnim lekom tek od avgusta 2008. godine kada je Ustavni sud konačno počeo da donosi odluke po ustavnim žalbama.[45]

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.[46] 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.

Ustavnom žalbom može se tražiti zaštita bilo kojeg ljudskog prava zajemčenog Ustavom ili bilo kojim drugim međunarodnim instrumentom koji je obavezujući za Republiku Srbiju.[47] Ipak, tumačenjem dosadašnje prakse Ustavnog suda može se zaključiti da podnosioci ustavnih žalbi koji su bili žrtve usled postojanja pravne praznine, odnosno propusta Narodne skupštine, kao zakonodavca, da neku oblast pravno reguliše, ne mogu tražiti po tom osnovu zaštitu pred ovim sudom.[48]

Rok za izjavljivanje ustavne žalbe iznosi 30 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta ili od dana preduzimanja radnje kojom se povređuje ili uskraćuje pravo

---

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

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

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

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

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

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

Ukoliko Ustavni sud nađe da su u krivičnom postupku povređena prava osuđenog, a povreda je takva da je imala uticaja na zakonito i pravilno donošenje presude ili je povređeno ili uskraćeno ljudsko pravo i sloboda okrivljenog ili drugog učesnika u postupku koje je zajemčeno Ustavom, Zakonik o krivičnom postupku predviđa mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti. Slično rešenje postoji i u Zakonu o parničnom postupku. Zakon o parničnom postupku predviđa da se pravnosnažno okončan postupak može po predlogu stranke ponoviti ako je Ustavni sud, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom u parničnom postupku, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke, bez vremenskog ograničenja.

Ustavni sud može da poništi odluku redovnog suda kada ustanovi da je tom odlukom povređeno neko ljudsko pravo.[49] Kada odlučuje o postojanju povrede ljudskih prava Ustavni sud je takođe ovlašćen da odluči i o naknadi štete ukoliko je takav zahtev postavljen u ustavnoj žalbi.[50]

5. Delovanje institucija i tela za zaštitu ustavnosti i ljudskih prava

5.1. Uloga Ustavnog suda Srbije u zaštiti ustavnosti, zakonitosti i ljudskih prava

5.1.1. Sastav Suda i postupak za izbor sudija

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

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

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

skupština, dok Narodna skupština vrši izbor pet od deset kandidata koje predloži predsednik Republike. Preostalih pet sudija bira se na opštoj sednici Vrhovnog kasacionog suda, sa zajedničke liste Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca (čl. 172).

Najmanje po jedan izabrani sudija sa svake od tri predložene liste kandidata, mora biti s teritorije autonomnih pokrajina (čl. 172, st. 4). Zakon o Ustavnom sudu zabranjuje sudijama Ustavnog suda da vrše „drugu javnu ili profesionalnu funkciju, niti posao, izuzev profesure na pravnom fakultetu u Republici Srbiji" (čl. 16, st. 1).

Ustav i Zakon o Ustavnom sudu[51] nisu pružili jasna pravila efikasnog izbora sudija Ustavnog suda, niti dovoljne garancije nezavisnosti Ustavnog suda. Mada je od usvajanja Ustava došlo do izmena i dopuna Zakona o Ustavnom sudu ove odredbe nisu precizirane.

Budući da je mandat devet sudija Ustavnog suda isticao 12. decembra 2016. godine, stručna javnost je nekoliko meseci ranije upozoravala da rad ovog suda može biti blokiran ako se u što kraćem roku ne pokrene procedura za izbor novih sudija. I pored ovih upozorenja izbor je obavljen u poslednjem času, naime tek 16. decembra Narodna skupština je sa liste kandidata koju je predložio predsednik Srbije izabrala četvoro sudija[52] i po hitnom postupku utvrdila listu kandidata sa koje je predsednik imenovao 5 novih sudija.[53] Devetoro novih sudija položilo je zakletvu 23. decembra. Izbor sudija pratila je rasprava u kojoj su stranke opozicije, ali i stručna javnost kritikovali način predlaganja kandidata, ističući njihovu povezanost sa vladajućim strankama, rodbinskim i prijateljskim vezama sa funkcionerima na vlasti i sl.[54]

I ovaj izbor, kao i prethodni, izvršen je bez jasno utvrđenih pravila i kriterijuma koji će transparentno pokazati da je izbor izvršen među istaknutim pravnicima sa najmanje 40 godina života i 15 godina iskustva u pravnoj struci, ali sa najboljim profesionalnim i ličnim integritetom (čl. 172, st. 5). Takođe, nisu cenjene ni preporuke Venecijanske komisije da se načinom izbora i imenovanja sudija Ustavnog suda moraju obezbediti garantije nezavisnosti.

Ovo je od posebnog značaja kada se ima u vidu nadležnost Ustavnog suda. Iako nije deo sudske vlasti, kada Ustavni sud utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom, može poništiti pojedinačni akt, zabraniti dalje vršenje radnje ili odrediti preduzimanje druge mere kojom se otklanjaju štetne posledice utvrđene

51 *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon.

52 Snežana Marković, Milan Škulić, Miroslav Nikolić i Jovan Ćirić.

53 Imenovani su profesori na Kriminalističko-policijskoj akademiji Dragana Kolarić i Tijana Šurlan, predsednik Ustavnog suda Vesna Ilić Predić, direktorka Agencije za borbu protiv korupcije Tatjana Babić i profesor na Fakultetu za pravne i poslovne studije Tamaš Korhec.

54 Vidi više na: http://www.blic.rs/vesti/politika/rodjaci-prijatelji-supruznici-ovo-je-lista-spornih-imena-kandidata-za-sudije-ustavnog/ldb8jfw.

povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava i sloboda i odrediti način pravičnog zadovoljavanja podnosioca (čl. 89 ZUS).

Kada primenjuje ovu odredbu Ustavni sud praktično preuzima ulogu poslednje sudske instance, utvrđuje da li je došlo do pogrešne primene prava i daje naloge koji nisu vezani samo za otklanjanje utvrđenih povreda ljudskih prava. S obzirom na postojeću praksu Ustavnog suda, koji poništava odluke sudova u velikom broju, očigledno je da se proširuje njegova nadležnost. Stoga je nužno obezbediti garancije sudske nezavisnosti i sudijama Ustavnog suda.

S druge strane odredbama procesnih zakona uređen je mehanizam ponavljanja sudskog postupka kada je odlukom Ustavnog suda ili odlukom Evropskog suda za ljudska prava utvrđena povreda ljudskog prava. Ove odredbe obezbeđuju Ustavom predviđenu podelu vlasti.

Sudija Ustavnog suda se razrešava ako postane član političke stranke, povredi zabranu sukoba interesa, trajno izgubi radnu sposobnost, bude osuđen na kaznu zatvora ili bude osuđen za delo koje ga čini nedostojnim dužnosti sudije Ustavnog suda (čl. 15, st. 1 ZUS). Ispunjenost ovih uslova ceni sam Ustavni sud, u postupku koji mogu da pokrenu ovlašćeni predlagači za izbor ili imenovanje sudija ovog suda ili sam Ustavni sud (čl. 15, st. 2 i 3). Odluku o razrešenju sudije Ustavnog suda donosi Narodna skupština, dakle i kada je sudija imenovan od strane drugih ovlašćenih predlagača.[55]

5.1.2. Ocena ustavnosti i zakonitosti

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

Pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti ima svako pravno ili fizičko lice. Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti može pokrenuti sam Sud, državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i najmanje 25 narodnih poslanika (čl. 168, st. 1). Sud može ocenjivati ustavnost zakona i pre njegovog stupanja na snagu na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika (čl. 169). Ovo je novina u odnosu na ranija ustavna rešenja jer uvodi institut prethodne kontrole ustavnosti zakona, međutim, predviđena je dužnost Ustavnog suda da izvrši ocenu ustavnosti u roku od sedam dana, što daje mogućnost da zakon o kome se vodi postupak ocene ustavnosti bude proglašen iako je

55 Više o radu Ustavnog suda vidi u ranijim izveštajima.

postupak u toku, čime se praktično obesmišljava ovaj institut kome je cilj da spreči stupanje na snagu takvog zakona.

Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti bliže je uređen Zakonom o Ustavnom sudu, po kome Sud nije ograničen zahtevom predlagača, tako da Sud može da nastavi postupak i kada predlagač odustane. Sud može na zahtev donosioca osporavanog akta, da zastane s postupkom i omogući donosiocu da otkloni razloge zbog kojih bi mogla da se utvrdi neustavnost ili nezakonitost kao i da obustavi izvršenje pojedinačnog akta čija se ustavnost ili zakonitost ocenjuje kada ustanovi da bi njegovom primenom mogle nastupiti neotklonjive štetne posledice (čl. 56, st. 1 ZUS). Zakon, statut autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, drugi opšti akt ili kolektivni ugovor za koji Ustavni sud utvrdi da nisu u saglasnosti sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorom prestaje da važi danom objavljivanja odluke u Službenom glasniku Republike Srbije. Ustavni sud može odložiti na određeno vreme objavljivanje odluke kojom je ustanovljena neustavnost određenog akta kako bi pružio mogućnost donosiocu tog akta da uredi sporna pitanja na način koji je saglasan Ustavu.

Ukoliko uoči probleme u ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti Ustavni sud obaveštava Narodnu skupštinu o potrebi usvajanja novog zakona ili izmenu zakonskih odredbi. Nažalost, u većini slučajeva Narodna skupština ne preduzima dalje korake da bi sporne odredbe bile izmenjene, a Ustavni sud ne može narediti zakonodavcu da navedene propise izmeni. Slično se ponaša i Vlada koja je skoro uvek predlagač zakona koji su do sada bili predmet ove procedure pred Ustavnim sudom.[56]

5.2. Pravosuđe i zaštita ljudskih prava – dometi reforme pravosuđa

5.2.1. (Ne)uspela reforma pravosuđa – položaj sudske vlasti

Ustav Srbije proklamuje načelo vladavine prava koja se ostvaruje podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu (čl. 3). Prema članu 4 Ustava uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a odnos tri grane vlasti se zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Isti član proklamuje i nezavisnost sudske vlasti.

Osnovni preduslov za ostvarivanje ovog načela je sudska nezavisnost i nepristrasnost, ali istovremeno i efikasnost u donošenju odluka da bi se ostvario pristup pravdi svih građana. Međutim, za potpuno ispunjavanje ovog prava bilo je neophodno da se pravosuđe u Srbiji ozbiljno reformiše, što je započeto decembra 2009. godine opštim reizborom sudija[57] i traje do danas.

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

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

U 2013. godini usvojena je Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine.[58] Akcioni plan za njenu implementaciju (Akcioni plan),[59] a septembra iste godine osnovana je Komisija za njeno sprovođenje.[60]

Vlada je Akcioni plan za Poglavlje 23 usvojila aprila 2016. godine. Aktivnosti koje su predviđene AP za oblast pravosuđa grupisane su u četiri velike celine: nezavisnost, nepristrasnost i odgovornost; stručnost i efikasnost i ratni zločini. Kako je u narativnom delu i navedeno, prilikom izrade AP vodilo se računa da, uz određeni stepen sublimacije, budu preuzete ključne aktivnosti predviđene AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa kako bi se postigla koherentnost ova dva dokumenta, ali i olakšalo praćenje sprovođenja reforme. U narednom periodu je neophodno pristupiti reviziji AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa kako bi se postigao što veći nivo komplementarnosti i uskladili rokovi sa onim koji su predviđeni AP za Poglavlje 23.

Vlada RS osnovala je u decembru 2015. godine Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, radno telo za pružanje stručne podrške pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23. Savet je formiran da bi pratio sprovođenje aktivnosti sadržanih u Akcionom planu na dnevnom nivou i pokretao mehanizam ranog uzbunjivanja u slučaju zastoja ili nekih problema u realizaciji Akcionog plana i koordinirao procese izveštavanja. U praksi on prikuplja informacije od više od pedeset državnih institucija koje rade na sprovođenju AP za Poglavlje 23 a izradio je dva izveštaja tokom 2016. godine.

Međutim, Savet nema kapacitet da procenjuje verodostojnost dostavljenih podataka koji ulaze u kvartalne izveštaje o sprovođenju mera koji se nalaze na sajtu Ministarstva pravde. Organizacije civilnog društva okupljene u radnoj grupi za Pogavlje 23 Nacionalnog konventa za EU ukazale su na manji broj mera za koje se u izveštaju Saveta navodi da su sprovedene, a gde nema dovoljno dostupnih podataka[61] koji bi to potvrdili ili su zamerali da mere nisu sprovedene u punom obimu, kao i da ocena stanja nije adekvatna onome što se uočava u praksi rada spojenih organa.

Srbija je u junu 2016. godine otvorila pregovore u Poglavlju 23. U Izveštaju Evropske komisije konstatovano je da je Srbija postigla određeni nivo pripreme za usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije i evropskim standardima u ovoj oblasti. Određeni napredak je postignut kroz delimično postupanje po preporukama, a posebno kroz ujednačavanje sudske prakse. Ističe se problem postojanja prostora

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

59 Akcioni plan se može naći na: http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/2890/akcioni-plan-za-sprovodjenje-nacionalne-strategije-reforme-pravosudja-za-period–2013–2018-godine.php.

60 Komisija za sprovođenje Strategije, predvođena Ministarstvom pravde i sastavljena od 15 predstavnika najvažnijih zainteresovanih strana, formirana je u septembru 2013. godine radi praćenja i merenja napretka.

61 Vidi izveštaj Radne grupe Nacionalnog konventa za Poglavlje 23. Dostupno na: http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/Poglavlje-23-Akcioni-plan.pdf.

za politički uticaj na imenovanje sudija. Kao najvažniji zadatak u sledećoj godini Evropska komisija vidi konsolidaciju tekućeg procesa reforme pravosuđa, rešavanje pitanja nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosudnog sistema, uspostavljanje početne evidencije o istragama, gonjenjima i pravosnažnim odlukama u predmetima korupcije, s posebnim naglaskom na visokoprofilisane slučajeve i obezbeđivanje uslova za puno ostvarivanje slobode izražavanja.[62]

Narodni poslanik Aleksandar Martinović podneo je inicijativu za ocenu ustavnosti osporavajući ustavnu zasnovanost svih odredaba Zakona o uređenju sudova koje predviđaju prelazak nadležnosti sa ministarstva na VSS. U pomenutoj inicijativi, podnosilac traži da Ustavni sud odluči da li su poslovi pravosudne uprave poslovi u delokrugu ovlašćenja i nadležnosti Visokog saveta sudstva ili ne, pa je u slučaju da nisu, prenošenje nadležnosti pravosudne uprave sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva neustavno. Nakon što je podneo inicijativu za ocenu ustavnosti, Ustavni sud je rešenjem IUz-34/2016 od 24. novembra 2016. pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba Zakona o sudovima i izmenama zakona kojima je uređen prenos nadležnosti sa ministarstva na VSS.

Krajem decembra 2016. godine Narodna skupština je usvojila amandmane na Zakon o uređenju sudova[63] i odložila primenu za 1. januar 2018. godine.[64] Reč je o nadležnostima ministarstva pravde koje preuzima VSS.[65] Kao razlog za izmenu zakona navodi se promena u poimanju pravosudne uprave i nadležnosti za njeno vršenje. Kao pravni osnov ovih promena uzima se odluka Ustavnog suda Srbije IUz-92/2014[66] na osnovu koje su obesnaženi član 41, stav 2 Zakona o sudijama i član 16 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama i IUz-80/2014[67] od 21.

62 Izveštaj EK za 2016. godinu, str. 54. Dostupno na: http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_16_eng.pdf.

63 Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2016/3210–16%20lat.pdf.

64 Narodna skupština je u februaru 2016. godine usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova, kojom je ponovo odložena primena zakona za 1. januar 2017.

65 U pitanju su nadležnosti utvrđivanja merila za određivanje sudskog osoblja, poslovi pravosudne uprave koji prema zakonu pripadaju ministarstvu, izvršavanje kapitalnih rashoda za ove poslove, donošenje Sudskog poslovnika i nadzor nad primenom poslovnika, kao i da daje mišljenje o obimu i strukturi budžetskih sredstava neophodnih za tekuće rashode kao i nadzor nad trošenjem budžetskih sredstava opredeljenih za rad sudova.

66 Ustavni sud je u odluci konstatovao da ne postoji ustavnopravni okvir za davanje ovlašćenja Visokom savetu sudstva da svojim aktom neposredno uređuje naknade i druga primanja sudija, imajući u vidu da Zakon o sudijama ne sadrži odredbe kojima su utvrđeni uslovi, način i postupak za ostvarivanje prava na naknade i druga primanja sudija, kao i da zakonom Visokom savetu sudstva nije izričito dato ovlašćenje za uređivanje pitanja koja se odnose na naknade i druga primanja sudija tokom obavljanja sudijske funkcije.

67 Ustavni sud je, između ostalog, ocenio da ovlašćenje Državnog veća tužilaca da propisuje naknade i ostala primanja zamenika javnog tužioca koji je premešten ili upućen u drugo javno tužilaštvo, ministarstvo nadležno za pravosuđe, ustanovu ili međunarodnu organizaciju nije u saglasnosti sa ustavnim odredbama kojima je utvrđena zakonodavna nadležnost Narodne skup-

aprila 2016. godine kojim su van snage stavljene odredbe člana 73, stavovi 2, 5, i 6 Zakona o javnom tužilaštvu.

5.2.2. Organzacija sudova

Od januara 2014. godine Zakonom o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava u Srbiji postoji 66 osnovnih sudova kao prvostepenih, dvadeset pet viših sudova koji rešavaju u prvom stepenu i po žalbama i četiri apelaciona suda. U sistemu se nalazi i Vrhovni kasacioni sud koji ima dve vrste nadležnosti: u suđenju odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima izjavljenim na odluke sudova Republike Srbije i u drugim stvarima određenim zakonom, kao i o sukobu nadležnosti između sudova, ako za odlučivanje nije nadležan drugi sud, i o prenošenju nadležnosti sudova radi lakšeg vođenja postupka ili drugih važnih razloga (čl. 30). Nadležnost Vrhovnog kasacionog suda izvan suđenja se odnosi na obezbeđivanje jedinstvene sudske primene prava i jednakosti stranaka u sudskim postupcima; razmatranje primene zakona i drugih propisa i rada sudova; imenovanje sudije Ustavnog suda, davanje mišljenja o kandidatu za predsednika Vrhovnog kasacionog suda i druge nadležnosti određene zakonom (čl. 31).[68]

Pored redovnih sudova u pravosudnom sistemu Srbije funkcioniše i 45 prekršajnih sudova.

Postupci za krivična dela organizovanog kriminala, za ratne zločine, kao i za dela visokotehnološkog kriminala vode se pred posebnim odeljenjima Višeg suda u Beogradu, dok je u žalbenom postupku nadležan Apelacioni sud u Beogradu.

Visoki savet sudstva doneo je u 2016. godine Odluku o izmeni Odluke o broju sudija,[69] po kojoj u pravosuđu ima mesta za 2.975 sudija. Prema zvaničnoj evidenciji Visokog saveta sudstva, zaključno sa 22. novembrom, popunjeno je 2.792, a upražnjeno je 183 sudijskih mesta. Vrhovni kasacioni sud broji 38 sudijskih mesta,[70] Upravni sud 41, Privredni apelacioni sud 40, Prekršajni apelacioni sud 65, apelacioni sudovi 237, viši sudovi 368, osnovni sudovi 1.472, privredni sudovi 178 i prekršajni sudovi 536 sudijskih mesta. Upražnjena su sudijska mesta u svim sudovima osim u Upravnom sudu.[71]

Da bi mreža sudova bila održiva neophodna je konstantna analiza troškova efikasnosti i pristupa pravdi kako bi se predupredili mogući problemi među koji-

---

štine u domenu uređivanja odnosa iz nadležnosti Republike Srbije i kojima je opredeljen ustavni položaj i utvrđena nadležnost Državnog veća tužilaca.

68 Nadležnost Vrhovnog kasacionog suda određena je Zakonom o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15, 13/16 i 108/16.

69 Odluka broj 021-02–13/2016–01 od 5. februara 2016. godine. Dostupno na: http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Odluka%20o%20izmeni%20Odluke%20o%20broju%20sudija%20u%20sudovima%2005.02.2016._2.pdf.

70 Broj sudija Vrhovnog kasacionog suda je odlukom VSS donetom krajem decembra povećan na 40.

71 Evidencija broja sudova u sudovima dostupna je na sajtu VSS.

ma je i dodatno usporavanje rada sudova, zbog preseljenja velikog broja nerešenih predmeta, promene sudija koji sude, odnosno ponovnog započinjanja suđenja. I pored ovoga, ni u toku 2016. godine nije urađena srednjoročna procena stanja nove pravosudne mreže u pogledu troškova, stanja infrastrukture, efikasnosti i pristupa pravdi.[72] Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013–2018. formirala je Radnu grupu za izradu srednjoročne procene koja je pripremila nacrt procene.

U 2016. godini, po treći put u periodu od sedam godina, došlo je do preseljenja sudova na teritoriji grada Beograda.[73] Naime, zbog rekonstrukcije Palate pravde tokom jula i avgusta su na različite lokacije preseljena krivična odeljenja tri osnovna suda u Beogradu, Viši sud u Beogradu, tri osnovna javna tužilaštva, Više javno tužilaštvo u Beogradu i Apelaciono javno tužilaštvo u Beogradu.[74] Prema informacijama iz nadležnog ministarstva rekonsturkcija Palate pravde trajaće dve godine i finansiraće se iz kredita Evropske investicione banke.[75] Takođe, novu adresu je dobilo i građansko odeljenje Drugog osnovnog suda u Beogradu i Prekršajni apelacioni sud. I pored opravdane potrebe da se rekonstruiše zgrada Palate pravde,[76] građani i javnost prvobitno nisu dobijali pravovremene informacije gde će pojedini sudovi i tužilaštva biti preseljeni, a informacije o lokacijama preseljenja sudova su se često menjale čime je stvorena sveopšta konfuziju i pravna nesigurnost.[77] Uprkos najavama da će se suđenja nakon preseljanja sudova odvijati nesmetano i prema unapred utvrđenim rasporedima, početak suđenja pomeren je za nedelju dana, a nakon mesec dana od početka rada sudova suđenja su se često odlagala zbog nedostatka sudnica i tehničkih poteškoća.[78]

---

72 Akcionim planom za Poglavlje 23 izrada srednjoročne procene stanja nove pravosudne mreže u pogledu troškova, stanja infrastrukture, efikasnosti i pristupa pravdi bila je predviđena za drugi i treći kvartal 2016. godine.

73 „Društvo sudija: Predupreditи posledice preseljenja sudova“, *RTV.* Dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/drustvo-sudija-predupreditи-posledice-preseljenja-sudova_740410.html.

74 Tako je krivično odeljenje Prvog osnovnog suda i Prvo osnovno tužilaštvo smešteno u nekadašnje prostorije Bezbednosno-informativne agencije (BIA) u zgradi nekadašnjeg SIV II. Krivično i parnično odeljenje Drugog osnovnog suda, Drugo osnovno javno tužilaštvo, Viši sud u Beogradu, Više javno tužilaštvo u Beogradu, Apelaciono javno tužilaštvo u Beogradu i Prekršajni apelacioni sud premešteni su u renovirane zgrade Vojnotehničkog instituta u Katanićevoj ulici, dok su krivično odeljenje Trećeg osnovnog suda i tužilaštvo, preseljeni u zgradu nekadašnjeg Četvrtog opštinskog suda u Novom Beogradu, videti više: http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/13382/nove-adrese-privremeno-preseljenje-pravosudnih-organa-u-beogradu.php.

75 Nikola Radišić, „Pravosuđe privremeno ide u podstanare“, *N1*. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a186395/Vesti/Vesti/Rekonstrukcija-Palate-pravde-Preseljenje-sudova.html.

76 U pitanju je prva temeljna rekonstrukcija Palate pravde od 1971. godine kada je zgrada useljena i počela sa radom.

77 Prema jednoj informaciji parnična odeljenja Drugog i Trećeg osnovnog suda u Beogradu trebalo je da se presele u zgradu Beograđanke. Videti više na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=323617&title=%20Beogra%C4%91anka%20postaje%20zgrada%20suda.

78 Miroslava Derikonjić, „Jedna sudnica za dvoje sudija“, *Politika.* Dostupno na: http://www.politika.rs/scc/clanak/.

Stanjem u pravosuđu bavio se i Savet za borbu protiv korupcije, a nalazi su objavljeni marta ove godine.[79] Savet je konstatovao da nadležni državni organi nisu u procesu reforme utvrdili jasne i objektivne kriterijume za određivanje broja sudova tako da se obezbedi ravnomerna teritorijalna dostupnost pravde za sve građane. Budući da broj nosilaca pravosudnih funkcija bitno utiče na dostupnost pravdi Savet zaključuje da postoji nesrazmera između broja predmeta i broja nosilaca pravosudnih funkcija što ukazuje na zaključak da nije na osnovu objektivnih merila utvrđen broj nosilaca pravosudnih funkcija. Zbog ovoga se u javnosti često čuju izjave predstavnika pravosuđa da nedostaju sudije, javni tužioci i javnotužilački zamenici što je razlog za neažurnost u postupanju po predmetima. Kada je reč o položaju tužilaštva Savet upozorava da je potrebno obezbediti njegovu nezavisnost, posebno ako se ima u vidu da je ono uvođenjem tužilačke istrage preuzelo deo sudske nadležnosti.

Savet postavlja pitanje koji su razlozi da se već izabrane sudije i tužioci povlače na rad u Ministarstvo pravde, uprkos činjenici da postoji značajan broj upražnjenih sudijskih mesta. Kao poseban problem se navodi i to što se na taj način javlja sukob interesa između obavljanja rada u organima pravosuđa koji pripadaju pravosudnoj vlasti i obavljanja rada u Ministarstvu koje pripada izvršnoj vlasti, a na štetu pravosudne vlasti.

Analizom uzroka zbog kojih postoji velika razlika između učinka naših i stranih sudija[80] Savet je došao do zaključka da su razlozi mnogobrojni među kojima su: veliki uticaj izvršne vlasti na rad pravosuđa; dugo trajanje tranzicije koja se dešava u svim oblastima našeg društva; teška ekonomska situacija i veliko siromaštvo, što sprečava mogućnost stručnog zastupanja; veliki broj starih predmeta iz vremena ratova, sankcija, bombardovanja, kada su sudovi i tužilaštva bili ograničeni u radu; loši zakonski propisi koji su teško primenjivi; nepostojanje delotvorne Pravosudne akademija sposobne da pruži kontinuiranu stručnu obuku za određene oblasti; nepostojanje dobre sudske prakse; netransparentnost u radu; loše i nedelotvorne statističke evidencije; problem pratećih službi (nedelotvorno dostavljanje) i ustanova za veštačenja (nedelotvorna veštačenja) kao i veštaci bez adekvatne sertifikacije i edukacije. Savet je posebno izdvojio kao jedan od razloga i paralizu pravosuđa u vreme štrajka advokata koji je trajao više od osam meseci.

Prema nalazima Saveta pravosudne institucije nemaju dovoljno sredstava za redovno obavljanje poslova sa jedne strane, dok istovemeno trošak kojem se građani izlažu u potrazi za pravdom nije srazmeran životnom standardu. U izveštaju se konstatuje i da je broj pravosudnih službenika nezadovoljavajući za efikasno obavljanje administrativnih poslova sudova i tužilaštava što utiče i na efikasnost sudija i tužilaca u obavljanju pravosudne funkcije. Istovremeno se rad pravosudne administracije nedovljno ceni što se odražava i na naknade za njihov rad koje su

79 Izveštaj je dostupan na: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Pravosudje%20konacno%20!.pdf.

80 U momentu kada je rađeno istraživanje broj novih predmeta po sudiji u Srbiji bio je oko 350, a u isto vreme evropski prosek je bio oko 840.

veoma niske. Savet nalazi da ne postoji analiza, odnosno da nisu utvrđena merila na osnovu kojih bi se odredio koji je to stvarno potreban broj zaposlenih radnika u odnosu na broj predmeta, odnosno obim rada i broj nosilaca pravosudnih funkcija.

5.2.3. Nezavisnost i nepristrasnost sudova

Postizanje nezavisnosti pravosuđa je ključni preduslov i jedan od najurgentnijih koraka u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Zakon o uređenju sudova 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).

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za perod 2013–2018. i Akcionim planom za sprovođenje Strategije predviđene su pripremne aktivnosti za izmenu ustavnog okvira u pravcu isključenja Narodne skupštine iz procesa izbora predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca, kao i članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Predviđene su i promene sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u pravcu isključenja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim telima. Akcionim planom predviđa se i ukidanje pohađanja Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija. U cilju ispunjenja ovih zadataka Komisija za sprovođenje Strategije formirala je radnu grupu za izradu analize ustavnog okvira.

Radna grupa je sačinila Nacrt pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji.[81] Predlažu se dva načina na koji je moguće dosledno sprovesti ustavno načelo podele vlasti (čl. 4 Ustava) i to: ili brisanjem stava 3 ovog člana[82] ili da se on preformuliše.[83] U nacrtu je posebno istaknuto da je pored ustavnih garancija neophodno „paralelno razmatrati sistemske garancije sudske nezavisnosti i pravila o odgovornosti političkih vlasti za stvaranje društvenog ambijenta u kome će sudstvo delovati kao nezavisno“. Konstatovana je i nesistematičnost, nedoslednost, delimična prenormiranost nekih delova Ustava koji se tiču pravosuđa, kao i nedostatak mehanizama za uspostavljanje sudijske nezavisnosti i tužilačke samostalnosti i prisustvo političkog činioca (Narodne skupštine) i odlučujući uticaj na definisanje svih elemenata ustavnopravnog položaja sudija i javnih tužilaca. Predlog je da sve sudije, predsednike sudova uključujući i predsednika Vrhovnog kasacionog suda bira VSS. Imenujući najviši sud u Srbiji kao Vrhovni kasacioni sud ustavotvorac je pomešao dva, naizgled nespojiva modela pa se nacrtom predlaže da se vrati raniji naziv suda (Vrhovni sud Srbije) i precizno definiše njegova nadležnost.

81 Tekst nacrta dostupan je na: http://www.mpravde.gov.rs/files/analiza%20Ustava%20(2).doc.

82 „Odnos tri grane vlasti [zakonodavne, izvršne i sudske] zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli.“

83 Formulacija člana 4, stava 3 Ustava glasi: „Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli“ i omogućava da se odlučivanje o izboru sudija deli između Narodne skupštine i Visokog saveta sudstva, čime se ova važna garancija nezavisnog položaja suda izuzima iz pune nadležnosti sudske vlasti.

Budući da na nezavisnost u velikoj meri utiče sastav Visokog saveta sudstva, Radna grupa predlaže da ministar pravde ostane član, ali sa učešćem ograničenog kapaciteta i bez ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju o premeštaju sudija i izricanju disciplinskih mera, dok predsednik nadležnog skupštinskog odbora ne treba da bude član. Predlaže se da predsednika VSS biraju njegovi članovi. Po stavu Radne grupe uravnotežen sastav VSS podrazumeva i uravnotežen način izbora njegovih članova, pa se predlaže da članove iz redova sudija biraju same sudije a ostale Narodna skupština iz redova istaknutih pravnika na predlog profesionalnih i strukovnih organizacija, kvalifikovanom većinom, koja bi podrazumevala kompromisno iznalaženje kandidata između vladajuće većine i opozicije.

5.2.4. Izbor sudija

Ustavom je ustanovljen Visoki savet sudstva kao telo koje bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije. Narodna skupština bira sudije pri prvom izboru, kada se biraju na tri godine na predlog Visokog saveta sudstva, a sledeći izbor, kad se sudije biraju na stalnu funkciju, je u nadležnosti isključivo Visokog saveta sudstva (čl. 147 Ustava).

Najveći problem je što procedura izbora i napredovanja sudija ne garantuje nezavisnost od drugih grana vlasti. Neophodne izmene Ustava trebalo bi da osiguraju da profesionalnost i integritet postanu glavni kriterijumi u procesu izbora sudija, a procedura transparentnija i zasnovana na vrednovanju prethodnog rada. Direktan rizik za nezavisnost pravosuđa predstavlja uloga Narodne skupštine u imenovanju i razrešenju sudija, predsednika sudova i predsednika Vrhovnog kasacionog suda, što je jedna od osnovnih primedbi iz Izveštaja o skriningu. Politički uticaj Narodne skupštine na pravosuđe proizlazi već iz sastava VSS koji je definisan članom 153 Ustava Republike Srbije, i iz načina izbora sudija koji je definisan članom 154 Ustava. Izveštaj o skriningu ističe da sastav VSS treba izmeniti na način da barem polovinu njegovih članova biraju sudije između sebe.

Trenutno u VSS, koji ima 11 članova, osam izbornih članova bira Narodna skupština. U njegov sastav ulaze i predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine kao članovi po položaju. Izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom i dva ugledna i istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta (čl. 153). Osim za članove po položaju, mandat članova VSS traje pet godina.

Iz ovog proizlazi da Narodna skupština ima dominantan uticaj jer ona imenuje osam od jedanaest njegovih članova, dok i članove po funkciji imenuje posredno jer su oni prethodno izabrani (ministar pravosuđa, predsednik Vrhovnog kasacionog suda, predsednik Odbora za pravosuđe).

U novembru 2016. godine održan je izbor za člana VSS iz reda sudija apelacionih sudova. Nakon sprovedenog izbora, većinu glasova osvojio je Aleksandar

Pantić, sudija Apelacionog suda u Nišu.[84] U toku izbornog procesa, dva kandidata su odustala od kandidature,[85] a prema saznanjima kandidatkinje Dragane Boljević, sudije Apelacionog suda u Beogradu, van propisanih procedura dan pre glasanja sudijama Apelacionog suda u Novom Sadu prosleđen je putem sudske internet mreže program kandidata Pantića što je navodilo na zaključak o implicitnom favorizovanju ovog kandidata.[86] Novi član VSS proveo je ceo radni vek u advokaturi, nakon čega je, u postupku opšteg izbora sudija 2009. godine, izabran za sudiju Apelacionog suda u Nišu.[87] Indikativan je stav ovog sudije o položaju pravosuđa i stanju u sudovima.[88]

Ustav je zadržao princip stalnosti sudijske funkcije, ali je uveo pravilo da se pre prvog izbora na stalnu sudijsku funkciju lice bira na tri godine, a po isteku tri godine vrši se ponovo izbor, ovaj put doživotno. Izveštaj o skriningu navodi da se ova odredba mora preispitati i da je ovo predugački probni period za kandidate za sudije.

Problemi koji su se javili prilikom opšteg izbora sudija, koji je omogućen Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava,[89] bili su predmet analize u izveštajima iz prethodnih godina. Ustavni sud je doneo čitav niz odluka kojima su kritike na račun postupka reizbora sudija u celini usvojene.[90] U 2012. godini kao posledice odluka Ustavnog suda u pravosudni sistem su vraćene sudije koje nisu bili reizabrane 2009. godine i to bez prethodno jasno ustanovljenih kriterijuma.

Zakonom o dopuni Zakona o sudijama[91] prema kome je uvedena odredba da rad sudija izabranih na period od tri godine po isteku ovog roka ne treba ocenjivati iako je obaveza ocenjivanja bila predviđena članom 52 Zakona o sudijama. Ova odredba je predviđala da će Visoki savet sudstva izabrati na stalnu sudijsku funkciju sudije koje su prvi put izabrane na sudijsku funkciju bez ocenjivanja.

---

84 Izveštaj Izborne komisije VSS dostupan je na: http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Preliminarni%20rezultati%20glasanja%20za%20clana%20VSS%20iz%20reda%20sudija%20apelacionih%20sudova.pdf.

85 Prema navodima iz medija, Miroslav Alimpić, sudija Apelacionog suda u Novom Sadu odustao je od kandidature s obzirom na činjenicu da je imenovan za predsednika Višeg suda u Šapcu, dok razlozi za odustanak drugog kandidata, Ilije Zindovića, sudije Apelacionog suda u Kragujevcu, nisu poznati. Detaljnije na: http://www.politika.rs/scc/clanak.

86 Pritužba sudije i odgovor predsednika Izborne komisije VSS dostupan je na: http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Prituzba%20Dragane%20Boljevic%20od%2001–11–2016%20i%20odgovor%20Izborne%20komisije%20VSS.pdf.

87 Radna biografija sudije dostupna je na sajtu VSS.

88 U programu prilikom kandidature za člana VSS sudija Pantić između ostalog navodi da je „stanje u sudovima veoma dobro i da je pravosuđe na[j]bolji i najsvetliji deo našeg društva“ i da je „izuzetnim radom i požrtvovanjem sudija, sudijskih pomoćika i zaposlednih u sudskoj administraciji naše pravosuđe [je] dovedeno u sasvim zavidnu situaciju“. Videti više na: http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Program%20sudije%20Aleksandra%20Pantica.pdf.

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

90 Vidi *Izveštaj 2012*, II.5.3.1.

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

Visoki savet sudstva usvojio je u 2014. godini Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, a u maju 2015. godine usvojene su izmene i dopune ovog dokumenta.[92] U 2016. godini usvojene su nove izmene i dopune Pravilnika.

Mada je Akcionim planom za Poglavlje 23 za poslednji kvartal 2015. godine predviđeno i donošenje Pravilnika o kriterijumima, merilima i postupku za ocenjivanje sudijskih pomoćnika koji obezbeđuje pravičan i transparentan sistem vrednovanja ovaj pravilnik usvojen je tek krajem marta 2016. godine, a počeo je da se primenjuje od 1. juna.

Na sednici Narodne skupštine 12. februara narodni poslanici izabrali su 43 sudije koji su prvi put stupili na sudijsku funkciju,[93] dok je u junu na sudijsku funkciju stupilo osam sudija.[94] U septembru je VSS raspisao konkurs za izbor još 58 sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju. Prilikom raspisivanja konkursa VSS nije predvideo polaganje ispita za utvrđivanje stručnosti i osposobljenost za obavljanje sudijske funkcije kako je propisano novim izmenama Zakona o sudijama.[95] S obzirom da je konkurs raspisan 2. i 9. septembra, a da je primena zakona počela 1. septembra, te da u trenutku raspisivanja konkursa VSS nije doneo Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira, konkurs za izbor sudija je poništen.[96] U oktobru je sudsku zakletvu položilo 60 sudija,[97] a u decembru je izabrano još dvoje sudija.[98]

VSS je u novembru usvojio Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira[99]

92 *Sl. glasnik RS*, 81/14, 142/14 i 41/15.

93 Izabrano je 29 sudija osnovnih sudova u Loznici, Aleksincu, Negotinu, Pirotu, Vranju, Kraljevu, Čačku, Priboju, Kruševcu, Prijepolju, Kragujevcu i Ivanjici i 14 sudija prekršajnih sudova u Šapcu, Zrenjaninu, Vranju, Nišu, Požarevcu, Kragujevcu i Gornjem Milanovcu, odluke Narodne skupštine dostupne su na sajtu Narodne skupštine RS.

94 Prvi put na sudijsku funkciju izabrane su četiri sudije Privrednog suda u Beogradu, dvoje sudija Osnovnog suda u Pančevu i dvoje sudija Prekršajnog suda u Pančevu. Više na: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/osam-novih-sudija-polozilo-zakletvu-u-skupstini_732113.html.

95 Kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti propisuje Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom, a stručnost i osposobljenost kandidata za sudiju koji se prvi put bira na sudijsku funkciju proverava se na ispitu koji organizuje Visoki savet sudstva (čl. 45, st. 6 i čl 45a, st. 1 Zakona o sudijama).

96 Videti više na sajtu VSS.

97 Tom prilikom prvi put su na sudisjku funkciju izabrane sudije osnovnih sudova u Lazarevcu, Obrenovcu, Velikoj Plani, Nišu, Kragujevcu, Kraljevu, Kuršumliji, Novom Pazaru i Čačku, zatim sudije Prvog osnovnog suda u Beogradu, Drugog osnovnog suda u Beogradu, Trećeg osnovnog suda u Beogradu, Privrednog suda u Zrenjaninu, Privrednog suda u Novom Sadu, Privrednog suda u Čačku, Upravnog suda, te prekršajnih sudova u Novom Pazaru i Čačku. Odluke dostupne na sajtu Narodne skupštine RS.

98 Odlukom Narodne skupštine od 16. decembra izabrani su sudije osnovnih sudova u Ubu i Gornjem Milanovcu. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2016/RS68–16.pdf.

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

i Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudije na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud i o kriterijumima za predlaganje kandidata za predsednika suda.[100] Odbredbama oba pravilnika propisana je mogućnost prisustva javnosti razgovorima koji Komisija VSS obavlja sa kandidatima i obaveza tonskog snimanja razgovora čime je obezbeđena preko potrebna transparentnost procesa usmenog dela provere stručnosti i osposobljenosti kandidata.[101] Sa druge strane, Pravilnikom za ocenu stručnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira uređeno je da je merilo za stručnost i osposobljenost kandidata koji se prvi put bira na sudijsku funkciju u osnovnom ili prekršajnom sudu, a koji je završio početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, završna ocena na početnoj obuci na Pravosudnoj akademiji, čime se u neravnopravan položaj stavljaju svi ostali kandidati.

5.2.5. Prestanak sudijske funkcije i disciplinski postupak

Ustav propisuje da sudiji funkcija prestaje na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova, razrešenjem i ako ne bude izabran na stalnu funkciju (čl. 148, st. 1 i čl. 57 Zakona o sudijama), a odluku donosi Visoki savet sudstva. Ustav ne predviđa razloge za razrešenje, već ostavlja da oni budu određeni zakonom, čime se umanjuje ustavna zaštita sudija. Zakon o sudijama predviđa razloge za razrešenje sudija i to: ako je osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, ako nestručno vrši funkciju ili zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja (čl. 62). Nestručnim se smatra nedovoljno uspešno vršenje sudijske funkcije, ako sudija dobije ocenu „ne zadovoljava“, shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija (čl. 63). Inicijativu za razrešenje može podneti svako lice. Postupak se pokreće predlogom predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije. Postojanje razloga za razrešenje utvrđuje Visoki savet sudstva (čl. 64). Ustav (čl. 151) i Zakon o sudijama (čl. 5) garantuju imunitet sudijama, te tako sudija ne može biti pozvan na odgovornost zbog iznetog mišljenja ili glasanja prilikom donošenja odluka, izuzev ako je reč o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije.

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.

100 *Ibid.*

101 Član 24 i član 16.

Prema podacima iz Godišnjeg izveštaja o radu Visokog saveta sudstva[102] koji je objavljen u martu 2016. godine, VSS je u 2015. godini odlučivao u 13 predmeta po žalbama koje su izjavljene na odluke Disciplinske komisije, u 7 slučajeva usvojio žalbu i preinačio rešenje Disciplinske komisije, dok je u 6 slučajeva odbio žalbu i potvrdio rešenje Disciplinske komisije. Odlučujući po izjavljenim žalbama, u četiri predmeta VSS je usvojio žalbu sudije i odbio predlog Disciplinskog tužioca za vođenje disciplinskog postupka, dok je u preostalih devet slučajeva utvrdio postojanje disciplinske odgovornosti sudije i izrekao disciplinske sankcije: javnu opomenu – u tri predmeta, umanjenje plate – u četiri predmeta, dok je u dva postupka po izjavljenim žalbama Visoki savet sudstva utvrdio izvršenje teškog disciplinskog prekršaja. U jednom predmetu je pokrenut postupak za razrešenje sudije, dok u drugom nije jer je reč o sudiji koja se nalazi na porodiljskom bolovanju.

VSS je u maju 2015. godine doneo Pravilnik o disciplinskom postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova[103] koji je zamenio Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti sudija. U novom Pravilniku su konkretnije definisane obaveze Disciplinskog tužioca i njegovih zamenika, kao i članova Disciplinske komisije. Pravilnikom je utvrđena i disciplinska odgovornost predsednika suda, što je novina u odnosu na prethodni Pravilnik.

5.2.6. Garancije nezavisnosti sudija

Ustav garantuje tzv. princip nepremestivosti sudije (čl. 150), a ovaj princip bio je dosledno sproveden u Zakonu o sudijama (čl. 2, st. 2 i čl. 18). Sudija može biti premešten ili upućen u drugi sud samo ako se s tim saglasi. Saglasnost se izuzetno ne traži ako sud za koji je izabran bude ukinut ili mu bude ukinut pretežni deo nadležnosti. Posle promene mreže sudova premeštanje sudija postalo je izvesno tako da su Izmenama i dopunama Zakona o sudijama ove odredbe precizirane tako što je propisano da sudija može biti premešten samo u sud istog stepena koji preuzima nadležnost ukinutog suda.[104]

Kao garantija nepristrasnosti suda, u pravu Srbije predviđeno je više razloga zbog kojih se sudija može izuzeti iz postupka. Izuzeće traži sam sudija, a mogu ga tražiti i stranke. O zahtevu za izuzeće odlučuje predsednik suda. Razlozi za izuzeće uglavnom se odnose na sukob interesa i predviđeni su procesnim zakonima. Ipak, Zakon o parničnom postupku pored konkretnih razloga za isključenje, predviđa u stavu 2 člana 37 i to da sudija ili sudija-porotnik može biti izuzet od sudijske dužnosti u određenom predmetu, ako postoje okolnosti koje izazivaju sumnju u njegovu nepristrasnost. Kako ZPP ne precizira o kojim okolnostima se radi, u praksi može doći do zloupotrebe ovog instituta.

---

102 Godišnji izveštaj o radu Visokog saveta sudstva dostupan je na: http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izvestaj%20o%20radu%20VSS%202015.pdf.

103 *Sl. glasnik RS*, 41/15.

104 Član 6.

Prema članu 22 Zakona o sudijama sudija nije dužan da predsedniku suda i drugim sudijama objašnjava svoja pravna shvatanja i činjenično stanje, osim u obrazloženju odluka ili ako to zakon posebno nalaže, čime se obezbeđuje međusobna nezavisnost sudija.

Zakon o sudijama propisuje da se predmeti dodeljuju isključivo na osnovu oznake i broja predmeta, prema redosledu koji se unapred utvrđuje za svaku kalendarsku godinu. Izričito se propisuje da redosled predmeta ne zavisi od ličnosti stranaka i okolnosti predmeta. Niko nema pravo da sudska veća obrazuje i predmete dodeljuje mimo rasporeda poslova i redosleda prijema (čl. 24). U skladu sa Sudskim poslovnikom, sudiji predmet može biti oduzet zbog disciplinskog prekršaja neopravdanog odugovlačenja postupka (čl. 25, st. 2).

Ne koriste svi sudovi u Srbiji automatizovani sistem dodele predmeta pošto se u nekim sudovima predmeti dodeljuju prema abecednom redu i godišnjem rasporedu koji donosi predsednik suda. Ovakva dodela predmeta posebno ugrožava nezavisnost sudova sa malim brojem sudija gde je vrlo lako predvideti kod kojeg sudije će doći predmet. To se posebno odnosi na situacije kada predsednik suda koristi svoja ovlašćenja da dodeli predmet mimo onoga što je odredio informatički sistem. Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa čitav set aktivnosti koji bi trebali da doprinesu unapređenju elektronskih sistema i softvera za vođenje predmeta u sudovima.

Na nezavisnost pravosuđa svakako utiče i finansijska zavisnost od drugih grana vlasti. Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno je da u drugom kvartalu 2016. godine vršenje budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde u potpunosti pređe na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, ali je odluka o prenošenju ovuh nadležnosti odložena za 1. januar 2018. godine.[105]

5.2.7. Ustavni položaj javnog tužilaštva u Srbiji

Ustav predviđa Javno tužilaštvo kao samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti.[106] Postoji 58 osnovnih i 25 viših javnih tužilaštava. Funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac sa svojim zamenicima koji postupaju po njegovim uputstvima. Strukturu državnog tužilaštva čine Republičko javno tužilaštvo, apelaciona, viša i osnovna javna tužilaštva.

Budući da je u stručnoj javnosti mnogo puta ukazivano na slabost ustavnih odredbi koje regulišu položaj javnih tužilaca u sistemu vlasti i nužnost izmene ovih odredbi u postupku revizije Ustava Srbije izrađena je analiza ustavnog položaja javnog tužilaštva u Republici Srbiji sa preporukama za njegovo unapređenje.[107] Jasno

105 Vidi I.5.2.1.

106 Članovi 156–165.

107 Analiza je nastala kao rezultat aktivnosti Beogradskog centra za ljudska prava koje je podržala Misija OEBS u Srbiji, a čiji su autori sudija Ustavnog suda Srbije, dr Bosa Nenadić, sudija Apelacionog suda u Beogradu, dr Miodrag Majić i zamenik Republičkog javnog tužioca,

je da je uloga tužilaštva veoma specifična, da je neophodno obezbediti samostalnost u radu ovog veoma važnog pravosudnog organa ali je takođe jasno da je način izbora na tužilačku funkciju taj koji obezbeđuje samostalnost garantovanu Ustavom (čl. 156).

Da bi se obezbedila samostalnost ovog organa mogao bi se promeniti način izbora i to tako što bi posle sprovedenog konkursa, na predlog Državnog veća tužilaca, Republičkog javnog tužioca (RJT) birala Narodna skupština dvotrećinskom većinom[108] ili tako što bi ga dvotrećinskom većinom biralo Državno veće tužilaca, stručno i nezavisno tužilačko telo.[109] Kada je reč o izboru javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, sporno je to što Vlada, koja ih predlaže nema obavezu da predloži kandidata s liste koga je DVT ocenilo kao najkvalitetnijeg, nije u obavezi ni da obrazloži čime se rukovodila ukoliko predloži nižerangiranog kandidata, tako da se proces ocenjivanja kandidata od strane DVT relativizuje, a uloga ovog tela u procesu izbora obesmišljava. Ovo bi se moglo ispraviti ako bi se izbor javnih tužilaca u celosti preneo u nadležnost DVT.

U cilju izbegavanja velikog uticaja zakonodavne vlasti na rad tužilaštva moglo bi se prihvatiti rešenje po kome bi mandat RJT bio duži od mandata Narodne skupštine i Vlade[110] dok bi sadašnje ustavno rešenje o mogućnosti reizbora RJT trebalo ukinuti. Razloge za prestanak mandata RJT pre isteka perioda na koji je izabran, a posebno razloge za razrešenje trebalo bi utvrditi Ustavom i zakonom.[111]

Budući da bi ova rešenja omogućila veći uticaj DVT na izbor, reizbor i razrešenje tužilaca, neophodno je usvojiti rešenje kojim se minimalizuje, i ako je moguće i potpuno isključi, politički uticaj unutar DVT. To bi značilo da se iz DVT isključe ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, a da se umesto njih izaberu istaknuti pravni stručnjaci, a da članove iz reda tužilaca biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca na neposrednim izborima, tajnim glasanjem i na osnovu preciznih kriterijuma.[112]

---

dr Goran Ilić. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2016/12/Analiza-ustavnog-polozaja-book.pdf.

108 Prema sadašnjem rešenju predlaganje kandidata za RJT je u nadležnosti Vlade, pa bi se na ovaj način smanjio i ograničio uticaj političke većine na izbor najvišeg nosioca javnotužilačke funkcije.

109 Argumentacija za ovo mišljenje bazirana je na činjenici da u zemljama gde je korupcija jaka i bliska vlasti, celokupno javno tužilaštvo na čelu s glavnim tužiocem ne može i ne sme biti ni pod kakvim uticajem političkih tela, što vlada i parlament nesporno jesu.

110 Prema jednom mišljenju dužina mandata u trajanju od šest godina prihvatljiva je i ne bi je trebalo menjati. Prema drugom mišljenju, mandat RJT trebalo bi produžiti na ukupno devet godina.

111 Ovo rešenje isključilo bi mogućnost zakonodavca, odnosno političke većine u Narodnoj skupštini da samostalno utvrdi uslove i razloge za prestanak javnotužilačke funkcije, a pre svega za razrešenje, čime bi se uklonila nesporna mogućnost uticaja političke vlasti na obavljanje javnotužilačkih poslova kroz menjanje i širenje uslova za prestanak mandata RJT.

112 Predlog je da RJT bude član po položaju, šest članova iz redova javnog tužilaštva, dva iz redova advokata i dva profesora koji su istaknuti pravnici s najmanje 15 godina iskustva u struci, a

Ustavne odredbe predviđaju samostalnost tužilaštva, ali ne govore o njegovoj nezavisnosti. Možda bi u procesu izmene ustavnog položaja ovog pravosudnog organa trebalo razmisliti o mogućnosti približavanju položaja tužilaštva i sudstva budući da je izmenama krivičnoprocesnog sistema iz 2011. godine uloga tužilaštva takva da, u određenim segmentima, podrazumeva i vršenje nekih procesnih radnji koji javne tužioce *de facto* približava vršenju sudske vlasti. Povećanje nadležnosti i odgovornosti javnog tužioca i preuzimanje jednog dela nadležnosti koja je ranije bila rezervisana za sudove, prema zagovornicima ovakvog rešenja, razlog su i za obezbeđivanje većeg stepena nezavisnosti ovog organa.[113] Zagovornici ovakvog rešenja mišljenja su da je opasno, s jedne strane, javnom tužilaštvu poveravati sve veća procesna ovlašćenja i mogućnost šireg zadiranja u prava i slobode pojedinca, a sa druge strane i dalje ga držati u stanju zavisnosti od organa političke vlasti, ali i u postojećim uslovima izrazito strogog hijerarhijskog unutrašnjeg uređenja.

Postoje i argumenti protiv ovakvog rešenja i zasnivaju se na stavu da bi svako pojednostavljeno i ishitreno izjednačavanje položaja tužilaštva i suda, osim konceptualne neutemeljenosti, moglo, posebno u domaćim uslovima, imati i negativne posledice kada je reč o ulozi suda i njegovoj nezavisnosti.

Odnos javnog tužilaštva i policije takođe je neophodno bliže urediti kako bi se obezbedio efikasniji rad tužilaca. Javni tužilac može naložiti policiji da preduzima određene radnje radi otkrivanja krivičnih dela i pronalaženja osumnjičenih a policija je dužna da izvrši nalog javnog tužioca i da ga o preduzetim radnjama redovno obaveštava.[114] Međutim, ovlašćenja javnog tužioca, ne omogućavaju u dovoljnoj meri njegovo puno vršenje rukovodeće funkcije u početnim fazama postupka, a tužilac nema dovoljno mehanizama da utiče na rad policije.

Kao poseban deo analiziran je odnos javnog tužilaštva i policije. Analizom je prepoznato da navedena ovlašćenja javnog tužioca ne omogućavaju u dovoljnoj meri njegovo puno vršenje rukovodeće funkcije u početnim fazama postupka.[115] Uloga tužioca bi ojačala ako bi određeni delovi kriminalističke policije bili pripojeni javnom tužilaštvu, odnosno formiranjem pravosudne policije koja bi trebalo da

birala bi ih Narodna skupština dvotrećinskom većinom. Prema drugom rešenju koje se predlaže u analizi ova četiri člana birala bi Advokatska komora Srbije (dva člana) i Konferencija pravnih fakulteta Srbije (dva člana).

113 Tužilac samostalno odlučuje o pokretanju istrage i odlaganju krivičnog gonjenja. Smanjena je mogućnost kontrole odbačaja krivične prijave i odustanka tužioca od gonjenja od strane oštećenog. Pored toga, tužilac može da sklapa sporazum sa okrivljenim, kojima se, iako ovi prolaze kontrolu suda, suštinski definiše konačni ishod postupka.

114 Javni tužilac je ovlašćen da u toku predistražnog postupka od policije preuzme vršenje radnje koju je policija na osnovu zakona samostalno preduzela (čl. 285).

115 Javni tužilac može u slučaju nepostupanja policije da o tome odmah obavesti starešinu koji rukovodi organom, a po potrebi i nadležnog ministra, Vladu ili nadležno radno telo Narodne skupštine. Ukoliko policija ne postupi po zahtevu javnog tužioca u roku od 24 sata od kada su obavešteni starešina koji rukovodi organom odnosno nadležni ministar, radno telo skupštine ili Vlada, tužilac može da zahteva pokretanja disciplinskog postupka protiv lica za koje smatra da je odgovorno za nepostupanje.

postane posebna organizaciona jedinica pod nadležnošću Ministarstva pravde. Osim toga mogao bi se primeniti i model istražitelja, službenog lica javnog tužilaštva sa određenim policijskim ovlašćenjima. Sa druge strane, trebalo bi razmotriti mogućnost ovlašćivanja javnog tužioca da vodi (a ne samo inicira) disciplinski postupak protiv službenika policije koji odbije da postupi po nalogu, kao i da stvarno i efektivno utiče na kadrovska pitanja u Ministarstvu unutrašnjih poslova.[116]

5.2.8. Izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Ustavom je ustanovljeno Državno veće tužilaštva kao jedno od tela nadležnih za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (čl. 147 Ustava).

Izbor tužilaca regulisan je članom 74 Zakona o javnom tužilaštvu.[117] Javnog tužioca na predlog Vlade bira Narodna skupština. Vlada predlaže skupštini jednog ili više kandidata sa liste kandidata koje utvrđuje DVT, dok DVT prethodno dostavlja Vladi listu jednog ili više kandidata za izbor. U slučaju da DVT predloži Vladi samo jednog kandidata, Vlada može vratiti predlog. Zamenike javnih tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju na predlog DVT bira Narodna skupština, dok zamenike javnih tužilaca na trajno obavljanje funkcije bira DVT (čl. 159, st. 5–8).

Prilikom utvrđivanja liste kandidata DVT utvrđuje stručnost, osposobljenost i dostojnost kandidata. Postupak i način provere svojstava kandidata uređeni su Pravilnikom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije.[118] Stepen ispunjenosti uslova kandidata utvrđuje se na osnovu vrednovanja stručnosti i osposobljenosti kandidata, predstavljanja programa organizacije i unapređenja rada javnog tužilaštva i rezultata pisanog testa. Test koji ne polažu kandidati nosioci javnotužilačke funkcije i sudije.

Odredbe glave II Pravilnika koje se odnose na kriterijume i merila za predlaganje kandidata za prvi izbor zamenika javnog tužioca prestale su da važe 1. oktobra 2016. godine, danom stupanja na snagu Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira.[119]

Do kraja novembra 2016. godine nisu izabrani javni tužioci osnovnih i viših javnih tužilaštava koji nisu izabrani u prethodnoj 2015. godini.[120] U septembru

116 Prilikom razmatranja konkretnog rešenja mogao bi poslužiti model koji trenutno postoji kada je reč o tužilaštvima posebne nadležnosti, gde se postupak postavljanja i razrešenja starešine službe ne može obaviti bez pribavljenog mišljenja javnog tužioca.

117 *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – odluka US, 121/12, 101/13, 111/14 – odluka US, 117/14 i 106/15.

118 *Sl. glasnik RS*, 43/15.

119 *Sl. glasnik RS*, 80/16.

120 Nakon raspisivanja konkursa za izbor ukupno 85 javnih tužilaca u osnovnim, višim i tužilaštvima posebne nadležnosi, DVT je bez navođenja pravnog osnova u septembru 2015. godine dostavio Vladi za postupak predlaganja i izbora jedinstvenu listu kandidata za izbor na funkciju javnih tužilaca u svega 55 javnih tužilaštava. Obrazloženje zašto je sa jedinstvene liste izostav-

2016. DVT je dostavilo Vladi listu kandidata za izbor javnih tužilaca u 25 osnovnih i viših tužilaštava kao i Tužioca za ratne zločine i uputilo dopis sa molbom da se ova lista razmotri na prvoj narednoj sednici Vlade.[121]

Poražavajuće zvuči podatak da Narodna skupština dve godine nije izabrala Tužioca za ratne zločine. Nakon što nijedan od kandidata i kandidatkinja nije dobio potrebnu većinu narodnih poslanika prilikom glasanja u decembru 2015. godine, u 2016. godini Narodna skupština nije ni birala kandidata. Naime, u junu 2016. kandidati za izbor Tužioca za ratne zločine predstavili su svoje programe Komisiji za sastavljanje i vrednovanje pisanog testa i vrednovanje programa organizacije i unapređenja rada javnog tužilaštva Državnog veća tužilaca (u daljem tekstu: Komisija). Nakon predstavljanja programa kandidata Komisija ih je vrednovala u skladu s članom 20 Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije (u daljem tekstu: Pravilnik).[122] Tako je program kandidata Milorada Trošića vrednovan sa 9.2 boda, Đorđa Ostojića sa 10.8, Dejana Terzića sa 11.6, Milana Petrovića sa 13.6, a program kandidatkinje Snežane Stanojković sa 19.6 bodova. Stručna javnost je izrazila zabrinutost povodom rezultata ocenjivanja kandidata.[123]

U oktobru je zakletvu položilo 22 zamenika javnih tužilaca koji su prvi put stupili na javnotužilačku funkciju.[124] Državno veće tužilaca je u maju ove godine formiralo radno tela za utvrđivanje realnih potreba javnih tužilaštava u Srbiji koje je

---

ljeno 30 kandidata izostalo je, a tim povodom reagovalo je i Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije (Udruženje tužilaca Srbije). Vidi *Izveštaj 2015*, III.2.5.

121 Vidi: http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1249:ko-koci-izbor-tuzilaca&catid=65:press-clipping&Itemid=732.

122 *Sl. glasnik RS*, 43/15.

123 Naime, programom kandidatkinje Stanojković predviđena je šira primena instituta suđenja u odsustvu. Iako je ovaj krivično-pravni institut propisan važećim Zakonikom o krivičnom postupku, široka primena ovog instituta bila bi protivna Rezoluciji Komiteta ministara Saveta Evrope (75)11 o kriterijumima za postupke koji se vode u odsustvu optuženog kojom se državama članicama preporučuje da se optuženom, ukoliko je moguće, ne sme suditi u odsustvu već da mu se sudi u drugoj državi. S druge strane, u važećoj Nacionalnoj strategiji za procesuiranje ratnih zločina u RS za period od 2016. do 2020. godine, usvojenoj februara 2016. u tački 1 posebnog dela Strategije koja se odnosi na povećanje efikasnosti postupaka za ratne zločine pred organima RS, navedeno je da Vlada RS pruža punu podršku praksi izbegavanja suđenja u odsustvu, a jedan od kriterijuma za određivanje prioritetnih predmeta za procesuiranje jeste i dostupnost dokaza, dostupnost osumnjičenog/osumnjičenih, svedoka i žrtava pri čemu se napominje da bi tužilac trebalo da ima u vidu potrebu očuvanja dobrosusedskih odnosa sa drugim državama i regionalnu stabilnost u celini, a na osnovu saznanja o tome da li se protiv istog lica za iste ili slične radnje već vodi krivični postupak u regionu ili je isto lice već osuđeno. S obzirom da se primena navedenog instituta odnosi na procesuiranje pre svega državljana Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine, uvođenje ove prakse otežalo bi saradnju tužilačkih organa, a dugoročno i negativno uticalo na odnose ovih zemalja što bi moglo usporiti, ako ne i zaustaviti proces pristupanja Srbije članstvu u EU.

124 Odlukom Narodne skupštine od 7. oktobra 2016. godine izabrani su zamenici javnog tužioca u Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu, Drugom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu, Trećem osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu, osnovnim javnim tužilaštvima u

sačinilo Analizu potrebnog broja zamenika javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Srbiji.[125] Prema postojećoj sistematizaciji utvrđenoj 2009. i delimično izmenjenoj 2012, 2013. i 2015. godine, u Srbiji je predviđeno ukupno 741 mesto javnotužilačkih zamenika.[126] Prema navodima iz analize, stupanjem na snagu novog ZKP 2013. godine i prenošenjem celokupnog postupka istrage u nadležnost javnog tužilaštva, obim tužilačkog posla značajno je povećan. Već na samom početku primene ZKP uočeno je da je obim posla nesavladiv, a poseban problem predstavljao je veliki broj nezavršenih istraga koje su iz sudova vraćene u tužilaštva, što je dovelo do dvostrukog uvećanja broja predmeta u većini tužilaštava.[127] Povećan obim posla i povećanje broja predmeta nije bilo praćeno izmenom sistematizacije i povećanjem broja tužilaca.

Poseban problem predstavlja činjenica da ni mesta predviđena postojećom sistematizacijom – koja nije usklađena s novom ulogom i novim nadležnostima javnih tužilaca – nisu popunjena, pa u ovom momentu u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji nedostaje 114 zamenika javnih tužilaca.[128] Analizom je između ostalog utvđeno i da postoji značajna opterećenost velikim brojem predmeta u radu, pa tako u 53% osnovnih javnih tužilaštava javnotužilački zamenici imaju ukupno preko 1.000 predmeta u radu. Da bi se trenutno zabrinjavajuće stanje tužilaštava u Srbiji popravilo i obezbedili pristojni uslovi za rad tužilaca potrebno je izmeniti Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, pravilnike koji se odnose na javnotužilačku upravu i određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu i povećati broj tužilačkih pomoćnika u tužilaštvima sa velikim brojem starih predmeta. Takođe je nužno donošenje programa rešavanja starih predmeta, upućivanje i premeštaj javnotužilačkih zamenika, popunjavanje utvrđene i usvajanje nove, proširene sistematizacije zamenika javnih tužilaca. Najhitnije je potrebno popuniti 36 i proširiti 58 mesta u osnovnim i višim javnim tužilaštvima u Srbiji.

5.2.9. Pritisci na pravosuđe

U skladu sa aktivnostima predviđenim u Akcionom planu za Poglavlje 23 Visoki savet sudstva je u oktobru doneo Odluku o dopunama Poslovnika o radu

Bečeju, Brusu, Raški, Čačku, Gornjem Milanovcu i Lebanu. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2016/RS36–16.pdf.

125 Tekst analize dostupan je na: http://www.uts.org.rs/images/2016/analiza.dvt.doc.

126 Od ukupnog broja, 442 su mesta zamenika javnog tužioca u 58 osnovnih javnih tužilaštava, 183 mesta zamenika javnog tužioca u 25 viših javnih tužilaštava, 68 mesta zamenika javnog tužioca u 4 apelaciona javna tužilaštva, 15 mesta zamenika javnog tužioca u Republičkom javnom tužilaštvu, 25 mesta zamenika javnog tužioca u Tužilaštvu za organizovani kriminal i 8 mesta zamenika javnih tužilaca u Tužilaštvu za ratne zločine.

127 Prema podacima iz analize, samo u osnovna javna tužilaštva iz sudova je preneto preko 38.000 predmeta.

128 U osnovnim javnim tužilaštvima nije popunjeno ukupno 71 mesto, u višim javnima tužilaštvima 9 mesta, u apelacionim javnim tužilaštvima 14 mesta, u Tužilaštvu za organizovani kriminal 13 mesta, u Tužilaštvu za ratne zločine 3 mesta i u Republičkom javnom tužilaštvu 4 zamenička mesta.

Visokog saveta sudstva[129] kojom je propisana procedura javnog reagovanja VSS u slučajevima političkog uticaja na rad sudstva. Prema dopunjenoj odredbi Poslovnika, sudija koji smatra da postoji politički uticaj na njegov rad može se pismeno obratiti Visokom savetu sudstva, a predsednik Saveta po sopstvenoj inicijativi, na člana VSS ili na osnovu obraćanja sudije koji smatra da pritisak postoji saziva sednicu Saveta na kojoj će se razmatrati postojanje političkog uticaja na rad sudstva. Sednica se saziva bez odlaganja, a predsednik unapred utvrđuje dnevni red sednice na kojoj se razmatra postojanje političkog uticaja na rad sudstva, pri čemu se o tako utvrđenom dnevnom redu ne glasa niti se on može menjati. Sedinica se može održati i bez prisutne većina članova Saveta, u kom slučaju odsutni članovi glasaju putem telefona, e-maila ili telefaksa. Nakon održane sednice, Savet je dužan da održi konferenciju za novinare, izda saopštenje sredstvima javnog informisanja ili objavi na internet stranici VSS o zaključku sa sednice.

Na uticaj politike na pravosuđe godinama upozoravaju strukovna udruženja, udruženja građana i mediji. Međutim, i pored veoma čestih izjava pojedinaca na vlasti da ne žele da se mešaju u rad pravosudnih organa i ove godine bilo je mnogo slučajeva kada su predstavnici vlasti na raznim nivoima, na posredan, a često i direktan način, komentarisali pojedine događaje na način koji se može tumačiti kao pritisak na sudove i tužilaštva.

Prema istraživanju Društva sudija u kome je učestvovalo 1.585 sudija, skoro polovina ispitanika trpi pritiske vlasti. Naime, pritisak da donese određenu odluku doživelo je čak 44 odsto sudija. Iako istraživanje pokazuje da su najčešći načini pritiska zahtevi za bržim rešavanjem predmeta, ipak sudije su se izjasnile da pritiske vrše i političari i najčešće preko predstavnika sudske vlasti i predsednika sudova. Mnogi misle da u javnosti postoji opšti pritisak na sudije, ali je zabrinjavajuće da čak 27 odsto smatra da ih, direktno ili indirektno, pritiskaju nosioci vlasti, 22 odsto da to čini predsednik suda a 8 odsto da pritisak dolazi od kolega.

Takođe zabrinjava podatak da manje od četvrtine sudija zna kako da se zaštiti od pritisaka a više od petine nije potražilo zaštitu jer smatraju da ona nije dovoljna ili su se plašili da to učine. Sudije se žale i na niske plate, česte promene zakona i njihovu neusklađenost, nedostatak edukacija, lošu mrežu sudova i pogrešno sprovedene racionalizacije pravosuđa.[130]

Integritet i nezavisnost pravosuđa često se dovodi u pitanje i nepromišljenim, ponekad i nezakonitim postupcima predstavnika izvršne vlasti. Najave hapšenja, ishoda suđenja, kršenja pretpostavke nevinosti, samo su deo uobičajene prakse. Ovakvo ponašanje političara ruši slabo poverenje građana u pravosuđe i stvara utisak zavisnosti pravosuđa od izvršne vlasti. U 2016. godini zabeleženo je dosta slučajeva

129 *Sl. glasnik RS,* 91/16. Tekst odluke dostupan je na: http://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/101116-odluka_o_dopuni_poslovnika_o_radu_visokog_saveta_sudstva.html.

130 Više o ovome vidi na: http://rs.n1info.com/a224708/Vesti/Vesti/Sudije-tvrde-Politicari-izvor-najjacih-pritisaka.html i http://www.mc.rs/predstavljanje-rezultata-istrazivanja-u-okviru-projekta.4.html?eventId=10423.

povrede jemstva sudijske nezavisnosti od kojih su neki izazavli veliku pažnju javnosti i kritike stručne javnosti.

Međutim, Visoki savet sudstva ne reaguje uvek na način kako se očekuje od tog vrhovnog sudskog organa, koji bi trebao da zaštiti nezavisnost sudijske funkcije. To se može ilustrovati slučajem sudije Posebnog odeljenja za organizovani kriminal Aleksandra Trešnjeva, kada ga je predsednik Višeg suda u Beogradu, Aleksandar Stepanović, 16. juna rešenjem izuzeo iz sudskog veća u krivičnom predmetu K-Po1 36/2015. Kao razlog za izuzeće navedeno je članstvo sudije Trešnjeva u nevladinoj organizaciji Centar za pravna istraživanja – CEPRIS, čiji je član takođe i advokat Vladimir Beljanski, koji je branilac optuženog u sudskom postupku gde je član sudećeg veća sudija Trešnjev, dok je predsednik organizacije otac advokata Beljanskog, advokat Slobodan Beljanski.[131] Predsednik suda našao je u rešenju da ove okolnosti izazivaju sumnju u nepristrasnost sudije Trešnjeva. Sudija Trešnjev uložio je prigovor na ovo rešenje koji je odbijen.[132] Predsednik suda se obratio Visokom savetu sudstva za mišljenje o tome da li je sudijska funkcija sudije Trešnejva spojiva sa članstvom u CEPRIS.[133] Istovremeno, sudija Trešnjev uputio je VSS pritužbu zbog povrede prava na obavljanje sudijske dužnosti, prava na održavanje poverenja u sudijsku nezavisnost i nepristrasnost, prava na udruživanje,[134] prava na raspodelu predmeta slučajem i prava da se bude obavešten o odluci od značaja za postupanje.[135]

Predsednik Visokog saveta sudstva, Dragomir Milojević, sazvao je 1. jula redovnu sednicu i predložio dnevni red sa 12 tačaka, a u tački 10 predložio odlučivanje o spojivosti sudijske funkcije sa članstvom u NVO CEPRIS. VSS je odlukom od 13. septembra 2016. godine odbacio pritužbu sudije oglasivši se nenadležnim da odlučuje po pritužbi.[136] Istog dana VSS uputio je dopis predsedniku suda sa obaveštenjem da je utvrđeno da je VSS nenadležan da daje mišljenje da li je neka služba ili posao spojiv sa vršenjem sudske funkcije u konkretnom slučaju.[137]

---

131 Prema Statutu CEPRIS je nezavisna, dobrovoljna, nedobitna, nevladina organizacija za istraživanje, izučavanje i unapređenje pravosuđa u demokratskom društvu zasnovanom na vladavini prava i podeli vlasti, osnovana sa ciljem stvaranja uslova za nezavisan ili samostalan status i stručan, nepristrasan i efikasan rad pravosuđa u otvorenom demokratskom društvu, zasnovanom na načelima vladavine prava i podele vlasti. CEPRIS izučava sadržaj i primenu propisa iz oblasti pravosuđa, istražuje probleme koji se pojavljuju u pravosudnoj praksi i predlaže i preduzima mere za njihovo otklanjanje.

132 Prigovor je dostupan na: http://www.cepris.org/wp-content/uploads/2016/07/prigovor.pdf. Rešenje kojim je prigovor odbijen dostupan na: http://www.cepris.org/wp-content/uploads/2016/07/resenje-2.pdf.

133 Dostupno na: http://www.cepris.org/wp-content/uploads/2016/09/Inicijativa-2.pdf.

134 Ustav Srbije jemči slobodu udruživanja i postavlja granice sudijama zabranjujući im članstvo u političkim strankama i prepuštajući da se zakonom urede koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa sudijskom funkcijom (čl. 55 i čl. 152). Zakon o sudijama ovlašćuje sudije da se udružuju u strukovna udruženja radi zaštite svojih interesa i očuvanja nezavisnosti i samostalnosti u radu (čl. 7).

135 Tekst pritužbe dostupan na: http://www.cepris.org/wp-content/uploads/2016/07/prituzba.pdf.

136 Odluka VSS dostupna na: http://www.cepris.org/.

137 *Ibid.*

Sama činjenica članstva sudija i advokata u strukovnom udruženju koje ima za cilj unapređenje položaja i rada sudstva ne može i ne sme biti tumačena kao okolnost koja izaziva sumnju u nepristrasnost sudije. Nedopustivo je tumačenje koje strukovna udruženja iz Zakona o sudijama svodi na udruženja sastavljenih samo od sudija i teza da „nije moguće da se sud i advokatura ili sud i javna tužilaštva zajedno zalažu za nepristrasnost, nezavisnost i samostalnost u radu suda i sudija" neodrživa je i najblaže rečeno vređa ugled tužilaštva i advokature. Dodatno je zbunjivala činjenica da se udruženje građana CEPRIS ni po čemu ne razlikuje od drugih strukovnih udruženja koja u svom članstvu imaju osim sudija, advokate i tužioce (npr. Udruženje pravnika Srbije ili Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu).

Suđenje po tužbi za klevetu ministra unutrašnjih poslova, Nebojše Stefanovića, protiv novinara nedeljnika *NIN*,[138] zakazano za 29. novembar takođe je izazvalo sumnje u uticaj politike na pravosudne organe pošto se isped zgrade Višeg suda u Beogradu okupio veliki broj ljudi koji su dočekali ministra s glasnim ovacijama. Ispred suda su bili i najviši gradski funkcioneri, gradonačelnik Beograda, Siniša Mali i gradski menadžer, Goran Vesić, državna sekretarka MUP Jana Ljubičić. Povodom istog događaja protestovala je manja grupa aktivista koji su tom prilikom fizički napadnuti.[139] Ovakvim postupcima, masovnim okupljanjima građana u cilju podrške političara člana izvršne vlasti u svojstvu tužilačke strane koga javno podržavaju najviši gradski i republički funkcioneri nikako ne doprinosi atmosferi u kojoj sudije mogu da sude nepristrasno i predstavljaju očigledne pritiske na sudsku vlast.[140]

5.2.10. Suspenzija pravne države i pravnog poretka Republike Srbije – Slučaj Savamala[141]

U ranim jutarnjim časovima 25. aprila 2016. godine, u noći nakon održanih parlamentarnih izbora u Savamali, delu Beograda gde se nalazi gradilište „Beograda na vodi"[142] organizovana, motorizovana grupa više desetina lica u crnim uni-

138 Na naslovnoj strani nedeljnika *NIN* od 16. juna Nebojša Stefanović je označen kao „glavni fantom iz Savamale" a u tekstu o ovom slučaju navedeno je da je rušenje u Savamali uključivalo više državnih i nedržavnih struktura i više nivoa vlasti po vertikali, odakle je odgovornost gradske vlasti nesporna, ali ne i dovoljna s obzirom da takav posao nije bio moguć bez znanja i pomoći ministra policije.

139 Sena Todorović, „Ministar bez lične karte", *Danas*, http://www.danas.rs/licni_stavovi/licni_stavovi.1148.html?news_id=333498&title=Ministar+bez+li%C4%8Dne+karte.

140 Više o ovome u II.8.7.

141 O povredi prava na imovinu u slučaju Savamala vidi više u: II.12.4.

142 U pitanju je kvart koji uokviruju ulice Hercegovačka, Braće Krsmanović, Travnička i Mostarska i koji se najvećim delom nalazi unutar takozvane „površine pilot-nepokretnosti", koja je definisana Ugovorom o zajedničkom ulaganju u projekat „Beograd na vodi" potpisanim u aprilu 2015, kojim se Republika Srbija obavezala da izvrši „pravno i fizičko raščišćavanje" površine

formama sa fantomkama, opremljena teleskopskim palicama i snažnim baterijskim lampama, koristeći tešku mehanizaciju i bagere preuzela je faktičku vlast nad ovim delom grada. U Hercegovačkoj ulici koju su blokirale dve radne mašine, navedena lica su primenom fizičke sile i pretnjom izvlačili građane koji su se zatekli u objektima i vozilima u ovom prostoru, oduzeli im lična sredstva komunikacije, ograničili njihovo kretanje, pretresali vozila i objekte, odneli dva pištolja i lovačku pušku koje su zatekli u jednoj kancelariji, odneli video zapise sa kamera za obezbeđenje, pretili zatečenim građanima da nikome ne kažu šta se desilo, a sve u cilju raščišćavanja predmetnog prostora od ljudi nakon čega su uz pomoć mehanizacije srušili više objekata i nakon dva sata napustili prostor.

Više građana je pozvalo dežurnu službu Policijske uprave za Grad Beograd, neki su i otišli do Policijske stanice Savski venac i prijavili događaje koji imaju obeležja krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti. Jedanaest dana kasnije, 5. maja 2016. godine, Više javno tužilaštvo u Beogradu naložilo je policiji da istraži slučaj rušenja objekata u Savamali i dostavi tužilaštvu izveštaj o utvrđenim činjenicama, a ubrzo nakon ovog naloga na teren je izašla mehanizacija Beograd puta i Gradske čistoće da, po rešenju Komunalne policije, raščisti šut koji je ostao nakon rušenja. Više javno tužilaštvo se 11. maja obratilo javnosti sa informacijom da je predistražni postupak u toku, a 14. maja zatražilo od unutrašnje kontrole policije da izvrši provere u vezi sa događajima u Hercegovačkoj ulici i učešća policijskih službenika u njima. Slobodan Tanasković čuvar jednog od objekata u Hercegovačkoj ulici koji je bio svedok rušenja u Savamali i koga su maskirani napadači vezali, oduzeli mu mobilni telefon i lična dokumenta, preminuo je 24. maja u Vojnomedicinskoj akademiji.[143]

Po pritužbi velikog broja građana Zaštitnik građana sproveo je postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova i utvrdio da Policijska uprava za Grad Beograd MUP nije blagovremeno i efikasno postupala po prijavama građana da je organizovana grupa lica, učinila niz krivičnih dela, pritom kršeći i pravo oštećenih građana na zakonit i pravilan rad organa javne vlasti nadležnog da ostvaruje i unapređuje bezbednost građana i imovine, pruža podršku vladavini prava i obezbeđuje ostvarivanje ustavom i zakonom utvrđenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Umesto da hitno preduzmu sve zakonske dužnosti i obaveze, operateri dežurne službe Policijske uprave za Grad Beograd nakon konsultacije sa nadređenima, upućivali su građane da se obrate Komunalnoj policiji i drugim nenadležnim organima gradske uprave. Policijska stanica Savski venac vratila je jedno oštećeno lice na lice mesta sa patrolom koja nije obavila redovne i potrebne policijske poslove i zadatke. Kako je utvrđeno u izveštaju Zaštitnika građana, navedeni propusti u radu organa i službenika policije organizovani su i

pilot-nepokretnosti do 30. juna 2016. godine. Videti više na: http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1393732.

143 „Preminuo čuvar iz Hercegovačke“, *Danas*. Dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/preminuo_cuvar_iz_hercegovacke_.55.html?news_id=321159.

sprovedeni u okviru ranije pripremljenog plana i izdatih naloga. Policijski službenici i starešine, uključujući načelnika Policijske uprave za Grad Beograd i vršioca dužnosti direktora policije, nisu znali ili nisu smeli da saopšte Zaštitniku građana identitet nalogodavca.[144]

Tek nakon mesec dana od podnošenja zahteva za obezbeđenje dokaza koje je podnelo preduzeće Iskra d.o.o. zbog rušenja objekata ovog preduzeća, Privredni sud je odobrio zahtev. U međuvremenu gradske komunalne službe su u najvećem delu raščistile teren.[145] Tužilaštvo je 8. maja obavestilo javnost da nema novih saznanja, a predsednik Vlade Srbije je na konferenciji za novinare, održanoj nekoliko sati kasnije, izjavio da su za rušenje objekata u Savamali odgovorni najviši organi gradske vlasti u Beogradu.[146]

Budući da je bespravno rušenje objekata uznemirilo javnost u Srbiji, zatražena je informacija od Višeg javnog tužilaštva u Beogradu ko je postupajući tužilac. Informacija je dobijena tek posle intervencije Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.[147] Postupajuća zamenica tužioca je u četiri navrata uputila policiji zahtev za prikupljanje obaveštenja u vezi sa kritičnim događajem, a nakon pet i po meseci od kritičnog događaja tužilaštvo je poslalo urgenciju za postupanje po podnetim zahtevima.[148]

Postupak u kome je nepoznata grupa ljudi preuzela faktičku vlast nad delom Beograda i na delu teritorije ove zemlje suspendovala važenje Ustava i zakona Srbije i zavela nova pravila preteća po bezbednost i ličnu svojinu građana, do kraja 2016. godine ostao je u predistražnoj fazi.[149]

---

144 Akt broj 13–32–2147/2016 od 9. maja 2016. godine. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/article/4723/savamala.pdf.

145 „Privredni sud odobrio veštačenje za Hercegovačku“, *Danas*. Dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/privredni_sud_odobrio_vestacenje_za_hercegovacku_.55.html?news_id=321070.

146 Činjenica da najviši predstavnik izvšne vlasti izjavljuje da poseduje saznanja o kojima obaveštava javnost istog dana kada javnotužilački organ kao jedini ovlašćen da vodi i kontroliše istragu u ovom postupku izajvljuje da nikakvih novih saznanja u konkretnom krivičnom predmetu nema, dovoljno ilustruje odnos organa izvršne vlasti i pravosudnih organa. Predsednik Vlade je na toj konferenciji za štampu takođe izjavio da je siguran da je motiv lica odgovornih za rušenje bio najčistiji s obzirom da su želeli da obezbede mnogo lepši prostor – nakon čega samoinicijativno optužuje i presuđuje – da su vlasnici srušenih objekata kriminalci koji su protivzakonito postupali zloupotrebljavajući prostor za bespravnu gradnju.

147 Predmet je u Višem javnom tužilaštvu zaveden pod brojem KTN-60/16 a postupajući tužilac je zamenik javnog tužioca Sanja Đurić. Videti više na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=10&dd=05&nav_category=12&nav_id=1184510 i http://rs.n1info.com/a199196/Vesti/Vesti/Sanja-Djuric-tuzilac-u-slucaju-Savamala.html.

148 Ovaj podatak ilustruje nedostatak mehanizama i pravnih sredstava tužilaca da utiče i usmerava postupanje policije koja je formalno–pravno dužna da postupa po njegovom zahtevu i da sankcioniše policijskog službenika za nepostupanje po zahtevu.

149 Citirano prema J. Gligorijević, „Bekovski par građanskog društva“, *Vreme,* i M. Rudić, „Traži se kompletan idiot“, *Vreme*. Dostupno na: http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1400324 i http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1450854.

5.3. Nezavisna tela[150]

Nezavisne državne institucije igraju važnu ulogu u kontroli rada državnih organa i u velikoj meri njihovo delovanje utiče na stanje ljudskih prava. Kontrolna uloga ovih tela nije uvek shvaćena na pravi način pa se i u 2016. godini, kao i ranijih godina, dešavalo da izvršna ili zakonodavna vlast ne razumeju da su nezavisne državne institucije u funkciji zaštite prava građana i da oni zajedno sa njima treba da utiču na unapređenje prava građana.

Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Državna revizorska institucija i Agencija za borbu protiv korupcije predstavili su redovne godišnje izveštaje, za 2015. godinu u septembru, na sednicama nadležnih odbora – Odboru za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, Odboru za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Odboru za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava. Ipak, ovi izveštaji nisu stavljeni na dnevni red plenarne sednice Narodne skupštine do kraja 2016. godine.

Ako se sagleda reakcija vlasti na delovanje nezavisnih institucija koje štite ljudska prava ne može se izbeći utisak da predstavnici vladajuće većine još uvek ne shvataju da nezavisna tela nisu predstavnici opozicije, već kontrolni deo vlasti. Ovo nerazumevanje uloge nezavisnih tela često je i izvor problema sa kojima se ova tela susreću u naporima da se građanima omogući puno uživanje i zaštita njihovih prava.

S druge strane, građani ukazuju sve veće poverenje nezavisnim telima, što je prepoznala i Evropska komisija koja u svom Izveštaju za 2016. godinu ističe da je neophodno poboljšati razumevanje i priznavanje nadležnosti nezavisnih tela i njihove uloge u osiguravanju odgovornosti izvršne vlasti. Komisija takođe navodi da su određeni državni organi, skupštinski odbori, Zaštitnik građana, kao i organizacije civilnog društva, nastavili da unapređuju podizanje nivoa svesti o ljudskim pravima, toleranciji i zabrani diskriminacije i o mehanizmima izvršenja.

5.3.1. Zaštitnik građana Republike Srbije

Prema Ustavu i Zakonu o zaštitniku građana[151] Zaštitnik građana je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti prava i unapređuje poštovanje sloboda građana, on kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija,

150 U ovom izveštaju se analizira položaj samo onih tela čiji je rad od neposredne važnosti za poštovanje ljudskih prava u Republici Srbiji. Budući da su nezavisna tela veoma aktivna izdvojene su samo pojedine aktivnosti jer nije bilo moguće detaljno opisivati njihov rad. Svi nezavisni državni organi podnose u martu tekuće godine izveštaje o radu za prethodnu godinu Narodnoj skupštini u kojima iscrpno i detaljno izveštavaju o svom radu, i daju preporuke organima vlasti. Izveštaje je moguće naći na sajtovima ovih organa.

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

preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.[152] Zaštitnik za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini koja ga i bira i razrešava. Funkciju Zaštitnika građana u 2016. godini obavljao je Saša Janković u svom drugom, petogodišnjem mandatu koji ističe u maju 2017. godine.[153] Institucija ombudsmana postoji i na nivou AP Vojvodine, a u novembru 2016. godine Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine izabrala je Zorana Pavlovića za novog pokrajinskog ombudsmana.

Zaštitnik građana sarađuje sa ombudsmanom autonomne pokrajine i građanskim braniocem (ombudsmanom) u jedinicama lokalne samouprave u kojima je on ustanovljen, u cilju razmene informacija o uočenim problemima u radu i postupanju organa uprave, a sa stanovišta unapređenja osnovnih ljudskih prava i sloboda.[154] Oformljena je i mreža dežurnih pravnika Stručne službe, kojima se građani mogu obratiti elektronskim putem kojom je pokriveno 15 opština u Srbiji.[155] Otvorene su i kancelarije i u Preševu, Bujanovcu i Medveđi.

Prema članu 18 Zakona o Zaštitniku građana, Zaštitnik građana ima pravo da Vladi, odnosno Skupštini Republike Srbije, predlaže zakone koji spadaju u njegovu nadležnost, da podnosi inicijative za izmene ili dopune zakona, drugih propisa ili opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. U svom, sada već desetogodišnjem mandatu, Zaštitnik je često pokretao inicijative u cilju unapređivanja prava građana, što je činio i ove godine.

Tako je, u toku 2016. godine, Zaštitnik građana dao mišljenje na Predlog zakona o policiji, ističući njegovu neusklađenost u nazivu i predmetu i neophodnost unapređenja teksta u delu koji se odnosi na prava deteta, bezbednosnih provera, poligrafskog ispitivanja i još nekih delova zakona.[156] Zaštitnik je apelovao na poslanike u Narodnoj skupštini da razmotre Predlog zakona o opštem upravnom postupku ukazujući na činjenicu da bi zbog nekih rešenja u Predlogu mogao da bude ugrožen transparentan i profesionalan rad uprave.[157] Koristeći svoja zakonska ovlašćenja

152 Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

153 Zaštitnik građana ima četiri zamenika specijalizovanih za oblasti zaštite prava deteta, osoba sa invaliditetom, osoba lišenih slobode, prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i zaštite ravnopravnosti polova, koje takođe imenuje Narodna skupština na predlog Zaštitnika građana.

154 Zakon o Zaštitniku građana, član 34.

155 Informator o radu Zaštitnika građana. Dostupno na: http://www.zastitnik.rs/index.php/142–2010–10–20–09–17–51/2010–10–20–09–18–27/132–1.

156 O predlozima vidi više u: „Mišljenje Zaštitnika građana na Predlog zakona o policiji“, Zaštitnik građana Republike Srbije, 18. januar 2016. godine. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011–12–11–11–34–45/4545–2016–01–18–10–55–26.

157 Predlog sadrži niz novih instituta koji idu u pravcu usavršavanja i unapređenja zaštite prava građana pred upravom i njenom efikasnijem radu. Međutim, u mišljenju se ističe da jedna od značajnih novina, koja se odnosi na izmenu pravila o načinu odlučivanja u upravnom postupku, može, suprotno svojoj nameri, dovesti do niza problema u praksi i oslobođenju prostora za korupciju. Takvo rešenje bi moglo rad uprave da učini efikasnim samo u visoko depolitizovanim i profesionalnim upravnim sistemima, koji u Republici Srbiji još uvek nisu uspostavljeni. Detalji dostupni na: „Stav Zaštitnika građana o Predogu zakona o opštem upravnom postupku“, Zaštit-

Zaštitnik je podneo predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke o utvrđivanju svojstva osiguranika i obavezi plaćanja doprinosa za penziono i invalidsko osiguranje i amandmana na Predlog zakona o stanovanju i održavanju zgrada. On je takođe u oktobru ove godine podsetio i na to da je još 2012. godine podneo Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu predlog izmena Zakona o Zaštitniku građana u cilju uređivanja odnosa i bolje podele nadležnosti između zaštitnika građana na republičkom i lokalnom nivou koje Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu još uvek nije usvojilo.[158]

Zakonodavac se izuzetno loše odnosi prema radu nezavisnih tela, uključujući i Zaštitnika građana. Ovakav stav potvrđuje podatak da izveštaji Zaštitnika građana za 2014. i 2015. godinu, koji se inače sačinjava svake godine i u kome se iznose podaci o radu kancelarije, broju pritužbi građana, načinima na koje se rešavaju ove pritužbe, ali takođe daje ocena o stanju ljudskih, manjinskih i građanskih prava u Srbiji za tekuću godinu, ukazuje na probleme i propuste organa javne vlasti i daju predlozi i preporuke u cilju poboljšanja položaja građana, a koji je on u zakonskom roku dostavio Narodnoj skupštini nije razmatran na plenarnoj sednici već samo u skupštinskim odborima, iako je to obaveza parlamenta utvrđena propisima.

Zaštitnik je u toku 2016. godine pokretao niz postupaka kontrole rada organa uprave po prijavama građana i o tome u najvećem broju slučajeva obaveštava javnost. Tako je u julu izvestio da je u postupku kontrole u 14 slučajeva ubistava žena u porodičnom nasilju utvrdio greške u radu nadležnih organa u čak 12 slučajeva kada su nadležni organi imali saznanje o nasilju nad ženama, ali nisu blagovremeno preduzeli mere propisane zakonom ili nisu ništa preduzeli, pa su upućene preporuke Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijlana pitanja, Ministarstvu zdravlja i Pokrajinskom sekretarijatu za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova.[159]

Zaštitnik građana, Saša Janković, poslednjih godina izložen je čestim napadima pojedinaca na vrhu vlasti.[160] I u toku 2016. godine situacija je bila slična, ako ne i gora. Negativne izjave o radu Zaštitnika pojačene su kada je ovaj organ, u avgustu, posle izvršene kontrole rada pojedinih državnih organa izdao saopštenje u vezi sa aktuelnim i još uvek nerazjašnjenim slučajem Savamala.[161] U saopštenju je navedeno da Ministarstvo unutrašnjih poslova nije postupilo po upućenim preporukama Zaštitnika ni posle isteka zakonskog, niti dodatnog roka, istovremeno time kršeći zakon. Kao reakcija na saopštenje, mediji su preneli izjavu državne sekretarke MUP

nik građana Republike Srbije, 26. februar 2016. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011–12–25–10–17–15/4616–2016–02–26–16–03–59.

158 „Janković: Nadležnom ministarstvu 2012. dostavljen predlog izmena Zakona o Zaštitniku građana“, *Dijalog.net*, 7. oktobar. Dostupno na: http://www.dijalog.net/jankovic-nadleznom-ministarstvu-2012-dostavljen-predlog-izmena-zakona-o-zastitniku-gradjana/.

159 *Vreme*, 6. avgust. Dostupno na: http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1417288.

160 Vidi više u *Izveštaj 2014*, II.4.4.2. i *Izveštaj 2015*, III.3.3.2.

161 Više o ovome u: I.5.2.10. i II.12.4.

Jane Ljubičić, u kojoj je Zaštitnika ocenila kao „političkog igrača koji zloupotrebljava svoj položaj".[162]

Kada se u javnosti pojavila vest da bi Saša Janković mogao da bude kandidat na predsedničkim izborima 2017. godine napadi su postali sve učestaliji. U izjavama pojedinaca sa vrha vlasti i vladajućih partija uglavnom se kritikuje njegov rad, a u tabloidima naklonjenim vlasti negativno se komentariše skoro svaki potez koji on preduzima u skladu sa svojim ovlašćenjima.[163] Dugo je u javnim nastupima Saša Janković odbijao da odgovara na pitanja o mogućoj kandidaturi sve do 26. decembra kada je potrvdio da će se kandidovati kada se izbori raspišu i dodao da će do tada obavljati funkciju Zaštitnika građana u skladu sa Ustavom, zakonom, bez straha i uzmicanja.[164] Mediji i pojedini režimski tabloidi nisu poštedeli Zaštitnika senzacionalističkih naslovnih strana i komentara da je konačno priznao ono o čemu su oni odavno govorili, da koristi odgovornu funkciju koja mu je dodeljena za političku kampanju i samopromociju i da zbog svega ovoga treba da podnese ostavku.[165] S druge strane, grupa intelektualaca i javnih ličnosti potpisala je u novembru peticiju kojom se apeluje na Zaštitnika građana da se kandiduje na predstojećim izborima kao nestranački kandidat.[166]

Zaštitnik građana je u većini slučajeva odgovarao na napade, braneći instituciju na čijem se čelu nalazi uglavnom navodeći da vlast u Srbiji ne želi da čuje primedbe onih kojima je dužnost da kontrolišu rad organa vlasti i da svako ko iznese primedbe na nezakonite postupke vlasti biva proglašen za stranog plaćenika, domaćeg izdajnika ili opoziciju. Takođe je konstatovao da Evropska komisija mnogo više primećuje rezultate njegovog rada, nego što to radi Vlada Srbije i da bi bilo poželjno da se u dokumentima Vlade Srbije, strategijama i akcionim planovima, poziva na izveštaje ovog nezavisnog državnog organa, umesto što se čeka na komentare Evropske komisije.[167]

---

162 „Umesto da odgovori, MUP pokušava da diskredituje Jankovića", *KRIK*, 10. avgust. Dostupno na: https://www.krik.rs/umesto-da-odgovori-mup-pokusava-da-diskredituje-jankovica/.

163 „Bahati Saša Jankovič uveliko u kampanji! Zaštitnik krši zakon i sve se otvorenije bavi politikom!", *Informer*, 1. avgust. Dostupno na: http://informer.rs/vesti/politika/84473/BAHATI-SASA-JANKOVIC-UVELIKO-KAMPANJI-Zastitnik-krsi-zakon-SVE-OTVORENIJE-BAVI-POLITIKOM.

164 Vidi više na: http://www.021.rs/story/Info/Srbija/152259/Sasa-Jankovic-potvrdio-da-ce-se-kandidovati-za-predsednika.html.

165 „Janković: Kandidovaću se za predsednika", *Danas*, 26. decembar. Dostupno na: http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=335295&title=Jankovi%C4%87%3a+Kandidova%C4%87u+se+za+predsednika.

166 „Apel 100 javnih ličnosti Saši Jankoviću da se kandiduje", *N1*, 25. novembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a210392/Vesti/Vesti/Apel-100-javnih-licnosti-Sasi-Jankovicu-da-se-kandiduje.html.

167 Vidi intervju Saše Jankovića novinskoj agenciji *FoNet*, 11. decembar. Dostupan na: http://www.zastitnik.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–25–10–19–19/5046-vl-s-n-z-li-n-r-lu-in-rv-u-s-sh-n-vic-f-n-u.

U Izveštaju EK za 2016. godinu konstatuje se takođe da je razumevanje i priznavanje suštinske uloge Zaštitnika građana i drugih nezavisnih tela od izuzetne važnosti za poboljšanje rada organa uprave i osiguravanje njene odgovornosti. Po mišljenju Komisije to se u praksi obezbeđuje redovnim sastancima i saradnjom predstavnika javne vlasti i predstavnika nezavisnih tela i postupanjem po preporukama koje ova tela upućuju u skladu sa zakonom.

Budući da mandat Zaštitnika ističe maja 2017. godine, veoma je važno da na njegovo mesto bude izabrana osoba koja će očuvati nezavisnost ovog organa pošto je delovanje Zaštitnika od suštinske važnosti za funkcionisanje demokratskog društva. Tokom, sada već desetogodišnjeg mandata, Zaštitnik nije svoju nepristrasnost i nezavisnost doveo u pitanje, a sve u cilju zaštite prava građana i tako bi moralo da ostane.

5.3.2. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je nezavisan državni organ koji svoje nadležnosti sprovodi u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja[168] i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.[169] Funkciju Poverenika obavlja Rodoljub Šabić od 2004. na kojoj je reizabran 2011. godine, na period od 7 godina.

Najvažnija ovlašćenja Poverenika prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja su: praćenje poštovanja obaveza organa vlasti utvrđenih tim zakonom i izveštavanje javnosti i Narodne skupštine o tome, davanje inicijativa za donošenje ili izmene propisa radi sprovođenja i unapređenja prava na pristup informacijama od javnog značaja, predlaganje organima vlasti preduzimanje mera u cilju unapređivanja njihovog rada, rešavanje po žalbi protiv rešenja organa vlasti kojima su povređena prava uređena zakonom. Prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti Poverenik ima nadležnost da vrši nadzor nad sprovođenjem zaštite podataka o ličnosti, odlučuje po žalbama, vodi Centralni registar, nadziranje i dozvola iznošenja podataka van Republike Srbije, ukazivanje na uočene zloupotrebe prilikom prikupljanja podataka, davanje mišljenja u vezi sa ustanovljavanjem nove zbirke podataka, odnosno u slučaju uvođenja nove informacione tehnologije u obradi podataka, praćenje primene mera za zaštitu podataka i predlaganje poboljšanja tih mera, davanje prethodnog mišljenja da li određeni način obrade podataka predstavlja specifičan rizik za prava i slobode građanina i sl.

Poverenik je veoma aktivan i često se oglašava u javnosti zbog propusta koji se dešavaju u radu organa javne vlasti. U godišnjem izveštaju Poverenika za 2015.

168 *Sl. glasnik RS*, 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

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

godinu[170] navodi se da je stanje u oblasti slobodnog pristupa informacijama bolje u poređenju sa prethodnim periodom, imajući u vidu činjenicu da organi vlasti sami nude određene informacije, ali ono i dalje, po mišljenju Poverenika, nije zadovoljavajuće. Osnovna mana je netransparentnost rada javnih preduzeća, kao i potpuno odsustvo odgovornosti za kršenje zakona. Povrede Zakona o zaštiti podataka o ličnosti najčešće su uzrok neznanja, te je, po mišljenju Poverenika, neophodno izmeniti propise u toj oblasti.[171]

Da je rad Poverenika i njegove kancelarije koristan potvrđuje podatak da je tokom 2016. godine Poverenik primio ukupno 8.255 predmeta, od čega 5.496 iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i 2.743 iz oblasti zaštite podataka o ličnosti. Kada je reč o slobodnom pristupu o informacijama, rešeno je 5.384 predmeta, a 2.707 u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti.

Ilustrujući zaključak da je Srbija, kada je u pitanju zaštita podataka o ličnosti, praktično na samom početku on je, kao i godinama unazad, ponovio da je najbolji dokaz za ovu tvrdnju činjenica da se četiri godine kasni sa predlogom novog Zakona o zaštiti podataka i da ni posle šest godina od usvajanja Strategije zaštite podataka o ličnosti nije usvojen Akcioni plan i osnovano radno telo koje je Vlada Srbije planirala da formira, a koje bi nadziralo aktivnosti predviđene Strategijom i Akcionim planom, izveštavalo nadležne organe o njihovom sprovođenju i uočenim problemima pri njenoj realizaciji.[172] Prema navodima Poverenika, to predstavlja i logičan sled nedostatka niza neophodnih i normativnih akata i aktivnosti. Evropska komisija je takođe upozorila u svom Izveštaju da Vlada nije odgovorila na preporuke Poverenika.

Poverenik se oglasio i po pitanju dela Pregovaračke pozicije Srbije za Poglavlje 23 koji se odnosi na zaštitu podataka o ličnosti i posebno zabrinjavajuću činjenicu da se u sadržini samog dokumenta ne pominje nijedan detalj u vezi sa dugo odlaganim usvajanjem Akcionog plana za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti.[173] Poverenik je takođe istakao da već sedam godina Vlada kasni sa donošenjem Uredbe o arhiviranju i posebnim merama zaštite naročito osetljivih podataka, na čije je donošenje apelovao i prethodnih godina.[174]

---

170 Dostupno na: http://www.poverenik.rs/sr/izvestaji-poverenika/2328-izvestaj-poverenika-za-2015-godinu.html.

171 *Blic*, 14. septembar, str. 5. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/godisnji-izvestaj-sabic-problem-potpuno-odsustvo-odgovornosti-za-krsenje-zakona/02n1p46.

172 Vlada je u Akcionom planu za Poglavlje 23 utvrdila da će novi zakon biti donet do kraja 2015. godine i to na osnovu modela koji je pripremio poverenik, ali, zakon nije donet pa je Poverenik upozorio da Akcioni plan za poglavlje 23, usaglašen sa EU, prekršen i pre otvaranja poglavlja.

173 „ Šabić: Pregovaračka pozicija inferiorna u odnosu na potrebe Srbije“, *Blic*, 18. mart. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/politika/zastita-podataka-o-licnosti-sabic-pregovaracka-pozicija-inferiorna-u-odnosu-na/97b3nzf.

174 „Strategija zaštite podataka o ličnosti – i posle šest godina „mrtvo slovo na papiru“, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 25. avgust. Dostupno na: http://

Poverenik je u toku 2016. godine često reagovao na povrede odredaba o zaštiti podataka o ličnosti, a u ovom izveštaju spomenućemo nekoliko. Jula ove godine uputio upozorenje privrednom društvu „Perutnina Ptuj – Topiko" iz Bačke Topole, zbog nedozvoljene obrade podataka o ličnosti prilikom poligrafskog ispitivanja 17 zaposlenih, navodeći kao razlog činjenicu da za takvu obradu ovo društvo nije imalo valjan pravni osnov.[175] U septembru je uputio upozorenje Ministarstvu unutrašnjih poslova navodeći da je obavezno da ukloni nepravilnosti u obradi podataka od ličnosti učesnika postupka za osposobljavanje kandidata za vozače u auto-školama u roku od 15 dana od dana prijema upozorenja, jer je u suprotnosti sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Postupak nadzora Poverenik je pokrenuo postupajući po predstavci Sindikata zaposlenih u auto-školama Srbije koju mu je prosledio Zaštitnik građana.[176]

U septembru je Poverenik ocenio neustavnom i nezakonitom odluku Skupštine grada Beograda kojom se daju ovlašćenja kontrolorima u gradskom prevozu da putnicima bez karata uručuju elektronske prekršajne naloge. Naime, odlukom je predviđeno da kontrolori u gradskom prevozu i bez prisustva policije, odnosno komunalne policije mogu utvrđivati identitet građana i da su građani dužni da im te podatke daju.[177]

Sprovodeći postupak nadzora povodom anonimne prijave da Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije u okviru dnevnog pregleda zbivanja drugim državnim organima dostavlja podatke o osobama koje su bile u kontaktu s policijom navodeći datum rođenja, adresu, a u nekim slučajevima i matični broj, Poverenik je upozorio da je to nedozvoljeno i zatražio da se prekine s takvom praksom.[178] Slično je postupio i kada je gradonačelnik Niša predložio da se formira baza podataka sa imenima građana s kojima gradska uprava vodi sudske sporove. Gradonačelnik je odustao od ove ideje kada je Poverenik upozorio da bi to bila nezakonita obrada ličnih podataka i kažnjiv prekršaj.[179] Poverenik se pismom obratio i predsedniku Vlade

www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2425-strategija-zastite-podataka-o-licnosti-i-posle-sest-godina-qmrtvo-slovo-na-papiruq.html.

175 „Šabić upozorava da poslodavci ne smeju da glume policajce", *Blic*, 19. jul. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/kod-sefa-na-poligraf-sabic-upzorava-da-poslodavci-ne-smenju-da-glume-policajce/3l6s65m.

176 „Šabić dao 15 dana MUP-u da otkloni nepravilnosti u obradi podataka polaznika auto-škola", *Blic*, 1. septembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/sabic-dao-15-dana-mup-u-da-otkloni-nepravilnosti-u-obradi-podataka-polaznika-auto/7dfcnfg.

177 Dostupno na: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2435-kontrolori-u-gradskom-prevozu-ne-mogu-podzakonskim-aktom-dobiti-ovlascenja-da-legitimisu-gradjane.html.

178 Lični podaci tako dostavljaju predsedniku Srbije Tomislavu Nikoliću, predsedniku Vlade Srbije Aleksandru Vučiću, predsednici Skupštine Srbije Maji Gojković, prvom potpredsedniku vlade Ivici Dačiću, Vrhovnom kasacionom sudu Srbije, Odboru za odbranu i bezbednost, republičkom javnom tužiocu, specijalnom tužiocu, Bezbednosno-informativnoj agenciji. Dostupno na: http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2432-upozorenje-mup-u-nezakonita-obrada-licnih-podataka-iz-auto-skola.html.

179 Dostupno na: http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2424-poverenik-upozorio-grad-nis-na-nuznost-postovanja-zakona-o-zastiti-podataka-o-licnosti.html.

Aleksandru Vučiću povodom usvajanja Nacionalnog programa za obezbeđivanje u vazduhoplovstvu i zatražio da se van snage stavi deo koji se odnosi na bezbednosnu proveru pošto se na taj način narušava pravna sigurnost i ustavne garancije o zaštiti ličnih podataka.[180]

Na osnovu zakonskih ovlašćenja Poverenik je u septembru podneo krivičnu prijavu protiv N. N. lica Višem javnom tužilaštvu u Beogradu nakon što je, postupajući po predstavci koja mu je upućena, sproveo nadzor u Poreskoj upravi Ministarstva finansija i Upravi javnih prihoda u sastavu Sekretarijata za finansije, Lokalnoj poreskoj administraciji za grad Beograd. On je pozitivno ocenio postupak direktorke Poreske uprave koja je još u toku trajanja postupka izdala nalog da se odmah, bez odlaganja, zamene sve korisničke šifre zaposlenih u Upravi za pristup podacima lokalne poreske administracije kao i da se formira novi Registar zaposlenih koji će imati pristup tim podacima.[181]

Iako je ocena Poverenika da je stanje u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja bolje nego ranije, ipak je i u 2016. godini bilo dosta primedaba građana i medija na postupke organa vlasti. Svoj stav o stanju u ovoj oblasti Poverenik je najbolje iskazao kada je doneo odluku da 2016. godine, povodom Međunarodnog dana prava javnosti da zna, ne dodeli glavno priznanje – posebnu nagradu i statuetu za najveći doprinos afirmisanju prava na pristup informacijama i transparentnost u radu. Rodoljub Šabić je tu odluku obrazložio ocenom da u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama ima kontinuiranog napretka, ali da i dalje ima problema, što potvrđuje veliki broj žalbi podnetih tokom godine.[182]

Kao najupadljiviji primer neodgovornog odnosa vlasti prema pravima građana da budu obavešteni je slučaj Savamala. Naime, Inicijativa Ne da(vi)mo Beograd, zatražila je od Višeg javnog tužilaštva u Beogradu broj predmeta i ime tužioca u ovom slučaju, ali joj ta informacija nije dostavljena, pa je tek posle intervencije Poverenika, sa velikim zakašnjenjem, objavljeno ime postupajućeg tužioca.[183]

Savestan rad Poverenika izazivao je, kao i ranijih godina, reakcije nadležnih organa, tako da je ovu godinu obeležio veliki broj tužbi protiv Poverenika. Tako je npr. u maju Republičko javno tužilaštvo podnelo tužbu Upravnom sudu u Beogradu protiv Poverenika jer je od Ministarstva odbrane tražio da Fondu za humanitarno

180 Pismo Poverenika predsedniku Vlade, 28. avgust. Vidi na: http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2427-pismo-poverenika-premijeru.html.

181 Dostupno na: http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2434-krivicna-prijava-zbog-zloupotrebe-licnih-podataka-iz-poreske-dokumentacije.html.

182 „Poverenik ove godine nije dodelio glavnu nagradu za afirmisanje prava na pristup informacijama“, *Blic*, 28. septembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/poverenik-ove-godine-nije-dodelio-glavnu-nagradu-za-afirmisanje-prava-na-pristup/5rbyw8b. Saopštenje Poverenika dostupno na: http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2442-dan-prava-javnosti-da-zna-28septembar-2016.html.

183 Vidi reakciju Poverenika na izjave predsednika Vlade i predsednice Nrodne skupštine povodom zahteva Poverenika da se javnosti učine dostupni podaci o postupku tužilaštva „Javne funkcije ne mogu vršiti bezimeni ljudi“, 7. oktobar. Dostupno na: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2456-javne-funkcije-ne-mogu-vrsiti-qbezimeniq-ljudi.html.

pravo (FHP) dostavi podatke čije bi objavljivanje, kako ocenjue tužilac, „ugrozilo odbranu zemlje, nacionalnu i javnu bezbednost, kao i ličnu bezbednost oficira i podoficira". Fond za humanitarno pravo ocenio je da podnošenjem tužbe Republičko javno tužilaštvo zloupotrebljava zakonska ovlašćenja u cilju zaštite pojedinaca i institucija od odgovornosti za zločine iz prošlosti, na uštrb prava javnosti da zna, te da ove tužbe zapravo predstavljaju otvoreni napad na službu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Naime, Poverenik je u martu 2016. godine doneo rešenje kojim je Ministarstvu odbrane naložio da bez odlaganja dostavi FHP prave informacije, odnosno kopije dokumenata iz kojih se može saznati kada je Goran Jeftović imenovan na mesto štapskog oficira Prištinskog korpusa Vojske Jugoslavije tokom sukoba na Kosovu 1999. godine, do kada se nalazio na tom mestu i koji je imao čin.[184] Ovo je samo jedan od primera reakcije vlasti na odluke Poverenika pošto je u odgovoru kancelarije Poverenika za *Insajder.net* navedeno da je samo ove godine Ministarstvo odbrane iniciralo devet tužbi povodom rešenja o dostavljanju informacija Fondu za humanitarno pravo, a o njima Upravni sud još nije odlučio.[185]

5.3.3. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ustanovljen na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije[186] i nadzire primenu propisa o zabrani diskriminacije, sprečava sve oblike diskriminacije i unapređuje ostvarivanje i zaštitu ravnopravnosti, prima i razmatra pritužbe zbog povrede Zakona, pruža informacije podnosiocima pritužbi i može da pokrene tužbe, prekršajne i krivične prijave, uz saglasnost osobe o kojoj je reč. On takođe daje preporuke i mišljenja u konkretnim slučajevima diskriminacije, izriče zakonom utvrđene mere i ovlašćen je da upozorava javnost na teške slučajeve diskriminacije i prati sprovođenje zakona i drugih propisa u svojoj oblasti. Ovlašćen je i da inicira donošenje ili izmenu propisa i daje mišljenje o nacrtima zakona i drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije, uz preporuke organima javne vlasti i drugim licima mera za ostvarivanje ravnopravnosti.

U svom petogodišnjem mandatu, nadležnosti Poverenika za zaštitu ravnopravnosti obavlja Brankica Janković, koju je Narodna skupština Republike Srbije izabrala maja 2015. godine. Poverenica je u toku 2016. godine reagovala na povrede prava na ravnopravno postupanje i pojave diskriminacije u nekoliko ozbiljnih slučajeva. Tako je izrazila stav da uslov za dobijanje stipendije u okviru projekta „Svet u Srbiji" koji sprovodi Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, koji podrazumeva posedovanje lekarskog uverenja kojim se dokazuje da kandidati ne boluju ni od kakvih zaraznih bolesti, uključujući i HIV predstavlja direktno krše-

184 „Šabić: Taman posla da ugrožavam bezbednost", *Blic*, 26. jul. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/tuzilastvo-protiv-poverenika-sabic-taman-posla-da-ugrozavam-bezbednost/6pgrks6.

185 Dosupno na: https://insajder.net/sr/sajt/tema/1360/.

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

nje odredaba Zakona o diskriminaciji, zbog čega je Ministarstvu upućena preporuka kojom se traži izmena teksta konkursa, kao i izuzimanje diskriminatornog uslova.[187]

U julu 2016. godine, Poverenica i Udruženje novinara Srbije (UNS) najoštrije su osudili tekst „Najmračnije ženske tajne" objavljen u dnevnom listu *Informer*, ističući da se njime širi mizoginija (mržnja prema ženama) i diskriminišu žene. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je tim povodom izjavila da medijsko izveštavanje koje podstiče predrasude i stereotipe o ženama proizvodi ozbiljne i štetne posledice u zajednici u kome su diskriminacija, zlostavljanje i nasilje nad ženama gorući problemi.[188]

Poverenica je dva puta u toku ove godine donela mišljenje u kome traži da se direktor Ekološkog pokreta Novog Sada Nikola Aleksić izvini privredniku Stanku Krstinu, jer ga je diskriminisao zato što je izjavio da Krstin radi za hrvatsku obaveštajnu službu, i da je „po zadatku" došao da svojim proizvodnim pogonima „truje" građane Novog Sada, kao i golubove i pse.[189]

Učestvujući na međunarodnoj konferenciju o pravima deteta Poverenica je posebno istakla probleme sa kojima se susreću romska deca i deca sa smetnjama u razvoju pošto su ona najčešće izložena diskriminaciji u predškolskim ustanovama i školama u Srbiji. Navela je i primere dobre prakse kada su lokalne samouprave postupile po preporukama Poverenice kako bi obezbedile prevoz ili uslugu ličnog pratioca deci sa posebnim potrebama.[190]

Za razliku od Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti koji su bili izloženi čestim kritikama Poverenica se nije u toku 2016. godine susretala sa značajnim problemima u odnosu sa izvršnom vlašću.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti nastavio je saradnju sa partnerima u inostranstvu. U novembru je u Beogradu održana Regionalna konferencija tela za ravnopravnost Jugoistočne Evrope na kojoj su učestvovali predstavnici regionalnih tela za ravnopravnost iz zemalja Jugoistočne Evrope i potpisali zajedničku izjavu o saradnji, čiji je cilj suzbijanje diskriminacije i postizanje pune ravnopravnosti svih članova društva.[191]

---

187 „Kad stranci sa HIV-om žele da uče u Srbiji, sačeka ih ovo", *Blic*, 24. maj. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/nepozeljni-kad-stranci-sa-hiv-om-zele-da-uce-u-srbiji-saceka-ih-ovo/kb322qw.

188 „Poverenica i UNS: Osude teksta o ženama u Informeru", *N1*, 4. jul. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a174068/Vesti/Vesti/Osude-teksta-o-zenama-u-Informeru.html.

189 Apelacioni sud u Novom Sadu osudio je krajem septembra direktora Ekološkog pokreta Novog Sada Nikolu Aleksića na kaznu od 100.000 dinara zbog diskriminacije Stanka Krstina.

190 Vidi saopštenje od 12. septembra. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/en/conference-on-child-rights/.

191 Pored Poverenice za zaštitu ravnopravnosti Srbije izjavu je potpisalo i osam insitucija iz pet zemalja Jugoistočne Evrope – Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije i Crne Gore. Vidi više na: „Regionalna saradnja u oblasti zaštite od diskriinacije", *Večernje novosti*, 20. novembar. Dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:635921-Regionalna-saradnja-u-oblasti-zastite-od-diskriminacije. Saopštenje Poverenice dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/en/statement-on-cooperation-of-equality-bodies-in-south-east-europe/.

II.
POSEBNA PRAVA

1. Pravo na život

1.1. Zaštita prava na život u zakonima Srbije

Pravo na život zaštićeno je članom 6 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članom 2 Evropske konvencije i dodatnim protokolima kojima je ukinuta smrtna kazna. Država takođe ima obavezu da preduzme odgovarajuće mere kojima se štiti život, što pre svega podrazumeva usvajanje i delotvorno sprovođenje zakona i obavezu da sprovede delotvornu istragu u slučaju smrti do koje je došlo usled upotrebe sile ili zbog toga što je država propustila da zaštiti pravo na život.

Ustav Srbije[1] propisuje da je ljudski život neprikosnoven i da u Srbiji nema smrtne kazne (čl. 24), kao i da ovo pravo ne može biti derogirano (čl. 202). Krivični zakonik Srbije (KZ)[2] sadrži glavu sa krivičnim delima protiv života i tela (glava XIII), kojima inkriminiše različite oblike nasilnog prouzrokovanja smrti. U KZ postoje i brojne druge kategorije drugih krivičnih dela kojima se inkriminiše ugrožavanje zdravlja i života ljudi. Radi se o krivičnim delima protiv zdravlja ljudi (glava XXIII), životne sredine (glava XXIV), opšte sigurnosti ljudi i imovine (glava XXV) i krivičnim delima protiv bezbednosti javnog saobraćaja (glava XXVI). Za krivična dela kojima se oduzima ili ugrožava život mogu se izreći kazne do 40 godina zatvora. Narodna skupština usvojila je u novembru Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika.[3] Zakonom je uvedeno novo krivično delo protiv braka i porodice Prinudno zaključenje braka,[4] zatim krivična

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

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

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

4 Krvično delo je formulisano u članu 187a po kome lice koje upotrebom sile ili pretnje prinudi drugo lice da zaključi brak, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine, a ako ga radi toga odvede u inostranstvo ili ga u istom cilju navede da ode u inostranstvo, kazniće se zatvorom do dve godine.

dela protiv života i tela Sakaćenje ženskog polnog organa,[5] Proganjanje,[6] krivična dela protiv polne slobode Polno uznemiravanje,[7] Navođenje deteta na prisustvovanje polnim radnjama.[8] U glavi XXII uneta su nova krivična dela protiv privrede Prevara u obavljanju privredne delatnosti, Pronevera u obavljanju privredne delatnosti i Zloupotreba u postupku privatizacije.[9] Takođe su izmenjeni i dopunjeni odgovarajući članovi Krivičnog zakonika kojima su predviđena krivična dela Oduzimanje maloletnog lica i Promena porodičnog stanja čime je proširena krivično pravna zaštita novorođene dece.[10] U članu 350 pooštrene su kazne za krivično delo krijumčarenja ljudi. U predlogu Zakona o izmenama i dopunama nije bila predviđena kazna doživotnog zatvora.

1.2. Upotreba vatrenog oružja

Pripadnici policije i Bezbednosno-informativne agencije sredstva prinude, uključujući i vatreno oružje, mogu koristiti pod uslovima i na način propisan Za-

5 Krivično delo je formulisano u članu 121a po kome će lice koje osakati spoljne delove ženskog polnog organa, biti kažnjeno zatvorom od jedne do osam godina. Ako postoje naročito olakšavajuće okolnosti učinilac će se kazniti zatvorom od tri meseca do tri godine. Lice koje navede žensko lice da se podvrgne radnji iz stava 1 ovog člana ili joj u tome pomogne, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina, a u slučaju smrti ženskog lica, učinilac će se kazniti zatvorom od dve do dvanaest godina.

6 Krivično delo je formulisano u članu 138a prema kome lice koje u toku određenog vremenskog perioda: 1) drugo lice neovlašćeno prati ili preduzima druge radnje u cilju fizičkog približavanja tom licu protivno njegovoj volji; 2) protivno volji drugog lica nastoji da sa njim uspostavi kontakt neposredno, preko trećeg lica ili putem sredstava komunikacije; 3) zloupotrebljava podatke o ličnosti drugog lica ili njemu bliskog lica radi nuđenja robe ili usluga; 4) preti napadom na život, telo ili slobodu drugog lica ili njemu bliskog lica; 5) preduzima druge slične radnje na način koji može osetno da ugrozi lični život lica prema kome se radnje preduzimaju, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine. Ako je delom iz stava 1 ovog člana izazvana opasnost po život, zdravlje ili telo lica prema kome je delo izvršeno ili njemu bliskog lica, učinilac će se kazniti zatvorom od tri meseca do pet godina, a ako je nastupila smrt drugog lica ili njemu bliskog lica, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina."

7 Krivično delo je formulisano u članu 182a prema kome će lice koje polno uznemirava drugo lice, biti kažnjeno novčanom kaznom ili zatvorom do šest meseci. Ako je delo iz stava 1 ovog člana učinjeno prema maloletnom licu, učinilac će se kazniti zatvorom od tri meseca do tri godine. Polno uznemiravanje jeste svako verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica u sferi polnog života, a koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje. Gonjenje za delo iz stava 1 ovog člana preduzima se po predlogu tužioca.

8 Krvično delo je formulisano u članu 185a: „Ko navede maloletnika da prisustvuje silovanju, obljubi ili sa njom izjednačenim činom ili drugoj polnoj radnji, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina i novčanom kaznom.

Ako je delo iz stava 1 ovog člana učinjeno upotrebom sile ili pretnje, ili prema detetu, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina."

9 Krivična dela su propisana članovima 223, 224 i 228a.

10 Članovi 191 i 192.

konom o policiji[11] i Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude.[12]

Zakon o policiji propisuje kada se može upotrebiti vatreno oružje i predviđa da se vatreno oružje može upotrebiti samo ako upotrebom drugih sredstava prinude ne može postići zakoniti cilj u izvršenju zadatka i kad je apsolutno nužno da od sebe ili drugog odbije istovremeni protivpravni napad kojim se ugrožava njegov ili život drugog lica (čl. 124).

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).[13] On takođe propisuje poseban postupak unutrašnje kontrole opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude koji se primenjuje svaki put kada je upotrebljeno vatreno oružje ili kad su sredstvom prinude izazvane teške telesne povrede ili izazvana smrt (čl. 25). Predviđeno je da u takvim situacijama direktor policije ili načelnik područne policijske uprave u kojoj radi policijski službenik koji je upotrebio sredstvo prinude, obrazuje komisiju koja razmatra okolnosti upotrebe sredstava prinude, sačinjava zapisnik i daje mišljenje o tome da li je sredstvo prinude zakonito i stručno upotrebljeno.[14] Ovlašćeno lice može, u slučaju da zaključi da je sredstvo prinude upotrebljeno neopravdano ili nepravilno da predlaže direktoru policije preduzimanje zakonom utvrđenih mera (čl. 25, st. 3). Međutim, ovaj pravilnik predviđa samo da su „podaci o slučajevima neopravdane i nepravilne upotrebe sredstava prinude" sastavni deo godišnjeg izveštaja koji MUP podnosi Narodnoj skupštini i „dostupni su javnosti" (čl. 25, st. 4) što ne isključuje mogućnost da se podaci koji se odnose na nepravilnosti upotrebe sredstava prinude ne nađu u godišnjem izveštaju. Pored toga nije jasno određeno kakvu ulogu u okviru ove procedure mogu imati oštećeni, tj. mogu li oni na bilo koji način učestvovati u njoj i predlagati mere kojima bi mogli biti zaštićeni njihovi interesi.

Prema članu 12 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji (ZBIA)[15] 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 među-

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

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

13 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 slučaju *McCann i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*. Vidi stavove 212 i 213 te presude.

14 Mišljenje ove komisije, koja se ne može smatrati nezavisnom, pošto njeni članovi mogu biti policajci iz organizacione jedinice policajca čije postupanje ispituju, pa čak i oni koji su njemu direktno podređeni, dostavlja se policijskom službeniku zaduženom da ocenjuje opravdanost i pravilnost upotrebe sredstva prinude, a kojeg za to ovlašćuje ministar unutrašnjih poslova.

15 *Sl. glasnik RS*, 42/02, 111/09, 65/14 – odluka US i 66/14.

narodnog prava i protiv Ustavom utvrđenog poretka i bezbednosti Republike primenjuju ovlašćenja utvrđena zakonom i drugim propisima koje primenjuju ovlašćena službena lica i radnici na određenim dužnostima ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, u skladu sa propisima o unutrašnjim poslovima".

Bezbednosno informativna agencija može, kad posebni razlozi bezbednosti Republike Srbije to zahtevaju da preuzme i neposredno obavi poslove koji su u nadležnosti ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove (čl. 16 ZBIA). Odluku o ovome sporazumno donose direktor Agencije i ministar nadležan za unutrašnje poslove (čl. 16, st. 2). U ovim situacijama pripadnici Agencije obavljaju poslove „pod uslovima i na način, kao i primenom ovlašćenja, utvrđenih zakonom i drugim propisima koje primenjuju ovlašćena službena lica i radnici na određenim dužnostima ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, u skladu sa propisima o unutrašnjim poslovima" (čl. 16, st. 4).

Uslovi za primenu sredstava prinude u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija propisani Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS)[16] i Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija[17] Pravilnik izričito propisuje 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.[18]

Lica koja obavljaju poslove privatnog obezbeđenja vatreno oružje mogu koristiti pod uslovima utvrđenim Zakonom o privatnom obezbeđenju[19] i Zakonom o policiji. Zakon o privatnom obezbeđenju propisuje da ova lica mogu upotrebiti vatreno oružje samo u slučaju nužne odbrane i krajnje nužde (čl. 55, st. 1). Ovaj zakon takođe propisuje da se sva sredstva prinude moraju koristiti u skladu sa načelom srazmernosti (čl. 46, st. 4 i 5). Utvrđena je i obaveza lica koje je sredstvo prinude upotrebilo da o tome odmah obavesti nadležnu policijsku upravu (čl. 56, st. 2), a dužno je i da u roku od dvanaest sati izveštaj o upotrebi sredstava prinude dostavi odgovornom licu u pravnom licu ili kod preduzetnika za privatno obezbeđenje (čl. 56, st. 3). Odgovorno lice „izveštaj sa mišljenjem" dostavlja policijskoj upravi u roku od 48 sati (čl. 56, st. 4). Tokom 2015. usvojeni su neki pravilnici a prema izmenama i dopunama Zakona o privatnom obezbeđenju predviđeno je da pravna lica i preduzetnici koji na dan stupanja na snagu zakona obavljaju delatnost

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

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

18 Na osnovu člana 145 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.

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

privatnog obezbeđenja usklade svoj rad sa odredbama ovog zakona do 1. januara 2017. godine.[20]

1.3. Kaznena politika i zaštita prava na život

Kada je reč o obavezi države da preduzme odgovarajuće mere kako bi zaštitila živote ljudi, moglo bi se konstatovati da Srbija ima zakonodavstvo kojim se na odgovarajući način štiti pravo na život. U praksi se, međutim, nastavljaju ozbiljni problemi u primeni zakonodavstva koje bi trebalo da zaštiti pravo na život. Problem zaštite žena od porodičnog nasilja nije smanjen uprkos aktivnostima koje su preduzeli državni organi.

U Srbiji su u 2016. godini u porodičnom nasilju život izgubile 32 žene, od toga najmanje tri devojčice,[21] a za svega tri dana 16, 17. i 18. maja ubijeno je sedam žena.[22]

U cilju borbe protiv nasilja u porodici Ministarstvo pravde sačinilo je i objavilo Nacrt zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Narodna skuština je u novembru usvojila Zakon o sprečavanju nasilja u porodici.[23] Zakonom je propisan niz novih ovlašćenja, mehanizama i obaveza u cilju efikasnijeg suzbijanja ovog problema. Pojam nasilja u porodici šire je definisan nego u Porodičnom zakonu, pa je pored fizičkog, psihičkog i seksualnog nasilja uključeno i ekonomsko nasilje, u skladu sa članom 3 Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Takođe je preciziran krug lica koja mogu biti žrtve nasilja u porodici.[24]

Kao jedna od najznačajnijih novina jeste uvođenje obaveze policije da, pored izlaska na lice mesta nakon što dobije prijavu o nasilju u porodici, spreči nasilje i

---

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

21 „Ubijeno 20 žena i tri devojčice u porodičnom nasilju“, *Danas,* 30 avgust. Dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=326634&title=Ubijeno%2020%20%C5%BEena%20i%20tri%20devoj%C4%8Dice%20u%20porodi%C4%8Dnom%20nasilju.

22 M. M. Stevanović, „Između 30 i 40 žena godišnje strada u porodičnom nasilju“, *Danas*, 6. decembar. Dostupno na: http://www.zeneprotivnasilja.net/vesti/635-poziv-na-akciju-nijedna-zena-manje-nijedna-mrtva-vise; Mreža Žene protiv nasilja, Poziv na akciju „Nijedna žena manje, nijedna mrtva više“. Dostupno na http://www.zeneprotivnasilja.net/vesti/635-poziv-na-akciju-nijedna-zena-manje-nijedna-mrtva-vise; „NVO: U Srbiji u 2016. godini devet ubistava žena u porodici“, *FoNet, N1*, 17. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a161060/Vesti/Vesti/U-Srbiji-u-2016.-devet-ubijenih-zena-u-porodici-u-sredu-protest-u-Beogradu.html.

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

24 To je lice koje se nalazi u sadašnjem ili ranijem bračnom ili vanbračnom ili partnerskom odnosu ili lice sa kojim je učinilac nasilja krvni srodnik u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do drugog stepena ili sa kojim je on srodnik po tazbini do drugog stepena, kome je usvojitelj, usvojenik, hranjenik ili hranitelj, kao i svako drugo lice sa kojim učinilac živi ili sa kojim je živeo u zajedničkom domaćinstvu, član 3, stav 3 Zakona.

napravi procenu rizika da li to nasilje može da eskalira. U skladu sa tom procenom, nadležni policijski službenik ovlašćen je da izrekne hitne mere učiniocu: meru privremenog udaljenja učinioca iz stana i meru privremene zabrane učiniocu da kontaktira žrtvu nasilja i prilazi joj. Hitna mera koju izriče policijski službenik traje 48 sati, a sud je na predlog tužilaštva može produžiti do 30 dana (čl. 20).[25]

Zakon se ne primenjuje na maloletna lica koja učine nasilje u porodici, s obzirom na činjenicu da se odgovornost i sankcije koje se njima mogu izreći zbog učinjenog nasilja u porodici uređuju drugim zakonima (Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, Zakon o prekršajima i Porodični zakon).

Normativno je razrešen čvor problema u borbi i adekvatnom reagovanju na slučajeve kada se nasilje dogodi koji se odnose na koordinaciju državnih organa i nadležnih ustanova. Tako je u članu 24 uveden institut „lica određenog za vezu" u svakom od nadležnih državnih organa i ustanova (policija, osnovno i više javno tužilaštvo, osnovni i viši sud i centar za socijalni rad) u cilju stvaranja mobilnih veza za nužno potrebnu razmenu informacija i međusobnu koordinaciju. Ova lica obavezna su da svakodnevno razmenjuju obaveštenja i podatke bitne za sprečavanja nasilja u porodici, otkrivanje, gonjenje i suđenje za krivična dela određena Zakonom i za pružanje zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici i žrtvama krivičnih dela određenih Zakonom. Na području svakog osnovnog javnog tužilaštva osniva se grupa za koordinaciju i saradnju koja razmatra svaki slučaj nasilja u porodici koji nije okončan pravosnažnom sudskom odlukom donetom u građanskom ili krivičnom postupku, slučajeve kada je potrebno da se pruži zaštita i podrška žrtvama nasilja u porodici i žrtvama krivičnih dela iz ovog zakona, izrađuje individualni plan zaštite i podrške žrtvi i predlaže javnom tužilaštvu mere za okončanje sudskih postupaka.[26]

25 Članovi 14–23. Nadležni policijski službenik dužan je da o izrečenoj meri odmah obavesti javnog tužioca, koji vrednuje procenu rizika i ako ustanovi da postoji neposredna opasnost od nasilja u porodici tužilac u roku od 24 sata predlaže sudu da se mera produži. Javni tužilac ima rok za proširenje mera od 24 sata od hapšenja nasilnika, a sud je dužan da donese odluku o merama u roku od naredna 24 sata, odnosno dok licu traje policijsko zadržavanje od 48 sati. Ako sud nasilniku ne odredi pritvor i on bude pušten na slobodu uz neku od mera zabrane, ali ih potom prekrši, tako što se približi žrtvi ili se vrati u stan odakle je privremeno iseljen, policija može opet odmah da ga uhapsi i odvede kod sudije za prekršaje.

Sudija za prekršaje može da nasilniku izrekne kaznu od 60 dana zatvora, koja se odmah izvršava, što znači da iako nasilnik uloži žalbu na odluku sudije, ona neće odložiti izvršenje prekršajne zatvorske kazne.

26 Grupa se sastaje najmanje jednom u 15 dana i čine je predstavnici osnovnih javnih tužilaštava, policijskih uprava i centara za socijalni rad, sa područja za koje se grupa obrazuje. Članove grupe za koordinaciju i saradnju imenuju rukovodioci organa, iz reda zamenika osnovnog javnog tužioca koji su završili specijalizovanu obuku i nadležnih policijskih službenika i zaposlenih u centrima za socijalni rad koji rade na slučajevima nasilja u porodici. Ministar pravde, ministar unutrašnjih poslova i ministar nadležan za poslove porodične zaštite sporazumno donose pravilnik o saradnji, kojim se bliže uređuju međusobna prava, obaveze i saradnja državnih organa i ustanova nadležnih za primenu ovog zakona pri sprečavanju nasilja u porodici i pružanju zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici i žrtvama krivičnih dela određenih ovim zakonom.

Zakon uređuje pružanje zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici i žrtava krivičnih dela određenih Zakonom putem prava na obaveštenje,[27] na besplatnu pravnu pomoć[28] i individualan plan zaštite i podrške žrtvi.[29] Propisana je i obaveza uvođenja evidencija podataka o slučajevima nasilja u porodici i dužnost vođenja evidencije u policiji, tužilaštvu, sudovima, centrima za socijalni rad, kao i uspostavljanje jedinstvene centralne evidencije koja će se voditi u Republičkom javnom tužilaštvu.[30]

Ukoliko lice kome je izrečena ili produžena hitna mera ili određena mera zaštite od nasilja u porodici prema Porodičnom zakonu, prekrši izrečene mere, može biti kažnjeno zatvorom do 60 dana, a kazna zatvora se može izvršiti pre pravnosnažnosti. Zakon propisuje i prekršajno kažnjavanje odgovornog lica u državnom i drugom organu, organizaciji i ustanovi koje policiji ili javnom tužiocu neodložno ne prijavi svako saznanje o nasilju u porodici ili neposrednoj opasnosti od njega, i određuje novčano kažnjavanje od 50.000 dinara do 150.000 dinara.

Stiče se utisak da je zakonodavac doneo jedan sveobuhvatan zakon koji propisuje nužne i potrebne institute za efikasnu borbu i suzbijanje nasilja u porodici. Ostaje da se vidi kako će izgledati primena ovog propisa, u kojoj će meri i kojom brzinom nadležni državni organi i ustanove uspeti da preuzmu svoje zakonom propisane obaveze i vršiti svoja ovlašćenja, kao i to kako će u realnosti funkcionisati koordinacija nadležnih subjekata.

Mere za zaštitu osoba čiji životi mogu biti ugroženi sadrži Zakonik o krivičnom postupku,[31] na osnovu kojeg je moguće pružiti zaštitu svedocima, kao i Zakon o policiji, koji propisuje da će, „ako i dok za to postoje opravdani razlozi“, policija preduzimanjem odgovarajućih mera „zaštititi žrtvu i drugo lice koje je dalo ili može dati podatke važne za krivični postupak ili lice koje je sa navedenim licima u vezi, ako im preti opasnost od učinioca krivičnog dela ili drugih lica“ (čl. 73).

---

27 Članom 29 propisano je da su nadležni državni organi i ustanove dužni da u prvom kontaktu sa žrtvom nasilja u porodici ili žrtvom krivičnog dela iz ovog zakona daju žrtvi potpuna obaveštenja o organima, pravnim licima i udruženjima koji joj pružaju zaštitu i podršku, na način i na jeziku koji žrtva nasilja razume.

28 Članom 30 propisano je da žrtva nasilja u porodici i žrtva krivičnog dela iz ovog zakona ima pravo na besplatnu pravnu pomoć, prema posebnom zakonu.

29 Članom 31 propisano je da po prijemu procene rizika kojom je ustanovljena neposredna opasnost od nasilja u porodici, grupa za koordinaciju i saradnju izrađuje individualni plan zaštite i podrške žrtvi, koji sadrži celovite i delotvorne mere zaštite i podrške žrtvi, ali i drugim članovima porodice kojima je podrška potrebna. U izradi individualnog plana zaštite i podrške žrtvi učestvuje i žrtva, ako to želi i ako to dozvoljava njeno emotivno i fizičko stanje. Cilj ovih mera je da pruže bezbednost žrtvi, da zaustave nasilje, spreče da se ono ponovi i da zaštite prava žrtve, a mere podrške da omoguće da se žrtvi pruži psihosocijalna i druga podrška radi njenog oporavka, osnaživanja i osamostaljivanja. Planom se određuju izvršioci konkretnih mera i rokovi za njihovo preduzimanje, kao i plan praćenja i procene delotvornosti planiranih i preduzetih mera.

30 Članovi 32–34. Ujedno je uređen pristup evidenciji i zaštita podataka o ličnosti.

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

1.4. Obaveza preduzimanja delotvorne istrage o povredi prava na život

Država ima obavezu da sprovede delotvornu istragu u slučaju smrti do koje je došlo usled upotrebe sile od strane državnih organa ili usled propusta države da zaštiti pravo na život. Istraga ne sme zavisiti od inicijative oštećenog, tj. nadležni organi je moraju pokrenuti *ex officio*, čim saznaju za događaj koji je potrebno istražiti; mora biti nezavisna od onih koji su umešani u događaj, *de iure* i *de facto* (ovo se pre svega odnosi na situacije u kojima su u smrt neke osobe umešani državni službenici, na primer, u situacijama u kojima je smrt nastupila kao posledica upotrebe vatrenog oružja od strane policije); mora biti pogodna da dovede do otkrivanja i odgovarajućeg kažnjavanja odgovornih za nezakonito delo; mora se voditi bez odlaganja; mora biti u dovoljnoj meri podložna kontroli javnosti; mora biti vođena tako da oštećeni, odnosno bliski srodnici žrtve, budu uključeni u postupak u meri u kojoj je to neophodno da bi zaštitili svoje legitimne interese.[32] U načelu, krivično zakonodavstvo Republike Srbije omogućava delotvornu istragu na način na koji je ona definisana u praksi Evropskog suda za ljudska prava.

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

Iako važeće krivično zakonodavstvo obezbeđuje sve pretpostavke za vođenje delotvorne istrage u vezi sa krivičnim delima kojima se ugrožava ljudski život, u praksi se još uvek javljaju ozbiljni problemi sa sprovođenjem istraga u vezi sa događajima u kojima je došlo do oduzimanja ili ozbiljnog ugrožavanja ljudskih života. Tako je u 2016. godini Republika Srbija presudom Evropskog suda proglašena odgovornom zato što nije sprovela delotvornu istragu povodom pogibije radnika Vojislava Mučibabića koji je stradao u eksploziji u fabrici „Grmeč“ 1995. godine.[33]

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

33 U slučaju *Mučibabić protiv Srbije,* ECtHR, App. No. 34661/07 Evropski sud za ljudska prava našao je da je Srbija povredila pravo na život iz člana 2 Evropske konvencije podnosioca predstavke. Nakon pogibije 11 radnika u ovoj fabrici prilikom proizvodnje raketnog goriva koje se proizvodilo po nalogu Resora državne bezbednosti Srbije (RDB), policija i pravosudni organi su sproveli istragu do određene mere i zaključili istragu 2000. godine. Nakon toga podnosilac predstavke nastavio je krivično gonjenje tražeći da se ponovo otvori istraga u delu kršenja sigurnosnih propisa u vezi sa nesrećom, ali je njegov zahtev odbijen sa obrazoženjem da je proizvodnja raketnog goriva pokrenuta na zahtev RDB i predsednika države. Rešenjem Vrhovnog suda predmet je vraćen Okružnom sudu u Beogradu na ponovno razmatranje nakon čega je istraga ponovo pokrenuta i potom zaključena. Podnosilac predstavke potom je 2003. godine tužio visoke funkcionere dve kompanije koje su učestvovale u proizvodnji raketnog goriva i zamenika načelnika RDB zbog nepreduzimanja neophodnih bezbednosnih mera. S obzirom na činjenicu da nakon 13 godina od pokretanja postupka suđenje još uvek nije pravnosnažno okončano, da su optuženi oslobođeni u prvostepenom postupku zbog nedostatka dokaza, da

Veliki broj zločina izvršenih tokom oružanog sukoba u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu još uvek nije istražen i procesuiran. U toku 2016. Tužilaštvo za ratne zločine podiglo je sedam optužnica protiv ukupno 14 optuženih za ratne zločine izvršene prema 1.336 žrtava. Nakon potvrđivanja optužnice, pred Odeljenjem za ratne zločine Višeg suda u Beogradu započelo je suđenje u predmetu Srebrenica.[34] Tužilaštvo je u 2016. godini zaključilo svega jedan sporazum o priznanju krivičnog dela.[35]

U februaru Vlada Republike Srbije usvojila je Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina u Republici Srbiji za period 2016–2020. godine. Iako se Strategija sprovodi Vlada u toku ove godine nije osnovala posebno telo koje će biti zaduženo za praćenje sprovođenja, a koje je trebalo da bude osnovano nakon formiranja nove Vlade, usled čega nema konkretnog i zvaničnog praćenja rezultata planiranih aktivnosti. Sprovođenje značajnog broja aktivnosti iz Nacionalne strategije nije moguće bez Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Srbiji. Iako je u 2015. godini sastavljen nacrt ovog dokumenta, ova strategija još uvek nije doneta.[36] Veliki broj planiranih aktivnosti uslovljen je izborom Tužioca za ratne zločine koji nije izabran u 2016. godini.[37] Iako je prema najavama nadležnih ministara to bio jedan od prioritetnih zadataka Vlade nakon konstituisanja parlamenta i izbora

je jedan od optuženih u međuvremenu preminuo, da je za sve to vreme održano svega devet sudećih dana, a glavni pretres odložen 21 put, da je suđenje iz različitih procesnih razloga počinjalo iznova šest puta i da je postojalo nekoliko neobjašnjivo dugačkih perioda bez ikakve sudske aktivnosti u ovom postupku te da je i Ustavni sud Srbije utvrdio da je u ovom predmetu oštećenom povređeno pravo na suđenje u razumnom roku, Evropski sud je konstatovao povredu prava na život i obavezao Republiku Srbiju da podnosiocu predstavke na ime nematerijalne štete isplati iznos od 12.000.

34 Optužnicom Tužilaštva za ratne zločine KTO2/15, od 21. januara 2016. godine, potvrđenoj 21. marta 2016. bivši pripadnici Centra za obuku „Jahorina“ u sastavu Specijalne brigade MUP Republike Srpske, Nedeljko Milidragović, Aleksa Golijanin, Milivoj Batinić, Aleksandrar Dačević, Bora Miletić, Jovan Petrović, Dragomir Parović i Vidoslav Vasić terete se za izvršenje krivičnog dela ratni zločin protiv civilnog stanovništva u halama zemljoradničke zadruge u selu Kravica kod Srebrenice. Okrivljenom Milidragoviću na teret se stavlja da je 14. jula 1995. godine izdavao naređenje da se izvrše masovna ubistva i da je u njima učestvovao, a ostalim okrivljenima da su navedenog dana izvršili ubistvo 1.313 civila u halama zemljoradničke zadruge u Kravici.

35 Tužilaštvo za ratne zločine zaključilo je sporazum o priznanju krivičnog dela sa bivšim pripadnikom Desetog diverzantskog odreda Vojske Republike Srpske Branom Gojkovićem, optuženom za učešće u ubistvu više stotina civila na farmi Branjevo kod Zvornika 16. jula 1995. godine. Na osnovu zaključenog sporazuma Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu donelo je presudu kojom je prihvaćen sporazum kojim su se stranke sporazumele na kaznu u visini od deset godina.

36 Dana 25. februara 2016. formirana je radna grupa u čijem su sastavu osim predstavnika Tužilaštva za ratne zločine i predstavnici drugih državnih organa koji rade na otkrivanju ratnih zločina, zaštiti i podrški svedocima. Radna grupa je odžala dva sastanka u 2016. godini i jasno je da se ova strategija ne može doneti pre izbora Tužioca za ratne zločine.

37 Između ostalog, zbog neizbora tužioca javnosti još uvek nije prezentovan izveštaj tužilaštva sa detaljnim rezultatima šta je učinjeno u pogledu krivičnih optužbi od 2005. godine, a u cilju ispitivanja da li su sve optužbe za ratne zločine adekvatno istražene.

Vlade, Vlada do druge polovine decembra nije uputila Narodnoj skupštini kandidata odnosno kandidate za tužioca, iako je DVT krajem septembra uputio Vladi listu kandidata sa molbom da se u što hitnijem roku izabere ovaj tužilac.[38]

U odnosu na procesuiranje lica odgovornih za ubistva za koje se u javnosti sumnja da su umešani državni organi, naročito onih izvršenih u periodu do 2000. godine, u toku 2016. nastavljeno je suđenje optuženima za ubistvo Slavka Ćuruvije.[39] Nakon 12 godina od ubistva vojnika Dragana Jakovljevića i Dražena Milanovića u vojnom objektu „Karaš" na Topčideru pravosudni organi nisu procesuirali odgovorne za ovo ubistvo, a u decembru ove godine Vlada Republike Srbije donela je odluku o formiranju komisije koja će se baviti utvrđivanjem činjenica o pogibiji dvojice gardista.[40] I nakon 22 godine od smrti Dade Vujasinović odgovorna lica za ubistvo novinarke nisu procesuirana, a istraga još uvek traje.[41] Nisu otkriveni ni procesuirani odgovorni za ubistva novinara Milana Pantića, i pokušaj ubistva novinara Dejana Anastasijevića.[42]

Nerazjašnjena ostaju i ubistva visokog funkcionera JUL Zorana Todorovića, bivšeg ministra odbrane SRJ Pavla Bulatovića, nekadašnjeg direktora nacionalne kompanije JAT, Živorada Petrovića, policijskih generala Radovana Stojičića i Boška Buhe i službenika Službe državne bezbednosti Momira Gavrilovića. Ove godine navršilo se 16 godina od smrti sudije Okružnog suda u Beogradu Nebojše Simeunovića, a ovaj predmet je još uvek u fazi predistrage.[43]

---

38 „DVT traži hitan postupak za izbor tužilaca" i „Kuburović: Na prvoj sednici – izbor tužioca za ratne zločine", *Tanjug*. Dostupno na: http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=272811 i http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=270874.

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

40 Komisiju čine predstavnici Ministarstva odbrane, Vojno-bezbednosne agencije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Bezbednosno-informativne agencije, Višeg javnog tužilaštva, Tužilaštva za organizovani kriminal i četvoro advokata, „Nova komisija za istraživanje svih činjenica o Topčideru", *N1*. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a213113/Vesti/Vesti/Nova-komisija-za-istrazivanje-svih-cinjenica-o-Topcideru.html.

41 Ministarstvo pravde Srbija prosledilo je krajem septembra 2015. dokaze u vezi sa smrću novinarke Nacionalnom forenzičkom institutu u Hagu na superveštačenje. U julu ove godine Više javno tužilaštvo u Beogradu obavestilo je javnost da se kao zaključak izveštaja Holandskog forenzičkog instituta navodi da povrede koje su izazvale smrt Dade Vujasinović mogu biti rezultat ubistva, samoubistva ili nesrećnog slučaja. Komiisja za istraživanje ubistva novinara izjavila je da očekuje da više tužilaštvo nastavi istragu, videti više na: http://rs.n1info.com/a178038/Vesti/Vesti/Forenzicki-izvestaj-o-Dadi-Vujasinovic.html.

42 U avgustu ove godine javnost je obaveštena kako postoje pomaci u istrazi te kako bi ubistvo Milana Pantića u skorijem vremenu moglo biti rasvetljeno. Po ko zna koji put ove informacije saopštene su od strane pripadnika izvršne vlasti, umesto od strane nosilaca javnotužilačke funkcije u čijoj je nadležnosti vođenje istrage, videti više na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:621477-Uskoro-resenje-ubistva-Milana-Pantica.

43 Telo sudije pronađeno je 3. decembra 2000. godine. u Dunavu u blizini hotela „Jugoslavija" u Beogradu. Tragičnom događaju prethodilo je odbijanje istražnog sudije da u noći između 3. i 4. oktobra 2000. godine prihvati zahtev okružnog tužioca i da raspiše poternicu i odredi pritvor

Odlukom Višeg javnog tužilaštva u Beogradu od 30. juna obustavljena je istraga u krivičnom predmetu povodom pada transportnog helihoptera Vojske Srbije 13. marta 2015. godine, kada je život izgubilo sedmoro lica.[44] U saopštenju tužilaštva navedeno je da nakon završenog predistražnog postupka, sveobuhvatnog razmatranja događaja, činjeničnog stanja, izjava više desetina saslušanih svedoka, obavljenih kompleksnih veštačenja, nalaza i mišljenja Komisije za osnovno ispitivanje udesa i Komisije za ispitivanje vanrednog događaja tužilaštvo nije našlo da ima mesta pokretanju krivičnog postupka u odnosu na lica koja su učestvovala u pripremanju i izvršenju zadatka, s obzirom da nije utvrđeno da su sa umišljajem ili iz nehata u konkretnom slučaju preduzete radnje koje bi predstavljale elemente bića bilo kog krivičnog dela. Prema nalazu tužilaštva, u predistražnom postupku utvrđeno je da je u lancu komandovanja prilikom planiranja i pripreme zadatka, došlo do propusta koji nemaju krivično pravnu, već eventualno disciplinsku težinu. Kako je objašnjeno, postupajući tužilac je imao u vidu i cenio i činjenicu da je prema brigadnom generalu Predragu Bandiću i general majoru Živak Ranku pokrenut disciplinski postupak i ta okolnost nije uticala na stav tužilaštva da bude doneta drugačija odluka i napomenuto je da je odluka tužilaštva bazirana i potkrepljena isključivo na prikupljenim dokazima tokom predistražnog postupka.[45]

Time je ovaj krivični predmet okončan, a javnost je ostala uskraćena za odgovore na pitanja kako nepoštovanje strogo propisanih procedura tadašnjeg ministra odbrane Bratislava Gašića, zatim donošenje odluke o sprovođenju akcije spasavanja uprkos vremenskim uslovima bez potrebnog minimuma za bezbedan let, te donošenje odluke o sletanju na aerodrom „Nikola Tesla“ – koju kako je iz nalaza komisija utvrđeno – nisu doneli sami piloti, ne predstavlja osnov odgovornosti za nesreću.

Prema medijskim izveštajima postupajući zamenik javnog tužioca u ovom krivičnom predmetu nije potpisao obustavljanje istrage, a manje od mesec dana kasnije ista osoba je izabrana na konkursu za javnog beležnika na području Beograda.[46]

članovima štrajkačkog odbora kolubarskih rudara i dvojici čelnika DOS. Prema rečima članova porodice sudije, zbog ovakvog postupanja on je trpeo velike pritiske od strane javnog tužioca, policije, službi bezbednosti i Generalštaba VJ. Nestao je između 6. i 7. novembra, a nakon pronalaska tela, sud čiji je sudija Simeunović bio više od 30 godina izdao je saopštenje u kome je rečeno da se sudija ubio zato što je bio depresivan, sklon alkoholu i težak srčani bolesnik. Istražni postupak je obilovao značajnim propustima i javnosti nije bio poznat ishod postupka do 2010. godine kada je tadašnji predsednik države nakon parastosa sudiji pozvao nadležne državne organe da preispitaju ovaj predmet. Videti više na: http://www.politika.rs/scc/clanak/370320/Smrt-sudije-Simeunovica-jos-u-fazi-predistrage i http://pescanik.net/casni-sudija-nebojsa-simeunovic/.

44 Vidi *Izveštaj 2015*, II.1.3.

45 „Tužilaštvo: Nema krivične odgovornosti za pad helikoptera“, *N1*; J. D. „I pored propusta niko neće krivično odgovarati“, *Danas,* 30. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a172980/Vesti/Vesti/Nece-biti-pokrenut-krivicni-postupak-za-pad-helikoptera.html i http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=322739.

46 „Odluku o nepokretanju postupka u slučaju helikopter nije potpisao postupajući tužilac, potvrđeno Insajderu“, *Insajder*, 10. oktobar. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/tema/1724/.

U oktobru 2016. godine u požaru koji je izbio u neprijavljenom staračkom domu u Pančevu poginulo je troje ljudi i povređeno njih 11. Prema navodima iz medija, požar je izbio u trosobnom stanu koji je bio preuređen u apartman za negu starijih lica, a pripadnici policije uhapsili su vlasnicu staračkog doma zbog postojanja osnova sumnje da je izvršila teško delo protiv opšte sigurnosti.[47]

2. Zabrana zlostavljanja i položaj lica lišenih slobode

2.1. Opšte

Republika Srbija ratifikovala je sve međunarodne instrumente kojima se na jasan način propisuje apsolutna zabrana mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja odnosno – zabrana zlostavljanja.[48] I Ustav Republike Srbije predviđa da su ljudsko dostojanstvo i život neprikosnoveni, fizički i psihički integritet nepovredivi, i da niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, niti podvrgnut medicinskim ili naučnim ogledima bez svog slobodno datog pristanka (čl. 23–25). Prema licu lišenom slobode mora se postupati čovečno i s uvažavanjem njegovog dostojanstva, a zabranjeno je svako nasilje prema licu lišenom slobode, kao i iznuđivanje iskaza (čl. 28). Lice koje je lišeno slobode od strane državnog organa odmah se, na jeziku koji razume, obaveštava o razlozima lišenja slobode, o optužbi koja mu se stavlja na teret kao i o svojim pravima i ima pravo da bez odlaganja o svom lišenju slobode obavesti lice po svom izboru. Svako ko je lišen slobode ima pravo žalbe sudu, koji je dužan da hitno odluči o zakonitosti lišenja slobode i da naredi puštanje na slobodu ako je lišenje slobode bilo nezakonito – *habeas corpus act* (čl. 27).

Jedino pravo koje nije zajemčeno Ustavom je pravo da osoba lišena slobode bude pregledano od strane lekara koga samo izabere.[49] Ustav takođe garantuje pravo na delotvornu sudsku zaštitu u slučaju kršenja prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, kao i pravo na uklanjanje posledica takvog kršenja, što podrazumeva i pravo na odštetu u slučajevima mučenja i sličnog postupanja, bez obzira na lice koje je preduzelo akte zlostavljanja (čl. 22).

47 „Dobila novac od grada, iskoristila ga za rad nelegalnog doma“, *N1*. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a206008/Vesti/Vesti/Novac-za-nelegalni-dom-u-Pancevu.html. Više o ovome vidi u: III.6.3.

48 Evropsku konvenciju, PGP, Fakultativni protokol uz PGP, Konvenciju protiv mučenja i Opcioni protokol uz nju, ka i Evropsku konvenciju za prevenciju mučenja. Srbiju obavezuju i brojna pravila koja su proistekla iz pravno obavezujućih odluka Evropskog suda, Komiteta za ljudska prava, Komiteta protiv mučenja i preporuka Evropskog komiteta za prevenciju mučenja (CPT).

49 CPT se zalagao od samog početka svojih aktivnosti za garantovanje tri prava osoba u policijskom pritvoru: pravo na usluge advokata i lekara i pravo da se o pritvaranju obavesti srodnik ili treće lice po izboru pritvorene osobe – Izvod iz 2. opšteg izveštaja [CPT/Inf (92) 3], stav 36. Dostupno na: http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep–02.htm.

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

U Krivični zakonik[50] Srbije ni u 2016. godini nije uneta definicija mučenja i ostalih oblika zlostavljanja (nečovečnog i ponižavajućeg postupanja) kako je ona formulisana u članu 1 Konvencije protiv mučenja. Krivični zakonik poznaje krivična dela iznuđivanje iskaza (čl. 136 KZ) i zlostavljanje i mučenje (čl. 137 KZ). U vezi sa definicijom ova dva dela postoji niz spornih rešenja na koje je CAT ukazao i u poslednjim Završnim napomenama na drugi periodični izveštaj Republike Srbije.[51]

Jedan od problema je što počinilac krivičnog dela zlostavljanje i mučenja (čl. 137 KZ) može biti svako, bez obzira da li ima status službenog ili privatnog lica. Ovakvo zakonsko rešenje dovelo je do toga da su u praksi u velikom procentu počinioci zlostavljanja osobe koje nemaju status službenog lica. Ako se pažljivo analizira član 1 Konvencije kojim se propisuje mučenje, kao i član 16 kojim se definišu surovo, neljudsko i ponižavajuće postupanje, jasno je da su tvorci ovog instrumenta sve oblike zlostavljanja rezervisali za službena lica.[52] Prilikom razmatranja jednog od periodičnih izveštaja Francuske, Komitet protiv mučenja je zauzeo stav da je u krivičnom zakonodavstvu Francuske neophodno napraviti jasnu razliku između akata mučenja koja počine službena lica i drugih akata zlostavljanja koje počine osobe koje nemaju takav status. Komitet smatra da to može dovesti do zabune i negativnog uticaja na prikupljanje relevantnih podataka, što je očigledno na osnovu statistika koje su dostavljene uz pisana objašnjenja Francuske.

Komitet ponavlja svoju preporuku da bi „države ugovornice trebale da razmotre unošenje u svoje krivično pravo definciju mučenja koja je u strogom skladu sa članom 1 Konvencije, kako bi se napravila razlika između akata mučenja počinjenih od strane ili na podstrek ili sa izričitim ili prećutnim pristankom službenog lica ili lica koje deluje u svojstvu službenog lica, i akata nasilja u širem smislu počinjenih od strane nedržavnih aktera; takođe je preporučeno da bi države ugovornice trebale da propišu mučenje kao delo koje ne zastareva".

Dakle, Komitet protiv mučenja zahteva od država potpisnica da naprave jasnu distinkciju između akata zlostavljanja koje počine službena lica i akata zlostavljanja koje počine osobe koje nemaju takav status. To ne znači da privatna lica ne treba da odgovaraja za neopravdano narušavanje fizičkog integriteta i dostojanstva

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

51 Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Serbia, 12. maj 2015, dok. UN, CAT/C/SR 1322 i CAT/C/SR.1323. Beogradski centar za ljudska prava, kao i koalicija nevladinih organizacija koja je podnela tzv. izveštaj iz senke (*shadow report*) Komitetu protiv mučenja u aprilu 2015. godine takođe su godinama unazad ukazivali na ovaj problem. Dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fSRB%2fCO%2f2&Lang=en CAT/C/SR 1322 and CAT/C/SR.1323.

52 Bilo kao direktnog izvršioca, bilo kao podstrekača, nekoga ko pristaje na zlostavljanje, pomagača, saučesnika i sl.

drugih pojedinaca, ali takvi akti bi morali da se sankcionišu kroz druga krivična dela koje predviđa KZ: teška telesna povreda (čl. 121), laka telesna povreda (čl. 122), učestvovanje u tuči (čl. 123), ugrožavanjem opasnim oruđem u tuči i svađi (čl. 124), izlaganje opasnosti (čl. 125), protivpravno lišenje slobode (čl. 132), otmica (čl. 134), prinuda (čl. 135), ugoržavanje sigurnosti (čl. 138), uvreda (čl. 170), povreda ugleda zbog rasne, verske, nacionalne ili druge pripadnosti (čl. 174), silovanje (čl. 178), nasilje u porodici (čl. 194), iznuda (čl. 214), nesavesno pružanje lekarske pomoći (čl. 251), protivpravno vršenje medicinskih eksperimenata i ispitivanje leka (čl. 252), neukazivanje lekarske pomoći (čl. 253), nasilničko ponašanje (čl. 344), nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu (čl. 344a) i tako dalje.

Isto stanovište zauzeo je Evropski sud koji ističe da države imaju pozitivnu obavezu da ispitaju sve ozbiljne navode o zlostavljanju, pa i onda kada se kao zlostavljači pojavljuju privatna lica, kao i da preduzmu preventivne mere kako bi u onim situacijama u kojima postoje jasne indikacije da bi se zlostavljanje moglo dogoditi ili ponoviti, isto predupredilo.[53]

Komitet je u poslednjim završnim napomenama preporučio Srbiji da hitno primeni odgovorajuće i neophodne mere kako bi se harmonizovale odredbe Krivičnog zakonika koje se odnose na mučenje i usklade ih sa definicijom sadržanom u članu 1 Konvencije, uključujući da su akti mučenja počinjeni od strane ili na podstrek, ili uz saglasnost ili pristanak državnog službenika ili druge osobe koja deluje u službenom svojstvu.[54]

Analizom spisa predmeta koji su se vodili pred sudovima u Srbiji, a u vezi krivičnog dela zlostavljanje i mučenje i to u vezi sa stavovima 1 i 2 (gde okrivljeni nema status službenog lica), jasno je da su akti koji su predstavljali radnju izvršenja nesumnjivo akti kojima se narušavao ili se osnovano sumnjalo da je narušen fizički integritet ili ljudsko dostojanstvo oštećenih. Međutim, ti akti nisu trebali da budu kvalifikovani pod krivično delo koje ima za cilj da definise mučenje.[55] Veliki broj predmeta koji su analizirani odnosili su se na slučajeve posvađanih komšija, rođaka, poznanika i prijatelja,[56] šamaranja ili pretnji upućenih deci od strane roditelja druge dece, komšija ili trećih osoba,[57] vređanje na verskoj ili nacionalnoj osnovi,[58] javno ponižavanje[59] i sl. Značajan broj predmeta odnosio se i na različite oblike nasilja

53 *Milanović protiv Srbije*, App. No. 44614/07 (2010), st. 83 – 85.

54 Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Serbia, 12. maj 2015, dok. UN, CAT/C/SR 1322 i CAT/C/SR.1323, st. 8.

55 Sve odluke pravosudnih organa prikupljene su putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

56 K 876/13 OS u Kraljevu, K 905/12 OS u Leskovcu, K 1180/11 OS u Pančevu, K 688/12 OS u Pirotu, K 41/13 OS u Pirotu.

57 K 935/13 OS u Kraljevu, K 639/12 OS u Leskovcu, K 1016/13 OS u Nišu, K 301/15, K 1236/13 OS u Sremskoj Mitrovici, K 738/12 OS u Užicu.

58 K 627/12 OS u Novom Sadu.

59 K 789/15 OS u Somboru.

nad ženama i to: seksualno uznemiravanje ili nasilje,[60] psihičko nasilje,[61] kao i blaži ili teži oblik fizičkog nasilja.[62]

Problem postoji i u pogledu preklapanja krivičnog dela zlostavljanja i mučenja (čl. 137 KZ) i iznuđivanja iskaza (čl. 136 KZ). Naime, ne postoji suštinska razlika između težeg oblika krivičnog dela zlostavljanje i mučenje kada ga počini službeno lice (čl. 137, st. 2 u vezi sa st. 3) i osnovnog i kvalifikovanog oblika iznuđivanja iskaza (čl. 136, st. 1 i st. 2). Iznuđivanje iskaza samo po sebi predstavlja radnju mučenja, i uvođenje takvog dela kao zasebnog nema nikakvu praktičnu svrhu. Ovakvo rešenje ostavlja otvoreno pitanje u slučajevima u kojima postoji osnov/osnovana sumnja da je službeno lice primenom sile ili pretnje iznuđivalo iskaz oštećenom, da li će takvo postupanje kvalifikovati kao zlostavljanje i mučenje (čl. 137, st. 2, u vezi sa stavom 3) ili kao iznuđivanje iskaza. Pored toga, najstrožija zaprećena kazna za zlostavljanje i mučenje je 8 godina, dok je za iznuđivanje iskaza 10 godina. Dakle, postoji opasnost od neujednačenog postupanja tj. da se na istovetne akte primenjuju različita krivična dela za koje su zaprećene drugačije kazne.

Komitet protiv mučenja je takođe upozorio na nedostatak harmonizacije članova 136 i 137, stavova 2 i 3 Krivičnog zakonika koji se odnose na akte mučenja, i činjenicu da oni nisu usklađeni sa svim elementima zločina mučenja, kao što je definisano u članu 1 Konvencije.[63]

Još jedan od problema u materijalnim odredbama KZ kojima se reguliše mučenje odnosi se na visinu zaprećenih kazni koje, ako se u obzir uzme praksa CAT, nisu adekvatne. Maksimalna kazna za zlostavljanje i mučenje je 8 godina zatvora, dok je za iznuđivanje iskaza maksimalna kazna 10 godina. Stav je Komiteta protiv mučenja da bi zaprećena kazna za akte mučenje trebala da bude između 6 i 20 godina. Na ovaj nedostatak ukazao je Komitet za ljudska prava još 2011. godine a istovetna preporuka bila je Srbiji upućena i od strane Komiteta protiv mučenja maja 2015. godine.

Pored kazni koje prema stavu ugovornih tela nisu dovoljno stroge, dodatna otežavajuća okolnost jeste i kaznena politika pravosudnih organa Srbije u slučajevima u kojima su se nesumnjivo ostvarila obeležja mučenja ili nečovečnog postupanja. U periodu od 1. januara 2010. godine do 31. decembra 2015. godine u samo 31 krivičnom predmetu je utvrđena odgovornost u odnosu na 48 službenih lica, a

60 K 24/14 OS u Knjaževcu, K 2754/12 OS u Kraljevu, K 3035/12 OS u Nišu, K 3014/12 OS u Nišu, K 767/13 OS u Nišu, K 244/16 OS u Mionici, K 1011/15 OS u Nišu, K 630/15 OS u Somboru.

61 K 967/13 OS u Nišu, K 635/14 OS u Novom Sadu.

62 K 823/2015 OS u Beogradu, K 42/12 OS u Loznici, K 31/14 OS u Mionici, K 777/12, K 1782/13 OS u Nišu, K 2556/13 OS u Novom Sadu, K 1203/13 OS u Novom Sadu, K 563/14 OS u Prokuplju, K 1026/10 OS u Sremskoj Mitrovici, K 709/12 OS u Užicu, K 176/13 OS u Užicu.

63 Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Serbia, 12. maj 2015, dok. UN, CAT/C/SR 1322 i CAT/C/SR.1323, st. 8.

sankcije koje su izrečene su sledeće: 21 uslovna osuda (26 službenih lica), 3 kazne zatvora[64] (5 službenih lica), 1 kazna zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (2 službena lica), 1 kazna rada u javnom interesu (3 službena lica) i u 5 slučajeva je primenjen institut odlaganja krivičnog gonjena (12 službenih lica);

Mogućnost nastupanja apsolutne zastarelosti krivičnog gonjenje za krivična dela zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza i ove godine je ostala kao problem uprkos brojnim preporukama ugovornih tela UN i Saveta Evrope. Obaveze koje proističu iz Evropkse konvencije i Konvencije protiv mučenja praktično ne dozvoljavaju da postupci povodom osnovanih navoda o zlostavljanju (*arguable claim*) zastare, tj. obaveza država potpisnica je da sve ozbiljne navode o zlostavljanju ispitaju kroz preduzimanje delotvornih istražnih radnji. Činjenica da jedan krivični postupak nije okončan odlukom u kome su, u najmanju ruku, razjašnjene sve okolnosti pod kojima je nastupilo narušavanje fizičkog integriteta i dostojanstva pojedinca, može dovesti do kršenja procesnog aspekta zabrane zlostavljanja tj. kršenje člana 3 Evropske konvencije i člana 12 Konvencije protiv mučenja. Komitet za ljudska prava je 2011. godine izrazio zabrinutost da su mučenje i zlostavljanje kažnjivi samo zatvorskom kaznom od maksimum 8 godina, a da je rok zastarelosti krivičnog gonjenja 10 godina. Sa druge strane Komitet protiv mučenja je u završnim napomenama iz maja 2015. godine apelovao na državu da ukine rok apsolutne zastarelosti za krivično delo mučenja i da preduzme neophodne mere da ponovo pokrene one istražne postupke za krivično delo mučenja koji su obustavljeni zbog isteka roka zastarelosti.

Rešenje za ovaj problem moglo bi se naći kroz dopunu člana 108 KZ koji propisuje listu krivičnih dela koje ne zastarevaju. Činjenica da krivično delo mučenja, ali i drugih oblika zlostavljanja ne zastareva imala bi sama po sebi jak odvraćajući efekat u odnosu na službena lica kojima je zakon delegirao upotrebu sile. U periodu od 1. januara 2010. godine do 31. decembra 2015. godine apsolutno je zastarelo ukupno 7 krivičnih postupaka koji su se vodili protiv 19 službenih lica (policijskih službenika i zaposlenih u službi obezbeđenja kazneno-popravnih zavoda).[65]

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

Obaveza svih država je da sve ozbiljne navode o zlostavljanju (*arguable claim*) ispitaju i utvrde da li je do zlostavljanja zaista i došlo, i ako jeste, da počinioce otkrije i na adekvatan način kazni.[66] Ozbiljni navodi o zlostavljanju su navodi koji

64 Koje su se kretale u rasponu od 6 meseci do 1 godine.

65 K 8627/12 OS u Beogradu, K 6156/13 III OS u Beogradu, K 2450/13 OS u Kragujevcu, K 2494/10 OS u Leskovcu, K 347/10 OS u Pančevu, K 1339/11 OS u Staroj Pazovi i K 1148/12 OS u Staroj Pazovi.

66 Vidi slučaj *Manzhos protiv Rusije*, ECtHR, App. No. 64752/09 (2016), st. 33.

počivaju na činjenicama koje direktno ili indirektno ukazuju da je službeno lice ili drugo lice u službenom svojstvu neopravdano narušilo telesni integritet ili dostojanstvo pojedinca. Kada se takvi navodi pojave, obaveza nadležnih/istražnih organa je da preduzmu razumne (istražne) mere koje bi trebale da dovedu do razjašnjenja svih okolnosti pod kojima je došlo do narušavanja mentalnog i fizičkog integriteta pojedinca.[67] Bez pozitivne obaveze države da istraži navode ili druge indicije o postojanju zlostavljanja, zabrana bi bila teorijska i iluzorna, i samim tim bi omogućila državnim vlastima i njenim agentima da deluju bez odgovornosti.

Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) koji je trenutno na snazi počeo je da se primenjuje 1. oktobra 2013. godine. Glavna novina koja je ovim propisom uvedena u krivično-pravno zakonodavstvo Srbije je tužilačka istraga. Druge novine koje je doneo novi ZKP, a koje direktno utiču na ispunjavanje kriterijuma efikasne i delotvorne istrage u pogledu ozbiljnih navoda o zlostavljanju, odnose se na ukidanje instituta supsidijarnog tužioca pre potvrđivanja optužnog akta i uvođenje skraćenog postupka za krivična dela za koja je zaprećena kazna do 8 godina zatvora. Svaka od ovih promena proizvela je negativne efekte u odnosu na krivične postupke za krivična dela zlostavljanje i mučenje (čl. 137 KZ) i iznuđivanje iskaza (čl. 136 KZ).

Uvođenjem tužilačke istrage u krivično-procesno zakonodavstvo Srbije faza predistražnog i istražnog postupka u potpunosti je prešla u nadležnost javnog tužilaštva. Kako bi tužilaštvo moglo da na efikasan način sprovodi istragu neophodno je da mu na raspolaganje budu stavljeni profesionalni, tehnički i materijalni resursi, kao i da je njegova uloga u odnosu na policiju jasno definisana. Nažalost, početak primene novog ZKP nije ispraćen uspostavljanjem odgovarajuće tužilačke infrastrukture, te su tužioci primorani da najveći deo svojih ovlašćenja delegiraju policiji. To u praksi dovodi do situacije u kojoj je tužilac primoran da se *oslanja* na radnje koje preduzima policija, pa čak i u onim slučajevima kada se u ulozi okrivljenog nađu sami policijski službenici.

Ovakva praksa dovela je do toga da se krivični postupci koji su inicirani prema policijskim službenicima posle 1. oktobra 2013. godine retko kada dolazili do faze glavne rasprave, i da su u najvećoj meri okončani odbacivanjem krivične prijave. U periodu od 1. oktobra 2013. godine, pa do 31. decembra 2015. godine protiv pripadnika MUP, zaposlenih u službi obezbeđenja kazneno-popravih ustanova i pripadnika komunalne policije podneto je ukupno 178 krivičnih prijava kojima je obuhvaćeno 378 osoba. Od pomenutog broja krivičnih prijava, na iznuđivanje iskaza (čl. 136 KZ) se odnosilo njih 12, i njima je obuhvaćeno 24 službena lica. Ishod ovih postupaka je bio donošenje rešenja o odbacivanju krivičnih prijava u 10 slučajeva (20 lica), dok je postupak u toku u vezi sa još dve krivične prijave (4 lica).

67 Vidi više u: Istanbulski protokol – Priručnik za delotvornu istragu i dokumentovanje mučenja i drugog svirepog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, UN, Njujork i Ženeva, 2004, st. 75. Dostupno na: https://www.scribd.com/document/326683333/Istambulski-Protokol-Serbian.

Kada se govori o zlostavljanju i mučenju (čl. 137 KZ) podneto je 166 krivičnih prijava protiv 354 osobe. Ishod krivičnih prijava je sledeći: 118 rešenja o odbacivanju u odnosu na 258 osoba; u toku je postupak po 33 prijave koje se odnose na 77 osoba; 3 oportuniteta u odnosu na 5 osoba; 9 optužnih predloga u odnosu na 14 osoba.

Ako se na navedene podatke doda i činjenica da je ukinut institut supsidijarnog tužioca pre potvrđivanja optužnog akta, teško je očekivati da će veliki broj krivičnih prijava ući u fazu glavne rasprave i da će najverovatniji ishod biti njihovo odbacivanje. Ova tvrdnja može se ilustrovati podatkom da je od 1. januara 2010. godine do 31. decembra 2015. godine vođen ili se vodi 191 postupak za krivična dela zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza. Od toga 96 postupaka je u fazu glavne rasprave ušlo nakon što su oštećeni u svojstvu suspsidijarnog tužioca preuzeli krivično gonjenje, što iznosi oko 55% od ukupnog broja postupaka (naravno pre stupanja na snagu novog ZKP iz 2013. godine). Promene ZKP koje su dovele do slabljenja instituta supsidijarnog tužioca kritikovao je i Komitet protiv mučenja posle posete Srbiji u 2015. godini i zatraženi su objašnjenja od strane Vlade Srbije koja se odnose na *ratio* ove novine.

Problem visine zaprećenih kazni za krivična dela zlostavljanje i mučenje i osnovni oblik iznuđivanja iskaza jeste i taj što se na njih primenjuje skraćeni postupak, tj. postupak koji ne predviđa obaveznu istragu. Za najteži oblik krivičnog dela iz člana 137, stav 3 KZ predviđena je kazna zatvora od jedne do osam godina, dok je za osnovni oblik iznuđivanja iskaza maksimalna zaprećena kazna 5 godina zatvora. Skraćeni krivični postupak se pokreće na osnovu optužnog predloga javnog tužioca, koji pre odluke o podizanju optužnog predloga ili odbacivanju krivične prijave može preduzeti određene dokazne radnje.[68]

Iz samog naziva skraćenog postupka proističe i njegov cilj, a to je da on što kraće traje, tj. da se kroz ubrzanje ili izostavljanje određenih faza (pre svega istražnog postupka) sam krivični proces ubrza i učini efikasnijim. S druge strane, brzina i efikasnost, koje svakako treba da budu odlika krivičnog postupka, nikada ne smeju ići na uštrb temeljitosti istrage i drugih faza u kojima se utvrđuju činjenice od značaja za utvrđivanje postojanja tj. nepostojanja odgovornosti službenog lica. Sama činjenica da ova dela potpadaju pod odredbe skraćenog postupka ukazuje na to da im država ne ukazuje onaj značaj koji odgovara njihovoj težini, i to u smislu apsolutne prirode zabrane zlostavljanja.

Tokom 2016. godine izvršena je i analiza velikog broja krivičnih predmeta koji se odnose na zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza, a koji su ušli u fazu glavne rasprave. Jedan od najalarmantnijih problema koji su uočeni jeste predugo trajanje krivičnih postupaka u kojima se kao okrivljeni pojavljuju pripadnici MUP ili zaposleni u službi obezbeđenja u kazneno-popravnim ustanovama. Krivični postupci koji su analizirani u proseku ne traju kraće od 4 do 5 godina, mada je iz

68 Član 499 ZKP.

analiziranih spisa vidljivo da neki traju znatno duže od 5, a neki čak i duže od 10 godina, pogotovo u situacijama u kojima se policijskim službenicima stavljaju na teret akti koji podrazumevaju teže oblike nasilja. Razlozi su najčešće neodazivanje policijskih službenika na sudske pozive koji se uručuju preko policijskih uprava u kojima su zaposleni i to preko njihovih starešina. Neodazivanje na pozive nije praćeno nikakvim posledicama u vidu sudskih sankcija, i veća aktivnost sudija u takvim slučajevima bi mogla da dovede do unapređenja prakse.[69] I na kraju, važno je pomenuti i da je kaznena politika u slučajevima kada se utvrdi odgovornost izuzetno blaga, i ne može se reći da ima odvraćajući efekat u odnosu na počinioce.

U periodu od 1. januara 2010. godine do 31. decembra 2015. godine vođeno je ili se još uvek vodi 11 krivičnih postupaka protiv 21 službenog lica za krivično delo iznuđivanje iskaza. Odgovornost je utvrđena samo u dva slučaja, i to u odnosu na dva službena lica. U jednom slučaju je izrečena uslovna osuda, dok je u drugom slučaju izrečena kazna kućnog zatvora. Četiri postupka u odnosu na 8 službenih lica su još uvek u toku, dok odgovornost nije utvrđena u 5 postupaka kojima je bilo obuhvaćeno 11 lica. U istom periodu pred osnovnim sudovima u Srbiji vodilo se ili se još uvek vodi 180 krivičnih postupaka protiv 329 službenih lica za krivično delo zlostavljanje i mučenje. Od toga u 65 postupaka je podnet optužni predlog/optužnica i njima je obuhvaćeno 117 službenih lica.

Kada je reč o postupcima koji su pravnosnažno okončani, bilo ih je ukupno 115 i njima je bilo obuhvaćeno 212 lica. U 7 postupaka kojima je bilo obuhvaćeno 18 lica nastupila je apsolutna zastarelost; u 31 predmetu je utvrđena odgovornost u odnosu na 48 lica, a sankcije koje su izrečene su sledeće: 21 uslovna osuda (26 službenih lica), 3 kazne zatvora (5 službenih lica), 1 kazna zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (2 službena lica), 1 kazna rada u javnom interesu (3 službena lica) i u 5 slučajeva je primenjen institut odlaganja krivičnog gonjenja (12 službenih lica); u 77 krivičnih postupaka kojima je bilo obuhvaćeno 146 službenih lica nije utvrđena odgovornost.

2.4. Upotreba sile od strane državnih organa

Policijski službenici sredstva prinude mogu upotrebljavati pod uslovima i na način propisan Zakonom o policiji[70] i Pravilnikom o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude,[71] a zaposleni u službi obezbeđenja u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija pod uslovima i način propisan Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS)[72] i Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija.[73] I propisi koji se odnose na policiju i

69 Npr. izdavanjem naredbi za dovođenje policijskih službenika.

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

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

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

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

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. 32, st. 1 čl. 33, st. 1 tačka 6 Zakona o policiji i čl. 143, st. 2 ZIKS) i propisuju da se o svakoj upotrebi sredstava prinude mora sačiniti izveštaj koji se radi ispitivanja njene zakonitosti dostavlja nadređenima (čl. 108 Zakona o policiji i čl. 144, st. 4 ZIKS) i određuju koje podatke izveštaj mora da sadrži.

ZIKS takođe predviđa i da se neposredno nakon primene mere prinude, izuzev mere vezivanja, obavezno mora izvršiti lekarski pregled osobe prema kojoj je mera primenjena. Izveštaj lekara, koji sadrži i navode lica prema kome je mera prinude primenjena o načinu nastanka povreda, i mišljenje lekara o povezanosti primenjene mere i nastalih povreda, uz izveštaj službe obezbeđenja dostavlja se zatim upravniku zavoda, koji ga onda prosleđuje direktoru Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (čl. 144, st. 3).[74]

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

Policijski službenici prema Uputstvu imaju obavezu da prisustvuju lekarskim pregledima što onemogućava nezavisan i nepristrasan lekarski pregled u skladu sa najvišim međunarodnim standardima koji se odnose na prevenciju mučenja, a pre svega na standard koji predviđa da je lekar koji vrši pregled dužan da zabeleži izjavu osobe koju pregleda o okolnostima pod kojima su povrede nastale.[76] Teško je zamisliti da bi osoba koja je pretrpela određeno nasilje od policijskih službenika (zakonito ili nezakonito) bila u mogućnosti da iznese sve relavantne činjenice o spornom događaju uz njihovo prisustvo. Pored toga, retki su slučajevi u praksi da lekar uzetu izjavu dovede u uzročno-posledičnu vezu sa opisanim povredama uprkos zakonskoj obavezi da to učini. Ovim nedostacima bavio se i Komitet protiv mučenja koji je Srbiji uputio niz preporuka za njihovo otklanjanje.[77]

---

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

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

76 Tačka 26.3. Uputstva.

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

Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude propisuje posebnu proceduru unutrašnje kontrole opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude u slučaju kada je upotrebljeno vatreno oružje ili kada su sredstvom prinude nekome nanesene teške telesne povrede ili je izazvana smrt ili kad je sredstvo prinude upotrebljeno protiv više od tri lica. U tom slučaju direktor policije, odnosno načelnik područne policijske uprave u kojoj radi službenik koji je upotrebio sredstvo prinude, obrazuje komisiju od najmanje tri policijska službenika koja razmatra okolnosti upotrebe sredstava prinude, sačinjava zapisnik i daje mišljenje o tome da li je sredstvo prinude zakonito i stručno upotrebljeno (čl. 25, st. 1). To mišljenje se onda dostavlja policijskom službeniku zaduženom za procenu opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude, koji u slučaju da utvrdi da je došlo do neopravdane ili nepravilne upotrebe sredstava prinude predlaže direktoru policije „preduzimanje zakonom utvrđenih mera“ (čl. 25, st. 2 i 3).

Novi Zakon o policiji predviđa spoljašnju i unutrašnju kontrolu. Spoljašnju kontrolu vrše: Narodna skupština Republike Srbije, skupštine jedinice pokrajinske autonomije ili jedinica lokalne samouprave, uključujući i gradske opštine, pravosudni organi, nezavisni državni organi nadležni za poslove nadzora i drugi ovlašćeni državni organi i tela, građani i javnost (čl. 221). Narodna skupština obavlja nadzor nad radom Ministarstva neposredno i preko nadležnog odbora za unutrašnje poslove. Odbor u svojoj nadležnosti ima razmatranje godišnjih izveštaja o radu Sektora unutrašnje kontrole (čl. 222).

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

Prema Zakonu o policiji, „svako ima pravo da Ministarstvu podnese pritužbu protiv policijskog službenika ako smatra da su mu nezakonitom ili nepravilnom radnjom policijskog službenika povređena ljudska i manjinska prava ili slobode“. Pritužiocu će se omogućiti učešće u pritužbenom postupku i u odnosu na pritužbu sprovodi

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

se pritužbeni, odnosno skraćeni postupak, ukoliko pritužba nije podneta u roku od 30 dana nastanka povrede. Ukoliko pritužba sadrži elemente krivičnog dela, o pritužbi se, bez odlaganja, obaveštava nadležni javni tužilac, Sektor unutrašnje kontrole i rukovodilac organizacione jedinice u kojoj prituženik radi, koji o navedenom obaveštavaju pritužioca. Ukoliko pritužba sadrži elemente povrede službene dužnosti, rukovodilac organizacione jedinice u kojoj prituženik radi bez odlaganja pokreće disciplinski postupak protiv prituženika, o čemu obaveštava pritužioca (čl. 234). Pritužbeni postupak sprovodi rukovodilac organizacione jedinice u kojoj radi prituženik ili lice koje on ovlasti, odnosno komisija za rešavanje pritužbi (u daljem tekstu: Komisija).

Nakon prijema pritužbe, rukovodilac je dužan da pritužioca obavesti o pokretanju pritužbenog postupka i da ga pozove na razgovor u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe. U pritužbenom postupku, rukovodilac rešava pritužbu usaglašavanjem stavova sa pritužiocem. Ako se stavovi po pitanju postojanja ugrožavanja ili povrede ljudskih i manjinskih prava i sloboda ne usaglase, pritužba se ustupa na rešavanje Komisiji. Pritužba se ustupa Komisiji i kada se uredno pozvani pritužilac ne odazove pozivu na razgovor, a rukovodioca obavesti da po pritužbi postupa Komisija. Ako se pritužilac ne odazove na poziv rukovodioca iz stava 1 ovog člana i ne zahteva da po pritužbi postupa Komisija, smatra se da je pritužilac odustao od pritužbe. Pritužbeni postupak pred rukovodiocem organizacione jedinice okončava se u roku od 30 dana od dana prijema pritužbe. Postupak pred Komisijom okončava se dostavljanjem pisanog odgovora pritužiocu u roku od 30 dana od dana ustupanja pritužbe na rešavanje. Članove komisije rešenjem imenuje i razrešava ministar, što je sporno sa aspekta nezavisnosti rada Komisije (čl. 237). U skraćenom postupku pritužbe rešava rukovodilac organizacione jedinice u kojoj radi prituženik, odnosno na koju se pritužba odnosi (čl. 241).

Sektor unutrašnje kontrole vrši kontrolu zakonitosti rada policijskih službenika, kao i drugih zaposlenih u Ministarstvu, a naročito u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda pri izvršavanju službenih zadataka i primeni policijskih ovlašćenja, odnosno pri vršenju poslova iz svog delokruga. Sektor unutrašnje kontrole preduzima mere i radnje u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak na otkrivanju i suzbijanju krivičnih dela korupcije i drugih oblika koruptivnog ponašanja, kao i drugih krivičnih dela policijskih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu, izvršenih na radu ili u vezi sa radom (čl. 225).

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

Princip *non-refoulement* prema međunarodnom pravu apsolutno zabranjuje svim državama da vraćaju ljude u bilo koju zemlju gde bi mogli biti podvrgnuti mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.[79] Pored toga,

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

princip *non-refoulement* u izbegličkom pravu podrazumeva zabranu vraćanja izbeglice na teritoriju zemlje u kojoj joj preti progon po nekom od osnova iz Konvencije o statusu izbeglica iz 1951.[80]

Svako prinudno udaljenje, pa tako i vraćanja stranaca avionom u zemlju porekla ili treću zemlju,[81] udaljenje putem sporazuma o readmisiji, udaljenje na osnovu rešenje o otkazu boravka[82] ili na osnovu zaštitne mere udaljenja stranca sa teritorije Srbije izrečene u prekršajnom postupku,[83] mora da bude regulisano posebnom procedurom kojom će se strancu omogućiti da se u postupku u kome mu je obezbeđen prevodilac i pravni zastupnik, izjasni o svom udaljenju. Takođe, u slučaju da je prvostepena odluka negativna po stranca, mora mu se omogućiti da na nju uloži pravni lek koji ima suspenzivno dejstvo. U navedenoj proceduri trebalo bi pre svega da se utvrdi da li u slučaju povratka u treću zemlju ili zemlju porekla postoje rizici da stranac bude podvrgnut mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Pored toga, posebno se mora obratiti pažnja na strance za koje postoji razumna sumnja da su u potrebi za međunarodnom zaštitom, i dodatno, da li je treća zemlja u koju se vraćaju, potpisnica Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i Protokola iz 1967.[84]

S obzirom da u proteklih nekoliko godina veliki broj stranaca za koje postoji sumnja da su u potrebi za međunarodnom zaštitom prolazi preko teritorije Srbije krećući se ka nekoj od zemalja EU, nadležni organi Srbije u više navrata su se našli u situaciji da sprovode postupke prinudnog udaljenja onih stranaca koji su po njihovoj oceni nezakonito ušli ili boravili na teritroriji Srbije. Dva najčešća oblika prinudnog udaljenja koja su bili zastupljena tokom 2016. godine odnosila su se na vraćanje sa aerodroma „Nikola Tesla“ onih stranaca koji po oceni Stanice granične policije Beograd (SGP Beograd) nisu ispunjavali uslove za ulazak u Srbiju, i prinudno udaljenje iz Prihvatilišta za strance na osnovu sporazuma o readmisiji koje je Srbija potpisala sa Evropskom zajednicom i nekim susednim zemljama (Crna Gora i Makedonija).[85] Ako se u obzir uzmu svi navedeni standardi, ali i ocene brojnih međunarodnih tela, od kojih su ocene Komiteta protiv mučenja iz 2015. godine, može se zaključiti da postojeće procedure prinudnog udaljenja u Srbiju i dalje ne sadrže procesne garancije od *refoulement*-a.[86]

Procedura prinudnog udaljenja prema sporazumima o readmisiji nema neku posebnu formu. Kada zamoljena država odobri zahtev za prihvat stranaca koji su po oceni nadležnih organa Srbije nezakonito ušli iz neke od susednih zemalja, stranci

80 Član 1 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i Protokola iz 1967.

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

82 Član 35 ZS.

83 Član 65 Zakona o prekršajima, *Sl. glasnik RS,* 65/13, 13/16 i 98/16 – odluka US.

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

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

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

se transportuju do granice i predaju nadležnim organima zamoljene države.[87] Ako se stranac koji ne ispunjava uslove za ulazak u Srbiju nađe na aerodromu Beograd on se ukrcava na prvi slobodan let i vraća u zemlju iz koje je došao o trošku avio prevoznika.[88] Dakle, ni jedna ni druga procedura ne podrazumevaju postupak donošenja individualne odluke u postupku u kome stranac, u prisustvu tumača za jezik koji razume i pravnog zastupnika, može da se izjasni o svom udaljenju, niti mu je omogućeno da na odluku o udaljenju uloži žalbu sa suspenzivnim dejstvom.[89]

U periodu od novembra 2013. godine, do kraja 2016. godine Beogradski centar za ljudska prava je u šest slučajeva podneo zahtev za privremenu meru Evropskom sudu za ljudska prava kako bi sprečio kršenje principa *non-refoulement* od strane SGP Beograd i Prihvatilišta za strance. Svih šest zahteva je odobreno i sprečeno je vraćanje stranaca u Grčku,[90] Somaliju,[91] Crnu Goru,[92] Libiju,[93] Makedoniju[94] i Tursku.[95]

3. Pravo na slobodu i bezbednost ličnost

3.1. Opšte

Republika Srbija potpisnica je međunarodnih ugovora kojima se štiti pravo na slobodu i bezbednost pojedinca od nezakonitog i arbitrarnog lišenja slobode, odnosno PGP i Evropske konvencije koje na detaljan način predviđaju sve situacije u kojima je lišenje slobode dozvoljeno, kao i uslove koji se moraju ispuniti da bi se ovo pravo zakonito ograničilo (čl. 9 PGP i čl. 5 Evropske konvencije).

Ustav Republike Srbije pravo na slobodu i bezbednost ličnosti garantuje članovima 27 do 31. Pored toga, čitav set krivično-pravnih zakona, ali i zakona kojima se uređuje rad MUP predviđa različite osnove za ograničenje prava na slobodu. Krivični zakonik (KZ)[96] reguliše u članu 45 kaznu zatvora i kaznu zatvora koja se služi

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

88 Član 22 ZS.

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

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

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

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

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

94 *Kandafru protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 57188/16.

95 *Arons protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 65457/16.

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

u prostorijama u kojima osuđeni stanuje. Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP)[97] detaljno je regulisana upotreba mere pritvora, (čl. 210–223), zabrane napuštanja stana sa ili bez elektronskog nadzora (čl. 208 i 209) i dovođenje (čl. 195 i 196). Ovim zakonom regulisano je i lišenje slobode koje sprovode organi unutrašnjih poslova (sa ili bez saglasnosti javnog tužioca) poput: prikupljanja obaveštenja od strane građana (čl. 288), saslušanja osumnjičenog (čl. 299), zadržavanja na mestu izvršenje krivičnog dela (čl. 290), policijskog hapšenja (291) i zadržavanja osumnjičenog (čl. 293).[98] Zakonom o policiji[99] je članovima 82 i 86 predviđeno policijsko zadržavanje i dovođenje. Zakonom o prekršajima,[100] kao i članovima 283 i 294 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima (ZOBS),[101] takođe je predviđeno policijsko zadržavanje, dok je Zakonom o strancima (ZS)[102] regulisano lišenje slobode stranaca u Prihvatilištu za strance za potrebe prinudnog udaljenja, utvrđivanje identiteta ili iz drugih razloga predviđenih drugim zakonom (čl. 49–53), kao i zadržavanje stranca za potrebe prinudnog udaljenja (čl. 48).

3.2. Lišenje slobode od strane policijskih službenika

Osobe koje su lišene slobode od strane policijskih službenika, bez obzira na zakonski osnov, uživaju tri elementarna prava, koja se ujedno smatraju i garancijom protiv zlostavljanja: pravo da o svom lišenju slobode obaveste treću osobu, pravo na advokata/pravnog zastupnika i pravo na lekarski pregled.[103] Pored toga Uputstvom o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima (Uputstvo)[104] predviđen je obrazac pisanog obaveštenja o pravima koji se uručuje svakoj dovedenoj i zadržanoj osobi bez obzira da li se osoba u pitanju tereti za izvršenje krivičnog dela ili prekršaja. Obrazac pisanog obaveštenje sadrži niz prava poput: prava da od strane ovlašćenih službenih lica, pre početka dovođenja, lišenja slobode ili zadržavanja bude poučeno o svojim pravima na maternjem jeziku ili jeziku koji razume; da bude obavešteno o razlozima dovođenja, lišenja slobode ili zadržavanja; da ovlašćenim službenim licima ne daje izjave o delu koje mu se stavlja na teret; da bude poučeno, da sve što izjavi može biti upotrebljeno protiv njega kao dokaz; da pokrene postupak pred nadležnim pravosudnim organima radi ispitivanja zakonitosti dovođenja, lišenja slobode ili zadržavanja i sl.[105]

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

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

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

100 *Sl. glasnik RS*, 65/13, 13/16 i 98/16 – odluka US (čl. 189–192).

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

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

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

104 *Sl. glasnik RS*, 101/05 i 63/09 – US i 92/11.

105 Tačka 4 Uputstva.

Tokom 2016. godine Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) objavio je nekoliko izveštaja o posetama policijskim upravama u kojima je ustanovio da se obrazac pisanog obaveštenja o pravima dovedenih i zadržanih lica ne uručuje uvek.[106]

I tokom 2016. godine, u pojedinim PU, NPM je ustanovio da postoji problem u računanju trenutka od kada počinje zadržavanje po ZKP, a koje se može dovesti u vezu sa nerazumevanjem samog pojma lišenja slobode i trenutka kada ono nastaje.[107] To se posebno odnosi na situaciju u kojoj se nakon saslušanja osumnjičenom donese rešenje o zadržavanju. Kod policijskih službenika i dalje postoji nedoumica od kog momenta počinje da se računa zadržavanje koje po ZKP može trajati najduže 48 sati. Tako se u praksi dešava da neke policijske uprave računaju zadržavanje od momenta kada su licu saopštena prava osumnjičenog iz člana 69, st. 1 ZKP, druge od momenta kada je uručeno rešenje o zadržavanju, dok treće od momenta odazivanja građana/osumnjičenog na razgovor. Pravilo je da bi se policijsko zadržavanje moralo računati od momenta kada se građanin tj. osumnjičeni odazvao pozivu, jer od tog trenutka više ne mogu svojevoljno napustiti prostorije MUP ili tužilaštva. Pogrešna praksa uočena je npr. u PU u Nišu[108] i PU u Leskovcu.[109]

Isti problem već godinama unazad postoji kada se lišenje slobode tj. policijsko zadržavanje vrši u skladu sa odredbama Zakona o javnom redu i miru[110] i Zakona o prekršajima. Sve PU početak zadržavanja računaju od trenutka dovođenja u policijsku stanicu, iako je jasno da je prema kriterijumima Evropskg suda za ljudska prava lišenje slobode nastupilo u momentu kada je osoba u pitanju uhapšena tokom vršenja prekršaja.[111]

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

I tokom 2016. godine policijski službenici Stanice granične policije Beograd (SGP Beograd) nastavili su sa praksom da strance koji po njihovoj oceni ne ispunja-

106 Zaštitnik građana – NPM, Izveštaj o poseti PU Niš, 281 – 24/16, od 17. maja 2016. godine, str. 6 i 7; Zaštitnik građana – NPM, Izveštaj o poseti PU Pirot, 281 – 61/16, od 15. avgusta 2016. godine, str. 4; Zaštitnik građana – NPM, Izveštaj o poseti PU Leskovac, 281 – 40/16, od 30. juna 2016. godine.

107 Vidi više u *Izveštaj 2015*, II.3.2.

108 Zaštitnik građana – NPM, Izveštaj o poseti PU Niš, 281 – 24/16, od 17. maja 2016. godine, str. 12 i 13.

109 Zaštitnik građana – NPM, Izveštaj o poseti PU Leskovac, 281 – 40/16, od 30. juna 2016. godine, str. 12 i 13.

110 *Sl. glasnik RS*, 6/2016.

111 Vidi, na primer, presude u slučajevima *Guzzardi protiv Italije*, ECtHR, App. No. 7367/76 (1980), st. 92 i 95; *Medvedyev i drugi protiv Francuske*, ECtHR, App. No. 3394/03 (2010), st. 73; *Creangă protiv Rumunije*, ECtHR, App. No. 29226/03 (2012), st. 91; *H. L. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECtHR, App. No. 45508/99 (2004) st. 73; *H. M. protiv Švajcarske*, ECtHR, App. No. 39187/98 (2002), st. 45, kao i u „Guide on Article 5 of the Convention – Right to liberty and security“, Savet Evrope 2014, str. 5 i 6. dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf.

vaju uslove za ulazak u Srbiju i koji treba da budu vraćeni u zemlju porekla ili treću zemlju o trošku avio-prevoznika, ne tretiraju kao osobe lišene slobode.[112] Ovakvo stanovište u suprotnosti je sa stavom Evropskog suda koji je u slučaju *Amuur protiv Francuske*[113] zauzeo stanovište da se osobe koje se nalaze u tranzitnoj zoni aerodroma za potrebe prinudnog udaljenja moraju tretirati kao osobe lišene slobode, i da njihov boravak u tranzitu mora imati utemeljenje u domaćim propisima. Ovakvo stanoviše prihvatio je i CPT.[114]

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

Tokom 2016. godine Beogradski centar za ljudska prava intervenisao je u nekoliko desetina slučajeva kako bi se postarao da se osobama za koje postoji razumna sumnja da su u potrebi za međunarodnom zaštitom obezbedi pristup teritoriji Srbije i postupku azila i kako bi sprečio kršenje principa *non-refoulement*. U svakom od navedenih slučajeva dešavalo se da su stranci u tranzitnoj zoni boravili od nekoliko sati do nekoliko dana iako se u ovim slučajevima uglavnom nije donosila odluka o lišenju slobode niti je ovim licima omogućeno uživanje drugih prava osoba lišenih slobode. Jedan takav primer bilo je zadržavanje izbeglice iz Irana, koja je u tranzitu boravila od 31. oktobra do 27. novembra 2016. godine. Tek nakon što je Evropski sud odobrio zahtev za privremenu meru Beogradskog centra za ljudska prava kako bi se sprečilo prinudno udaljenje u Tursku (koja se ne može smatrati sigurnom trećom zemljom za izbeglice), izbeglici iz Irana je omogućeno da pristupi teritoriji i postupku azila.[115]

3.2.2. Lišenje slobode u Prihvatilištu za strance

Prema odredbama Zakona o strancima stranom državljaninu se može odrediti mera boravaka u Prihvatilištu za strance za potrebe prinudnog udaljenja, radi utvrđivanja identiteta ili iz nekog trećeg razloga koji je propisan drugim propisima, kao što je npr. Zakon o azilu (čl. 52 i 53). Tokom 2016. godine značajnom broju stranaca boravak u Prihvatilištu određivan je za potrebe svedočenja u krivičnom postupku protiv osoba za koje je postojala osnovana/osnov sumnje da su počinila

112 Vidi više u *Izveštaj 2015*, II.3.2.1.

113 *Amuur protiv Francuske*, App. No. 19776/92.

114 Izvod iz 7. opšteg izveštaja [CPT/Inf (97) 10], st. 25.

115 *Arons protiv Srbije, A*pp. No. 65457/16.

krivično delo nedozvoljen prelazak državne granice i krijumčarenje ljudi (čl. 350 KZ) ili krivično delo trgovina ljudima (čl. 388 KZ).

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

3.3. Mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupaka

U okviru redovnih aktivnosti koje se odnose na unapređenje položaja osoba lišenih slobode i smanjenje prenaseljenosti kazneno-popravnih zavoda u toku 2016. godine je praćena praksa pravosudnih organa u pogledu upotrebe mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka (čl. 188–223 ZKP), oportuniteta (čl. 283–284 ZKP) i sporazuma o priznanju krivičnog dela (čl. 313–319 ZKP).

Tabela: Uporedan prikaz broja lica kojima je određen pritvor i druge mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka u periodu od 2010. godine do 30. juna 2016. godine[116]

Mere	2010.	2011.	2012.	od. 1. oktobra 2013. do 1. novembra 2014.	2015.	od 1. januar do 30. jun 2016.
Pritvor	4.037	3.246	3.317	4.926	3.585	2.638
Zabrana napuštanja stana i boravišta	91	113	145	ova mera ne postoji od 1. oktobra 2013. god.	ova mera ne postoji od 1. oktobra 2013. god.	ova mera ne postoji od 1. oktobra 2013. god.
Jemstvo	56	38	52	44	29	12
Zabrana napuštanja stana	ova mere nije postojala do 1. oktobra 2013. god.			319 (od toga 200 sa elektronskim nadzorom)	295 (od toga 152 sa elektronskim nadzorom)	191 (od toga 81 sa elektronskim nadzorom)

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

Mere	2010.	2011.	2012.	od. 1. oktobra 2013. do 1. novembra 2014.	2015.	od 1. januar do 30. jun 2016.
Zabrana napuštanja boravišta	ova mere nije postojala do 1. oktobra 2013. god.			214	426	277
Zabrana prilaženja, sastajanja i komuniciranja	ova mere nije postojala do 1. oktobra 2013. god.			104	276	161

Tabela: Broj pritvorenika po godinama na dan 31. decembra tekuće godine[117]

2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
3.332	3.109	2.532	1.894	1.593	1.539	1.736

3.3.1 Naknada štete za neosnovani pritvor

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

Godina	Podneti zahtevi za naknadu štete zbog neosnovanog lišenja slobode	Zahtevi koje je Komisija razmatrala	Broj dana lišenja slobode po zahtevima koje je Komisija razmatrala	Zaključeni sporazumi	Broj dana lišenja slobode po zaključenim sporazumima	Isplaćeno po zaključenim sporazumima
2005.	876	496	-	315	17.461	48.155.980
2006.	904	405	24.872	170	12.687	40.016.500
2007.	698	455	26.913	206	15.930	62.127.000
2008.	452	275	27.535	133	6.924	17.581.000
2009.	528	237	13.499	63	2.722	7.644.000
2010.	572	217	12.071	53	3.051	7.517.500

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

Godina	Podneti zahtevi za naknadu štete zbog neosnovanog lišenja slobode	Zahtevi koje je Komisija razmatrala	Broj dana lišenja slobode po zahtevima koje je Komisija razmatrala	Zaključeni sporazumi	Broj dana lišenja slobode po zaključenim sporazumima	Isplaćeno po zaključenim sporazumima
2011.	574	346	22.076	50	4.149	25.061.400
2012.	607	342	21.582	51	2.355	6.424.000
do 1. oktobra 2013.	658	408	31.591	45	5.419	25.045.000
				40	6.154	22.528.000
2014.	913	208		19		1.669.000
do 30. juna 2015.	450	172		20		1.939.500
2016.	940	233		54		11.625.500
Ukupno	8.172	3.794	180.139	1.219	76.852	277.334.380 (oko 2.200.000 eur)

Iz navedene tabele može se videti da je Komisiji za naknadu štete u periodu od 1. januara 2005. godine do 31. decembra 2016. godine podneto 8.172 zahteva za naknadu štete zbog neosnovanog pritvaranja; da je Komisija u razmatranje uzela 3.794 zahtev (46%), a da je samo povodom 1.219 zahteva (14%) zaključila sporazum o naknadi štete sa oštećenima. Dakle, u 6.953 (85%) slučajeva oštećeni su pokrenuli parnični postupak protiv Republike Srbije u kome se, po pravilu, dosuđuju veći novčani iznosi zbog neosnovanog lišenja slobode.

Broj dana neosnovanog pritvora ne može se sa sigurnošću ustanoviti. Prema podacima Komisije za naknadu štete u periodu od 1. januara 2005. do 1. oktobra 2013. godine izrečeno je 180.139 dana neosnovanog pritvora u postupcima po zahtevima koje je Komisija razmatrala.[118] Činjenica da Komisija odbija da uzme određeni zahtev u razmatranje ne znači da nije bilo neosnovanog pritvora. Po pra-

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

vilu se stranka čiji je zahtev odbijen obraća sudu i pokreće parnični postupak, pa se može zaključiti da se na godišnjem nivou izrekne znatno više dana neosnovanog privora. Stoga je u praksi veoma teško utvrditi tačan broj dana neosnovanog pritvora koji se izrekne na godišnjem nivou. Do podataka će se ubuduće još teže dolaziti s obzirom da Komisija od 2014. godine više ne vodi statistiku o broju dana neosnovanog pritvora koje obuhvataju zahtevi koji su uzeti u razmatranje, kao i broju dana koji su obuhvaćeni zahtevima na osnovu kojih je postignut sporazum o poravnanju.

Ono što se može videti iz dostupnih podataka jeste da je u periodu od 2005. godine do 31. decembra 2016. godine Komisija za naknadu štete isplatila ukupno 277.334.380 dinara što je oko 2,2 miliona evra.

Državno pravobranilaštvo	UKUPAN BROJ PREDMETA	BROJ DANA NEOSNOVANOG PRITVORA	DOSUĐENO NOVCA (RSD)
Beograd	385	85.277	449.994.000,00
Leskovac	52	2.202	10.431.395,00
Zaječar (podaci za period 1. novembar 2014. – 31. decembar 2016. nisu dostavljeni)	17 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013. – 1. novembar 2014)	2.561 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013. – 1. novembar 2014)	12.242.000,00 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013. – 1. novembar 2014)
Zrenjanin	24	1.999 (u jednoj presudi nije utvrđen broj dana)	7.236.163,00
Kraljevo	63	5.669	26.778.935,00
Kragujevac	27	1.840	11.723.100,00
Valjevo	31	1.440	6.662.500,00
Niš (podaci za period 1. januar–31. decembar 2016. nisu dostavljeni)	12 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013–31. decembar 2015)	2.061 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013–31. decembar 2015)	6.167.403,00 (podatak se odnosi na period 1. oktobar 2013–31. decembar 2015)

20.000, što ukazuje da se u uzetom periodu broj dana neosnovanog pritvaranja koji je Komisija razmatrala veći od 200.000.

Državno pravobranilaštvo	UKUPAN BROJ PREDMETA	BROJ DANA NEOSNOVANOG PRITVORA	DOSUĐENO NOVCA (RSD)
Novi Sad (podaci za period 1. oktobar 2013. – 1. novembar 2014. i period 1. januar-31. decembar 2016. nisu dostavljeni)	6 (podatak se odnosi na period 1. novembar 2014. – 30. jun 2015)	420 (podatak se odnosi na period 1. novembar 2014. – 30. jun 2015)	2.178.000,00 (podatak se odnosi na period 1. novembar 2014. – 30. jun 2015)
Požarevac	20	1.164	10.530.000,00
Subotica (podaci za period 1. januar–31. decembar 2016. nisu dostavljeni)	16	1.386	4.604.000,00
Užice	8	654	4.799.000,00
Ukupno		(najmanje) 106.673	553.346.496,00 (oko 4.567.000 EUR)

Kada je reč o isplaćenim naknadama za štetu prouzrokovanu neosnovanim pritvorom o kojima su rešavali sudovi u parničnom postupku, ne računajući nepotpune podatke od strane državnih pravobranilaštava u Nišu, Zaječaru, Novom Sadu i Subotici, u periodu od 1. novembra 2013. godine do 31. decembra 2016. godine, isplaćeno je 553.346.496 dinara, odnosno oko 4.567.000 evra.

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

Problem prenaseljenosti kazneno–popravnih ustanova nastavio je da postoji i tokom 2016. godine. Ponovo se kao razlog za ovakvo stanje može navesti praksa pravosudnih organa Srbije koji i dalje pribegavaju kratkotrajnim kaznama zatvora, na uštrb alternativnih sankcija, ali i na uštrb nedovoljnih kapaciteta zavoda za izvršenje krivičnih sankcija.

Komitet protiv mučenja je 2015. godine sproveo redovnu posetu Republici Srbiji i ustanovio je da nečovečni i ponižavajući uslovi postoje u IV i III paviljonu i Odmaralištu KPZ u Sremskoj Mitrovici.[119] Stanje je ostalo nepromenjeno u KPZ

119 Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti CPT od 26. maja do 5. juna 2015. godine [CPT/Inf (2016) 21], str. 7.

u Požarevcu koji i dalje ima duplo više osuđenika (oko 1.600) od predviđenih kapaciteta (oko 800). Najteže stanje je u VII paviljonu gde loši materijalni uslovi i strog režim života, bez adekvatnog tretmanskog rada i smislenih aktivnosti mogu predstavljati nečovečno i ponižavajuće postupanje.[120]

Iako CPT nije ove godine obišao KPZ u Požarevcu, saradnici Centra uverili su se da problem prenaseljenosti u ovoj ustanovi i dalje postoji i da određeni delovi ovog Zavoda, uzimajući u obzir standarde Saveta Evrope, mogu takođe biti okarakterisani kao nehumani i ponižavajući.

Statistički podaci o izricanim kaznama zatvora u periodu od 2010. do 2015. godine[121]

Dužina kazne	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	Ukupno
Do jednog meseca	-	-	-	-	-	-	-
Jedan do tri meseca	1.155	1.483	1.907	1.947	2.529	1.194	9.021
Tri do šest meseci	1.344	2.002	2.701	3.003	3.772	2.116	12.822
Šest meseci do jedne godine	1.202	1.779	2.225	2.728	3.184	2.422	11.118
Jedna do dve godine	1.026	1.268	1.485	1.536	1.631	1.438	6.946
Dve do tri godine	556	744	850	993	947	875	4.090
Tri do pet godina	371	599	722	665	677	550	3.034
5–10 godina	156	195	232	260	191	171	1.034
10–15 godina	54	51	46	48	59	34	258
15–20 godina	18	29	30	14	23	3	114
30–40 godina	16	5	12	9	11	13	53
40 godina	10	3	2	1	2	4	18
Ukupno	5.908	8.158	10.212	11.204	13.026	8.820	57.328

120 Saradnici Centra obišli su VII paviljon KPZ u Požarevcu u novembru 2016. godine.

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

Statistički podaci o broju lica osuđenih na kazne zatvora koja su primljena u zavode za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 2010–2016. godine[122]

Dužina kazne	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	Ukupno
Do jednog meseca	476	452	539	-		-	-	1.467
Jedan do tri meseca	896	760	756	1.350	1.455	1.365	1.246	7.828
Tri do šest meseci	1.529	1.806	1.330	1.505	1.429	1.377	1.123	10.099
Šest meseci do jedne godine	1.517	1.486	1.370	1.233	1.263	1.353	1.190	9.412
Jedna do dve godine	1.328	1.436	1.440	1.051	1.083	934	1.037	8.309
Dve do tri godine	802	783	785	754	693	675	678	5.170
3–5 godina	625	1.064	1.153	785	755	633	763	5.778
5–10 godina	344	433	586	504	328	331	340	2.866
10–15 godina	83	133	179	138	67	49	54	703
15–20 godina	31	47	77	33	38	18	21	265
40 godina	29	25	55	16	/	24	15	164
Ukupno	7.660	8.425	8.270	7.369	7.111	6.759	6.467	52.061

Tabela: Broj lica koja su na dan 31. decembar tekuće godine boravila u kazneno-popravnim ustanovama Republike Srbije[123]

Godina	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Osuđena lica	7.463	7.167	7.322	6.952	7.330	7.737	7.670	7.958
Pritvorena lica	2.601	3.332	3.109	2.532	1.894	1.593	1.539	489
Mera lečenja	234	242	208	232	213	387	425	1.736
Maloletnički zatvor	41	36	29	22	24	14	17	19

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

123 *Ibid.*

Godina	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Vaspitna mera	217	213	218	210	215	228	194	200
Prekršajno kažnjeni	239	221	208	278	355	329	219	267
Ukupno	10.795	11.211	11.094	10.226	10.031	10.288	10.064	10.669

Tabela: Izrečene uslovne osude u periodu od 2010. do 2015. godine[124]

Godina	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Broj uslovnih osuda	12.833	18.110	17.169	17.152	18.307	19.290

Tabela: Izrečene uslovne osude sa zaštitnim nadzorom u periodu od 2010. do 30. juna 2016. godine[125]

Godina	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	30. jun 2016.	Ukupno
Broj uslovnih osuda sa zaštitnim nadzorom	3	21	11	14	29	371	70	519

Tabela: Izrečene kazne rada u javnom interesu u periodu od 2007. do 30 juna 2016. godine[126]

Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	30. jun 2016.	Ukupno
Izrečene presude	48	35	51	71	357	365	348	371	352	156	2.154
Izvršene presude	–	–	17	17	90	209	253	351	285	_	1.335

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

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

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

Tabela: Izrečene kazne zatvora koje osuđeni služi u prostorijama u kojima stanuju u periodu od 2011. do 30. juna 2016. godine[127]

Godina	2011.	2012.	2013.	2014. (2. decembar)	2015.	30. jun 2016.	Total
Broj kazni zatvora koje osuđeni služi u prostorijama u kojima stanuju	88	610	725	627	1.422	1.283	4.755

Tabela: Izricanje uslovnog otpusta u periodu od 2008. do 2016. godine[128]

2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
1.423	1.674	1.646	936	581	1.036	1.243	1.583	1.539

Tabela: Odluke o prevremenom otpuštanju u periodu od 2009. do 31. decembra 2016. godine[129]

2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
0	36	38	244	213	41	20	10	45

Iz statističkih tabela jasno se može videti retributivna priroda pravosudnih organa koji su u periodu od 2010. do 2015. godine radije pribegavali izricanju kratkotrajnih kazni zatvora nego alternativnim sankcijama. U navedenom periodu ukupno je izrečeno 57.328 kazni zatvora. Od toga 44.323 kazni zatvora izrečeno je u rasponu od 1 meseca do 3 godine (77%), 40.233 u rasponu do dve godine (70%) i 32.961 do jedne godine (57%).

S druge strane, izricanje alternativnih sankcija poput kazne zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (kućni zatvor) i kazne rada u javnom interesu izrečene su ukupno 5.182 puta. Ako se u obzir uzme činjenica da se kućni zatvor može odrediti ukoliko je sud odmerio kaznu zatvora do jedne godine,[130] a kazna rada u javnom interesu za dela za koja je predviđena kazna zatvora do 3 godine,[131] brojke govore da se alternativne sankcije veoma retko izriču, i da su pravosudni organi imali mnogo prilika da izreknu neku od ovih mera. Ako se uporedi broj ljudi koji je periodu od 2010. do 2015. godine osuđen na kaznu zatvora

127 *Ibid*.
128 Podaci su dobijeni od UZIKS putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.
129 *Ibid.*
130 Član 45, st. 5 KZ.
131 Član 52 KZ.

(57.328), i broj ljudi koji je u istom periodu primljen na izdržavanje kazne zatvora (45.594), može se izvesti zaključak da je 1. januara 2016. godine 11.734 osobe čekalo da ode na odsluženje kazne zatvora, što je više od ukupne zatvorske populacije na dan 31. decembra 2015. godine (10.064).

Kada je reč o izricanje uslovnih otpusta može se zaključiti da je primena ovog instituta u blagom porastu. Tako je u 2014. godini procenat izrečenih uslovnih otpusta 28,14% (1.243) dok je u prvih 6 meseci 2015. godine procenat porastao na 34,48% (778). Istovremeno je broj prevremenih otpusta u padu u odnosu na praksu koju je imao direktor Uprave za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 2011. do 2012. godine. Naime u 2014. godini bilo je svega 20, a u 2015. godine samo 10 prevremenih otpusta, dok je u 2011. godini direktor UZIKS odobrio 244 prevremena otpusta, a 2012. godine 213. Ohrabruje podatak da je broj izrečenih uslovnih osuda sa zaštitnim nadzorom (371) u 2015. godini u porastu u odnosu na 2014. godinu (29).

4. Jednakost pred sudom i pravično suđenje

4.1. Pravičnost postupka

Pakt o građanskim i političkim pravima u članu 14 i Evropska konvencija u nekoliko članova (čl. 6 i 7, i čl. 2, 3 i 4 Protokola br. 7 uz Konvenciju) garantuju jednakost pred sudovima koja podrazumeva mnoge procesne garancije u toku građanskog i krivičnog postupka i pravo na preispitivanje sudskih odluka pred višim sudovima. Zahtev nezavisnosti i nepristranosti pravosuđa naveden je i u članu 47 Povelje o osnovnim pravima EU.

Ustav Republike Srbije takođe sadrži odredbe o pravu na pravično suđenje u članovima 32–36. Ustav Srbije garantuje svakome pravo na jednaku zaštitu prava u postupku pred sudom, drugim državnim organima, imaocima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, kao i pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se rešava o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu (čl. 36).

Mada Ustav garantuje svima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije (čl. 21), u Srbiji to pravo nije svima dostupno. U Srbiji je jedan od problema vezan za pravičnost postupka nedostatak odgovarajućeg sistema besplatne pravne pomoći. Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine.

Srbija ni u 2016. godini nije dobila zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

Iako je načelna saglasnost postignuta oko Nacrta koji je radna grupa izradila u 2015. godini, nepomirljivi stavovi advokata i organizacija civilnog društva oko

kruga pružaoca besplatne pravne pomoći doveli su do prolongiranja izrade finalnog nacrta koji će biti upućen Vladi. Organizacije civilnog društva smatraju da zakonom treba onemogućiti monopolski položaj, obezbediti jednak pravni položaj svih pružalaca besplatne pravne pomoći kao i da bude zasnovan na standardima koji će zadovoljiti potrebe najšireg kruga korisnika besplatne pravne pomoći.[132] Sa druge strane predstavnici advokatske struke smatraju da je širenje kruga pružaoca besplatne pravne pomoći protivno Ustavu i da bi doprinelo korupciji i ugrozilo pravnu sigurnost u ovoj oblasti.[133] U zajedničkom zaključku Advokatske komore Beograda i Advokatske komore Vojvodine od 18. oktobra 2016. godine navodi se da bi na taj način bio potpuno promašen predmet i cilj zakona i da se suprotno Ustavu i Zakonu o advokaturi reguliše pojam pravne pomoći i određuju pružaoci usluga.[134]

Tekst nacrta zakona se i u 2016. godini mnogo puta menjao, a svaka sledeća verzija je sužavala prostor civilnom društvu da pruža besplatnu pravnu pomoć uprkos činjenici da više od dvadeset godina nevladine organizacije to uspešno čine. Pored ovoga pravne klinike, koje postoje na skoro svim pravnim fakultetima u Srbiji i koje takođe uspešno rade sa klijentima i pružaju besplatnu pravnu pomoć nisu uvedene u krug pružaoca besplatne pravne pomoći.[135]

4.2. Efikasnost rada sudova

Pored lakšeg pristupa građana pravdi i smanjenja troškova, jedan od osnovnih razloga uspostavljanja nove mreže sudova je i povećanje efikasnosti rada sudova.

U izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije o stanju u pravosuđu[136] istaknuto je da, uzimajući u obzir podatke o broju predmeta u radu sudova, uspostavljanje nove mreže nije dalo rezultate i pravosuđe nije učinjeno efikasnijim niti su smanjeni troškovi ostvarivanja pravde u odnosu na građane ali i državu. Jedan od razloga za ovakvo stanje jeste što prilikom uspostavljanja novih mreža sudova ni 2009. godine, ni 2014. godine prethodno nije urađena analiza koja bi pokazala koji broj sudova je optimalan. Jedan od pokazatelja da dostupnost pravosudnim institucijama nije ravnomerno obezbeđena pokazuje i broj delegiranih predmeta koji je u periodu od

132 „Civilni sektor: Usvojiti zakon o besplatnoj pravnoj pomoći“, *RTV*, 1. novembar. Dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_ci/drustvo/civilni-sektor-usvojiti-zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci_770356.html.

133 „NVO i advokati se otimaju oko „besplatne“ pravne pomoći“, *Danas*, 12. novembar. Dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=332089&title=NVO+i+advokati+se+otimaju+oko+%26quot%3Bbesplatne%26quot%3B+pomo%C4%87i.

134 Zaključak Advokatske komore Beograda i Advokatske komore Vojvodine. Dostupan na: http://akb.org.rs/public/userfiles/Upload/2016/22.10/BesplatnapravnapomocAKVojvodineiAKBeograda.pdf.

135 Vidi npr. „Advokati ili civilno društvo – ko će sve moći da deli besplatnu pravnu pomoć“, *Blic*, 18. novembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/advokati-ili-nvo-ko-ce-sve-moci-da-deli-besplatnu-pravnu-pomoc/p1lx4hy.

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

1. januara 2014. godine do 12. oktobra 2015. godine dostigao broj od 6.888 predmeta. Ipak, kako je u Izveštaju navedeno, delegiranje predmeta ne mora uvek biti posledica neravnomerne dostupnosti pravdi već i mogućnost nameštanja predmeta u cilju korupcije.

U Izmenjenom jedinstvenom programu za rešavanje starih predmeta za period od 2016. do 2020. godine[137] koji je usvojio Vrhovni kasacioni sud u avgustu navodi se da će efekti nove mreže sudova moći da se analiziraju tek kada se prikupe podaci do kraja 2016. godine. Ovo iz razloga što podela izvršnih predmeta Prvog, Drugog i Trećeg osnovnog suda u Beogradu još uvek nije izvršena zbog njihovog velikog broja i nepravilno izvršene elektronske migracije predmeta. U ovom dokumentu je istaknuto da nova mreža sudova kao i nova procesna zakonska rešenja ne mogu da otklone negativne posledice reforme iz 2009. godine i da je zbog toga neophodno preduzeti brojne mere.

Izmenjenim programom predviđene su sistemske (strateške), opšte i posebne mere, mere za stare izvršne predmete, pojedinačne mere za sudove, mere koje preduzima Ministarstvo pravde, mere koje preduzima Vrhovni kasacioni sud i posebne mere za sudove na teritoriji Grada Beograda. Sistemske mere odnose se na potrebu izdvajanja sudskog osoblja iz sistema državne uprave i izuzeti ga od ograničenja koja nameće Zakon o maksimalnom broju zaposlenih u javnom sektoru. Ukazano je na potrebu popunjavanja upražnjenih sudijskih mesta, donošenja odluke o sprovođenju obuka sudija i sudijskih pomoćnika, sprovođenja kontinuirane obuke za rad u aplikacijama za elektronsko vođenje predmeta, unapređivanja postojećih softverskih rešenja za elektronsko vođenje predmeta i uvođenje nove standardizacije.

U izmenjenom i dopunjenom Sudskom poslovniku[138] koji je stupio na snagu 23. aprila 2016. godine predviđene su odredbe koje za cilj imaju efikasno sprovođenje Jedinstvenog programa za rešavanje starih predmeta. Tako, sudsko osoblje koje radi u sudskim pisarnicama ima obavezu da obeležava stare predmete na njihovoj prvoj strani pečatima: „stari predmet“ – za slučajeve koji traju više od dve godine; „hitno-stari predmet“ – za slučajeve koji traju duže od pet godina; i „vrlo hitno-stari predmet“ – za slučajeve koji traju 10 i više godina. Članom 44b Sudskog poslovnika predviđeno je takođe da su sudovi dužni da vode evidencije o dužini trajanja postupka. Uvedeno je pravilo da se evidencije u prvostepenom postupku vode za predmete koji traju preko dve godine od datuma prijema u sud, dok se evidencije u postupku po pravnim lekovima vode za predmete koji traju preko godinu dana od datuma prijema u sud.

Zakonom o izvršenju i obezbeđenju[139] predviđeno je da se u periodu od 1. maja 2016. godine do 1. jula 2016. godine izvršni poverioci mogu izjasniti o tome

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

138 *Sl. glasnik RS*, 110/09.

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

da li su voljni da izvršenje sprovede sud ili javni izvršitelj a da se postupak izvršenja obustavlja ukoliko se u navedenom periodu ne izjasne. Upravo činjenica da se priličan broj poverilaca nije izjasnio u ostavljenom roku dovela je do toga da je veliki broj predmeta obustavljen. Prema rečima ministarke pravde do kraja 2016. godine trebalo bi da bude obustavljeno oko 900.000 izvršnih predmeta.[140]

4.3. Suđenje u razumnom roku

Ustav propisuje da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud pravično *i u razumnom roku* raspravi i odluči o njegovim pravima, obavezama i o optužbama protiv njega (čl. 32, st. 1). Zakon kojim se uređuje krivični postupak priznaje pravo okrivljenog da u najkraćem roku bude izveden pred sud, da mu bude suđeno bez bilo kakvog neopravdanog odlaganja i obavezuje sud da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja.

U Srbiji postoji veliki broj predmeta koji nisu rešeni iako je rešavanje zaostalih predmeta i rešavanje predmeta u razumnim rokovima već godinama najviše na listi prioriteta. Neažurnost je u uzročno-posledičnoj vezi s trajanjem sudskih postupaka, poštovanjem ljudskih prava učesnika u postupcima, brojem predstavki protiv Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, kao i ocenom rezultata rada sudija i javnih tužilaca.

Strategija reforme pravosuđa predlaže mere za rešavanje ovog problema među kojima su identifikacija i preraspodela zaostalih predmeta, automatizacija upravljanja predmetima, horizontalna realokacija sudija i osoblja uz poštovanje ustavnih garancija a uz adekvatnu stimulaciju, preuzimanje značajnog broja sudskih predmeta od strane pravosudnih profesija (izvršitelja i javnih beležnika), izmena materijalnih i procesnih zakona u cilju unapređenja efikasnosti i pravne sigurnosti.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku stupio je na snagu 1. januara 2016. godine.[141] Zakonom je predviđena sudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku, a ovo pravo imaju sve stranke u sudskom postupku. Javni tužilac kao stranka u krivičnom postupku nema ovo pravo. Postupci u kojima se odlučuje o povredi ovog prava su hitni i besplatni.

Zakonom su propisana merila za ocenu trajanja suđenja. Tako, pri odlučivanju o pravnim sredstvima kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku uvažavaju se sve okolnosti predmeta suđenja, pre svega složenost činjeničnih i pravnih pitanja, celokupno trajanje postupka i postupanje suda, javnog tužilaštva ili drugog državnog organa, priroda i vrsta predmeta suđenja ili istrage, značaj predmeta suđenja ili istrage po stranku, ponašanje stranaka tokom postupka, posebno poštovanje procesnih prava i obaveza, zatim poštovanje redosleda rešavanja predmeta i zakon-

140 Vidi: http://www.mpravde.gov.rs/en/vest/14054/minister-kuburovic-900000-of-old-enforcement-cases-to-be-finalised-by-the-end-of-the-year.php.

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

ski rokovi za zakazivanje ročišta i glavnog pretresa i izradu odluka. Ovako postavljena merila ne pružaju dovoljnu garanciju u zaštiti ovog prava prilikom procenjivanja eventualne povrede, zbog toga što nije predviđeno vremensko ograničenje trajanja postupka. U prilog tome govori i činjenica da Izveštaj o napretku i Izveštaj o skriningu povredu prava na suđenje u razumnom roku identifikuju kao jedan od najvećih problema pravosuđa, a kao jedno od mogućih rešenja predlaže se uspostavljanje odgovarajuće metodologija ocene težine predmeta kako bi se izmerilo opterećenje poslom i obezbedila ravnopravnija raspodela predmeta među sudijama i tužiocima.

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

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

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

Pravo na zahtev za pravično zadovoljenje ima stranka čiji je prigovor usvojen ili čija je žalba usvojena. Zakon propisuje tri vrste pravičnog zadovoljenja: pravo na novčano obeštećenje, pravo na objavljivanje pismene izjave Pravobranilaštva kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku i pravo na objavljivanje presude kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku. Stranka može da podnese tužbu protiv Republike Srbije za novčano obeštećenje u roku od jedne godine od dana kada je stekla pravo na pravično zadovoljenje. Novčano obeštećenje priznaje se u visini od 300 evra do 3.000 evra, a pri određivanju visine obeštećenja Pravobranilaštvo i sud primenjuju merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku.

Iako je Zakon stupio na snagu 1. januara 2016. godine još uvek nema podataka o njegovoj primeni i ne može se govoriti u kojoj meri su nova rešenja odgovorila jednom od najvećih izazova kada je u pitanju poštovanje prava na pravično suđenje. Prema podacima Visokog saveta sudstva u prvih devet meseci 2016. godine Srbija je na ime naknade štete za povredu prava na suđenje u razumnom roku isplatila 141,5 miliona dinara.[142] Isplata naknada izvršena je na osnovu primene odredaba Zakona o uređenju sudova koje su važile do stupanja na snagu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Veliki problem srpskog pravosudnog sistema predstavlja konstantno zastarevanje predmeta.[143] U 2016. godini zastareo je krivični postupak protiv Bogoljuba Karića kome se optužnicom Višeg javnog tužilaštva u Beogradu podignutom 2010. godine na teret stavljalo da je u periodu od 1998. do 2005. godine protivzakonito izvukao 60 miliona evra iz kompanije „Mobtel" na račune njegovih privatnih kompanija čime je zloupotrebio službeni položaj.[144] Krajem godine u javnosti je bilo reči i o slučaju koji je poznat kao „afera indeks" u kojem je za primanje i davanje mita optuženo 88 osoba, među kojima su profesori i studenti Pravnog fakulteta u Kragujevcu. Ročišta koja su bila zakazana za 27. i 28. decembar pomerena su za kraj januara 2017. godina i na taj način ovaj slučaj ulazi u 10 godinu a da nisu donete čak ni prvostepene presude.[145] Od 88 optuženih u ovoj aferi za njih 44 obustavljen je postupak zbog zastarelosti.[146]

Usled zastarelosti nikada se neće utvrditi krivica lekara u slučaju Jelice Radović koja je preminula od sepse koju je dobila posle operacije čukljeva u klinici „Decedera" u septembru 2006. godine. U obrazloženju odluke Apelacionog suda u Beogradu navodi se da tokom postupka „nije dokazano da je propuštanje okrivljenih da pravovremeno preduzmu dijagnostičko terapijske mere, odnosno da je njihovo uopšte očigledno nesavesno postupanje dovelo do smrti Jelice Radović". Iako je utvrđeno da su lekari nesavesno postupali, Apelacioni sud je zauzeo

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

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

144 Optužnica je 2013. vraćena tužilaštvu zbog promene Krivičnog zakona – umesto zloupotrebe službenog položaja, optuženi se teretio za zloupotrebu položaja odgovornog lica. Viši sud u Beogradu do 2016. nije potvrdio ni odbacio optužnicu, a u januaru 2016. godine doneo je rešenje kojim je obustavio postupak protiv Bogoljuba Karića i još dve osobe jer je nastupila apsolutna zastarelost krivičnog gonjenja. Za više videti: http://www.novimagazin.rs/vesti/visi-sud-postupak-protiv-bogoljuba-karica-obustavljen-u-januaru.

145 „Afera Indeks ulazi u desetu godinu suđenja", *Novosti*, 27. decembar. Dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:642030-Afera-Indeks-ulazi-u-desetu-godinu-sudjenja.

146 „Afera „Indeks", legalno bezakonje", *Danas*, 22. decembar. Dostupno na: http://www.danas.rs/dijalog.46.html?news_id=335066&title=Afera+%26quot%3bIndeks%26quot%3b%2c+legalno+bezakonje.

stav da prvostepeni sud nije pravilno utvrdio činjenično stanje i odmerio kazne lekarima.[147]

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

4.4. Javno beležništvo

Zakon o javnom beležništvu usvojen je 2011. godine, a njegova primena počela je 1. septembra 2014. godine. Od usvajanja do danas ovaj zakon je više puta menjan, a poslednje izmene i dopune stupile su na snagu 29. decembra 2015. godine.[148] Za razliku od prethodnih godina, kada su sporne odredbe Zakona o javnom beležništvu i drugih sa njim povezanih zakona dovele do blokade pravosudnog sistema usled višemesečnog štrajka advokata,[149] tokom 2016. godine u javnosti nije bilo većih polemika kada je o radu javnih beležnika reč.

Prema podacima iz Izveštaja 4/2016 o sprovođenju akcionog plana za Poglavlje 23,[150] na dan 7. decembra 2016. godine na teritoriji Republike Srbije delatnost su obavljala 152 javna beležnika, dok je 18 javnobeležničkih pomoćnika upisano u Imenik javnobeležničkih pomoćnika. Spisak svih javnobeležničkih kancelarija dostupan je na sajtu Javnobeležničke komore Srbije.[151]

U cilju pružanja stručne podrške javnim beležnicima početkom 2015. godine formiran je Stručni savet Javnobeležničke komore Srbije (u daljem tekstu: Stručni savet JKS). Odlukom o osnivanju predviđeno je da u njegov sastav ulaze eminentni stručnjaci iz relevantnih pravnih oblasti, kao i javni beležnici koji aktivno učestvuju u rešavanju spornih pravnih pitanja. Odlukom Izvršnog odbora JKS, u januaru 2016. godine promenjen je sastav ovog tela.[152] Svi članovi, osim nosilaca pravosudnih i državnih funkcija, primaju naknadu za svoj rad od Javnobeležničke komore

147 „Zastarela nesavesnost lekara“, *Politika*, 25. novembar. Dostupno na: http://www.politika.rs/scc/clanak/368656/Pogledi/Zastarela-nesavesnost-lekara.

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

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

150 Izveštaj 4/2016 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 65. Izveštaj je dostupan na: http://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20br.%2042016%20o%20sprovo%C4%91enju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf.

151 Spisak svih javnobeležničkih kancelarija dostupan je na: http://beleznik.org/images/pdf/spisak/spisak_javnobeleznickih_kancelarija.pdf.

152 Odluka o promeni članova Stručnog saveta Javnobeležničke komore Srbije i spisak članova dostupna je na: http://beleznik.org/images/pdf/odluka/odluka_i-1–149–2016.pdf.

Srbije, o čemu odluku donosi Izvršni odbor Javnobeležničke komore Srbije.[153] U 2016. godini donet je Etički kodeks javnih beležnika[154] kao i Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti.[155]

Izmenama Zakona o javnom beležništvu propisano je da Sud može javnom beležniku poveriti sprovođenje postupka ili preduzimanje pojedinih vanparničnih radnji pod uslovima koji su predviđeni zakonom koji uređuje taj postupak (čl. 98, st. 1).[156] Ovo rešenje je već predviđeno Zakonom o vanparničnom postupku, uz određena ograničenja. Tako sud ne može poveriti javnom beležniku sprovođenje postupaka u statusnim i porodičnim stvarima, sprovođenje postupka za određivanje naknade za eksproprisanu nepokretnost, vođenje javnih knjiga i registara za koje je zakonom predviđeno da ih vodi sud, sastavljanje isprava za koje je ovim ili posebnim zakonom predviđena isključiva nadležnost suda i sprovođenje postupka za raspravljanje zaostavštine kada je za nasleđivanje merodavno pravo strane države. Takođe, sud odlučuje o celishodnosti poveravanja javnom beležniku da sprovodi pojedine postupke i da preduzima pojedine procesne radnje iz sudske nadležnosti (čl. 30a).[157]

U cilju obezbeđenja pravne sigurnosti i omogućavanja poveravanja pojedinih vanparničnih radnji javnim beležnicima, Vrhovni kasacioni sud, Ministarstvo pravde i Visoki savet sudstva usvojili su 13. maja 2016. godine Uputstvo za sprovođenje odredaba članova 30a i 110a Zakona o vanparničnom postupku i člana 98 Zakona o javnom beležništvu.[158] U skladu sa odredbama Zakona o javnom beležništvu, ministarka pravde je utvrdila Javnobeležničku tarifu javnog beležnika kao poverenika suda u postupku za raspravljanje zaostavštine[159] kao i Izmene i dopune Javnobeležničke tarife,[160] koje su stupile na snagu 20. februara.

Najvažnija novina u 2016. godini jeste to da su sudovi, shodno gore citiranim odredbama zakona, počeli da poveravaju pojedine vanparnične radnje, među kojima i raspravljanje zaostavštine, javnim beležnicima što bi trebalo da dovede do bržeg i efikasnijeg okončanja ovih postupaka. Naime, građani i dalje podnose predlog za

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

154 Etički kodeks javnih beležnika dostupan je na: http://beleznik.org/images/pdf/zakon/eticki_kodeks_javnih_beleznika.pdf.

155 Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti dostupan je na: http://beleznik.org/images/pdf/zakon/pravilnik_o_disciplinskom_postupku_i_disciplinskoj_odgovornosti.pdf.

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

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

158 Uputstvo za sprovođenje odredaba članova 30a i 110a Zakona o vanparničnom postupku i člana 98 Zakona o javnom beležništvu dostupno je na: http://vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/uputstvo-za-sprovo%C4%91enje-odredaba-%C4%8Dlanova-30a-i-110a-zakona-o-vanparni%C4%8Dnom-postupku-i.

159 *Sl. glasnik RS,* 12/16.

160 *Sl. glasnik RS,* 91/14, 103/14, 138/14 i 12/16.

raspravljanje zaostavštine sudovima, a sudovi te predloge dostavljaju javnim beležnicima sa njihove teritorije po azbučnom redu. Imajući u vidu da sud rešenjem kojim beležniku poverava vođenje postupka određuje rok u kome se postupak mora sprovesti, a da je Zakonom o javnom beležništvu predviđeno da beležnik čini disciplinski prestup ako kao sudski poverenik prekoračuje granice poverenih ovlašćenja ili ne preduzima radnje u rokovima koji su propisani pravilima postupka čije mu je sprovođenje povereno, očekuje se da će sprovođenje ostavinskog postupka biti brže nego kada je bilo u nadležnosti sudova.[161] Nagrada javnom beležniku kao povereniku suda i troškovi za obavljanje poverenog posla, utvrđuju se na osnovu javnobeležničke tarife. Nagradu i troškove javni beležnik naplaćuje od stranaka, dok se o oslobađanju stranke od plaćanja nagrade javnom beležniku odlučuje prema pravilima postupka čije sprovođenje je povereno javnom beležniku (čl. 140).[162]

Prema rečima ministarke pravde, tokom prvih devet meseci 2016. godine sudovi su javnim beležnicima poverili ukupno 6.403 predmeta radi sprovođenja ostavinske rasprave i 9.452 predmeta radi sastavljanja smrtovnica.[163]

4.5. Sistem e-pravosuđa

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

U sudovima opšte nadležnosti, elektronski sistem vođenja evidencije o predmetima uveden je pre nekoliko godina. Ovaj sistem unapređuje rad sudova u više segmenata, od mogućnosti praćenja toka određenog predmeta do izrade obimnih statističkih izveštaja o radu suda. Takođe, na ovaj način se stvara i velika baza sudske prakse koju je, s obzirom da je u elektronskoj formi, moguće na jednostavan način učiniti dostupnom zainteresovanoj javnosti, što doprinosi i transparentnosti rada pravosuđa.

Međutim, ova evidencija nije ujednačena, jer se paralelno koriste tri različita sistema za elektronsko vođenje podataka: AVP – aplikacija koju koriste osnovni, viši i privredni sudovi, kao i Privredni apelacioni sud, SAPS – aplikacija koju koriste Vrhovni kasacioni sud, Upravni sud, apelacioni sudovi, Viši sud u Sremskoj Mitrovici, Osnovni sud u Sremskoj Mitrovici i najnovija aplikacija SIPRES – koju koriste Prekršajni apelacioni sud i prekršajni sudovi. Najveća novina u ovoj godini kada je reč o e-pravosuđu svakako je uvođenje elektronskog sistema u rad prekršajnih sudova (u daljem tekstu: SIPRES). Tokom 2015. godine u pojedinim sudovima je izvršeno probno testiranje, a od januara 2016. godine SIPRES se primenjuje u

161 „Zbog ostavinske rasprave do notara“, *B92*, 11. septembar. Dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=09&dd=11&nav_category=12&nav_id=1175549.

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

163 Izjava ministarke pravde dostupna je na: http://www.mpravde.gov.rs/vest/14124/ministarka-kuburovic-intezivan-rad-na-daljem-unapredjenju-polozaja-javnih-beleznika.php.

svim prekršajnim sudovima.[164] Glavna karakteristika ovog sistema je centralizovanost, tako da se na serveru u Ministarstvu pravde čuvaju svi podaci kojima putem interneta mogu pristupiti sva odeljenja svih prekršajnih sudova. Osim međusobne razmene podataka između prekršajnih sudova, ovaj sistem je povezan i sa drugim organima. Kako bi se omogućila brža i efikasnija razmena podataka prilikom obrade prekršajnih naloga, praćenju uplata i proveravanju radnog angažmana lica, SIPRES je povezan i sa Upravom za trezor, Upravom saobraćajne policije Ministarstva unutrašnjih poslova i Centralnim registrom obaveznog socijalnog osiguranja.[165]

Istraživanja pokazuju da sudovi često nisu u mogućnosti da dostave informacije koje se traže putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja upravo zbog softverskih ograničenja pretrage baze podataka po različitim kriterijumima. Ova softverska ograničenja mogu se reflektovati i na nemogućnost izrade sveobuhvatnih analiza i izveštaja koji su od velikog društvenog značaja, npr. prilikom izrade izveštaja za brojna međunarodna tela.

Podaci iz Izveštaja 4/2016 o sprovođenju AP za Poglavlje 23[166] ukazuju da pored činjenice da postoje različiti programi za vođenje predmeta, od kojih svaki ima svoja ograničenja, problem leži i u tome što su lica koja unose podatke u ove programe nedovoljno osposobljena za rad u njima. Naime, Vrhovni kasacioni sud i radna grupa za sprovođenje Jedinstvenog programa rešavanja starih predmeta su u prvom kvartalu 2016. godine sproveli istraživanje među svim sudovima u Republici Srbiji o korišćenju postojećih aplikacija za upravljanje predmetima kad je reč o elektronskom zakazivanje ročišta, utvrđivanju broja održanih, neodržanih i odloženih ročišta, utvrđivanju razloga neodržavanja ročišta, zakazivanju narednog ročišta u standardizovanim vremenskim periodima prilikom odlaganja prethodnog.

Podeljeno po korisnicima različitih aplikacija rezultati su pokazali da aplikacija APV poseduje mogućnost evidencije održanih, neodržanih i odloženih ročišta, ali se ovi podaci na različite načine i neredovno unose u samu aplikaciju. Razlog za to je činjenica da zaposleni u sudovima koji je koriste nisu svesni ovakve mogućnosti. Pored toga ova aplikacija ne poseduje mogućnost evidentiranja razloga neodržavanja ili odlaganja ročišta, ali pojedini sudovi koriste rubriku „Napomene“ u ovom delu aplikacije i u nju unose razloge odlaganja ročišta. Dalje, istraživanje je pokazalo da aplikacija SAPS poseduje mogućnost evidencije održanih, odloženih i neodržanih ročišta, kao i razloga za njihovo neodržavanje, odnosno odlaganje. Međutim, jedini prvostepeni sud koji sve ove opcije napredno koristi je Upravni sud, dok Višem i Osnovnom sudu u Sremskoj Mitrovici ne znaju da ovakve mogućnosti

164 „Startovao SIPRES“, *Ozon Press*, 1. januar. Dostupno na: http://ozonpress.net/drustvo/startovao-sipres/.

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

166 Izveštaj 4/2016 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 32 i 33. Izveštaj je dostupan na: http://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20br.%2042016%20o%20sprovo%C4%91enju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf.

postoje, pa ih stoga i ne koriste. I na kraju, iako aplikacija SIPRES poseduje sve navedene mogućnosti, svi prekršajni sudovi je ne koriste u punom kapacitetu.[167]

Neki od koraka koje treba preduzeti da bi se elektronski sistem unapredio su: donošenje propisa kojim se uspostavlja jednoobrazni način unošenja podataka o sudskom predmetu u softver; organizovanje dodatne obuke za rukovaoce softverom; unapređenje tehničke opremljenosti sudova kako bi se na optimalan način mogao obavljati posao pohranjivanja podataka u elektronsku bazu.[168]

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine[169] i Akcionim planom za Poglavlje 23, predviđeno je uspostavljanje jedinstvenog sistema e-pravosuđa kao sredstva za unapređenje efikasnosti, transparentnosti i celovitosti sudskog procesa nadogradnjom postojećeg sistema za automatsko upravljanje predmetima. Obezbeđenje dostupnosti pouzdane i ujednačene pravosudne statistike i uvođenja sistema nadzora dužine suđenja, takođe je jedan od ciljeva predviđenih ovim dokumentima. Radi ostvarenja navedenih ciljeva predviđen je niz aktivnosti čije je sprovođenje planirano do kraja 2018. godine.

U februaru 2015. godine je sačinjena sveobuhvatna analiza hardvera i softvera od strane projekta USAID i Ministarstva pravde. Akcionim planom Ministarstvo pravde je predvidelo da se do kraja 2016. godine sprovede detaljna analiza tehničkih i ljudskih resursa.[170] Međutim, objavljivanje ove analize odloženo je za početak marta 2017. godine.[171] Kako bi se postigao što širi konsenzus relevantnih aktera prilikom donošenja odluka, na inicijativu Ministarstva pravde 13. aprila 2016. godine obrazovan je Sektorski savet za informacione i komunikacione tehnologije. Savet čini četrnaest predstavnika imenovanih na period od četiri godine, od strane pravosudnih institucija relevantnih za korišćenje i upravljanje IKT i to: Visokog saveta sudstva, Vrhovnog kasacionog suda, Republičkog javnog tužilaštva, Državnog veća tužilaca, Pravosudne akademije, Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, Državnog pravobranilaštva, Komore izvršitelja, Javnobeležničke komore, Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom, Sektora za pravosuđe Ministarstva pravde, Sektora za materijalno-finansijske poslove Ministarstva pravde, Sektora za evropske integracije i međunarodne projekte Ministarstva pravde i Odseka za e-pravosuđe Ministarstva pravde. Savet je uspostavljen kako bi se postigla institucionalizacija koordinacije i upravljanja Ikt u okviru pravosuđa, a u skladu sa aktivnostima koje predviđa Akcioni plan za Poglavlje 23 i plan rada Odseka za e-pravosuđe Ministarstva pravde.[172]

---

167 *Ibid*., str. 32 i 33.

168 Beogradski centar sproveo je istraživanje u okviru projekta „Zaštita ljudskih prava pred srpskim sudovima – doprinos monitoring reforme pravosuđa“ i rezultati istraživanja dostupni su na: http://www.bgcentar.org.rs/konsultativni-proces-izrada-preporuka-za-vodjenje-jedinstvene-sudske-statistike/.

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

170 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 26.

171 Izveštaj 4/2016 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 27.

172 *Ibid.*, str. 28.

Program za ponderisanje predmeta koji obezbeđuje stepenovanje u uvođenju sistema ponderisanja, kao jednog od kriterijuma njihove raspodele nije donet ni u 2016. godini, zbog čega nije ispunjen niz drugih aktivnosti iz AP za Poglavlje 23.[173] Tako na primer, jedna od aktivnosti predviđena Akcionim planom radi postizanja gore navedenih ciljeva jeste i izmena Sudskog poslovnika u delu koji se odnosi na kriterijume za definisanje unosa podataka, na osnovu prethodno definisane liste podataka čiji je unos neophodan za praćenje statističkih parametara efikasnosti pravosuđa. Uspostavljanje sistema koji podrazumeva dodelu jedinstvenog broja sudskom predmetu koji se zadržava do okončanja postupka po pravnim lekovima, takođe je jedna od planiranih izmena. Dodeljivanje jedinstvenog sudskog broja, između ostalog, bi rešilo problem „dupliranja" istih predmeta u evidenciji. Sudski poslovnik je u toku 2016. godine tri puta menjan,[174] međutim nijedna od pomenutih izmena nije bila izmena predviđena Akcionim planom.

4.6. Javnost rasprave i javnost presude

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

U krivičnom i građanskom postupku važi opšte pravilo da su glavni pretres odnosno glavna rasprava javni i da im mogu prisustvovati punoletna lica, dok ZKP predviđa da glavnom pretresu mogu prisustvovati lica starija od 16 godina. Prema ZKP, sud može, po službenoj dužnosti ili na predlog stranaka, ali uvek po uzimanju njihovih izjava, isključiti javnost iz celog ili dela glavnog pretresa, ako je to potrebno radi zaštite morala, zaštite javnog poretka, zaštite nacionalne bezbednosti, zaštite maloletnika ili zaštite privatnog života učesnika u postupku, ili kada je to, po mišljenju suda, neophodno s obzirom na posebne okolnosti zbog kojih bi javnost mogla da povredi interese pravde. Javnost se može isključiti radi zaštite opravdanih interesa u demokratskom društvu. U postupku prema maloletnicima javnost se uvek isključuje (čl. 75 Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica).[175]

Zakon o prekršajima[176] propisuje da se radi očuvanja tajne, zaštite morala, interesa maloletnika ili zaštite drugih posebnih interesa društvene zajednice, može isključiti javnost rada u svim ili samo u pojedinim fazama prekršajnog postupka (čl. 101). Isključenje javnosti na glavnom pretresu protivno zakonu predstavlja bitnu

173 *Ibid.*, str. 33 i 34.

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

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

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

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

4.7. Jednakost građana pred zakonom

Neujednačenom sudskom praksom krši se ustavno načelo jednakosti građana pred zakonom. Odstupanja su moguća i normalna u pogledu slobodne sudijske ocene, ali ona ne smeju biti takva da se u slučajevima kod kojih postoji isto ili gotovo identično činjenično stanje ili pravno pitanje, donose potpuno različite odluke. Takvo postupanje proizvodi stanje trajne pravne neizvesnosti i prouzrokuje nedostatak poverenja javnosti u pravosuđe.

Presudnu ulogu u ujednačavanju sudske prakse treba da preuzme Vrhovni kasacioni sud i apelacioni sudovi. Zbog neujednačenosti sudskih odluka apelacionih sudova, u postupanju u sličnim ili istim pravnim situacijama, predviđeno je da apelacioni sudovi održavaju zajedničke sednice i obaveštavaju Vrhovni kasacioni sud o spornim pitanjima od značaja za funkcionisanje sudova.[178] Ujednačavanju sudske prakse doprinela bi i baza podataka koja bi omogućila sudovima uvid u postupanje ostalih sudova.[179]

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđen je niz aktivnosti koje je potrebno preduzeti u cilju ujednačavanja sudske prakse, a čije sprovođenje je planirano do kraja 2016. godine. Neke od ovih aktivnosti – analiza normativnog okvira kojim se uređuju pitanja obaveznosti sudske prakse, prava na pravni lek i nadležnosti za odlučivanja po pravnim lekovima i objavljivanja sudskih presuda i sentenci imajući u vidu stavove Venecijanske komisije, kao i izmena normativnog okvira kojim se uređuju ova pitanja – nisu sprovedene u predviđenim rokovima. Razlog za to je, kako se u Izveštaju 4/2016 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 navodi,

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

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

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

činjenica da je zbog promena sastava vodeće strukture u Ministarstvu pravde, Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca bilo neophodno imenovati nove članove radne grupe, odnosno da radna grupa ponovo počne sa radom.[180]

4.8. Garantije optuženima za krivična dela

U pravu Srbije postoje tri vrste kažnjivih dela – krivična dela, prekršaji i privredni prestupi. Krivično delo je ono koje je zakonom propisano kao krivično delo, protivpravno i skrivljeno (čl. 14 KZ). Prekršaj je protivpravno delo koje je zakonom ili drugim propisom nadležnog organa određeno kao prekršaj i za koje je propisana prekršajna sankcija (čl. 2 Zakona o prekršajima). Prema EKLJP sva ova kažnjiva dela su u okvirima zaštite koju pruža član 6 EKLJP. Ustavom je predviđeno da sva prava koja ima okrivljeni za krivično delo ima i fizičko lice protiv koga se vodi postupak za neko drugo kažnjivo delo (čl. 33, st. 8). Kada je reč o pravima koje član 6 EKLJP garantuje optuženima za krivično delo – pretpostavka nevinosti, pravo na obaveštenje o optužbi, bez odlaganja i na jeziku koji optuženi razume, pravo na besplatnu pomoć prevodica ukoliko optuženi ne govori ili ne razume jezik koji se upotrebljava u sudu, pravo na odbranu i pravo na branioca, pravo na ispitivanje svedoka odbrane pod istim uslovima kao i svedoka optužbe, odredbe Ustava i ZKP su u skladu s međunarodnim standardima. Problemi i kršenja ovih procesnih garancija javljaju se u praksi.

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

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

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

Zakon o javnom informisanju i medijima[181] (čl. 73) propisuje da se niko u mediju ne sme označiti učiniocem kažnjivog dela, odnosno oglasiti krivim ili odgovornim pre pravnosnažnosti odluke suda, a suprotno postupanje je prekršajno sankcionisano (čl. 140) tako što je propisano da će se odgovorni urednik medija kazniti novčanom kaznom u rasponu od 50.000 do 150.000 dinara. Kao jedna od aktivnosti

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

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

prema Akcionom planu za Poglavlje 23 predviđeno je efikasnije procesuiranje prekršaja po zahtevu ministarstva zaduženog za medije i informisanje, kao i vođenje preciznih statistika o ovoj vrsti postupaka od strane Vrhovnog kasacionog suda.[182] Prema podacima iz Izveštaja 4/2016 o sprovođenju AP za Poglavlje 23 zbog prekršaja iz člana 140 Zakona o javnom informisanju i medijima, u 2015. godini pred prekršajnim sudovima Republike Srbije pokrenuta su ukupno četiri prekršajna postupka, a do 15. juna 2016. godine okončan je samo jedan od navedenih postupaka. U periodu od 1. septembra 2016. godine do 1. decembra 2016. godine pokrenuto je pet prekršajnih postupaka zbog navedenog prekršaja, svi pred Prekršajnim sudom u Beogradu, a do 1. decembra 2016. godine samo je jedan od navedenih postupaka okončan. Statistike o ovoj vrsti postupaka prikuplja Prekršajni apelacioni sud mesečno, a Vrhovni kasacioni sud na polugodišnjem i godišnjem nivou.

Organizacija civilnog društva Partneri za demokratske promene, u aprilu 2016. godine objavila je pubikaciju pod nazivom *Zaštita privatnosti i pretpostavke nevinosti u medijima,* u okviru istoimenog projekta.[183] U publikaciji su, između ostalog, predstavljeni rezultati istrazivanja analize medijskih sadržaja kada je reč o kršenju prava na pretpostavku nevinosti. Prema rezultatima istraživanja u 14 dana, u 14 analiziranih medija objavljena su 83 teksta u kojima je narušeno pravo na pretpostavku nevinosti. Kada uporedimo gore navedeni broj pokrenutih i okončanih prekršajnih postupaka u protekle dve godine i rezultate ovog istraživanja koje je obuhvatilo period od samo dve sedmice, sasvim je jasno da broj pokrenutih postupaka nije ni približan broju svakodnevnih kršenja prava na pretpostavku nevinosti u medijima.

Još jedna od aktivnosti koja je predviđena AP za Poglavlje 23 je donošenje Kodeksa ponašanja za narodne poslanike o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka. Donošenje Kodeksa bilo je najavljeno još za kraj 2015. godine ali on nije donet ni u 2016. godini, iako je javnost svakodnevno preplavljena nedopustivim izjavama, radnjama i postupcima narodnih poslanika koje prolaze bez posledica.

U januaru 2016. godine Vlada Republike Srbije usvojila je zaključak o usvajanju Kodeksa ponašanja članova Vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka, što takođe predstavlja jednu od aktivnosti predviđenih AP za Poglavlje 23. Prema slovu Kodeksa član Vlade dužan je da poštuje pretpostavku nevinosti, što znači da ne sme u javnim izjavama i nastupima u javnosti označiti učiniocem krivičnog dela lice protiv koga je pokrenut krivični postupak ili u odnosu na koje su preduzete radnje koje prethode krivičnom postupku pre pravnosnažne odluke suda kojom se utvrđuje odgovornost tog lica. Kodeksom je takođe zabranjeno da član Vlade u javnim izjavama i nastupima u javnosti u toku trajanja

182 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 47.

183 Publikacija „Zaštita privatnosti i pretpostavke nevinosti u medijima“ dostupna je na: http://www.partners-serbia.org/wp-content/uploads/2016/04/Zastita-privatnosti-i-pretpostavke-nevinosti-u-medijima.pdf.

krivičnog, prekršajnog ili postupka za privredne prestupe iznosi ideje, informacije ili mišljenja kojima se predviđa ishod tog postupka ili ocenjuje procesnu vrednost dokaza, koji su izvedeni ili treba da budu izvedeni u tom postupku, na način na koji je moguće uticati na ishod ovih postupka. Cilj navedenih zabrana, kako se to u Kodeksu navodi, jeste da spreče da se namernim ili nenamernim pritiskom na sud okrivljenom uskrati pravo na pravično i nepristrasno suđenje. Međutim, Kodeksom nisu predviđene nikakve sankcije u slučaju nepoštovanja propisanih prava i dužnosti, te brojna kršenja njegovih odredbi ostaju bez posledica.

Tokom 2016. godine bili smo svedoci skoro svakodnevnog kršenja Kodeksom propisanih zabrana od strane predsednika i članova Vlade. Predsednik Vlade Aleksandar Vučić više puta je prekršio zabranu iznošenja ideja, informacija ili mišljenja kojima se predviđa ishod krivičnog postupka i ocenjuje procesna vrednost dokaza koji su izvedeni ili treba da budu izvedeni u postupku, a kojima je moguće uticati na njiegov ishod. Tako je na primer, prilikom davanja izjava za medije povodom bespravnog rušenja objekata u Hercegovačkoj ulici u Beogradu, izjavio da nije znao za tu akciju, a da jeste rekao bi im: „Rušite u po bela dana, dajte i meni jedan bager da rušim!“.[184] Takođe, izjašnjavajući se o istom događaju on je rekao da iza rušenja stoje najviši organi gradske vlasti u Beogradu, i da će oni snositi i krivičnopravnu i prekršajnu i svaku drugu vrstu odgovornosti.[185]

Kodeks je više puta prekršio i ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović, pa je na primer, prilikom davanja izjave za medije povodom hapšenja 49 osoba u policijskoj akciji „Skener 2“ u aprilu mesecu, izjavio da su sva ova lica od 2007. do danas počinili više krivičnih dela i oštetili budžet Srbije, AP, više privrednih subjekata i fizičkih lica u iznosu od oko 7,6 miliona evra.[186]

Ustav garantuje svakome ko je okrivljen za krivično delo pravo da u najkraćem roku bude obavešten o prirodi i razlozima dela za koje se tereti, kao i dokazima prikupljenim protiv njega, podrobno i na jeziku koji razume (čl. 33). Ovo pravo garantovano je odredbama ZKP (čl. 68) i odredbama Zakona o prekršajima (čl. 93, st. 2 i čl. 94). Ustav, takođe, svakome jemči pravo na besplatnog prevodioca u slučaju da ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu. Slepim, gluvim i nemim licima garantuje se pravo na besplatnog tumača (čl. 32, st. 2).

Kao jedna od aktivnosti u Akcionom planu za Poglavlje 23 predviđeno je i da se počev od prvog kvartala 2017. godine licima koja su zadržana od strane policije po bilo kom osnovu obezbedi obaveštenje koje sadrži standardne i sveobuhvatne informacije koje jasno definišu sva prava koja im pripadaju, na srpskom jeziku, na je-

184 „Aleksandar Vučić: Rušite u po bela dana, dajte i meni jedan bager da rušim!“, *Beta*, 10. jun. Dostupno na: http://beta.rs/izjava-dana/komentar-politika/34361-aleksandar-vucic-rusite-u-po-bela-dana-dajte-i-meni-jedan-bager-da-rusim.

185 „Iza rušenja stoje najviši organi gradske vlasti u BG“, *B92*, 8. jun. Dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=06&dd=08&nav_id=1141186.

186 „Akcija „Skener 2“, uhapšeno 49 osoba“, *B92,* 14. april. Dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=04&dd=15&nav_category=16&nav_id=1120265.

zicima nacionalnih manjina i na drugom jeziku koji zadržano lice može da razume, a što se utvrđuje od strane policijskog službenika. Počev od trećeg kvartala 2017. godine predviđena je distribucija „Pisma o pravima" u svim policijskim stanicama i tužilaštvima, kako bi se omogućila dostupnost informacija o pravima na srpskom jeziku, na jeziku nacionalnih manjina u sredinama u kojima žive, kao i na engleskom jeziku. Ukoliko se jezik koji osumnjičeni razume razlikuje od gore navedenih, obavezno je obezbeđivanje sudskog tumača za jezik koji okrivljeni razume.[187]

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

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

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

ZKP predviđa da kao svedok može biti saslušano službeno lice organa unutrašnjih poslova o onome što je doznalo u predistražnom postupku, a sud može na predlog okrivljenog ili njegovog branioca odlučiti da ispita kao svedoka i lice koje je isključeno od dužnosti svedočenja (čl. 93). Dužnosti svedočenja oslobođena su lica koja su u određenom srodstvu s okrivljenim, ali ta lica mogu dati iskaz ukoliko to žele (čl. 94). Takođe, ZKP predviđa da svedoci mogu uskratiti odgovor na pojedina pitanja ako je verovatno da bi tim odgovorom sebe ili određene kategorije svojih srodnika izložila teškoj sramoti, znatnoj materijalnoj šteti ili krivičnom gonjenju.

Lica koja daju iskaz pred sudom dužna su da govore istinu, a davanje lažnog iskaza inkriminisano je Krivičnim zakonom (čl. 206). ZKP predviđa da sud ima obavezu da zaštiti svedoka od uvrede, pretnje i svakog drugog napada. Ukoliko postoje zakonom određene okolnosti, svedok može dobiti u postupku status zaštićenog svedoka, a ZKP uvodi i institut posebno osetljivog svedoka. Pored zaštite predviđene u ZKP, mere zaštite svedoka predviđene su, pod određenim uslovima, i Zakonom o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku.[188]

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

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

5. Pravo na privatnost i tajnost prepiske

5.1. Opšte

Evropska konvencija i PGP garantuju pravo na privatnost koje uključuje zaštitu porodičnog života, doma i prepiske. PGP garantuje i pravo na zaštitu časti i ugleda što nije izričito navedeno u EKLJP, ali je Evropski sud u svojim presudama tumačio pojam zaštite privatnosti tako da uključuje pravo na zaštitu časti i ugleda.[189] Prema praksi Evropskog suda, privatnost, između ostalog, obuhvata i fizički i moralni integritet, seksualnu opredeljenost,[190] odnose s drugim ljudima, uključujući i poslovne i profesionalne odnose.[191] Evropski sud prihvata široko tumačenje koncepta privatnosti i smatra da se sadržina ovog prava ne može unapred taksativno odrediti.[192]

Srbiju takođe obavezuje i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka,[193] 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,[194] nalaže državama da obrazuju nadzorne organe i bliže uređuje prekogranični protok ličnih podataka do primaoca koji nije u nadležnosti strane ugovornice Konvencije.

Ustav Srbije jemči nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta (čl. 25), nepovredivost stana (čl. 40) i tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja (čl. 41). Iako Ustav ne sadrži izričitu odredbu o poštovanju prava na privatni život, Ustavni sud Srbije smatra da ovo pravo predstavlja sastavni deo ustavnog prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti,[195] koje je garantovano članom 23 Ustava.

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

Ustav sadrži načelnu odredbu kojom jemči zaštitu podataka o ličnosti, i propisuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju

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

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

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

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

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

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

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

zakonom i izričito propisuje da je zabranjena i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. Svako, prema Ustavu, ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe (čl. 42).

Krivičnim zakonikom, članovima od 139 do 146 predviđena su dela kojima se sankcionišu povrede prava na privatnost i to: narušavanje nepovredivosti stana, protivzakonito pretresanje, neovlašćeno otkrivanje tajne, povreda tajnosti pisama i drugih pošiljki, neovlašćeno prisluškivanje i snimanje, fotografisanje, neovlašćeno objavljivanje tuđih spisa, portreta ili snimaka, neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka. Krivični zakonik kažnjava iznošenje i prenošenje porodičnih prilika nekog lica koje mogu naškoditi njegovoj časti i ugledu (čl. 172).

Kada je u pitanju pravo na privatnost zaposlenog na radnom mestu važno je spomenuti odluku koju je Evropski sud za ljudska prava doneo početkom 2016. godine u slučaju *Barbulesku protiv Rumunije*.[196] Podnosilac predstavke otpušten je iz privatne firme, jer je u disciplinskom postupku koji je protiv njega vođen utvrđeno da je poslovni *Yahoo Messenger* nalog koristio u privatne svrhe. Evropski sud za ljudska prava je našao da u konkretnom slučaju nije došlo do povrede člana 8 EKLJP, budući da je izvršen nadzor bio ograničenog obima i srazmeran. Naime, budući da je poslodavac izršio uvid samo u komunikaciju zaposlenog ostvarenu kroz poslovni *Yahoo Messenger*, a nije vršio uvid u druge dokumente i podatke na računaru zaposlenog, kao i da se takvo postupanje poslodavca može smatrati razumnom merom preduzetom u cilju provere da li zaposleni izvršavaju svoje poslovne obaveze, Sud je našao da u konkretnom slučaju poslodavac nije prekršio pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života garantovano članom 8 Konvencije.

5.2. Porodični život i porodica

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava porodični život se shvata u smislu faktičkog postojanja bliskih ličnih veza.[197] Ovo obuhvata niz odnosa, kao što su brak, deca, odnosi između roditelja i dece[198] i nevenčanih parova koji žive sa svojom decom.[199] Čak i sama mogućnost zasnivanja porodičnog života može biti dovoljna da privuče zaštitu člana 8.[200] Drugi odnosi za koje je utvrđeno da spadaju pod član 8 obuhvataju odnose sestara i braće, ujaka/tetke i sestričina/bratičina,[201] roditelja i usvojene dece i baba i deda sa svojim unucima.[202] Štaviše, porodični

196 *Bărbulescu protiv Rumunije*, ECtHR, App. No. 61496/08 (2016).
197 *K. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECmHR, App. No. 11468/85 (1991).
198 *Marckx protiv Belgije,* ECtHR, App. No. 6833/74 (1979).
199 *Johnston protiv Irske,* ECmHR, App. No. 9697/82 (1986).
200 *Keegan protiv Irske,* ECmHR, App. No. 16969/90 (1994).
201 *Boyle protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECtHR, App. No. 16580/90 (1994).
202 *Bronda protiv Italije,* ECtHR, App. No. 22430/93 (1998).

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.[203]

Ustav Srbije ne sadrži odredbu kojom štiti porodicu u okviru prava na privatnost, već porodicu reguliše s aspekta društva kao celine. Tako, prema članu 66, st. 1 „porodica, majka, samohrani roditelj i dete (...) uživaju posebnu zaštitu."

Član 63 Ustava garantuje pravo da se slobodno odluči o rađanju dece, ali je sporno što to pravo garantuje „svakome". Postavlja se pitanje kako ovo pravo može da se garantuje muškarcima, ako majka odluči da dete ne rodi (što je pravo koje joj je ovim članom garantovano).

Ustav jemči pravo svakome da slobodno odluči o zaključenju i raskidanju braka, i propisuje da zaključenje, trajanje i raskid braka počivaju na ravnopravnosti supružnika (čl. 62). Ustav takođe predviđa da se brak može zaključiti samo uz slobodan pristanak žene i muškarca i tako, u stvari, proglašava homoseksualne brakove neustavnim. Iako je regulisanje ovog pitanja u nadležnosti svake države, postavlja se pitanje da li je neophodno ustanoviti ga kao ustavni princip, otežavajući na taj način eventualnu zakonodavnu promenu. Ovakvo rešenje naročito je problematično u slučajevima kada jedan supružnik promeni pol, kao što je to bio slučaj u jednom od predmeta raspravljanim pred Ustavnim sudom.[204] U ovakvim slučajevima prisutan je i problem priznavanja roditeljskih prava osobe koja je promenila pol.

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

Odredbe Porodičnog zakona[205] u skladu su sa međunarodnim standardima u pogledu prava na privatnost. Zakon predviđa da svako ima pravo na poštovanje porodičnog života (čl. 2, st. 1). Takođe, garantuje se pravo na održavanje ličnih odnosa deteta s roditeljem s kojim dete ne živi, sem ukoliko postoje razlozi da se taj roditelj potpuno ili delimično liši roditeljskog prava ili u slučaju nasilja u porodici (čl. 61). Dete ima pravo i na održavanje ličnih odnosa i sa drugim srodnicima s kojima ga vezuje posebna bliskost (čl. 61, st. 5). Takođe, kod obrazovanja deteta, po prvi put se uvažavaju interesi roditelja. Naime, roditelji imaju pravo da detetu obezbede obrazovanje u skladu sa svojim etičkim i religijskim uverenjima (čl. 71).

Jedan od slučajeva „nestanaka" beba iz porodilišta završio je pred Evropskim sudom za ljudska prava.[206] Sud je presudom naložio Srbiji da u roku od godinu

---

203 *X., Y. i Z. protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ECtHR, App. No. 21830/93 (1997). U presudi *Schalk i Kopf protiv Austrije,* ECtHR, App. No. 30141/04 (2010) Sud je prvi put stao na stanovište da stabilna veza dve osobe istog pola koje žive zajedno potpada pod pojam porodičnog života zaštićenog članom 8.

204 Odluka Ustavnog suda Už – 3238/2011.

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

206 *Jovanović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 21794/08 (2013). O presudi vidi više *u Izveštaj 2015*, II.5.2.

dana od pravnosnažnosti presude uspostavi mehanizam za obezbeđenje pojedinačnog obeštećenja svim roditeljima koji su u istoj ili dovoljno sličnoj situaciji kao podnositeljka predstavke, a da nadzor nad ovim mehanizmom poveri nezavisnom telu. Rok je istekao 9. septembra 2014. godine.

Uprkos pojačanom nadzoru Komiteta ministara Saveta Evrope nad sprovođenjem presude *Zorica Jovanović protiv Srbije*[207] i uveravanja države da će zakon biti usvojen najkasnije do kraja 2016. godine, još uvek nije došlo do izvršenja presude u delu koji se odnosi na formiranje mehanizma za utvrđivanje činjenica o položaju novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima u Republici Srbiji. U radnim verzijama predlaganih zakonskih rešenja preostala pitanja koja se tiču sprovođenja istrage u ovim slučajevima nisu na adekvatan način rešena, pre svega ona koja se odnose na istražna ovlašćenja organa koji bi bio nadležan za sprovođenje istrage kao i ona koja se odnose na nadzor nad radom mehanizma čije je uspostavljanje naložio Evropski sud za ljudska prava. Takođe, tokom 2016. godine izostale su i ranije održavane redovne konsultacije sa roditeljima nestalih beba i njihovo učešće u izradi zakona.

Tokom javne rasprave o nacrtu Zakona o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Republici Srbije udruženja roditelja su, smatrajući da je ovaj zakonski tekst neprihvatljiv za utvrđivanje istine o njihovim slučajevima, zahtevala od Vlade Republike Srbije da povuče zakon.[208] Uprkos tome Vlada je 31. oktobra 2016. godine uputila u skupštinsku proceduru Predlog zakona o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Republici Srbije[209] kojim je predviđeno uspostavljanje posebnog vanparničnog postupka u kom će se utvrđivati činjenice o statusu nestalih beba, kao i dodeljivanje pravične naknade zbog povrede prava na porodični život u iznosu do 10.000 EUR. S druge strane, roditelji nestalih beba smatraju da je Nacrt ovog zakona neadekvatan i da neće dovesti do utvrđivanje istine u slučajevima nestalih beba.[210]

5.3. Tajnost prepiske

Ustav Republike Srbije u članu 41 garantuje pravo na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja, a odstupanja su dozvoljena na osnovu odluke suda i ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republi-

207 Dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=Zorica+Jovanovic+&StateCode=SER&SectionCode=ENHANCED+SUPERVISION.

208 Dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/povuci_zakon_o_nestalim_bebama_i_deci.55.html?news_id=306896.

209 Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2674–16.pdf.

210 Dostupno na: http://rs.n1info.com/a207592/Vesti/Vesti/Sta-su-nedostaci-predlozenog-zakona-o-nestalim-bebama.html.

ke Srbije, na način predviđen zakonom. Mešanje države u tajnost prepiske i druge vidove komuniciranja može biti samo privremeno. Nažalost, ustavna odredba ne predviđa da mere kojima se zadire u tajnost komuniciranja moraju biti neophodne u demokratskom društvu. Ipak, Ustavni sud, pozivajući se u svojoj odluci[211] na član 8 EKLJP kao i na praksu ESLJP uvodi ovaj standard u naš pravni sistem.

Rešenja sadržana u zakonima[212] kojima je regulisana oblast praćenja komunikacija, proteklih godina bila su predmet brojnih polemika. Tokom poslednje četiri godine Ustavni sud je proglasio neustavnim odredbe Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Zakona o elektronskim komunikacijama i Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, kojima se odstupa od Ustavom proklamovanog prava na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja, nakon čega je Narodna skupština reagovala i sporne odredbe uskladila sa Ustavom.[213] Za razliku od problematičnih rešenja sadržanih u navedenim zakonima, koja su svoj epilog dobila kroz odluke Ustavnog suda, kada je reč o neusklađenosti odredaba Zakonika o krivičnom postupku sa članom 41 Ustava, Narodna skupština je promenila svoju dotadašnju praksu. Naime, iako se pred Ustavnim sudom već nalazila inicijativa za ocenu ustavnosti spornih odredaba Zakonika o krivičnom postupku, Narodna skupština je navedene odredbe samoinicijativno uskladila sa Ustavom, i na taj način preduhitrila odluku Ustavnog suda kojom bi iste imajući u vidu dotadašnju praksu Ustavnog suda, sasvim izvesno bile proglašene neustavnim.[214]

Na ovaj način relevantni zakonski okvir usaglašen je sa članom 41 Ustava i time je postugnut napredak u stvaranju pretpostavki za nesmetano ostvarivanje prava na tajnost prepiske i drugih sredstava komuniciranja. Međutim, problemi u ovoj oblasti i dalje postoje. Sa jedne strane, rešenja sadržana u važećem Zakonu o elektronskim komunikacijama i Nacrtu zakona o elektronskim komunikacijama iz 2016. godine, nisu u skladu sa EU standardima. Sa druge strane, do problema dolazi u primeni Zakona o elektronskim komunikacijama, odnosno u nepoštovanju odredaba ovog zakona od strane subjekata koji su u svom radu dužni da postupaju u skladu sa njima.

Posle serije terorističkih napada u Londonu i Madridu, Evropska unija je 2006. godine usvojila Direktivu o zadržanim podacima 2006/24/EC,[215] koja je između ostalog propisivala obavezu operatora da zadržavaju podatke o komunikaciji korisnika, što je državnim organima omogućavalo da u svakom trenutku pristupe

211 IUž 1245/10.

212 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, 60/13 – odluka US i 62/14); Zakon o krivičnom postupku (*Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14) i Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji (*Sl. glasnik RS*, 42/02, 111/09, 104/13, 65/14 – odluka US i 66/14).

213 Vidi *Izveštaj 2014,* II.6.4.

214 *Ibid*.

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

podacima svih korisnika elektronskih komunikacija. Srbija je 2010. godine usvojila Zakon o elektronskim komunikacijama, koji nije sadržao ni minimum pravnih garancija kada je reč o pristupu zadržanim podacima.[216] Naime, ovaj zakon je različito tretirao sadržaj komunikacije korisnika i pristup zadržanim podacima, pa je tako za pristup podacima o sadržaju komunikacije korisnika tražio odluku nadležnog suda, dok je za pristup zadržanim podacima upućivao na druge zakone (ZKP, BIA, VOA itd.) koji su predviđali da i drugi državni organi mogu da narede pristup zadržanim podacima, bez odluke suda.[217]

Nakon što je Ustavni sud stao na stanovište da je nedostatak sudske kontrole prilikom pristupa zadržanim podacima protivustavan,[218] sporna odredba Zakona o elektronskim komunikacijama prestala je da važi 2013. godine. Međutim, to nije u potpunosti rešilo problem jer je zadržavanje podataka samo po sebi u tom trenutku postalo problematično. Naime, u trenutku javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama, 2013. godine, pred Evropskim sudom pravde pokrenut je postupak za ocenu saglasnosti EU Direktive 24/2006 sa Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima i slobodama.

Jedno od najspornijih pitanja bilo je to da li se zadržavanjem podataka korisnika nesrazmerno zadire u pravo na privatnost kao fundamentalno ljudsko pravo. S tim u vezi, stručna javnost, a pre svega organizacija *SHARE Defense*, tokom javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama, upozoravala je na činjenicu da je zadržavanje podataka na način na koji je formulisano u nacrtu zakona, problematično. Takođe, postavilo se pitanje da li Srbija treba da insistira na obavezi zadržavanja podataka, ako postoje jake indicije da će i Evropska unija u bliskoj budućnost odustati od toga.[219]

U aprilu 2014. godine Evropski sud pravde je proglasio EU Direktivu 24/2006 nevažećom i stao na stanovište da zadržavanje podataka o komunikaciji po ovoj direktivi predstavlja nesrazmerno zadiranje u pravo na privatnost i tajnost komunikacije.[220] Imajući u vidu ovakvu oduku Evropskog suda pravde, a budući da Zakon o izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama u tom trenutku još uvek nije bio usvojen, stručna javnost je nastavila sa upozorenjima, ovoga puta ukazujući na neophodnost uvažavanja ove odluke Evropskog suda pravde.[221] S tim u vezi, isticano je da je potrebno da Srbija nakon ovog događaja odmah stavi van snage odredbe o zadržanim podacima iz Zakona o elektronskim komunikacijama, jer su one uvedene u naš pravni poredak upravo zbog ove osporene Direkti-

216 Vidi *Izveštaj 2012,* II 6.4.

217 *Ibid.*

218 Više o odluci Ustavnog suda vidi *Izveštaj 2013,* II.6.4.

219 Dostupno na: http://www.shareconference.net/sites/default/files/u741/komentar_share_na_nacrt_zakona_o_izmenama_i_dopunama_zakona_o_elektronskim_komunikacijama.pdf.

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

221 Dostupno na: http://www.shareconference.net/sh/defense/back-drawing-board-direktiva-o-zadrzavanju-podataka-nevazeca.

ve.[222] Međutim, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama[223] usvojen je u junu 2014. godine, a odredbe o zadržavanju podataka su zadržane i pored brojnih upozorenja stručne javnosti.

Ni više od dve godine nakon donošenja gore pomenute odluke Evropskog suda pravde, Srbija nije uzela u obzir u njoj zauzete stavove kada je u pitanju problematika zadržanih podataka korisnika i ostvarivanje prava na privatnost i tajnost prepiske. Naime, u drugoj polovini 2016. godine na javnoj raspravi se našao Nacrt zakona o elektronskim komunikacijama.[224] U pitanju je sasvim nov zakon o elektronskim komunikacijama kojim je predviđen niz novih rešenja. Međutim, kada je reč o zadržanim podacima nacrt prati dosadašnju tendenciju, pa tako u prelaznim i završnim odredbama, propisuje da će se do donošenja zakona kojim se uređuje zakonito presretanje i zadržavanje podataka, primenjivati postojeće odredbe trenutno važećeg Zakona o elektronskim komunikacijama, a one se oslanjaju na direktivu koja je proglašena nevažećom.

S druge strane, teškoće se javljaju u praksi prilikom primene ovih rešanja. Izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama,[225] između ostalog, uvedena je obaveza operatora elektronskih komunikacija koji zadržavaju podatke o komunikaciji, kao i obaveza nadležnih državnih organa koji pristupaju tim podacima, da vode evidenciju o zahtevima za pristup zadržanim podacima u toku jedne kalendarske godine, kao i da najkasnije do 31. januara, za prethodnu kalendarsku godinu tu evidenciju dostave Povereniku. Navedena evidencija sadrži informacije o broju zahteva za pristup zadržanim podacima, broju ispunjenih zahteva za pristup zadržanim podacima, kao i vremenu koje je proteklo od dana od kada su podaci zadržani do dana kad je pristup podacima zatražen u skladu sa članom 128, st. 2 Zakona o elektronskim komunikacijama.[226]

Svoju zakonsku obavezu u 2016. godini, ispunili su državni organi koji imaju pristup zadržanim podacima (BIA, MUP, VBA), dok su samo 34 od približno 187 operatora elektronskih komunikacija koji zadržavaju navedene podatke o komunikaciji, pomenutu evidenciju u skladu sa zakonom dostavili Povereniku za informacije od javnog značaja (Poverenik).[227] Tim povodom, Poverenik se u februaru 2016. godine obratio Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija, kao državnom organu nadležnom za nadzor nad primenom Zakona o elektronskim komunikacijama,

222 *Ibid.*

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

224 Nacrt zakona dostupan je na: http://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/151116-nacrt_zakona_o_elektronskim_komunikacijama.html.

225 Član 130a Zakona o elektronskim komunikacijama.

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

227 Vidi: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2292-nuzna-odgovornost-za-izvrsavanje-obaveza-iz-zakona-o-elektronskim-komunikacijama.html.

sa zahtevom za sprovođenje nadzora nad operatorima koji nisu izvršili svoju zakonsku obavezu, kao i zahtevom za utvrđivanje da li neki od njih uopšte vode evidencije o zahtevima za pristup zadržanim podacima, odnosno zašto ih nisu u skladu sa zakonom dostavili Povereniku.[228]

Predlog pravilnika o tehničkim zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama, bio je predmet polemike tokom 2011. i 2012. godine, a do njegovog usvajanja nije došlo zahvaljujući insistiranju Poverenika i dela stručne javnosti, s obzirom da se oslanjao na odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama koje su kasnije proglašene neustavnim.[229] Pod nešto izmenjenim nazivom (Predlog pravilnika o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama) predlog navedenog podzakonskog akta ponovo se našao na meti kritike Poverenika, da bi u oktobru 2015. godine bio usvojen[230] i pored upozorenja Poverenika da su pojedine njegove odredbe problematične.[231]

6. Zaštita podataka o ličnosti i zaštita privatnosti[232]

6.1. Opšte

Ustav Republike Srbije, u članu 42 garantuje zaštitu podataka o ličnosti i propisuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom. Takođe, zabranjena je i kažnjiva upotreba ovih podataka izvan svrhe za koju su prikupljeni, osim kada je to potrebno za vođenje krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti i to na način predviđen zakonom. Svakome se jemči pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom i pravo na sudsku zaštitu zbog zloupotrebe ovlašćenja.

Osnovni zakon kojim je regulisana ova oblast je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL).[233] Ovim zakonom uređuju se uslovi za prikupljanje i obradu podataka o ličnosti, prava lica i zaštita prava lica čiji se podaci prikupljaju i obrađuju, ograničenja zaštite podataka o ličnosti, postupak pred nadležnim organom za zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđenje podataka, evidencija, iznošenje podataka iz Srbije i nadzor nad izvršavanjem ovog zakona.

228 *Ibid.*

229 Vidi *Izveštaj 2014,* II.6.4.

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

231 Vidi više u: *Izveštaj 2012,* II 6.4.

232 O radu Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti vidi više u I.5.3.2.

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

Prema ZZPL, podatak o ličnosti je svaka informacija koja se odnosi na fizičko lice, bez obzira na oblik u kome je izražena i na nosač informacije (papir, traka, film, elektronski medij i sl.) kao i bez obzira po čijem nalogu i u čije ime, odnosno za čiji račun je pohranjena. Informacijama o fizičkim licima smatraju se podaci o ličnosti nezavisno od toga kada su nastale, gde su pohranjene i kako se do njih došlo, i bez obzira na druga svojstva tih informacija.[234] 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,[235] 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.[236]

Ostvarivanje prava na zaštitu podataka o ličnosti dovodi se u pitanje još od samog usvajanja ZZPL 2009. godine, pa se može zaključiti da je država nezainteresovana da oblast zaštite ličnih podataka uredi na sistemski način koji bi omogućio uživanje ovog Ustavom garantovanog prava.[237] Ovu konstataciju potkrepljuje podatak da šest godina po usvajanju Strategije o zaštiti podataka o ličnosti nije usvojen akcioni plan za njeno sprovođenje, brojne odredbe drugih zakona, usvojenih pre donošenja ZZPL, nisu usklađene sa njim, a s druge strane rukovaoci podacima o ličnosti i lica koja su zadužena za obradu podataka često nemaju potrebno znanje da na adekvatan način obavljaju ovu delatnost.

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđa se izrada novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa Modelom zakona sačinjenog od strane Poverenika za zaštitu informacija od javnog značaja i podataka o ličnosti (Poverenik) i donošenje podzakonskih akata u vezi sa primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Predviđaju se i aktivnosti na jačanju kadrovskih kapaciteta Poverenika u skladu sa postojećim pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta i

234 Član 3 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

235 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.

236 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.

237 O propustima koji su uočeni, a tiču se primene propisa iz ove oblasti vidi više u *Izveštaj 2014*, III.7.1.

sprovođenje analize potreba za jačanjem kadrovskih kapaciteta Poverenika u vezi sa novim nadležnostima.

Poverenik je u martu 2016. ocenio da je pregovaračka pozicija za pristupanje EU za Poglavlje 23 u delu koji se odnosi na zaštitu ličnih podataka inferiorna u odnosu na ono što su potrebe Srbije. On ističe da Akcioni plan za Poglavlje 23 ignoriše potrebu usvajanja akcionog plana za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, sada već gotovo 7 godina stare i upozorava da se ponovo odlaže usvajanje novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Poverenik takođe iskazuje da neke ocene i navodi nisu u skladu sa stvarnim i faktičkim činjenicama.[238]

U 2016. godini nije se u bitnijoj meri odmaklo sa ostvarivanjem aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23 kada je u pitanju oblast zaštite podataka o ličnosti. U Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23[239] navodi se da je Radna grupa nastavila sa radom na tekstu Nacrta zakona o zaštiti podataka o ličnosti i da će Ministarstvo pravde angažovati eksperta koji će pomoći Radnoj grupi u izradi nacrta i sačiniti izveštaj o usklađenosti pravnog okvira. U Izveštaju se još navodi da su zapošljavanjem 9 novih izvršilaca pojačani kapaciteti Poverenika, i da je u ovoj instituciji sada u stalnom radnom odnosu 71 osoba.

Uvidevši da je tehnološki napredak sa sobom doneo velike izazove kada je u pitanju pravo na privatnost, Evropski parlament usvojio je u aprilu Uredbu o zaštiti pojedinca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka (Uredba EU).[240] Uredbom je stavljena van snage Direktiva 95/46/EZ, poznatija kao Opšta uredba o zaštiti podataka. Kako je Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno da se prilikom izrade Zakona o zaštiti podataka o ličnosti vodi računa da njegova rešenja budu u skladu sa Uredbom, potrebno je osvrnuti se na one delove u kojima se trenutni Nacrt zakona razlikuje u odnosu na rešenja predviđena Uredbom. Jedan od propusta odnosi se na pristanak lica za obradu podataka, koji je prema Nacrtu uže postavljen u odnosu na Uredbu EU.[241]

Naime, Nacrtom je predviđeno da lice može dati pristanak pismeno, usmeno na zapisnik ili u elektronskom obliku sa kvalifikovanim elektronskim potpisom. Na ovaj način izostavljene su brojne situacije u kojima se od lica traži pristanak za obradu ličnih podataka. Uredbom EU je predviđeno da bi se pristanak trebao davati jasnom potvrdnom radnjom kojom se izražava dobrovoljan, poseban, informiran i nedvosmislen pristanak ispitanika na obradu ličnih podataka poput pisane izjave, uključujući i elektroničku, ili usmene izjave. To bi moglo obuhvatati označavanje polja kvačicom prilikom posete internet stranica, biranje tehničkih postavki usluga

238 Saopštenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti od 17. marta 2016. godine. Dostupno na: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2320-polazna-pozicija-za-poglavlje-23-los-inferioran-pristup-zastiti-podataka-o-licnosti.html.

239 Dostupno na: http://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20br.%204–2016%20o%20sprovo%C4%91enju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf.

240 Uredba Evropskog parlamenta (EU) 2016/679 od 24. aprila 2016. godine.

241 Vidi više u *Izveštaj 2015*, II.6.1.

informacijskog društva ili drugu izjavu ili ponašanje koje jasno pokazuje u tom kontekstu da ispitanik prihvata predloženu obradu svojih osobnih podataka.

Kada je u pitanju obrada podataka bez pristanka lica Nacrtom je predviđeno da je u cilju ostvarenja opravdanog interesa dozvoljeno da bez pristanka podatke obrađuju rukovaoci, obrađivači, primaoci ili treća lica ako potreba zaštite tih interesa preteže nad potrebom zaštite osnovnih prava i sloboda na koje se podaci odnose. Uredba EU predviđa da je bez pristanka lica obrada dozvoljena ako je nužna za potrebe opravdanih interesa rukovaoca ili treće strane, osim kada su od tih interesa jači interesi ili osnovna prava i slobode lica koji zahtevaju zaštitu ličnih podataka, posebno ako je u pitanju dete. Evidentno je da je Nacrtom proširen krug lica koji mogu obrađivati lične podatke bez pristanka lica ukoliko postoji legitimni interes i na obrađivače.

Nacrtom je predviđeno da su posebni podaci (u važećem Zakonu „naročito osetljivi podaci“) podaci o rasi, rasnom ili etničkom poreklu, nacionalnoj pripadnosti, političkom, verskom ili filozofskom uverenju, članstvu u sindikatu, zdravstvenom stanju, seksualnom životu, polu, rodnom identitetu, primanju socijalne pomoći, žrtvi nasilja, jedinstveni matični broj građana, biometrijski podaci, podaci iz krivične i prekršajne evidencije, podaci o izrečenim sankcijama prema maloletnicima i genetski podaci. U obrazloženju Nacrta zakona ističe se da je jedinstveni matični broj predviđen kao poseban podatak jer sadrži informacije na osnovu koji se može doći do podatka o polu. Međutim Uredbom EU u članu 9 koji predviđa posebne kategorije ličnih podataka, pol nije predviđen kao poseban podatak.

6.2. Druge relevantne odredbe za zaštitu podataka o ličnosti

Odredbe relevantne za zaštitu podataka o ličnosti nalaze se i u drugim zakonima i propisima, npr. onim koji se odnose na rad, poreski postupak i poresku administraciju, zdravstvo, bankarski sektor, na obrazovanje, oglašavanje i reklamiranje. ZZPL predstavlja matični zakon u oblasti zaštite podataka o ličnosti i sadrži odgovarajuća načela. Svi drugi zakoni koji, po sektorima, uređuju razne oblasti (bezbednosti, prosvete, zdravstva, rada, privrede...) trebali bi da ova načela dalje razrade, što najčešće nije slučaj.

Pored toga, neke oblasti, kao što su video nadzor, direktni marketing, bezbednosne provere i biometrijski podaci, a koje su veoma značajne za zaštitu podataka o ličnosti, nisu regulisane zakonom, tako da još uvek ostaje otvoren prostor za brojne zloupotrebe i povrede prava na privatnost.

Zakon o tajnosti podataka[242] (ZTP) usvojen je 2009. godine i trebao je da u potpunosti uredi pitanje tajnih podataka u Srbiji. Kao krovni zakon, zamenio je normativnu „rascepkanost“ koja je do njegovog donošenja vladala u ovoj oblasti. Između ostalog, definisano je koji podatak je tajni podatak, stepeni tajnosti podataka su određeni na drugačiji način, određeni su organi nadležni za sprovođenje i nadzor

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

nad sprovođenjem ovog zakona.[243] Međutim, šest godina od kako je ovaj zakon stupio na snagu i dalje su prisutni brojni problemi u ovoj oblasti.

Rok od dve godine koji je predviđen za usaglašavanje zakona i podzakonskih akata sa ZTP takođe je odavno probijen zbog čega se u našem pravnom sistemu prepliću „nove" i „stare" odredbe koje uređuju ovu oblast što često dovodi do apsurdnih situacija. Recimo, Krivični zakonik koji je od donošenja ZTP više puta menjan i dalje poznaje krivična dela Odavanje službene tajne i Odavanje vojne tajne iako ZTP predviđa drugačije stepene tajnosti i to: državna tajna, strogo poverljivo, poverljivo i interno.[244]

Konfuziju koju je unelo novo stepenovanje tajnih podataka, odnosno propust nadležnih organa da se usklade odredbe nekih zakona sa Zakonom o tajnosti podataka vidi se i u Zakonu o državnim službenicima[245] koji je takođe pretrpeo brojne izmene i dopune od usvajanja ZTP. Naime, ovaj zakon u članu 23 predviđa da je državni službenik ili nameštenik dužan da čuva državnu, vojnu, službenu i poslovnu tajnu u skladu sa posebnim propisima. Odredbama Zakona o tajnosti podataka predviđena je obaveza državnih organa da u roku od dve godine od donošenja Zakona obrade i preispitaju podaci i dokumenta označeni određenim stepenom tajnosti po ranijim propisima, a da još uvek „postoji veliki broj dokumenata koji su u određenom vremenu ili trenutku dobili oznaku tajnosti za kojom je tada postojala potreba, ali koja nikada kasnije nije preispitivana niti ukinuta prestankom razloga za to."[246]

Još jedna u nizu nedoumica jeste i odredba koja se nalazi u članu 23 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji koji predviđa da je pripadnik BIA dužan da čuva podatke BIA koji predstavljaju državnu, vojnu, službenu ili poslovnu tajnu, metode, mere i radnje koje predstavljaju ili sadrže neku od ovih tajni, kao i druge podatke čije bi saopštavanje načinilo štetu po interese fizičkih ili pravnih lica ili za uspešno obavljanje poslova BIA. Ako imamo u vidu da je tajni podatak prema ZTP onaj podatak ili dokument kojim raspolaže organ javne vlasti, koji se odnosi na teritorijalni integritet i suverenost, zaštitu ustavnog poretka, ljudskih i manjinskih prava i sloboda, nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje poslove i spoljne poslove, postavlja se pitanje zašto je poslovna tajna[247] našla mesta među podacima koji predstavljaju državnu tajnu.

---

243 Zakon predviđa da je to Savet za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka i Ministarstvo pravde.

244 Član 8 ZTP.

245 *Sl. glasnik RS,* 79/05, 81/05 – ispr., 83/05 – ispr., 64/07, 67/07 – ispr., 116/08, 104/09 i 99/14.

246 „Zakon o tajnosti podataka", Analiza Centra za evroatlanske studije, str. 19. Dostupno na: http://ceas-serbia.org/root/images/CEAS_analiza_-_Zakon_o_tajnosti_podataka_-maj_2015.pdf.

247 Poslovna tajna definisana je Zakonom o poslovnoj tajni (*Sl. glasnik RS,* 72/11) kao informacija koja ima komercijalnu vrednost zato što nije opšte poznata niti je dostupna trećim licima koja bi njenim korišćenjem ili saopštavanjem mogla ostvariti ekonomsku korist, i koja je od strane njenog držaoca zaštićena odgovarajućim merama u skladu sa zakonom, poslovnom politikom, ugovornim obavezama ili odgovarajućim standardima u cilju očuvanja njene tajnosti, a čije bi saopštavanje trećem licu moglo naneti štetu držaocu poslovne tajne.

Krajem aprila Vlada je usvojila izmene Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave kojima je predviđeno da se pored Zakonom predviđenih stepena tajnosti, dokumenti „koji su po svojoj prirodi osetljivi i zahtevaju ograničenu distribuciju obeležavaju oznakom „službeno". U izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije[248] navodi se da je Vlada izmenom uredbe „istupila iz jedinstvenog sistema tajnosti podataka propisanog zakonom i uvela još jedan stepen tajnosti – 'službeno', za koji ne postoje ni odredivi kriterijumi kako prepoznati podatak koji je 'osetljiv i zahteva ograničenu distribuciju' kao ni u kom krugu lica je distribucija dozvoljena. Savet smatra da takva formulacija predstavlja grubo kršenje Zakona o tajnosti podataka i Ustava. Savet je Ustavnom sudu podneo i inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe. Poverenik za informacije od javnog značaja uputio je ovim povodom pismo predsedniku Vlade u kome je, između ostalog, istakao da Ustav u članu 51 predviđa da svako lice ima pravo na obaveštenost i da svako ima pravo, *u skladu sa zakonom,* na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja.[249] Kako se pitanje relevantno za ostvarivanje prava na obaveštenost uređuje aktom podzakonske snage jasno je da se u ovom slučaju odstupilo od ustavne odredbe. Posle pritiska javnosti Vlada je izmenila Uredbu o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave i uklonila spornu odredbu člana 10.[250]

Već nekoliko godina ustalila se praksa da se u medijima, uglavnom u dnevno političke svrhe, objavljuju lični podaci građana, čak i oni koji su ZZPL definisani kao naročito osetljivi. Isti trend nastavljen je i u 2016. godini.

Tako je, narodni poslanik Marijan Rističević, inače član Upravnog odbora Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, 16. novemba na svom twitter nalogu objavio podatke o sredstvima koje je Republički fond za zdravstveno osiguranje isplatio za lečenje u inostranstvu ćerke narodnog poslanika Demokratske stranke Dejana Nikolića, da bi se rasprava o istoj temi nastavila i narednog dana na sednici Narodne skupštine. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je posle sprovedenog postupka nadzora nad primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti uputio upozorenje RFZO. U upozorenju je konstatovano da je tokom postupka nadzora utvrđeno da članovi Upravnog odbora nemaju pristup ličnim podaci osiguranika, ali da je poslanik Rističević podatke dobio neformalnim putem kada se telefonom, u dva navrata, obratio nadležnima u RFZO i tražio podatke o maloletnoj ćerki poslanika Demokratske stranke. Poverenik je upozorio[251] RFZO na nepravilnost u obradi podataka o ličnosti koje se odnose na zdravstveno stanje osiguranog lica i podataka o ličnosti njenih roditelja jer je bez pravnog osnova uči-

248 Izveštaj dostupan na: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028–3181/izvestaj-o-nezakonitom-odreivanju-tajnosti-podataka.

249 Pismo poverenika dostupno je na: http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2420-pravo-na-pristup-informacijama-u-posedu-vlasti-ne-moze-se-quredjivatiq-uredbama.html.

250 *Sl. glasnik RS*, 98/16.

251 Upozorenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti od 6. decembra 2016. godine, broj: 164–00–00689/2016–07.

nio dostupnim članu Upravnog odbora Marijanu Rističeviću podatke koji moraju biti zaštićeni. On je naložio RFZO da ga u roku od 15 dana obavesti o preduzetim merama i planiranim aktivnostima za otklanjanje navedenih nepravilnosti u obradi podataka o ličnosti. RFZO je krajem godine obavestio Poverenika da će postupiti u skladu sa upozorenjem i da je uputio rukovodiocima svih svojih organizacionih jedinica dopis u kome ukazuje na obavezu postupanja u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i primenu predviđenih mera zaštite podataka, kao i obavezu obaveštavanja svih zaposlenih koji rukuju navedenim podacima, da se moraju pridržavati odredbi navedenog.[252]

Uvidevši da se u medijima (štampanim i elektronskim) sve češće objavljuju podaci o zdravstvenom stanju koji spadaju u naročito osetljive podatke, Poverenik je u maju mesecu tim povodom izdao saopštenje[253] u kome se, između ostalog, navodi: „U krajnje zabrinjavajućoj, gotovo grotesknoj suprotnosti sa tim zakonskim odredbama[254] je učestalo pojavljivanje podataka o zdravstvenom stanju u javnosti, u štampanim i elektronskim medijima. S tim u vezi, apelujući na medije da se, poštujući sopstveni novinarski kodeks, uzdrže od objavljivanja podataka kojima se vređa privatnost građana, Poverenik posebno upozorava državne organe i medicinske ustanove (koji su najčešći mogući izvor tih podataka) na zakonom predviđenu odgovornost".

7. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti

7.1. Opšte

Sloboda misli, savesti i veroispovesti garantovana je članom 9 Evropske konvencije i članom 18 Pakta o građanskim i političkim pravima. 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).[255]

252 „Poverenik dobio odgovor RFZO", *Danas*, 21. decembar. Dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=334970&title=Poverenik+dobio+odgovor+RFZO.

253 Sopštenje od 10. maja 2016. godine dostupno na: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2356-zakon-o-pravima-pacijenata-veliki-raskorak-izmedju-prava-i-stvarnosti.html.

254 Odredbe Zakona o pravima pacijenata i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

255 Od 2011. godine ukinuta je vojna obaveza i Vojska Srbije je potpuno profesionalizovana.Vidi više u II.7.6.

Svako ograničenje ove slobode mora biti utemeljeno u zakonu, i može biti uvedeno ukoliko je to neophodno u demokratskom društvu, radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajamčenih Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje. Ustav takođe propisuje da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj veroispovesti, a roditelji slobodno odlučuju o verskom obrazovanju i vaspitanju svoje dece. Sloboda verskog organizovanja je regulisana kroz odredbu Ustava o položaju crkve i vere, odnosno o ravnopravnosti crkvi i verskih zajednica (čl. 44).

Poslove državne uprave vezane za saradnju države sa crkvama i verskim zajednicama obavlja Uprava za saradnju s crkvama i verskim zajednicama u Ministarstvu pravde.

7.2. Položaj verskih zajednica i ostvarivanje prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti

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

Zakon o crkvama i verskim zajednicama[256] garantuje ravnopravnost svih verskih zajednica pred zakonom (čl. 6). Međutim, ovaj zakon pravi razliku između četiri kategorije crkava. Prvu kategoriju čine tradicionalne crkve i verske zajednice kojima je ovaj status priznat na osnovu različitih zakona donetih u vreme Kraljevine Srbije (SHS, Jugoslavije). To su: Srpska pravoslavna crkva, Rimokatolička crkva, Slovačka evangelistička crkva a. v., Hrišćanska reformatska crkva, Evangelička hrišćanska crkva a. v, Islamska verska zajednica i Jevrejska verska zajednica. Drugu grupu čine konfesionalne crkve i verske zajednice. To su sve one crkve i verske organizacije čiji je pravni status bio regulisan prijavom u skladu sa Osnovnim zakonom o pravnom položaju verskih zajednica[257] i Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica.[258] Treću grupu čine nove verske organizacije. Četvrtu grupu, koju Zakon ne pominje, ali je implicitno ustanovljava, čine sve one verske zajednice koje nisu registrovane.[259]

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

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

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

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

Ustanovljena je i obaveza da se crkve i verske zajednice registruju, a sam postupak registracije bliže uređuje Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica.[260] Odmah po usvajanju Zakon i Pravilnik su bili predmet oštre kritike, pa je Ustavnom sudu Srbije podneto nekoliko inicijativa i predloga za ocenu ustavnosti pojedinih odredbi, koje su međutim odbačene, odnosno odbijene kao neprihvatljive.[261]

Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa sprovođenje detaljne uporedno pravne analize položaja crkava i verskih zajednica. Planirani fokus analize biće države sa kojima se Republika Srbija graniči, a koje su ispunile kriterijume za članstvo u EU. U Akcionom planu je predviđeno i pokretanje dijaloga sa Srpskom pravoslavnom crkvom u cilju podsticanja upotrebe manjinskih jezika u verskim obredima.

Uprava za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama je u cilju utvrđivanja obaveza u akcionom planu izradila analizu o stanju verskih prava u kojoj se konstatuje da je u toku reformskog procesa i izrade Akcionog plana ispunjena preporuka iz Izveštaja o skriningu o obezbeđivanju državne neutralnosti prema unutrašnjim poslovima verskih zajednica i dodatno osigura pravo licima koja pripadaju nacionalnim manjinama na jednak pristup u verskim institucijama i da to pravo bude garantovano zakonima ali i u praksi.

Izveštaj Evropske komisije[262] u delu koji govori o slobodi misli, savesti i veroispovesti ističe da se Ustavom zagarantovana prava uglavnom poštuju. Izveštaj navodi da je broj incidenata vezanih za religiju nastavio da se smanjuje. Kao najveći problem izdvojena je netransparentnost i nedoslednost postupka registracije što onemogućava pojedine verske zajednice u ostvarivanju njihovih prava. U Izveštaju se takođe navodi da odredbe vezane za Registar crkava i verskih zajednica nisu promenjene i da korišćenje manjinskih jezika u verskim obredima nije zagarantovano na teritoriji cele Srbije.

Na ovu činjenicu se ukazuje i u nekoliko ranijih izveštaja i ističe da je previsoko postavljen cenzus u pogledu broja osnivača potrebnih za upis verske zajednice u Registar. Naime, sve verske zajednice sem tradicionalnih, pored odluke o osnivanju moraju podneti potpise osnivača od najmanje 0,001 odsto punoletnih državljana Srbije koji imaju prebivalište u Republici Srbiji prema zvaničnom popisu stanovništva ili stranih državljana sa stalnim boravkom na teritoriji Republike Srbije. Pored ovoga, prilikom postupka registracije one moraju podneti i prikaz osnovnog verskog učenja, verskih obreda i verskih ciljeva čime se praktično primoravaju na izjašnjavanje o verskim uverenjima.[263] Upravo je osporena odredba člana 18 Zakona o crkvama i verskim zajednicama koja otvara mogućnost organima izvršne vlasti da ocenjuju kvalitet verskih učenja, obreda i ciljeva u samim postupcima re-

260 *Sl. glasnik RS*, 64/06.

261 Vidi više u: *Izveštaj 2014*, II.8.2.

262 Izveštaj EK za 2016, odeljak 5.23.

263 Vidi više u: *Izveštaj 2012*, II.7.2.

gistracije, a što je apsolutno nedopustivo sa stanovišta slobode misli i veroispovesti i ograničavajuće deluje na slobodu verskog organizovanja.

7.3. Finansiranje verskih zajednica i odnos države i crkve

Prema Zakonu o crkvama i verskim zajednicama propisano je da država Srbija može materijalno pomagati crkve i verske zajednice.[264] Materijalna pomoć se, prema Zakonu, može pružiti na više načina. Prvo, država može davati direktnu materijalnu pomoć crkvama i verskim zajednicama iz državnog budžeta., kroz subvencionisanje penzijskog, socijalnog i zdravstvenog osiguranja sveštenika i verskih službenika.[265] Zakon takođe predviđa mogućnost da se crkve i verske zajednice oslobode od plaćanja poreza.[266] Verifikovane verske obrazovne ustanove imaju prava na finansiranje iz budžeta srazmerno broju vernika.[267] Predviđene su i dotacije za kulturne i naučne ustanove crkava i verskih zajednica.[268]

Načelo neutralnosti ne zabranjuje ovakvu praksu, ukoliko se ona sprovodi makar približno proporcionalno veličini verske zajednice i broju vernika koji joj pripadaju. S obzirom da je velika većina građana Srbije, makar deklarativno, pravoslavne veroispovesti, jasno je da veliki iznos sredstava iz budžeta koji su predviđeni za materijlanu pomoć verskim zajednicama odlazi na Srpsku pravoslavnu crkvu. Naime, verske zajednice sredstva dobijaju srazmerno broju vernika prema popisu stanovništva, pri čemu najveći deo pripada SPC – 87,7%, zatim Rimokatoličkoj crkvi oko 5% i Islamskoj zajednici oko 3%.

Fond PIO je od početka 2012 godine počeo sa dotiranjem plaćanja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje sveštenicima i crkvenim službenicima u iznosu od 50%.

U budžetu Republike Srbije za 2017. godinu predviđeno je nešto malo manje od milijarde za rad Uprave za saradnju s crkvama i verskim zajednicama, od čega 62 milona dinara za podršku radu sveštenika i verskih službenika i 260 miliona za potrebe penzijsko-invalidskog i zdravstvenog osigrunja prema sveštenstvu i verskim službenicima. Za zaštitu kulturne baštine i podršku Srpskoj pravoslavnoj crkvi i njenim kulturnim aktivnostima na Kosovu i Metohiji, namenjeno je 279 miliona dinara.[269]

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

264 Član 28, stav 2.

265 Član 29, stavovi 2 i 3 Zakona.

266 Član 30 Zakona.

267 Član 36, stav 2 Zakona.

268 Član 44 Zakona.

269 Vidi Zakon o budžetu na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2016/3081–16.pdf.

ga. One nisu u obavezi da objavljuju finansijske izveštaje.[270] Zakonom o porezu na dodatu vrednost[271] propisano je poresko oslobođenje za promet usluga verskog karaktera od strane registrovanih crkava i verskih zajednica. Istovremeno crkve su oslobođene poreza za svoju osnovnu versku delatnost i uz to imaju pravo na povraćaj PDV za robu koja je u funkciji bogosluženja. Dok su plaćanja poreza na imovinu oslobođene i tradicionalne i ostale konfesionalne i registrovane crkve i verske zajednice,[272] poreza na dodatu vrednost oslobođene su samo tradicionalne crkve i verske zajednice.[273]

Ovakav položaj verskih zajednica bio je predmet kritika jednog dela javnosti, budući da su prihodi verskih zajednica prilično veliki.[274] Srpski patrijarh Irinej je početkom 2017. godine izjavio da će crkva plaćati porez onda kada država vrati crkvi njenu celokupnu imovinu. Zahvalio se državi što je crkvi vraćen deo imovine u naturi, ali je dodao da će crkva insistirati da se za imovinu koja je prodata izvrši pravedna kompenzacija, da se vrati ono što se može vratiti u prirodnom stanju, a ono što ne može da to država reši. Rekao je takođe da se sa institucijama razgovara o zamenskoj restituciji i da se u tom pravcu traži rešenje.[275]

7.4. Restitucija imovine verskih organizacija[276]

Zakonom o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama[277] uređuju se uslovi, način i postupak vraćanja imovine koja je na teritoriji Republike Srbije oduzeta od crkava i verskih zajednica, kao i od njihovih zadužbina i društava, primenom propisa o agrarnoj reformi, nacionalizaciji, sekvestraciji i drugih propisa koji su doneseni i primenjivani u periodu od 1945. godine, kao i svim drugim aktima kojima je vršeno oduzimanje te imovine, bez tržišne naknade. Predmet vraćanja su nepokretnosti koje su u momentu oduzimanja bile u vlasništvu crkava i verskih zajednica, kao i pokretne stvari od kulturnog, istorijskog ili umetničkog značaja. Zakon izričito ne navodi restituciju hramova, s obzirom da oni uglavnom i nisu bili nacionalizovani, mada postoje određeni slučajevi nacionalizacije manastirskih dobara, sinagoga itd.

270 Vidi: http://www.kreativnisvetbalkana.net/srpska-pravoslavna-crkva-dobija-iz-budzeta-a-neceda-placa-porez/.

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

272 Član 12, stav 1, tačka 3 Zakona o porezima na imovinu.

273 Član 55 Zakona o PDV.

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

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

276 Ovde će biti razmatrana samo pitanja od važnosti za slobodu veroispovesti. Detaljnije o restituciji vidi: II.12.2.

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

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

Postupak za ocenu ustavnosti ovog zakona pokrenut je pred Ustavnim sudom još 2009. godine. Ustavni sud je 20 aprila 2011. godine doneo rešenje o neprihvatanju ove inicijative.[278]

Usvajanjem ovog zakona država je počela vraćanje imovine verskim zajednicama. Prema nekim podacima Srpskoj pravoslavnoj crkvi vraćeno je 73.150 hektara zemljišta, a rimokatoličkoj 3.998 hektara.[279]

7.5. Delovanje verskih zajednica u Srbiji

U Registar verskih zajednica upisano je pored tradicionalnih još 19 verskih organizacija. Pored njih u Srbiji postoji veliki broj malih verskih zajednica, a njihov broj se procenjuje i do stotinu. Male verske zajednice često se žale na diskriminaciju i njihovo mešanje sa sektama, a kritikuju obavezu da moraju da se izjašnjavaju o verskom uverenju prilikom registracije, pa tako i objašnjavaju činjenicu da većina nije zvanično registrovana.

Od 2007. godine u Srbiji postoje dve islamske zajednice: jedna, koja se duhovno vezala za Rijaset islamske zajednice u BiH sa muftijom Zukorlićem na čelu, i druga koju predvodi reis-ul-ulema Adem Zilkić koja se ograničila na Srbiju kao prostor na kome deluje. Iako je u toku 2013. godine bilo naznaka da je blizu kraj raskola između ove dve zajednice do njega nije došlo ni dokraja 2016. godine.

Početkom godine aktuelizovano je pitanje iseljenja i potapanja manastira Sv. Arhangela Mihaila u Tubraviću kod Valjeva, u javnosti poznatijem kao Valjevska Gračanica, a usled punjenja akumulacije Rovni na reci Jablanici.[280] Inicijalno, pre 25 godina, potpisan je sporazum između SPC i države o izmeštanju manastira, međutim, SPC je 2003. godine dala saglasnost za potapanje manastira usled nemogućnosti izmeštanja zbog trošnosti materijala od kojeg je sagrađen.[281] Tim povodom se

278 Odluka Ustavnog suda 119/2008 dostupna je na. http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/. O odredbama ovog zakona i odluci US vidi više u *Izveštaj 2011*, II.4.8.4.

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

280 „Potapanje Valjevske Gračanice spasava nekoliko opština“, *RTS,* 9. mart. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/57/srbija-danas/2239350/potapanje-valjevske-gracanice-spasava-nekoliko-opstina-.html.

281 „Da li je kasno za Valjevsku Gračanicu“, *RTS*, 30. mart. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/2264386/da-li-je-kasno-za-valjevsku-gracanicu.html.

oglasio i patrijarh SPC Irinej koji se složio da je potapanje neminovno i da je dobro što se ugrožene svetinje premeštaju na drugo mesto kako bi se sačuvale i da je uslov bio da se sagradi nova Gračanica i da je crkva dala saglasnost da se to uradi sa Valjevskom Gračanicom. Međutim, grupa građana okupljena oko udruženja „Istinoljublje" organizovala je litije beogradskim ulicama a mesecima svakodnevno boravi nekolicina ljudi ispred zgrade Vlade Republike Srbije protestujući zbog potapanja manastira. Pripadnici istog udruženja su ušli sa crkvenim relikvijama i pevajući crkvene pesme u zgradu SO Valjevo. Sednica SO je prekinuta ali usled ometanja rada sednice od strane dva odbornika koji su tražili da se na dnevni red stavi rasprava o potapanju manastira.[282]

Na inicijativu ministra prosvete Srđana Verbića, da se veronauka i građansko vaspitanje koji su u školske programe, kao izborni predmeti, uvedeni školske 2001/2002. godine, spoje argumentujući ovaj predlog time da postojanje predmeta koji đake razdvajaju ne po interesovanju već po verskom opredeljenju roditelja, jeste tema koja se tiče svih građana Srbije i mora o njoj da se diskutuje[283] žestoko je reagovala SPC. Samo nekoliko meseci pre ove inicijative ministra prosvete patrijarh srpski Irinej je izjavio da bi veronauka, umesto izbornog trebala da postane obavezan predmet u školama.

U pogledu situacije sa islamskim zajednicama, krajem godine došlo je do incidenta u vezi sa nelegalnom gradnjom objekta u centru Novog Pazara koje gradi Islamska zajednica u Srbiji, a za potrebe Fakuteta za islamske studije Internacionalnog univerziteta u Novom Pazaru. Naime, sporan je nastavak nadogradnje objekata u centru Novog Pazara koje gradi Mešihat. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije reagovalo po zahtevu da pruži pomoć prilikom uklanjanja nelegalne gradnje pravdajući to „razlozima bezbednosti".[284] U raspravu o ovom pitanju uključili su se i narodni poslanici i Zaštitnik građana, kao i premijer Aleksandar Vučić koji je neintervenisanje policije pravdao izbegavanjem krvoprolića između muslimana i pravoslavaca.[285] Zaštitnk građana je, reagujući na neprimenu zakona u slučaju bespravne gradnje u Novom Pazaru, saopštio da se time uništavaju vladavina prava, pravna sigurnost, pravo svojine i jednakost svih pred zakonom.[286]

---

282 „Upali u zgradu SO zbog potapanja Gračanice", *B92*, 8. mart. Dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=03&dd=08&nav_category=12&nav_id=1105076.

283 Više na: http://www.informer.rs/vesti/drustvo/47869/MINISTAR-PROSVETE-NASAO-SOLOMONSKO-RESENJE-Veronauka-i-gradjansko-ubuduce-jedan-predmet.

284 „Upitna sudbina objekta koji (ne)legalno niče u Novom Pazaru", *N1*, 11. novembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a208316/Vesti/Vesti/Gradnja-objekta-u-centru-Novog-Pazara.html.

285 „Slučaj Zukorlić Vučić: Hoćete rat pravoslavaca i muslimana ja neću krvoproliće", *Blic*, 18. novembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/politika/slucaj-zukorlic-vucic-hocete-rat-pravoslavaca-i-muslimana-ja-necu-krvoprolice-u/srm5qbp.

286 Zaštitnik građana, „Zaštitnik građana predsedniku Vlade: Država ne sme da bude jedan čovek", 21. novembar. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/5005-z-sh-i-ni-gr-d-n-pr-ds-dni-u-vl-d-drz-v-n-s-d-bud-d-n-c-v.

7.6. Pravo na prigovor savesti

Prigovor savesti nije direktno pomenut u međunarodnim instrumentima, ali proizlazi iz slobode misli, savesti i veroispovesti.[287] Pravo na prigovor savesti sadržano je i priznato u preporukama i rezolucijama Parlamentarne skupštine i Komiteta ministara Saveta Evrope.[288] Od 2011. godine ukinuta je vojna obaveza u Srbiji.

U pogledu odnosa javnog mnjenja u Srbiji u vezi sa vraćanjem obaveznog služenja vojnog roka, istraživanjem *Demostata*, koje je obavljeno decembra 2016. godine, utvrđeno je da su tri četvrtine ispitanika starosti od 18 do 29 godina za vraćanje obaveznog služenja vojnog roka, a najviše anketiranih koji su se tako opredelili su iz zapadne Srbije i Šumadije.[289] Ministar odbrane Zoran Đorđević govoreći o eventualnom vraćanju obaveznog služenja vojnog roka saopštio je da bi bilo neophodno da se u budžetu Srbije prve godine izdvoji dodatnih 70 miliona dinara za smeštaj, oblačenje, opremu i drugo.[290] Do kraja 2016. godine nije pokrenuta nijedna zvanična inicijativa za uvođenje obaveznog služenja vojnog roka niti je promenjen pravni okvir po tom pitanju.

8. Sloboda izražavanja

8.1. Opšte

Sloboda izražavanja garantovana je članom 19 PGP i članom 10 Evropske konvencije. Pod uslovom da su ograničenje predviđena zakonom i da su neophodna u demokratskom društvu ova sloboda se može ograničiti.

Ustav Srbije garantuje slobodu javnog izražavanja mišljenja (čl. 46) i takođe predviđa mogućnost zakonskog ograničenja slobode izražavanja ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije (čl. 46, st. 2). Nije jasno šta se podrazumeva pod moralom demokratskog društva, koji je jedan od osnova ograničenja prema Ustavu Srbije.

Ustavom se garantuje i sloboda štampe – izdavanje novina moguće je bez prethodnog odobrenja, na način predviđen zakonom a televizijske i radio stanice

287 Član 18 PGP, član 9 EKPS.

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

289 „Ekskluzivno istraživanje: Zašto Srbi žele vraćanje obaveznog vojnog roka“, *Blic*, 21. decembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/ekskluzivno-istrazivanje-zasto-srbi-zele-vracanje-obaveznog-vojnog-roka/yqmemeq.

290 „Vraćanje vojnog roka koštalo bi nas 70 milijardi dinara“, *Blic*, 2. novembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/vracanje-vojnog-roka-kostalo-bi-nas-70-milijardi-dinara/ey6gvvf.

se osnivaju u skladu sa zakonom (čl. 50). Ovaj član Ustava predviđa da je svako slobodan da bez odobrenja osniva štampane medije, odnosno da se elektronski mediji osnivaju u skladu sa zakonom. Istim članom je zabranjena cenzura, a samo je sud ovlašćen da u naročito opravdanim slučajevima privremeno spreči širenje ideja i informacija putem medija i to samo ako je to „u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje“ (čl. 50, st. 3). Pravo na ispravku garantovano je Ustavom (čl. 50, st. 4), ali je bliže uređivanje ovog prava prepušteno zakonu. Uvreda je inkriminisana u Krivičnom zakoniku Srbije i predviđena je samo novčana kazna za ovo krivično delo (čl. 170).

Narodna skupština Republike Srbije je 2. avgusta 2014. godine usvojila set medijskih zakona – Zakon o javnom informisanju i medijima,[291] Zakon o elektronskim medijima[292] i Zakon o javnim medijskim servisima.[293] Usvajanjem ovih zakona ispunjen je veći deo obaveza koje je na sebe država preuzela još 2011. godine Strategijom razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine (Medijska strategija).[294] Za medijske zakone se može reći da su stvorili korektan pravni okvir za ostvarivanje svih bitnih ciljeva koje je Medijska strategija predvidela, i da je po prvi put definisano šta se podrazumeva pod programima od javnog interesa.

8.2. Efekti privatizacije medija

Privatizacija medija je zvanično završena 31. oktobra 2015. godine. Od privatizacije su izuzete kompanija Politika AD koja se odlukom Vlade našla među 17 subjekata privatizacije koji su od „strateškog značaja za Republiku Srbiju“.[295] Privatizacija ove kompanije odložena je do 1. juna 2016. godine,[296] ali se to ni do danas nije dogodilo. U postupak privatizacije nije ušlo 36% akcija države u izdavaču dnevnog lista *Večernje novosti*[297] i 51% akcija u kompaniji HD-WIN koji je u

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

292 *Ibid.*

293 *Ibid.*

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

295 Vidi: Saopštenje Press službe Vlade od 29. maja 2015. godine. Dostupno na: http://bit.ly/2ir FetA.

296 Što je izuzetak od krajnjeg roka privatizacije ostalih subjekata koji je članom 6 Zakona o privatizaciji određen za 31. decembar 2015. godine.

297 Većinski paket akcija ove kompanije (oko 62%) je pod kontrolom biznismena Milana Beka, kome su rešenjem Komisije za hartije od vrednosti zbog nepodnošenja obavezne ponude za preuzimanje preostalih akcija, oduzeta glasačka prava, tako da praktično manjinski vlasnik, odnosno država, upravlja kompanijom.

vlasništvu privrednog društva Telekom Srbija (telekomunikacioni operator koji je u većinskom javnom vlasništvu).[298]

Na osnovu podataka Koalicije za građanski nadzor javnih finansija, postupak privatizacije je sproveden nad 50 izdavača medija, sa 34 medija je zaključen ugovor o prodaji, dok je za 16 oglašena neuspešna prodaja.[299] Ugašeno je 20 medija, delatnost su promenila dva medija, 17 će biti privatizovano besplatnim prenosom kapitala na zaposlene, a nije poznata sudbina *Radio Požarevca*.[300] Metod besplatne podele udela je model privatizacije izdavača medija koji se primenjuje u situaciji kada ne uspe metod prodaje putem javne aukcije. Na osnovu podataka Ministarstva privrede, postupak besplatne podele kapitala je (uspešno) završen za 13 izdavača medija, za 2 izdavača medija u pripremi je donošenje rešenja, dok je za 1 izdavača medija obustavljen postupak[301].

Među ugašenim medijima je i nacionalna novinska agencija Tanjug, koja je, u skladu s članom 146 Zakona o javnom informisanju i medijima, posle dva neuspela kruga prodaje prestala da radi 31. oktobra 2015. godine, a odluka Vlade o njenom gašenju stupila je na snagu 5. novembra iste godine. Međutim Tanjug je nastavio s radom uz finansijsku potporu države. Po rezultatima istraživanja portala konzorcijuma nevladinih organizacija iz regiona *FairPress.eu*, srpski državni organi i ustanove su tokom devet meseci 2016. godine, uplatili Tanjugu više od 135 miliona dinara.[302] Iz budžeta je isplaćeno nešto više od 76 miliona dinara za otpremnine za 152 zaposlena i za rešavanje pravnih posledica prestanka rada agencije.[303] Dva meseca nakon odluke o gašenju Tanjuga angažovan je, bez javno objavljenih kriterijuma, jedan broj novinara koji su radili u ovoj agenciji i ona je nastavila da emituje vesti i pored toga što su medijska udruženja i dve privatne novinske agencije upozoravali vlasti da se time krši zakon.[304] Zabrinjava i izjava ministra kulture i informisanja, Vladana Vukosavljevića, u kojoj se nagoveštava pokušaj „naknadnog ozakonjenja" ovog nepravnog stanja Tanjug. Naime, ministar je, odgovarajući na pitanje o sudbini Tanjuga, između ostalog naveo i to da država ne treba da bude u medijima, ali da *„postoji margina krupnih izuzetaka"*, te da će u sačinjavanju nove medijske strategije tražiti *„model koji je prilagođen opštim tendencijama, ali koji*

298 Vlasnička struktura Telekom je: 58,11% Republika Srbija, 20% Telekom Srbija (sopstvene akcije), 14,95% građani Srbije i 6,94% sadašnji i bivši radnici Telekoma i njegovog prethodnika.

299 Vidi: M. Stojković, J. Matić, *Medijska reforma nakon pet godina od usvajanja Medijske strategije: Presek stanja i preporuke za budućnost*. Ekspertski izveštaj napravljen za potrebe OEBS konferencije „U susret savremenoj medijskoj politici", održanoj u Beogradu dana 17. i 18. novembra 2016. godine, str. 12. Za više podataka vidi na: http://bit.ly/2hkgdwB.

300 *UNS*, vesti, 12. maj.

301 Vidi: *Medijska reforma nakon pet godina od usvajanja Medijske strategije*, str. 13.

302 *Peščanik. net*, 15. novembar. Vidi i: http://www.fairpress.eu/rs/?s=Tanjug.

303 Država je ranije finansirala Tanjug sa oko 200 miliona dinara godišnje, a to je po izveštajima medija o poslovanju agencije iznosilo oko 70% ukupnih Tanjugovih prihoda.

304 „Beta i FoNet: Hitno i u celini sprovesti odluku o Tanjugu", *B92*, 17. novembar. Vidi na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=11&dd=17&nav_id=1200458.

sadrži u sebi izvesne specifičnosti", kao i da postoje situacije u kojima je dobro da država bude u medijima. Novinarska i medijska udruženja su u ovoj izjavi prepoznali odustanak od strateškog opredeljenja države da izađe iz vlasništva u medijima.[305] Slučajem Tanjug bavi se i Izveštaj Evropske komisije u kome se naglašava da se „pravni status novinske agencije Tanjug i njeno finansiranje mora razjasniti i uskladiti sa postojećim zakonodavstvom.[306]

Veliki problem privatizacije je činjenica da su medije kupovali pojedinci koji se ranije nisu bavili informativnom delatnošću. Medijski stručnjaci su u brojnim analizama ovu privatizaciju nazvali fiktivnom jer su novi vlasnici uglavnom bili u tesnim rođačkim, prijateljskim, finansijskim i političkim vezama sa vladajućim strukturama. Zato se sa dosta sigurnosti može tvrditi da je proces privatizacije u Srbiji bio prikriveni proces jačanja državnog i partijskog uticaja na medije i njihovu uređivačku politiku.[307] Te ocene možda najbolje ilustruje primer Radoice Milosavljevića, člana vladajuće Socijalističke partije Srbije (SPS) iz Kruševca, koji je kupio osam medijskih kuća, među kojima je sedam televizija, za nešto više od 280.000 evra. Istovremeno, Milosavljević je, kao novi vlasnik osam medija, samo preko konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa primio skoro 400.000 evra budžetske pomoći, trećinu više od ukupnog iznosa koji je uložio u njihovu kupovinu.[308]

Iako ugovori o privatizaciji obavezuju kupca da minimum dve godine isplaćuje zaradu zaposlenima, da ulaže u modernizaciju opreme i osnovnih sredstava i da nastavi da se bavi informativnom delatnošću još najmanje pet godina, novi vlasnici se toga ne pridržavaju. Tako je, na primer, *RTV Kragujevac*, donedavno najveća medijska kuća u centralnoj Srbiji, posle dve decenije rada prestala sa emitovanjem programa početkom decembra, kada je postupajući po nalogu suda po zahtevu zaposlenih novinara za prinudnu naplatu zarada koje su kasnile šest meseci, na javnoj licitaciji prodata pokretna imovina ove medijske kuće. *Radio televizija Kragujevac* privatizovana je oktobra 2015. godine kada ju je kupio Radojica Milosavljević za 85.500 evra. Zanimljivo je da je najveći kupac opreme na licitaciji bio grad Kragujevac a motivi za kupovinu opreme ostali su nepoznati, jer je pitanje zbog čega je grad kupio TV opremu ostalo bez odgovora. Posle ovih događaja sprovedena je kontrola Ministarstva privrede, a ministar, Goran Knežević je najavio da će Milo-

305 Vidi Saopštenje Koalicije medijskih i novinarskih udruženja, *NUNS*, 23. septembar. Dostupno na: http://bit.ly/2jEjcS8.

306 Izveštaj EK za 2016, str. 41.

307 Predsednik Ujedinjenih granskih sindikata Nezavisnost, Branislav Čanak, i sam novinar, ocenio je da je u toku i posle privatizacije došlo do veoma ozbiljnog, ali ne i slučajnog, urušavanja socijalnog i profesionalnog statusa novinara i konstatovao da ona nije sprovedena iz ekonomskih već iz političko ideoloških razloga. Savet za štampu, 31. maj.

308 „Radoica kupuje, građani finansiraju, mediji propadaju", *NUNS*, 30. avgust. Dostupno na: http://www.nuns.rs/info/news/28719/radoica-kupuje-gradjani-finansiraju-mediji-propadaju.html.

savljević izgubiti *TV Kragujevac* zbog toga što nije ispunio obaveze iz ugovora o kupovini, što se polovinom januara 2017. godine i dogodilo.[309]

TV Požega, takođe vlasništvo Milosavljevića, je u avgustu prestala da emituje program zbog toga što nisu ispunjene preuzete obaveze. Četiri od osam medija koje je u postupku privatizacije kupio Radoica Milosavljević su delimično ili potpuno prestala da emituju program, krajem 2016. godine nisu radile televizije u Brusu, Pirotu, Novom Kneževcu i Pančevu.[310]

Primer uspešnog suprotstavljanja mahinacijama tokom privatizacije i administrativnim pritiscima vlasti je *TV Vranje*. Ova medijska kuća nije uspela da se privatizuje 2015, posle čega je trebala da postane vlasništvo zaposlenih, ali je, suprotno zakonu, Agencija za privatizaciju prebacila Aukcijskom fondu (koji je u vlasništvu države) 67 odsto kapitala ove TV stanice. Posle jednogodišnjeg natezanja i naporne borbe s delom državne administracije zakonsko pravo vlasništva je priznato, tako da je *TV Vranje* od oktobra ove godine vlasništvo zaposlenih.[311]

Kada je reč o kontroli „očuvanja kontinuiteta medijske delatnosti", treba istaći da njoj u regulativi nije posvećena dovoljna pažnja, da su ovlašćenja kontrolnih tela (REM i Ministarstvo privrede) nejasna i neadekvatna. Jedina mera koja može da se izrekne posle kontrole je raskid ugovora o privatizaciji čime se ne rešava glavni problem, jer raskid ugovora opet vraća izdavača medija pod neku vrstu „javnog protektorata".

8.3. Sufinansiranje medijskih sadržaja

Usvajanjem Zakona o javnom informisanju i medijima, a potom i Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja iz 2014. godine,[312] a potom i onog iz 2016. godine[313] zaokružena je regulativa iz oblasti projektnog sufinansiranja. Za ovu svrhu je u periodu od septembra 2015. do januara 2016. godine iz svih budžeta (republičkog, pokrajinskog i lokalnih), izdvojeno samo 880 miliona dinara, što je daleko manje od svote koju je država u istom periodu izdvojila u marketinške svrhe.[314] U 2016. godini Ministarstvo kulture i informisanja je za sufinansiranje medijskih sadržaja izdvojilo samo 151 milion dinara,[315] dok su daleko veći novac izdvojile lokalne samouprave pošto su u

309 Vidi na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/raskinuta-privatizacija-radio-televizije-kragujevac/l5pxngr.

310 „Radoica Milosavljević ne daje plate, ne poštuje ugovore", *NUNS*, 1. septembar. Dostupno na: http://www.nuns.rs/info/news/28721/radoica-milosavljevic-ne-daje-plate-ne-postuje-ugovore.html.

311 *UNS*, vesti, 6. oktobar.

312 *Sl. glasnik RS*, 126/14.

313 *Sl. glasnik RS*, 16/16.

314 *NUNS*, vesti, 19. februar.

315 *Cenzolovka*, 26. jul.

prvoj polovini 2016. godine opštine i gradovi izdvojili 8,6 miliona evra. Međutim, po podacima staleških organizacija, ukupan iznos sredstava za sufinansiranje medija predstavlja samo 1 odsto budžeta lokalnih samouprava iako je procenjeno da je neophodno izdvojiti 2 odsto da bi lokalni mediji nastavili nesmetano da rade.[316] U periodu od početka 2015. godine do aprila 2016. godine, 42 lokalne samouprave (25,15%) nije raspisalo konkurs iako je to bila njihova zakonska obaveza definisana članom 17 Zakona o javnom informisanju i medijima.[317]

Konkurse za sufinansiranje medijskih sadžaja pratile su i brojne nepravilnosti i zloupotrebe kada je reč o dodeli sredstava.[318] Koalicija novinarskih i medijskih udruženja pratila je konkurse za sufinansiranje projekata javnog informisanja od 1. aprila 2015. do 1. aprila 2016. godine. U tom periodu je bilo raspisano ukupno 212 konkursa na svim nivoima, a dodeljeno je više od dve milijarde dinara.[319] Često su lokalni konkursi raspisivani po meri određenih medija, lokalne samouprave su u nekim situacijama menjale odluke stručnih komisija koje su po zakonu zadužene za evaluaciju medijskih projekata ili su nametale izbor lica koja imaju javnu funkciju u stručne komisije i tako posredno imale uticaja na dodelu sredstava.

RTV Novi Pazar je na trogodišnjem konkursu Novog Pazara, vrednom gotovo 170 miliona dinara, dobila više od 151 milion (1,2 miliona evra) što je gotovo 90% ukupno opredeljenih sredstava iz budžeta grada za sufinansiranje projekata javnog informisanja, što znači da će biti finansirana sa oko 50 milona dinara na godišnjem nivou. Drugi na listi medija po visini odobrenih sredstava je *Studio B* koji je na konkursu Grada Beograda dobio polovinu celokupnog predviđenog budžeta za finansiranje medijskih sadržaja Grada, odnosno 23 od predviđenih 45 miliona dinara.

Najveći iznos za sufinansiranje medijskih sadržaja je predvideo grad Niš – 68 miliona dinara za 2016. godinu. Lokalni antikorupcijski forum je saopštio da je 76,5 odsto tih sredstava otišlo medijima koji su, prema izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije, veoma bliski vlasti po raznim osnovama. To je izazvalo javne proteste, a članovi stručne komisije su podneli ostavke.[320] Opština Preševo sa albanskim većinskim stanovništvom je i ove godine diskriminisala medije na srpskom jeziku. Naime, ona je raspisala konkurs u kome, između ostalog, piše da pravo učešća imaju mediji „koji se bave proizvodnjom medijskih sadržaja... na jezicima *nacionalnih manjina* koji su u službenoj upotrebi u ovoj opštini“.[321]

316 *UNS*, vesti, 15. decembar.

317 „Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja“, Koalicija novinarskih i medijskih udruženja, 2016, str. 11.

318 *Insajder.net*, 19. avgust. Vidi više: „Dosije o medijima“, *Danas*, decembar 2016, str. IV.

319 Rezultati istraživanja objavljeni su u publikaciji „Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja“. *Insajder.net*, 19. avgust.

320 *Niš portal*, 12. maj.

321 *NUNS*, vesti, 21. novembar.

U republičkom budžetu za 2017. godinu, predviđeno 4,7 milijardi dinara za medije, odnosno oko 440 miliona dinara više nego prošle godine. Četiri milijarde je predviđeno, kao i 2016. za finansiranje javnih servisa, 400 miliona dinara za izgradnju nove zgrade *RTV Vojvodine* srušene u bombardovanju SR Jugoslavije 1999. Od preostalih sredstava za projektno finansiranje medija predviđeno je 186,5 miliona dinara, neznatno manje nego u 2016. godini.[322]

8.4. Oglašavanje javnih entiteta i javne nabavke

Nabavka usluga oglašavanja od strane javnih entiteta (država, autonomna pokrajina, lokalna samouprava i svi njihovi organi, javna preduzeća, ustanove i druge javne organizacije na svim nivoima vlasti) još uvek nije adekvatno regulisana, iako je u 2016. godini usvojen Zakon o oglašavanju.[323] Pribavljanje usluga oglašavanja se često „provlači" kroz sistem javnih nabavki ili čak kroz direktne pogodbe. Tokom javne rasprave povodom Nacrta zakona o oglašavanju,[324] pojedine nevladine organizacije i medijska udruženja ukazivala su na to da je regulacija javnog interesa i projektnog sufinansiranja samo jedan element regulisanja tokova novca od javnih entiteta ka vlasti, a da oblast „javnog oglašavanja" nije uređena ni medijskim zakonima ni zakonima koji uređuju oglašavanje.[325] Predlagači Zakona o oglašavanju su istrajali na tome da taj zakon ne može da reguliše tokove novca, već isključivo sadržaj oglašavanja. Regulacija javnog oglašavanja ostaje jedan od prioriteta u nastavku medijske reforme, ali i jedan od neostvarenih ciljeva Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine.[326]

S druge strane javne nabavke, kojima često pribegavaju javni entiteti da bi nabavljali medijske usluge, često služe da bi se određenom mediju obezbedila sredstva, a nekad i da bi se direktno zaobišao sistem projektnog sufinansiranja. Primeri zloupotreba u praksi su brojni, a novinarska i medijska udruženja su do sada nebrojeno mnogo puta reagovala na takvu negativnu praksu i tražila objašnjenja i reakciju nadležnih državnih organa.[327] Da bi se sprečio nastavak subvencionisanja podobnih

322 *UNS*, 4. decembar.

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

324 Vidi: Nacrt zakona o oglašavanju iz januara 2015. godine, dostupan na internet stranici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija: http://bit.ly/2jFRJQM.

325 Vidi: Prilog javnoj raspravi povodom Nacrta zakona o oglašavanju, Asocijacija nezavisnih elektronskih medija – ANEM, 3. februar 2015. Dostupan na: http://bit.ly/20m6I1w.

326 Predlozi u kom smeru treba da ide regulacija ove oblasti postoje u stručnoj javnosti, ali do sada nije bilo značajnijih inicijativa nadležnih organa. Videti na primer ekspertski izveštaj Miloš Stojković i Jasna Matić, *Medijska reforma nakon pet godina od usvajanja Medijske strategije: Presek stanja i preporuke za budućnost*, napisan za potrebe OEBS konferencije „U susret savremenoj medijskoj politici", održanoj u Beogradu dana 17. i 18. novembra 2016. godine, str. 9 i 11.

327 Videti na primer Saopštenje ANEM od 23. aprila 2014. godine dostupno na: http://bit.ly/2fibL2y ili Saopštenje Koalicije medijskih i novinarskih udruženja od 8. decembra 2015. godine dostupno na: http://bit.ly/2e5f6UT.

medija korišćenjem javnih nabavki neophodna je izmena medijskog zakonodavstva i propisa iz oblasti javnih nabavki, tako da se po sistemu *numerus clausus* nabroje situacije u kojima se mogu raspisivati javne nabavke u oblasti medija.

8.5. Regulatorno telo za elektronske medije (REM)

Integritet i nezavisnost REM su tokom 2016. godine ozbiljno dovedeni u pitanje. Položaj REM nije idealan, prvenstveno radi toga što je to telo nešto između nezavisnog regulatora i organa državne uprave, koje nema adekvatne mere za one koji prekrše pravila. Naime, mere koje mogu da se izreknu su: opomena, upozorenje, privremena zabrana objavljivanja određenog sadržaja i oduzimanje dozvole.[328] Ove mere su se u dve godine primene pokazale kao izuzetno neefikasno sredstvo u obezbeđivanju zakonitosti rada pružalaca medijskih usluga, kada se posmatra primerenost programskog sadržaja.[329] Efikasnost mere pokretanja prekršajnog postupka je veoma upitna pošto se često dešava da pokrenuti postupci brzo zastare, što sve zajedno prilično urušava sistem nezavisne regulacije.

U 2016. godini je autoritet REM prilično uzdrman ponašanjem skupštine, koja je potpuno mimo zakona odbila da se izjašnjava o predlogu za člana Saveta koji je potekao iz redova civinog društva, a postoje ozbiljne indicije da je jedini razlog taj što oba kandidata nisu bila „po volji" skupštinske većine. Naime, postupak za izbor članova Saveta su od samog početka pratile kontroverze, najpre u samom „preliminarnom izjašnjavanju" o kandidatima, gde je od tri kandidata za člana Saveta, većinom glasova predstavnika civilnog društva bilo izabrano dva. Pojedini članovi nadležnog skupštinskog odbora su uzeli aktivno učešće u tom postupku preliminarnih izbora, dajući sebi mnogo veću ulogu od one koja je propisana zakonom. Zbog mešanja nadležnog skupštinskog odbora u izbor došlo je do odlaganja u procesu izbora kandidata. Na kraju, su pred „plenum" skupštine ipak otišli predlozi civilnog društva, međutim plenum je odbio da se izjašnjava, što je svojevrsni presedan. Stav skupštine najbolje opisuje izjava predsednice skupštine Maje Gojković, koja je ujedno i predsednik Odbora za kulturu i informisanje, koja je u polemici sa predstavnicima opozicije na sednici tog odbora tražila da joj se *„navede zakon prema kome Skupština mora da izabere nekoga od kandidata"* kao i *„član takvog zakona"*.[330] I povodom ovoga je reagovala EU koja u Izveštaju ističe da *postupak izbora mora da bude oslobođen političkog uticaja.*[331]

328 Član 28 Zakona o elektronskim medijima.

329 Indikativan je primer nacionalne *TV Happy* kojoj je povodom emitovanja različitih „rijalitija prinudnog okruženja", samo u 2016. godini izrečeno 3 mere upozorenja, a to je i jedina televizija kojoj je u 2015. godini izrečena mera privremene zabrane objavljivanja određenog programskog sadržaja (emisija „Parovi"). Registar izrečenih mera dostupan na: http://bit.ly/2jF6kMt.

330 Vidi *Fairpress* izveštaj. Dostupan na: http://www.fairpress.eu/rs/blog/2016/10/18/novo-glasanje-da-li-je-regulatorno-telo-za-elektronske-medije-kompromitovano/.

331 Izveštaj EK za 2016, str. 42.

Problem je i u tome što REM funkcioniše i dalje na osnovu Statuta iz 2005. godine,[332] koji je donet na osnovu ovlašćenja iz već dve i po godine nevažećeg Zakona o radiodifuziji, a to je direktna posledica višegodišnje neaktivnosti skupštine koja nije dala saglasnost na Predlog statuta u skladu sa odredbama člana 33 Zakona o elektronskim medijima, što je primetila i Evropska komisija.[333]

Veoma je važno obezbediti i finansijsku nezavisnost ovog regulatornog tela koja se dovodi u pitanje ako se ima u vidu da parlament daje saglasnost na finansijski plan REM, a Vlada Uredbom uređuje naknade za članove Saveta REM.

8.6. Javni medijski servisi

U odnosu na 2015. godinu nije bilo promena u pogledu implementacije sistema finansiranja javnog medijskog servisa, budući da taksa i dalje nije osnovni izvor finansiranja, a da je budžet i dalje previše dominantan izvor finansiranja, što na duge staze bez adekvatnih garancija vodi ka mogućnosti (neprimerenog) uticaja na uređivačku politiku. Naime, Zakon o javnim medijskim servisima predvideo je nekoliko izvora finansiranja (taksa koju plaćaju građani, prihodi od komercijalnih aktivnosti i ograničena sredstva iz budžeta za finansiranje projekata od javnog interesa). Za početak uspostavljanja novog izvora finansiranja bio je predviđen 1. januar 2016. godine. Ipak, krajem 2015. godine donet je poseban Zakon o privremenom uređivanju naplate takse za javni servis,[334] koji je taksu (suprotno ZJMS) fiksirao na iznos od 150 dinara a istovremeno i Uredba o finansiranju javnih medijskih servisa iz budžeta Republike Srbije u 2016. godini.[335] Shodno ovim odlukama promenjen je i zakon pa se početak primene finansiranja odložio do 31. decembra 2016.[336] Decembra 2016. godine usvojen je Zakon o izmeni Zakona o javnim medijskim servisima i Zakon o izmeni Zakona o privremenom uređivanju naplate takse za javni servis,[337] kojim je *„privremeno finansiranje"* dva javna medijska servisa prolongirano čak za kraj 2018. godine.

S druge strane, događaji oko smene „uredničkog dela" javnog servisa Autonomne Pokrajine Vojvodine, nakon promene vlasti u pokrajini, pokazuje dalje nazadovanje u obezbeđivanju pune nezavisnosti javnih medijskih servisa, i dalje potvrđuju da je princip nezavisnosti samo puka deklaracija i da u stvarnosti vlast i dalje tretira ove ustanove kao državne medije, te da još uvek nema istinske transformacije od državnog medija ka javnom servisu.

Skoro ništa se nije uradilo ni na poboljšanju otvorenosti javnih servisa prema građanima i predstavnicima civilnog društva, budući da samo povremeno organizo-

332 *Sl. glasnik RS*, 102/05.
333 Izveštaj EK za 2016, str. 42.
334 *Sl. glasnik RS*, 112/15.
335 *Sl. glasnik RS*, 3/16.
336 *Sl. glasnik RS,* 103/15.
337 *Sl. glasnik RS*, 108/16.

vanje javnih rasprava nije dovoljan kanal komunikacije javnih servisa i građana koji bi trebalo da su „vlasnik“ i kontrolor rada ovih institucija.

8.7. Pritisci na medije

Uprkos tome što je većina medija tokom cele 2016. godine bila naklonjena koaliciji na vlasti i pozitivno izveštavala o aktivnostima vladajuće koalicije i predsednika Vlade, aktuelna vlast je skoro svaku kritičku primedbu iznetu u medijima ili na konferencijama za štampu ocenjivala kao pokušaj rušenja predsednika Vlade ili cele Vlade, ne uzdržavajući se od veoma uvredljivog načina obraćanja novinarima. Stiče se utisak da vlast i drugi centri moći doživljavaju medije kao sredstva za ličnu promociju i napade na političke protivnike koristeći često neprimeren i nepristojan rečnik, populističku argumentaciju, grubo etiketirajući sve one koji imaju zamerke na rad organa vlasti.

Malo bolju ocenu medijske situacije u Srbiji ima međunarodna organizacija Reporteri bez granica koja takođe govori o negativnom trendu kada su u pitanju medijske slobode u Jugoistočnoj Evropi, ali ipak je Srbiji dodelila 59 mesto na listi, dok je naša zemlja bila na 67 mestu u 2015. godini.[338]

U izveštaju *Freedom House* iz aprila 2016. o slobodi medija u 199 država Srbija je u 19 zemalja u kojima je sloboda medija opadala brže u toku jedne godine, gubeći poene u svim kategorijama koje se uzimaju kao indikatori (pala je za 5 poena na 45 od maksimum 100). Kao razlog za ovakav rezultat merenja slobode medija u izveštaju se navodi neprijateljska retorika u odnosu na istraživačke novinare, prijavljene slučajeve cenzure novinara i medija i umanjena mogućnost za nezavisno i kritičko izveštavanje.[339]

Iako Vlada Srbije ima veliku podršku predstavnika Evropske unije koji u javnim nastupima podržavaju rad Vlade i reforme koje se sprovode, ocena o stanju u medijima nije pozitivna. Naprotiv, Komisija ocenjuje da nisu u potpunosti sprovedeni medijski zakoni, privatizacija nije dovela do veće transparentnosti vlasništva a kao jedan od ozbiljnijih razloga za zabrinutost navodi veliki broj slučajeva pretnji, zastrašivanja i nasilja nad novinarima. Dodaje se i to da su veoma retke istrage i konačne presude za ove slučajeve.[340]

Sa ovakvom ocenom Komisije slaže se i veliki broj analitičara i medijskih udruženja koja upozoravaju na uticaj politike na rad medija, a za takvu konstata-

338 *UNS*, vesti, 7. septembar. Vidi više na: https://rsf.org/en/serbia.

339 Vidi: https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/serbia.

340 Vidi Izveštaj EK za 2016, str. 21–24. Ministar za kulturu i informisanje, Vladan Vukosavljević, je navode Komisije, da u Srbiji nema napretka u slobodi izražavanja ocenio kao „paušalne ocene“ i „otrcani izrazi“. Rekao je da je od izveštaja očekivao podatke o konkretnim slučajevima ugrožavanja slobode izražavanja, izneo je podatak o 57 napada na novinare ali i precizirao da za njih nije nadležno njegovo ministarstvo već drugi državni organi (*FoNet*, 14. novembar). Vukosavljević je odbacio i ocenu izvestioca za Srbiju Dejvida Mekalistera da Srbija mora još mnogo da radi na jačanju medijskih sloboda (*FoNet*, 16. novembar).

ciju ima dosta primera. Tako je, recimo, u javnom servisu *RTV Vojvodina*, posle vanrednih parlamentarnih izbora aprila 2016. godine i promene vlasti na pokrajinskom nivou smenjen programski direktor televizije, direktor i glavna i odgovorna urednica prvog programa *RTV* su podneli ostavke, a dvadesetak urednika i novinara informativne redakcije je dobilo otkaze, a da za takvu odluku nije bilo jasnog obrazloženja.[341]

Zaštitnik građana ocenio je da u Srbiji, umesto da se podstiče kritički odnos prema stvarnosti, on kažnjava, kao i da su medijske slobode nazadovale i da imamo razloga za zabrinutost. Po njegovom mišljenju u Srbiji, kao i u drugim delovima sveta, sloboda medija uzmiče pred netransparentnim političkim, ekonomskim i ličnim interesima i sve veći broj novinara postaje izvršilac tuđih namera, bez stvarne mogućnosti da se tome usprotivi i da poštuje novinarske standarde a da zbog toga ne izgubi posao. I Poverenik za informacije od javnog značaja izneo je slične ocene, ukazujući na potrebu ostvarivanja veće transparentnosti medijskog vlasništva i nužnost zaustavljanja odmaklog procesa tabloidizacije.[342]

Jedan od vidova pritisaka na medije su i tužbe protiv novinara. Suđenja i tužbe protiv novinara i medija bili su brojni i u 2016. godini a najčešće su se odnosili na povredu časti i ugleda, uz zahteve za materijalnu kompenzaciju. Od početka 2014. do kraja jula 2016. godine Viši sud u Beogradu je primio 1.135 tužbi protiv novinara, urednika i vlasnika medija.[343] Ovako veliki broj tužbi protiv novinara analitičari ocenjuju kao pritisak i dodatni pokušaj sužavanja slobode medija, posebno kada se kao tužioci javljaju predstavnici sa vrha vlasti.

Tako je, recimo, ministar policije Nebojša Stefanović tužio nedeljnik *NIN* i tražio 300.000 dinara odštete za povredu profesionalnog ugleda i časti, a ekspresno zakazano suđenje za kraj novembra završeno je za jedan dan. Na suđenje su ministra policije dopratili gradski funkcioneri a dočekao ga je veliki broj pristalica Srpske napredne stranke čiji je on istaknuti član. Oni su fizički napali mirne građanske aktiviste i pocepali im transparent na kome je pisalo „Protiv terora vlasti“, a policija nije reagovala. Suđenje je bilo zatvoreno za javnost a u sudnicu su pušteni samo predstavnici odabranih medija.[344] Iako suđenja u Srbiji uglavnom teku veoma sporo, u ovom slučaju presuda je doneta u rekordno kratkom roku i objavljena je već 4. januara 2017. godine. Presudom je naloženo nedeljniku *NIN* i glavnom i odgovornom uredniku da ministru policije plate 300.000 dinara odštete.[345] Ministar

341 *Danas onlajn*, 18. 5.

342 Vidi saopštenje Poverenika povodom svetskog dana slobode medija na: http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2352–3maj-svetski-dan-slobode-medija.html.

343 *UNS*, vesti, 4. novembar.

344 Vidi više na: http://www.021.rs/story/Info/Srbija/150198/Pocelo-sudjenje-Stefanovica-i-NIN-a-incident-ispred-sudnice.html.

345 U tekstu ovog nedeljnika, pod naslovom „Glavni fantom Savamale“, se navodi da je ovo „rušenje uključivalo više različitih struktura nivoa vlasti“ kao i da „takav posao nije moguć bez znanja i pomoći ministra policije“. Pogotovo ako se zna da te noći u aprilu 2016, nakon

Nebojša Stefanović je podneo tužbu i protiv sociološkinje Vesne Pešić i glavnih urednica portala *Peščanik* zbog kolumne Vesne Pešić objavljene 14. maja pod naslovom „Dosoljavanje" koji se takođe odnosi na slučaj Savamala.[346]

Žarko Rakić, v. d. glavnog urednika dnevnog lista *Politika*, iznenada je prekinuo saradnju sa političkim karikaturistom Dušanom Petričićem, koji je jednom nedeljno objavljivao karikature na naslovnoj strani ovog dnevnika u kojima je oštro kritikovao vlast u Srbiji. Petričić je uveren da je razlog za ovakav postupak posledica toga što je tema njegovih karikatura često bio premijer Srbije Aleksandar Vučić.[347]

Verbalni napadi, pretnje i vređanja novinara su takođe česti. Omiljene mete političara su novinari i istraživačke mreže koje kritički pišu o vlasti. Više puta je prećeno novinarima portala *Insajder.net*, portala *KRIK*, novinarima *Balkanske istraživačke mreže BIRN*, *TV N1* i novinarima Centra za istraživačko novinarstvo Srbije *CINS*.[348] Svojevrsnu negativnu kampanju protiv kritički raspoloženih novinara i medija gotovo svakodnevno vode provladini mediji, pre svih tabloid *Informer* i *TV Pink*. Glavni i odgovorni urednik *Informera* optužio je novinare dnevnika *Danas* da su strani špijuni i plaćenici kao i da su krivi što je Srbija izgubila svoju južnu pokrajinu Kosovo i Metohiju.[349] Prećeno je i glavnom i odgovornom uredniku ovog lista, novinarima iz Novog Pazara, novinarima u Leskovcu, autoru emisije 24 minuta sa Zoranom Kesićem i novinarki Vojvođanskog istraživačko analitičkog centra VOICE iz Novog Sada.[350]

U leto 2016. godine informativna služba Srpske napredne stranke premijera Aleksandra Vučića je priredila izložbu pod nazivom „Necenzurisane laži" na kojoj je prikazano preko 2.500 tekstova, karikatura, naslovnih strana novina i tv emisija, objavljenih u poslednje dve godine a koje se kritički odnose prema predsedniku Vlade i Vladi. Svrha izložbe je, po rečima Aleksandra Vučića, bila da se pokaže da u Srbiji nema cenzure. Ova izložba je trebala da obiđe sve veće gradove u Srbiji ali je posle gostovanja u Beogradu i Kruševcu napravljena pauza da bi izložba početkom decembra bila postavljena u Subotici ali nije bila otvorena za publiku.[351]

---

završetka vanrednih parlamentarnih izbora, na prijave maltretiranih građana kojima je ograničavana sloboda kretanja i oduzimani mobilni telefoni nije reagovala ni obična ni komunalna policija.

346 Više na: https://www.cenzolovka.rs/vesti/ministar-policije-tuzio-vesnu-pesic-i-pescanik/.

347 Vidi intervju Dušana Petričića na: http://www.slobodnaevropa.org/a/dusan-petricic-politika/28027093.html.

348 *FoNet*, 26. februar; *UNS*, vesti, 13. jul; *Danas*, 15. septembar, str. 11; *Danas onlajn*, 17. novembar; *BETA*, 27. jul.

349 *NUNS*, vesti, 27. oktobar.

350 *NUNS*, vesti, 16. novembar i 21. novembar; *Danas,* 2. novembar, str. 8 i 20. jun, str. 5; *UNS*, vesti, 1. novembar.

351 *Danas*, 10–11. decembar, str. 5.

8.8. Materijalni položaj medija i novinara

Dugogodišnja ekonomska kriza uticala je veoma negativno na materijalni položaj medija koji je dodatno otežan okolnostima koje su posledica privatizacije medija kao i vidljivo negativni rezultati sufinansiranja medijskih sadržaja iz budžeta. Pored toga položaj medija otežava i njhova brojnost. U Registru medija koji vodi Agencija za privredne registre je krajem decembra bilo upisano 1.788 javnih glasila, oko 400 manje nego u 2015. Od toga je 826 štampanih medija, 297 radio stanica, 190 televizijskih programa, 272 internet portala, 36 iternet stranica, 23 servisa novinskih agencija i još 144 nedefinisanih glasila.[352]

U 2016. godini izlazilo je 15 dnevnika (tri regionalna, jedan sportski, jedan ekonomski i jedan besplatni). Precizni podaci o tiražu i broju prodatih primeraka ne postoje ali je sigurno manji od procene iz 2015. godine koja govori o 400.000 prodatih primeraka dnevnih novina.[353] Ako se uzme u obzir tendencija pada ovih brojki od oko desetak posto godišnje, koja je vidljiva u poslednje tri godine, sa dosta sigurnosti se može zaključiti da se tiraž prodatih primeraka dnevnih novina kreće negde oko 350.000 primeraka.

Već dugi niz godina zarade novinara su ispod prosečnih zarada u državi. Istraživanje Centra za razvoj sindikalizma došlo se do podatka da je prosek zarada u Srbiji početkom 2016. bio 47.000 dinara (oko 400 evra), dok je prosečna zarada novinara bila 36.000 dinara (oko 300 evra). Ovaj podatak dodatno zabrinjava kada se ima u vidu da je većina ispitanika završila fakultet i da u medijima rade između 11 i 20 godina. Poseban problem je rasprostranjen rad novinara na crno koji ih lišava gotovo svih prava zagarantovanih ionako restriktivnim zakonom o radu, kao i činjenica da između 30 i 50 posto novinara zarade prima sa zakašnjenjem od mesec do godinu dana.[354] Istraživanje kojim je bilo obuhvaćeno 1.100 novinara više od 40 odsto njih je izjavilo da žele da napuste profesiju zbog pritisaka i nezadovoljavajućeg finansijskog i pravnog položaja.[355]

Tokom poslednje privatizacije medija preko 1.000 novinara ostalo je brez posla a prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje i pre privatizacije (2014. godine) već je bilo 1.149 nezaposlenih novinara. Prekovremeni rad novinara, uglavnom ne njihovom voljom, veoma je rasprostranjen, dok je isplata dodataka za prekovremeni rad izuzetak. Sindikalno organizovanje novinara je redak slučaj, a i kada se pokuša nailazi na otpor poslodavca. Tako je, recimo, rukovodstvo filijale multinacionalnog koncerna *Ringier Axel Springera* u Srbiji, na pokušaj stvaranja sindikata odgovorilo da se kod njih poštuju prava radnika i da je sindikat izlišan, iako mnoge filijale ovog koncerna u drugim zemljama imaju organizovan sindi-

352 *UNS*, vesti, 29. 12.

353 Vidi *Izveštaj 2015*, II.8.3.

354 *NUNS*, vesti, 9 i 14. novembar.

355 Istraživanje je dostupno na: http://sindikalizam.org/wp-content/uploads/2014/09/Od-novinara-do-nadnicara.-Prekarni-rad-i-zivotl.pdf.

kat.[356] Ista kompanija je krajem 2016. godine otpustila 15 radnika sa obrazloženjem da su tehnološki višak.[357]

Predsednik Evropske federacije novinara Morgens Biher Bjergard (*Mogens Biher Bjergard*) ukazao je na neophodnost stvaranja jakih novinarskih sindikata koji bi bili jedan od najznačajnijih instrumenata za rešavanje problema u medijskoj sferi i način da se obezbedi bolji ekonomski položaj i bezbednost novinara.[358]

8.9. Napadi na novinare i nerešena ubistva

Već dugi niz godina ostaju nerasvetljeni slučajevi ubistava novinara, suđenja, kada ih ima, traju dugo a nema ni većeg napretka u istragama. Suđenje za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije, koji je ubijen 1999. godine u centralnoj ulici u Beogradu nije završeno ni u 2016. godini.[359]

U istrazi o likvidaciji novinara iz Jagodine, Milana Pantića na ulazu zgrade u kojoj je živeo 2001. godine nije se otišlo dalje od indicija o mogućim počiniocima. Istraga o slučaju novinarke Dade Vujasinović koja je izgubila život aprila 1994. godine, praktično je vraćena na početak. Iako se godinama tvrdilo da je u pitanju samoubistvo to je izazivalo sumnje u javnosti pa je u 2016. Forenzički institut iz Haga obavio superveštačenje koji je, na osnovu skromnog broja dokaza, ocenio da se ne može zaključiti na koji način je novinarka Vujasinović izgubila život, tako da verovatno nikada neće doći do sudskog rešenja ovog slučaja. Slično je i sa dokazima u slučaju pokušaja ubistva niovinara Dejana Anastasijevića, kada je na prozor njegovog stana stavljena bomba koja je eksplodirala, ali na sreću niko nije bio povređen.

Podaci koje je iznelo Nezavisno udruženje novinara Srbije da je od 2014. godine bilo čak 128 napada na novinare, od kojih je 27 fizičkih, pokazuju da se trend čestih fizičkih i verbalnih obračuna sa novinarima i medijima ustalio. Takav trend nastavljen je i u 2016. godini kada je, po izveštaju tog udruženja zabeleženo 69 napada na novinare i to 9 fizičkih, 26 verbalna, 33 pritiska i jedan napad na imovinu.[360] Zbog svega ovoga ne iznenađuje podatak da se u bazi podataka Republičkog javnog tužilaštva u raznim fazama postupka nalazi 70 slučajeva napada na novinare. U decembru su predstavnici Republičkog javnog tužilaštva, ministarstva policije i novinarskih udruženja potpisali Sporazum o saradnji i merama za podizanje bezbednosti novinara. Predstavnik tužilaštva je izjavio da su napadi na novinare prioritet u njihovom radu ali predstavnici novinara nisu dobili odgovor na pitanje šta je sa napadima od pre više godina koji još nisu rešeni.

356 *B92*, 19. februar.
357 *UNS*, vesti, 30. decembar.
358 *NUNS*, vesti, 13. maj.
359 O ovome vidi više u: *Izveštaj 2014*, II.1.3. i II.8.3.
360 *Beta* i *N1*, 26. decembar.

8.10. Neprofesionalno ponašanje novinara i medija

Već nekoliko godina analitičari, ali takođe i medijska udruženja ukazuju na tabloidizaciju medija koja ruši profesionalizam u medijima i urušava ugled novinarske profesije. Situacija se nije popravila ni u 2016. godini. Novinari najtiražnijih srpskih tabloida pretpostavke, nagađanja ili impresije predstavljaju kao činjenice, a svoje čitaoce obasipaju senzacionalističkim vestima, kršeći prava dece, pavo na privatnost, pretpostavku nevinosti i osnovne moralne uzuse. Česti su napisi u kojima se iznose čak i direktne pretnje pojedinim javnim ličnostima i iznose podaci o policijskim istragama.

U monitoringu koji je, u periodu od 1. marta do 31. avgusta 2016. godine, sproveo Savet za štampu, samoregulatorno, nezavisno telo, ocenjivano je osam dnevnih novina (*Politika, Danas*, *Večernje novosti*, *Blic*, *Alo*, *Kurir*, *Informer* i *Srpski telegraf*) u pogledu poštovanja Kodeksa novinara. Porazan je podatak da je u tom periodu profesionalni kodeks prekršen u 3.191 tekstu objavljenom u ovim novinama. Od ukupnog broja u dnevnim listovima *Informer*, *Srpski telegraf* i *Kurir* objavljeno više od dve trećine pomenutih tekstova, odnosno 2.110. Zabrinjavajuće je što je u 2016. godini, prema izjavama članova Saveta za štampu broj prekršaja novinarskog kodeksa porastao čak za jednu trećinu u odnosu na isti period 2015. godine. Savet takođe navodi da su mediji najčešće kršili odredbu Kodeksa koja nalaže da se pravi jasna razlika između pretpostavki, nagađanja i činjenica. Pored toga, mediji koji su kršili kodeks skoro redovno su pribegavali senzacionalizmu, objavljivanju nepotvrđenih informacija, šokantnih i uznemirujućih fotografija i svedočenja, posebno u slučajevima za koje je postojao izuzetan interes javnosti, kao što su surova ubistva i lične tragedije.[361]

Tokom kampanje za vanredne parlamentarne izbore u proleće 2016, takođe je bilo kršenja kodeksa i pravila obavezujućih za medije. Tako su, na primer, televizije iz Niša u aprilu desetak puta direktno prenosile skupove vladajuće SNS, bez oznaka da je to plaćeni ili predizborni program, na šta ih obavezuju pravila Regulatornog tela za elektronske medije – REM.[362]

I u 2016. televizije su često kršile profesionalni kodeks emitujući rijaliti programe. Niame, elektronski mediji u Srbiji najčešće ne poštuju važeći zakon i pravilnike pa ne obeležavaju sadržaje koji su adekvatni za određeni uzrast. Najčešća greška emitera je emitovanje određenog programa u neodgovarajuće vreme i neoznačavanje za koji uzrast je program prilagođen. Regulatorno telo za elektronske medije je izreklo više opomena, upozorenja i jednu kaznu privremene zabrane emitovanja.

361 Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/vesti/sramota-profesije-za-180-dana-informer-prekrsio-kodeks-763-puta/

362 *TV N1*, 30. maj.

Ono što posebno zabrinjava je ponašanje provladinih tabloida prema medijima koji kritički pišu o radu vlade i državnih organa. Tako je recimo, dnevnik *Informer* ocenio tekst objavljen u dnevnom listu *Danas* koji se odnosio na aktivnosti brata predsednika Vlade Srbije kao poziv na ubistvo premijera i stvaranje haosa u zemlji. Isti tabloid je na naslovnoj strani objavio fotografije novinara koji vode istraživačke mreže *BIRN* i *CINS*, koji su ranije bili predmet žestoke kampanje u kojoj su označeni kao plaćenici i izdajnici.[363]

9. Sloboda mirnog okupljanja

9.1. Međunarodni standardi i Ustav Srbije

Sloboda mirnog okupljanja garantovana je najvažnijim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima koji obavezuju i Srbiju. Ovo pravo ima svoje mesto i u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, gde je vrlo uopšteno predviđeno članom 20. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 11) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima podrobnije regulišu ovo pravo (čl. 21).

Pravo na slobodu mirnog okupljanja regulisano je u Ustavu Republike Srbije u članu 54, koji predviđa da je mirno okupljanje građana slobodno i da okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže odobrenju, ni prijavljivanju. Zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju se državnom organu. Ustav garantuje slobodu okupljanja samo u odnosu na mirna okupljanja, što je u skladu s međunarodnim standardima. Međutim, Ustav propisuje da je mirno okupljanje *građana* slobodno, odnosno ovo pravo ne garantuje eksplicitno strancima licima bez državljanstva. EKLJP i PGP garantuju „svakom“ (EKLJP), odnosno „priznaju“ ovo pravo na opšti način, bez ograničavanja u pogledu lica kojima se pravo priznaje (PGP). EKLJP sadrži odvojenu odredbu kojom se dozvoljava ograničavanje aktivnosti stranaca,[364] ali samo u pogledu političkih aktivnosti, i ovom odredbom bi se mogla opravdati zabrana da stranci organizuju politički skup. Ipak, okupljanja ne moraju biti politička, pa ni isključivanje stranaca iz uživanja prava na slobodu okupljanja na opšti način, kako je to učinjeno u Ustavu, nije opravdano. Takođe, EKLJP ne pominje ograničenje prava lica bez državljanstva.

Mada pred Ustavnim sudom nije bilo predmeta koji se odnose na strance u svim do sada rešenim predmetima,[365] Ustavni sud je istakao da se član 11 EKLJP

363 *UNS*, vesti, 8. novembar.

364 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.

365 Informacija dobijena na osnovu online pretrage baze sudske prakse 26. novembra.

po svojoj suštini ne razlikuje od člana 54 Ustava pa se može pretpostaviti da bi priznao slobodu okupljanja i strancima ukoliko se ne radi o političkim skupovima.

Iako je Zaštitnik građana 2015. godine utvrdio niz nepravilnosti u radu Ministarstva unutrašnjih poslova u vezi sa zabranom skupova organizacije Falun Gong u 2015. godini[366] Ministarstvo unutrašnjih poslova je i u 2016. godini zabranilo skup Falun Dafe (Falun Gong) koji je trebalo da se održi uoči posete kineskog predsednika Republici Srbiji u junu 2016. godine. Kao i 2015. godine u obrazloženju rešenja o zabrani skupa samo je paušalno navedeno da su se stekli uslovi za zabranu predviđenu zakonom bez navođenja konkretnih činjenica i okolnosti na kojima se zasniva rešenje, a što je u suprotnosti sa principom dobre uprave[367] i sa preporukom Zaštitnika građana iz 2015. godine.[368] Iako su organizatori skupa uložili sve redovne pravne lekove koji su im bili na raspolaganju, pravnosnažna odluka u tom postupku nije doneta pre datuma kada je skup trebalo da se održi,[369] te se tako osnovano može postaviti pitanje da li su pravni lekovi predviđeni Zakonom o javnom okupljanju koji je usvojen u januaru 2016. godine[370] zaista efikasni.

Zakon o javnom okupljanju ne predviđa ograničenja u pogledu državljanstva organizatora i učesnika javnog skupa već slobodu okupljanja garantuje svakom (čl. 1), što je svakako dobro rešenje, ali se može postaviti pitanje da li je ono u skladu sa Ustavom Republike Srbije.

Iz napred opisane prakse nadležnih organa moglo bi se zaključiti da postoji izvestan stepen restriktivnog postupanja prema strancima kada je u pitanju ostvarivanje njihove slobode okupljanja u Republici Srbiji.

U pogledu obaveze prijavljivanja skupa, Ustav predviđa da za okupljanja u zatvorenom prostoru takva obaveza ne postoji. S druge strane, za sve vrste okupljanja na otvorenom Ustav predviđa da se prijavljuju državnom organu, u skladu sa zakonom. Iz ovakve formulacije nije do kraja jasno da li svaki skup na otvorenom mora da se prijavi ili je zakonom moguće odrediti slučajeve kad takva obaveza ne postoji. Zakon o javnom okupljanju je ovo pitanje razjasnio tako što je predvideo da se spontana okupljanja mogu izuzetno organizovati bez prethodne prijave.

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 za-

366 Više o ovome vidi u *Izveštaj 2015,* III 9.1.

367 Princip dobre uprave i transparentosti u odlučivanju kada je u pitanju ostvarivanje slobode mirnog okupljanja posebno je istaknuto u zajedničkim smernicama OEBS i Venecijanske komisije, „Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly“, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg 2010.

368 Preporuka Zaštitnika građana br. 62–2496/14 od 15. januara 2015. godine.

369 Podatak dobijen od NVO Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM) 29. novembra 2016. godine koji je pružao pravnu pomoć u ovom predmetu.

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

jemčenog 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 i predstavljaju pravne standarde koji se tumače u svakom konkretnom slučaju. Ipak, Zakon o javnom okupljanju predviđa izvesna ograničenja koja nisu u skladu sa Ustavom i sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

9.2. Zakon o javnom okupljanju

Ustavni sud Srbije je svojom odlukom iz aprila 2015. godine Zakon o okupljanju građana iz 1992. godine proglasio u celosti neustavnim.[371] Novi Zakon o javnom okupljanju usvojen je u januaru 2016. godine. Prema konačnoj verziji Akcionog plana za Poglavlje 23 usvojenoj u aprilu 2016. godine od strane Vlade Republike Srbije, usvajanje Zakona o mirnom okupljanju bilo je predviđeno za prvi kvartal 2016. godine sa ciljem da se zakon uskladi sa preporukama Venecijanske komisije i OEBS, članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i članom 12 Povelje o osnovnim pravima EU.[372]

Zakonom o javnom okupljanju nisu, međutim, otklonjeni svi nedostaci koji su prethodni Zakon činili u celini neustavnim niti je on usklađen sa međunarodnim standardima. Ukratko, Ustavni sud je u svojoj odluci posebno ukazao na to da zakonom predviđena ograničenja treba da budu u saglasnosti sa Ustavom Republike Srbije, kao i to da zakon koji reguliše ovu materiju treba da bude u saglasnosti sa članom 36 Ustava koji garantuje pravo na delotvorno pravno sredstvo, a što podrazumeva da se pravnosnažna odluka o zabrani skupa donese pre datuma određenog za njegovo održavanje. Takođe, Ustavni sud smatra da nema ustavnopravno osnova da jedinice lokalne samouprave svojim aktom odrede prostor koji je prikladan za javna okupljanja, a što je predviđao prethodni Zakon.

Usvajanjem Zakona o javnom okupljanju u januaru 2016. godine, Republika Srbija je samo formalno ispunila obavezu predviđenu Akcionim planom za Poglavlje 23 imajući u vidu da ni taj Zakon nije usklađen sa međunarodnim standardima slobode mirnog okupljanja. Na brojne nedostatke Predloga zakona o javnom okupljanju je ukazao i Zaštitnik građana u svom mišljenju iz januara 2016. godine, ali zakonodavac je u potpunosti ignorisao mišljenje ove nezavisne institucije.[373] Najveći nedostaci Zakona o okupljanju tiču se *in abstracto* određene zabrane mesta i vre-

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

372 Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016, tačka 3.6.1.24, dostupan na: http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf.

373 Mišljenje Zaštitnika građana na Predlog zakona o javnom okupljanju br. 10-25-42/15 od 18. januara 2016. godine.

mena održavanja javnih okupljanja, suviše komplikovane i zahtevne prijave skupa, nepostojanja roka za donošenje pravnosnažne odluke o zabrani skupa u upravnosudskom postupku, visokih kazni za organizatore, vođe skupa i odgovorna lica u slučaju kršenja zakonskih odredbi. Evropska komisija je u Izveštaju za 2016. godinu[374] ocenila da se sloboda mirnog okupljanja generalno poštuje u Srbiji. Međutim, Komisija je istakla da iako Zakon o javnom okupljanju, koji je usvojen u 2016. godine, sadrži izvesna unapređenja u pogledu efikasnosti pravnih lekova, u prvim mesecima primene Zakona uočeni su izvesni nedostaci i postoji potreba za usvajanjem odgovarajućih pravnih akata koji će omogućiti punu primenu Zakona.[375]

Zakon o javnom okupljanju garantuje se samo slobodu *mirnog* okupljanja (čl. 2, st. 1), a što je u skladu sa Ustavom Republike Srbije i relevantnim međunarodnim dokumentima. Ipak, svako javno okupljanje može potencijalno da izazove izvestan stepen haosa i odstupanja od redovnog toka života građana, što svakako treba tolerisati radi ostvarivanja ove slobode, a na državnim organima je teret dokazivanja da je određeni skup nasilan.[376] U tom smislu, ne bi bilo suvišno da se nekim podzakonskim aktom definiše pojam *mirno* ili da Zakon o javnom okupljanju uputi na supsidijarnu primenu Zakona o javnom redu i miru[377] kada je u pitanju tumačenje ovog pojma.

Prema Zakonu, svako ima pravo da organizuje okupljanje i da u njemu učestvuje. U tom smislu, Zakon eksplicitno štiti i pravo organizatora skupa i pravo građana da učestvuju i određenom javnom okupljanju. Ovo je važno iz razloga što su potencijalni učesnici skupova takođe aktivno legitimisani da ulažu redovne pravne lekove i ustavnu žalbu u slučaju zabrane skupa. Ustavni sud Srbije je, vodeći se verovatno tekstom prethodnog zakona, koji nije sadržao takvu odredbu, u svojoj odluci od 21. aprila 2016. godine kojom je usvojena ustavna žalba udruženja građana kao organizatora Parade ponosa koja je zabranjena 2013. godine, Ustavni sud odbacio ustavnu žalbu više podnosilaca ustavne žalbe, fizičkih lica, koji su bili potencijalni učesnici Parade, smatrajući da je samo organizator skupa aktivno legitimisan da podnese ustavnu žalbu.[378]

Zakon u članu 3 definiše okupljanje kao skup više od 20 lica radi izražavanja, ostvarivanja i promovisanja državnih, političkih, socijalnih i nacionalnih uverenja i ciljeva, i drugih sloboda i prava u demokratskom društvu. Pod okupljanjima Zakon smatra i druge oblike skupova kojima se ostvaruju verski, kulturni, humanitarni, sportski, zabavni i drugi interesi. Ipak, sportski i zabavni skupovi nemaju političku dimenziju niti vrednost u demokratskom društvu i s toga ne bi trebalo da budu regulisani i zaštićeni Zakonom o javnom okupljanju.

374 Izveštaj EK za 2016, odeljak 5.23.

375 *Ibid.*

376 Vidi slučaj *Hiršćanska demokratska narodna partija protiv Moldavije (br. 2)*, ECtHR, App. No. 25196/04, odluka od 2. februara 2010. godine, st. 23.

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

378 Odluka Ustavnog suda Srbije Už 8591/2013 od 21. aprila 2016. godine.

U pogledu mesta okupljanja, Zakon predviđa da je to svaki prostor koji je bez uslova ili pod jednakim uslovima dostupan individualno neodređenom broju lica (čl. 4). Zakon, međutim, na apstraktan način ograničava slobodu okupljanja tako što propisuje da okupljanje nije dozvoljeno na mestu, na kojem, zbog karakteristika samog mesta ili njegove posebne namene, preti opasnost od nastupanja ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava i sloboda drugih (čl. 6, st. 1). Konkretizovanje tih mesta prepušteno je jedinicama lokalne samouprave koje su dužne da u roku od 60 dana od stupanja na snagu zakona donesu akt kojim se utvrđuje lista tih mesta. Za razliku od prethodnog zakona koji je predviđao da će jedinice lokalne samouprave odrediti svojim aktom prostor primeren za okupljanje, važeći Zakon predviđa da će one odrediti prostor neprimeren za okupljanje, a što i dalje ostavlja prostor za proizvoljno ograničenje slobode okupljanja. Preporuka OEBS i Venecijanske komisije jeste da država može da ograniči slobodu okupljanja samo iz onih legitimnih razloga koje propisuju međunarodni instrumenti i da ne može da uvodi dodatne osnove zabrane. Takođe, ovakva mogućnost ograničenja slobode okupljanja nije kompatibilna sa ustavom propisanim osnovima za ograničenje.

U odluci Ustavnog suda iz aprila 2015. godine kojom je ceo Zakon o okupljanju građana proglašen neustavnim posebno je istaknuto da pojedini osnovi za ograničenje slobode okupljanja mogu bliže biti određeni zakonom ali tada propisani razlog za ograničenje slobode okupljanja mora biti doveden u neposrednu vezu sa ustavnim osnovom ograničenja i da iz Ustava sledi da je održavanje javnih skupova dozvoljeno svuda, te da nema ustavnopravnog osnova za određivanje mesta na kome je dozvoljeno održavanje javnog skupa.

Štaviše, Zakon o javnom okupljanju u istom članu predviđa da se pod mestom na kome nije dozvoljeno organizovanje javnog skupa smatraju prostori ispred zdravstvene ustanove, škole, predškolske ustanove, kao i prostor ispred objekta od strateškog i posebnog značaja za odbranu i bezbednost Republike Srbije. Uopšte nije jasan *ratio legis* ove odredbe i čini se kao da je zakonodavac nastojao da uvođenjem ovakve zabrane spreči proteste zdravstvenih i prosvetnih radnika.

Zakon predviđa da javno okupljanje u zatvorenom prostoru nije potrebno prethodno prijaviti, ali da organizator može obavestiti Ministarstvo unutrašnjih poslova o održavanju skupa kada je potrebno preduzeti posebne bezbednosne mere od strane policije (čl. 13, st. 4). Ovakvo rešenje je dobro jer ostavlja organizatoru mogućnost da traži obezbeđenje skupa što je i pozitivna obaveza države u pogledu ostvarivanja slobode okupljanja. Zakon takođe, propisuje da se javno okupljanje može prijaviti i odvijati i kao kretanje učesnika u određenom prostoru, odnosno garantuje okupljanje u pokretu, i za razliku od prethodnih nacrta zakona, dozvoljava da se učesnici skupa u pokretu zadržavaju na nekom mestu tokom trajanja skupa, što je dobro rešenje (čl. 5, st. 2).

Dok zakon koji je odlukom Ustavnog suda prestao da važi nije sadržao odredbe kojima se određuje dozvoljeno vreme za održavanje javnog skupa važeći

zakon sadrži jedno potpuno neopravdano ograničenje u članu 7 koji propisuje da se javna okupljanja održavaju u periodu od 6 do 24 časa.

U Srbiji je do sada postojao sistem prijavljivanja a ne sistem dozvole, jer je za održavanja skupa bilo dovoljno samo njegovo blagovremeno prijavljivanje što je bilo u skladu sa međunarodnim standardima. Ipak, rokovi za prijavljivanje skupa bi trebalo da budu tako propisani da omogućavaju efikasnost pravnih lekova, odnosno odlučivanje o pravnom leku pre datuma za koji je planirano održavanje skupa.

Prema članu 12 organizator je dužan da podnese pisanu prijavu nadležnoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova o mestu održavanja skupa najkasnije u roku od 5 dana pre vremena određenog za početak skupa. Zakon predviđa da prijava treba da sadrži nepotrebno brojne podatke uključujući podatke o organizatoru, vođi okupljanja (kategorija odgovornog lica koju uvodi zakon a kog je dužan da odredi organizator), odgovornom licu redarske službe, podatke o mestu, vremenu, programu, cilju i očekivanom trajanju okupljanja, podatke o merama koje organizator preduzima radi održavanja reda na javnom skupu, procenu očekivanog broja učesnika, *podatke od interesa za bezbedno i nesmetano održavanje skupa* i podatke o trasi kretanja kada se organizuje skup u pokretu (čl. 14).

U slučaju podnošenja nepotpune prijave, organizator je može dopuniti u roku od 12 časova. Ako podnosilac prijave ne otkloni nedostatke u tom roku, smatra se da skup nije ni prijavljen, odnosno samim tim takav skup ne bi bio dozvoljen u smislu odredbi Zakona a organizator bi mogao da bude kažnjen novčanom kaznom od 100.000 do 150.000 dinara. Ova odredba, takođe, može da dovede do neosnovanog ograničenja slobode kretanja, posebno iz razloga što Zakon propisuje taksativno šta sve uredna prijava treba da sadrži, dok pojedini podaci koje treba navesti u prijavi nisu konkretizovani (npr. podatak od interesa za bezbedno i nesmetano održavanje skupa).

Iako Zakon predviđa sistem prijave a ne sistem dozvole javnog skupa, ipak nameće prevelike obaveze organizatoru prilikom podnošenja prijave, što se može tumačiti i kao uvođenje *de facto* sistema dozvole. Prijava bi trebalo da se podnosi u jednostavnoj formi koja ne zahteva takvu odgovornost organizatora jer je smisao prijave upravo taj da se nadležni organ obavesti o održavanju skupa kako bi mogao da obezbedi skup.

Pored toga, 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 od jedinica lokalne samouprave, što pored toga što zahteva veliku organizaciju i vreme, nosi sa sobom i značajne troškove.[379] Isti slučaj bio je i 2016. godine.[380] Prema Smernicama OEBS i Venecijanske

379 Primera radi: Odobrenje gradske opštine Savski venac za organizovanje skupa na teritoriji opštine; Odobrenje gradskog Sekretarijata za saobraćaj za održavanje skupa u pokretu; Odobrenje od JKP Gradsko zelenilo za održavanje skupa na gradskoj zelenoj površini; Zahtev JKP Gradska čistoća da se uklone kontejneri i sl. Više u *Izveštaj 2013*, II.10.2.2.

380 Podatak dobijen od organizatora Parade ponosa 21. decembra 2016. godine.

komisije, troškovi za obezbeđenje skupa i sigurnost građana (uključujući izmenu trase javnog saobraćaja i kontrolisanje mase ljudi) treba da budu u potpunosti pokriveni od strane javnih vlasti.

Zakon o javnom okupljanju predviđa da se ne prijavljuju verska okupljanja u verskim objektima i druga tradicionalna narodna okupljanja, vašari, sabori, svadbe i pogrebi, državne svečanosti, jubileju i druga okupljanja koja organizuju državni organi (čl. 13). Ovakvo rešenje sasvim odgovara prirodi ovih skupova koji nemaju političku dimenziju. Za razliku od prethodnog Zakona o okupljanju građana, novi Zakon dozvoljava spontana okupljanja, koja definiše kao okupljanja bez prethodne prijave i bez organizatora, kao neposredna reakcija na određeni događaj, nakon tog događaja, koji se održavaju na otvorenom ili u zatvorenom prostoru radi izražavanja mišljenja i stavova povodom nastalog događaja (čl. 13, st. 1, tač. 4). Iako takva okupljanja ranijih godina nisu bila formalno dozvoljena, praksa Ministarstva unutrašnjih poslova omogućavala je organizovanje spontanih javnih okupljanja.[381]

Na insistiranje organizacija civilnog društva koje su učestvovale u javnim raspravama povodom usvajanja Zakona o javnom okupljanju, odredba koja omogućava spontana javna okupljanja uneta je u Zakon. Međutim, zakonopisac nije pokazao dovoljno razumevanje pojma „spontano okupljanje“, jer isti član koji garantuje ovakav vid skupa predviđa da se spontanim okupljanjem ne smatra okupljanje na koje poziva fizičko ili pravno lice koje je, u skladu sa odredbama Zakona, organizator okupljanja. Gotovo je nemoguće da se bilo koji skup održi bez nečije inicijative i poziva, a smisao omogućavanja spontanih okupljanja leži upravo u tome da država pokaže izvestan stepen fleksibilnosti i tolerancije u smislu toga da će organizatore skupa osloboditi od formalnosti prijave skupa, kada se skup organizuje kao neposredna reakcija na neki društveni događaj. Definisanje spontanih skupova, kao događaja na koje niko ne poziva i koje niko ne organizuje može u praksi da dovede to toga da zapravo nijedan skup ne bude ocenjen kao spontan od strane nadležnih organa. Takođe, Zakon propisuje prekršajne kazne za organizatora ako ne prijavi skup, što može predstavljati problem prilikom spontanih okupljanja, jer Zakon ne sadrži adekvatnu definiciju ovog pojma. Tako su podnete prekršajne prijave protiv organizatora skupova „Ne davimo Beograd“ koji su tokom 2016. godine organizovali spontana okupljanja protiv gradske vlasti odnosno projekta „Beograd na vodi“ a povodom sednice u Skupštini grada Beograda na kojoj se raspravljalo o tom projektu kao i povodom nezakonitog i nasilnog rušenja objekata u Hercegovačkoj ulici 25. aprila 2016. godine[382] u cilju realizacije tog spornog projekta.[383]

---

381 Saradnici Beogradskog centra za ljudska prava učestvovali su u nekoliko spontanih okupljanja tokom 2014. i 2015. godine.

382 „Beograd – u noći 25. aprila 2016. godine, dok su prebrojavani glasački listići, misteriozni bageri pojavili su se u Hercegovačkoj ulici u Savamali i srušili nekoliko zgrada u privatnom vlasništvu – restoran „Savski ekspres“ kao i imovinu firmi „Iskra“ i „Transport peroni“, *Kurir*, 30. april. Dostupno na: http://www.kurir.rs/vesti/beograd/video-snimci-rusenja-u-savamali-evo-sta-se-te-noci-dogadalo-u-hercegovackoj-ulici-clanak-2246177.

383 Informacija dobijena od Inicijative građana „Ne davimo Beograd“, 28. novembra 2016. godine.

Zakon o javnomo okupljanju propisuje da okupljanje nije dozvoljeno, kada postoji opasnost od ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije, odnosno kada nastupi opasnost od nasilja uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu (čl. 8). Isti član zabranjuje javna okupljanja čiji su ciljevi usmereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili na upotrebu nasilja, na kršenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava drugih građana, na izazivanje ili podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti, kao i održavanje skupa koje je suprotno odredbama tog zakona. Ovi uslovi su postojali i u zakonu koji je Ustavni sud osporio a pored toga ne korespondiraju u potpunosti sa legitimnim osnovima za ograničenje koje propisuje Ustav i Evropska konvencija.

Ustavni sud je u svojoj odluci iz 2015. godine stao na stanovište da za zakonsko ograničenje slobode okupljanja nije dovoljno da Ustav dopušta to ograničenje, već do ograničenja može doći samo u svrhe radi kojih ga dopušta Ustav i u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava. Zakon, međutim, ne predviđa mogućnost da se primeni neka manje restriktivna mera od zabrane, kao što je, na primer, promena mesta ili vremena održavanja skupa. Dakle, Zakon ne predviđa da ograničenje slobode okupljanja treba da bude proporcionalno svrsi zbog koje se ova sloboda ograničava i da treba da bude neophodno u demokratskom društvu a što je pravni standard na koji je Ustavni sud ukazao u svojoj odluci kojom je prethodni zakon proglašen neustavnim i koji je propisan članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnom slobodama. Proporcionalnost ne zahteva neposrednu ravnotežu između razloga ograničenja i prava koje se ograničava već to da zadiranje u slobodu okupljanja treba da treba da bude u ravnoteži sa prirodom i merom ograničenja nasuprot razlogu za ograničenje. Vlasti određene države treba da postave širok spektar ograničenja, umesto da predvide samo izbor između nezadiranja u slobodu okupljanja i zabrane skupa.[384]

Zakon o javnom okupljanju propisuje da se rešenje kojim se ne dozvoljava održavanje skupa donosi u roku od 96 časova pre prijavljenog vremena za održavanje skupa i da se protiv takvog rešenja može izjaviti žalba Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 24 časa od prijema rešenja. Drugostepeni organ je dužan da odluči o žalbi najkasnije u roku od 24 časa a protiv konačne odluke se može pokrenuti upravni spor. Međutim, Zakon ne predviđa rok u kome Upravni sud ima obavezu da donese svoju odluku, čime je u potpunosti obesmišljena obaveza drugih organa da svoje odluke donose u određenim rokovima, jer postupak pred Upravnim sudom može da traje i nekoliko meseci. Iako je Zakon o okupljanju građana nastojao da otkloni neefikasne pravne lekove *post hoc* karaktera, koji ne obezbeđuju zaštitu pre datuma planiranog za održavanje skupa, a koji su bili predviđeni prethodnim zako-

384 „Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly“, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg 2010, st. 39.

nima, mogućnost donošenja pravnosnažne odluke nekoliko meseci nakon prijavljenog dana za održavanje skupa i dalje postoji.

Policijski službenici su, takođe, ovlašćeni da spreče ili prekinu skup ako uoči održavanja ili tokom javnog okupljanja nastupe okolnosti koje su osnov za zabranu skupa (čl. 18). Naređenje o prekidu skupa se, u tom slučaju, saopštava organizatoru ili vođi skupa koji je dužan da učesnicima skupa odmah saopšti da je okupljanje prekinuto i da od njih zatraži da se mirno raziđu. Pismena naredba o prekidu skupa dostavlja se organizatoru najkasnije 12 časova od trenutka usmenog saopštavanja. Ukoliko organizator ili vođa skupa tako ne postupe, policija može preduzeti zakonske i proporcionalne mere radi razilaska učesnika i uspostavljanja javnog reda. Dakle, kod prekida skupa, Zakon predviđa proporcionalne mere koje se preduzimaju prilikom ograničenja slobode okupljanja dok proporcionalnost ne propisuje kao generalni uslov za zabranu skupa. Zakon, međutim, ne propisuje eksplicitno koje su to zakonske i proporcionalne mere koje se u tom slučaju mogu preduzeti, tako da u tom slučaju postoji prostor za proizvoljno postupanje policije.

9.2.1 Pravni lekovi

Zakon o javnom okupljanju iz 2016. godine je upravo trebalo da otkloni nedostatke u pogledu neefikasnosti pravnih lekova tako što će, između ostalog, propisati duži rok za podnošenje prijave i kraće rokove za odlučivanje o žalbi, kako bi pravnosnažna odluka mogla da se donese pre prijavljenog javnog okupljanja. Tako Zakon u članu 15 predviđa da će nadležni organ doneti rešenje kojim se ne dozvoljava održavanje skupa najkasnije 96 časova pre prijavljenog vremena za početak skupa. U praksi se prethodnih godina dešavalo da ta rešenja ne sadrže dovoljno obrazloženje već da se u obrazloženju samo citira član kojim su propisani osnovi zabrane okupljanja, te u tom smislu ne bi bilo suvišno propisati da rešenje kojim se ne dozvoljava organizovanje javnog okupljanja mora da sadrži u obrazloženju kratko objašnjenje razloga za ograničenje slobode okupljanja a teret dokazivanja da je ograničenje neophodno u datim okolnostima treba da bude na vlastima neke države.[385]

Žalba protiv tog rešenja se može izjaviti Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 24 časa od prijema rešenja. Takav rok za izjavljivanje žalbe je izuzetno kratak imajuću u vidu da je uz žalbu potrebno pribaviti i dostaviti određene dokaze. Stranke u postupku, a posebno organizatori javnog okupljanja treba da imaju pristup dokazima na kojima je nadležni organ zasnovao svoju odluku.[386] Ti dokazi, međutim, u praksi nadležnih organa Republike Srbije nisu uvek dostupni, što može u potpunosti obesmisliti pravo na žalbu. Tako je Ministarstvo unutrašnjih poslova odbilo da organizatorima zabranjenog skupa, Inicijativi mladih za ljudska prava, dostavi operativni izveštaj[387] na osnovu koga su bili zabranjeni svi skupovi planirani za

385 *Ibid*., st. 135.

386 *Ibid.,* st. 139.

387 Rešenje Ministarstva unutrašnjih poslova, Policijske uprave za Grad Beograd, Uprave policije br. 214.1–1571/15 od 22. jula 2016. godine.

11. jul 2015. bilo radi odavanja počasti žrtvama genocida u Srebrenici. Ministarstvo unutrašnjih poslova je bilo mišljenja da traženi operativni izveštaj predstavlja službenu tajnu te da se ne može dostaviti podnosicu zahteva. Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja predviđa da organ vlasti neće podnosiocu zahteva omogućiti uvid u tražene informacije ako bi time učinio dostupnim dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogla nastupiti teška posledica po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji (čl. 9, st. 1, tač. 5 Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja). Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je u svom rešenju iz februara 2016. godine poništio rešenje Ministarstva unutrašnjih poslova kojim je odbijen zahtev organizatora napred opisanog skupa i naložio Ministarstvu da dostavi tražene informacije, navodeći u obrazloženju svoje odluke da Ministarstvo nije obrazložilo kakva bi to šteta mogla da nastupi dostavljanjem operativnog izveštaja.[388] Povodom zabrane skupa Inicijative mladih za ljudska prava, podneta je ustavna žalba o kojoj Ustavni sud još uvek nije odlučio u momentu sastavljanja ovog izveštaja.

Takođe, Zakonom o javnom okupljanju je predviđeno da će Ministarstvo o žalbi odlučiti najkasnije u roku 24 časa (čl. 16) što je veoma kratak rok za pažljivo razmatranje svih žalbenih navoda. Protiv drugostepene odluke se može tužbom Upravnom sudu pokrenuti upravni spor. Zakon, međutim, ne predviđa rok u kome je sud obavezan da odluči o tužbi, što u praksi može dovesti ponovo do toga da pravni lekovi za zaštitu slobode okupljanja imaju *post hoc* karakter i da samim tim nisu delotvorni. Na taj način, Zakonom o javnom okupljanju iz 2016. godine nisu otklonjeni nedostaci prethodnog Zakona. Zaštitnik građana je u svom mišljenju na Nacrt zakona o javnom okupljanju takođe ukazao na to da nije obezbeđen delotvorni žalbeni postupak.[389] *Online* pretragom sudske prakse Upravnog suda nije pronađena nijedna odluka koja je doneta 2016. godine povodom tužbe izjavljene u cilju zaštite slobode okupljanja.

Protiv pravnosnažne odluke, ili u slučaju nepostojanja efikasnog pravnog leka, može se uložiti ustavna žalba Ustavnom sudu Srbije kao vanredni pravni lek. Ustavni sud je 21. aprila 2016. godine doneo odluku kojom je usvojena ustavna žalba Udruženja „Parada ponosa Beograd" i kojom je utvrđeno da je Ministarstvo unutrašnjih poslova – Direkcija policije – Policijska uprava za Grad Beograd – Policijska stanica Savski venac svojim rešenjem kojim nije dozvoljeno organizovanje Parade ponosa 2013. godine povredilo pravo na sudsku zaštitu (čl. 22, st. 1 Ustava), pravo na pravno sredstvo (čl. 36, st. 2 Ustava) i slobodu okupljanja koju garanti-

388 Rešenje Poverenika za informacijame od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 07–00–02968/15–03 od 18. februara 2016. godine.

389 Mišljenje Zaštitnika građana na Predlog zakona o javnom okupljanju br. 10-25-42/15 od 18. januara 2016. godine. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4544-2016-01-18-10-29-54.

je član 54 Ustava. Ustavni sud je dosudio naknadu nematerijalne štete Udruženju „Parada ponosa Beograd“ u iznosu od 800 evra u dinarskoj protivvrednosti dok je odbacio zahtev za naknadu materijalne štete. Ustavni sud se u svojoj odluci nije posebno osvrtao na okolnosti tog konkretnog slučaja već je konstatovao da iz sadržine ustavne žalbe proizlazi da se navodi o povredi zajemčenih prava i sloboda zasnivaju na identičnim navodima i argumentaciji koji su iznošeni u ustavnim žalbama podnetim protiv pojedinačnih akata državnih organa vezanih za neodržavanje Parade ponosa 2009. godine i 2011. godine a povodom kojih je Ustavni sud takođe utvrdio da je povređena sloboda okupljanja, kao i pravo na sudsku zaštitu i pravni lek. Ustavni sud je, dalje, u odluci konstatovao da je Zakon o okupljanju građana, na osnovu koga je donet pojedinačni akt koji se osporava ustavnom žalbom, u celini proglašen neustavnim na sednici Ustavnog suda 9. aprila 2015. godine. Ustavni sud je svoju odluku iz 2016. godine zasnovao na principu analogije sa drugim predmetima. Iako je podnosilac ustavne žalbe tražio i naknadu materijalne štete, budući da je organizovanje Parade ponosa 2013. zahtevalo izvesne materijalne troškove, Ustavni sud je taj zahtev odbio navodeći da u skladu sa članom 85, stavovi 1 i 2 Zakona o Ustavnom sudu ne postoje utvrđene pretpostavke za odlučivanje o takvom zahtevu. Ipak, Ustavni sud je bio dužan da detaljnije obrazloži zbog čega nisu ispunjene te prepostavke budući da su podnosioci ustavne žalbe koje je zastupao Beogradski centar za ljudska prava, podneli dokaze o visini materijalne štete uz ustavnu žalbu. U odnosu na osporene radnje državnih organa iz ustavne žalbe, koje su izvršene „nečinjenjem, odnosno propuštanjem, pre svega Ministarstva unutrašnjih poslova, da učini sve što je u njihovoj moći da spreči nasilje nad učesnicima Parade ponosa od strane trećih lica, odnosno da spreče diskriminaciju“, Ustavni sud je istakao da u slučaju kada javni skup nije održan 28. septembra 2013. godine i kada je protestna šetnja organizovana veče uoči zakazanog skupa protekla bez incidenata, nema ustavnopravnih osnova za tvrdnje o povredi ustavom zajemčenih prava. Ovakva konstelacija događaja, dakle, nije Ustavnom sudu dala povod da osnovano smatra da je bilo prostora i mogućnosti za održavanja Parade ponosa 2013. godine a da državni organi nisu preduzeli sve razumne mere da obezbede sigurnost skupa, što je pozitivna obaveza države kada je u pitanju ostvarivanje slobode okupljanja, posebno u slučajevima kada se javna okupljanja organizuju radi saopštavanja stavova koji nisu popularni.[390]

U pogledu tvrdnji podnosilaca ustavne žalbe da su izjave ministra unutrašnjih poslova i crkvenih velikodostojnika povodom održavanja Parade ponosa dovedene u vezu sa povredom zabrane diskriminacije iz člana 21 Ustava, Ustavni sud ističe da su te izjave date 2011. godine a da je Parada ponosa trebalo da bude održana 2013. godine, kao i činjenicu da Parada ponosa nije bila zabranjena 2012. godine, što ukazuje na to da zabrana predmetnog skupa nije posledica diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije. Ipak, u vezi sa navodima ustavne žalbe kojima se

390 Vidi slučaj pred Evropskim sudom za ljudska prava *Baczkowski i drugi protiv Poljske*, App. No. 1543/06, odluka od 3. maja 2007. godine, st. 64.

ukazuje na diskriminatorske izjave ministra unutrašnjih poslova objavljene u novinama *Pres* i *Kurir* 24. i 25. septembra 2013. godine, Ustavni sud ukazuje na to da iz sadržine ustavne žalbe i dostavljene dokumentacije ne proizlazi da je podnosilac ustavne žalbe iscrpeo redovne pravne lekove, te o ovim navodima Ustavni sud nije meritorno odlučivao.

Iz celokupnog teksta odluke Ustavnog suda može se zaključiti da je utvrđena povreda slobode okupljanja isključivo iz razloga što organizatorima Parade ponosa nisu bili na raspolaganju delotvorni pravni lekovi za zaštitu te slobode.

Zakon o javnom okupljanju, takođe, predviđa da organizator ima obavezu da objavi rešenje kojim se ne dozvoljava organizovanje određenog skupa, a što je u suprotnosti sa smernicama OEBS koje predviđaju da vlasti imaju takvu obavezu i da bi odluku o zabrani skupa bilo prikladno objaviti na web stranici nadležnog organa.[391]

Ustavni sud Srbije ne vodi evidenciju o broju podnetih ustavnih žalbi kojima je istaknuta određena povreda ustavom garantovanog prava. U periodu od januara do 30. novembra 2016. godine, Ustavni sud je doneo jednu odluku kojom je usvojio ustavnu žalbu i utvrdio povredu sklobode okupljanja iz člana 54 Ustava.[392]

9.2.2. Odgovornost organizatora i kontrademonstracije

Zakon o javnom okupljanju predviđa veoma rigorozne kazne za organizatora javnih skupova kao i vođu okupljanja ako ne ispune svoje obaveze predviđene zakonom. Za razliku od prethodnog zakona, Zakon iz 2016. godine ne predviđa kaznu zatvora već samo novčane kazne koje mogu da se izreknu u prekršajnom postupku. Tako organizator pod pretnjom novčane kazne (od 70.000 do 120.000 dinara za organizatora koji je fizičko lice odnosno od 1.000.000 do 1.500.000 dinara za pravno lice) ima obavezu da održi okupljanje na mestu i u vremenu navedenom u prijavi, da obavesti javnost o zabrani skupa, da angažuje redarsku službu i obezbedi red tokom održavanja okupljanja, kao i prilikom dolaska i odlaska učesnika skupa sa mesta okupljanja, da vodi i nadzire okupljanje, da omogući nesmetan prolazak vozilima hitne pomoći, policije i vatrogasne službe, da postupi po naređenjima nadležnog organa (organizacione jedinice policije), da prekine okupljanje kad nastupi neposredna opasnost za bezbednost ljudi i imovine i o tome obavesti policiju (čl. 21). Organizatoru, takođe, preti novčana kazna u iznosu od 100.000 do 150.000 dinara ako pokuša da održi okupljanje na mestu na kome to nije dozvoljeno, održi okupljanje bez prethodne prijave ili protivno rešenju o zabrani održavanja skupa (čl. 22). Za isti prekršaj propisane su još veće novčane kazne za pravno lice, kao organizatora skupa, dok je ista kazna kumulativno propisana za odgovorno lice u pravnom licu.

391 „Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly“, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg 2010, st. 136.

392 Odgovor Ustavnog suda Srbije na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 17/76/2016 od 14. decembra 2016. godine.

Pored organizatora javnog okupljanja, Zakon poznaje i druge kategorije lica odgovorne za bezbednost skupa, a to su vođa skupa, koga može odrediti organizator, i redari. Zakon detaljnije ne definiše uloge ovih učesnika skupa, ali za vođu takođe propisuje novčane kazne u iznosu od 50.000 do 100.000 dinara ako ne vodi i ne nadzire okupljanje, ne omogući nesmetan prolazak vozilima hitne pomoći, policije i vatrogasne službe, ne postupa po naređenjima nadležnog organa i ne prekine okupljanje kada nastupi neposredna opasnost za bezbednost ljudi i imovine i o tome ne obavesti policiju (čl. 21, st 3).

Zaštitnik građana je u svom mišljenju na Predlog zakona istakao da propisane visine kazni i mogućnost kumulativnog kažnjavanja pravnog lica, odgovornog lica u pravnom licu i organizatora, odnosno vođe okupljanja, mogu odvratiti građane da organizuju javna okupljanja, a prekršajno sankcionisanje u pojedinim slučajevima može predstavljati neproporcionalno sredstvo reagovanja, naročito kada je reč o „manje značajnim" povredama odredaba predloženog zakona koje nisu dovele do štetnih posledica. Ipak, mišljenje Zaštitnika građana nije imalo mnogo uticaja na konačni tekst Zakona.

Prema međunarodnim standardima, organizatori okupljanja, vođe i redari, imaju jedino obavezu da ulože razumne napore da se okupljanje odvija u skladu sa zakonom i da obezbede da su okupljanja mirna, ali ne treba da budu odgovorni ako u tome ne uspeju uprkos razumnim naporima koje su uložili. Takođe, organizator ne treba da bude odgovoran za individualne postupke pojedinih učesnika koji se ne ponašaju u skladu sa propisima i naredbama nadležnih organa, već svaki učesnik skupa i redar odgovara lično samo za svoje postupke.[393]

Zakon o javnom okupljanju, međutim, nije usklađen sa ovim standardima što može u praksi da dovede do neproporcionalnog ograničenja slobode okupljanja.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u 2015. godini podnelo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv direktorke NVO Inicijativa mladih za ljudska prava, Anite Mitić, zbog prekršaja iz prethodnog Zakona o okupljanju građana, odnosno zbog sazivanja neprijavljenog skupa u noći 10. jula 2015. godine – veče uoči obeležavanja godišnjice genocida u Srebrenici. Taj spontani skup je održan kao reakcija na zabranu skupa Sedam hiljada koji je bio uredno prijavljen nadležnim organima za 11. jul 2015. godine. Iako je Zakon o okupljanju građana proglašen neustavnim u aprilu 2015. godine, odlukom Ustavnog suda Srbije, koja je stupila na snagu u oktobru 2015. godine, prekršajni postupak protiv Anite Mitić, nastavio je da se vodi, nezavisno od toga što novi Zakon dozvoljava spontana okupljanja i što je prekršajna prijava podneta na osnovu neustavnog Zakona o okupljanju građana.[394] Pripremni pretres protiv organizatorke skupa je održan u februaru 2016. godine u Prekršajnom sudu u Beogradu. Pretres je potom odložen kako bi se postupajući sudija upoznao sa odlukom Ustavnog suda kojom je Zakon o okupljanju građana

393 „Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly", OSCE/ODIHR and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg 2010, st. 197.

394 Informacija dobijena od NVO Inicijativa mladih za ljudska prava.

proglašen neustavnim. Takva praksa je apsolutno nezakonita i čini se kao da se prekršajnim postupcima nastoje zastrašiti organizatori skupova koji promovišu stavove koji nisu u saglasnosti sa politikom vladajućih političkih stranaka.

Zakon ne uređuje pitanje kontrademonstracija i simultanih demostrancija. Stav Ministarstva unutrašnjih poslova, iznet na javnoj raspravi povodom usvajanja zakona u Beogradu 2015. godine je da kontrademonstracije ne treba dozvoliti, odnosno da treba omogućiti održavanje onog skupa koji je prvi prijavljen a da ostale skupove koji su naknadno prijavljeni na istom mestu i u isto vreme treba zabraniti. Iako ovakav stav najverovatnije ima za cilj da zaštiti učesnike jednog skupa od učesnika kontrademonstracije, on ipak ne bi smeo da se sprovodi u praksi jer činjenica da je jedan skup prijavljen pre drugog skupa, ne može biti legitiman osnov za zabranu drugog skupa. Štaviše, održavanje kontrademonstracije je veoma važno u demokratskom društvu jer obezbeđuje pluralizam mišljenja, te bi ovo pitanje svakako trebalo da bude podrobnije uređeno zakonom.

U praksi je uočena nespremnost državnih organa da preduzmu neophodne mere kako bi omogućili održavanje istovremenih skupova, a što može biti posledica toga da Zakonom nisu regulisana simultana okupljanja i kontrademonstracije. Tako je, primera radi, zabranjeno istovremeno održavanje skupova Nacionalnog srpskog fronta i antifašista zakazanih za 1. oktobar 2016. godine. U obrazloženju rešenja kojim se ne dozvoljava okupljanje Nacionalnog srpskog fronta navodi se da, uzimajući u obzir da je Policijskoj stanici Stari grad od strane udruženja Antifašista prijavljeno javno okupljanje u pokretu u usto vreme i na istom mestu kao i skup Nacionalnog fronta, postoji opasnost da dođe do sukoba između učesnika skupova, čime bi se ugrozila bezbednost ljudi i imovine, a posebno ceneći činjenicu da na prostoru na kome su prijavljena okupljanja, pored pristalica suprotstavljenih skupina, svakodnevno prolazi veliki broj građana i turista.[395] Ministarstvo unutrašnjih poslova nije posebno navelo na osnovu kojih konkretnih činjenica je utvrdilo takvu bezbednosnu procenu niti koje su mere preduzete radi zaštite učesnika oba skupa.

Takođe, zabranjeno je održavanje skupa desničarskih organizacije „SNP Naši“ i „Obraz“ koji je trebalo da se održi ispred Vlade Republike Srbije i Srpske napredne stranke u isto vreme kad i „Parada ponosa.“ Ovaj skup je bio zabranjen uz obrazloženje da se istovremeno održava Parada ponosa i da postoji mogućnost da dođe do međusobnog sukoba učesnika.[396] Postavlja se, međutim, pitanje, na osnovu kojih činjenica je doneto rešenje o zabrani tog skupa, i da li je policija preduzela sve neophodne mere da obezbedi mirno održavanje oba skupa ili je samo favorizovala

395 Rešenje Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcija policije, Policijska uprava za Grad Beograd, Policijska stanica Vračar 03/16/21 br. 212–120 od 27. septembra 2016. godine, dobijeno preko Inicijative mladih za ljudska prava.

396 „Zabranjen skup desničarskih organizacija tokom trajanja Parade ponosa“, *Blic online*, 18. septembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/zabranjen-skup-desnicarskih-organizacija-tokom-trajanja-parade-ponosa/e5t2ldd.

skup koji je prvi prijavljen odnosno skup koji je imao veću političku podršku u datom trenutku.

9.3. Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2016.

Zakon o javnom okupljanju stupio je na snagu manje od mesec dana pre početka predizborne kampanje za lokalne, pokrajinske i republičke izbore usled čega građani i Ministarstvo unutrašnjih poslova nisu mogli adekvatno da se pripreme za primenu novog Zakona koji je upravo bio od velikog značaja ne samo za ostvarivanje slobode mirnog okupljanja već i za fer, slobodne i demokratske izbore. Čak i naizgled banalni propust, poput nedostatka formulara prijave skupa u policijskoj stanici mogao je dovesti do kašnjenja u podnošenju prijave i sledstveno tome do nemogućnosti održavanja skupa.[397] Koalicija nevladinih organizacije je 29. marta 2016. godine uputila apel Ministarstvu unutrašnjih poslova da sankcioniše organizovanje i održavanje velikog broja protivzakonitih skupova, odnosno skupova koje su formalno organizovali državni organi radi promovisanja političkih partija a na mestima koja su prema Zakonu o javnom okupljanju zabranjena. Na tim nezakonitim skupovima lično su bili prisutni premijer i ministar unutrašnjih poslova koji je tokom izrade Zakona branio stav Ministarstva unutrašnjih poslova o zabrani održavanja bilo kakvih skupova na određenim mestima.[398]

Kako Zakon o javnom okupljanju zabranjuje okupljanje na određenim mestima, dosledna primena Zakona, sa druge strane, mogla bi da dovede do toga da, na primer, tradicionalne školske priredbe, poput proslave školske slave Sveti Sava ili svečanog dočeka đaka prvaka budu zabranjeni. NVO Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), koji je zajedno sa drugim nevladinim organizacijama pratio primenu Zakona u prvih šest meseci 2016. godine, uočio je da se Zakon primenjuje selektivno što dovodi do pravne nesigurnosti, kao i to da visoke novčane kazne, zaprećene Zakonom, predstavljaju realnu opasnost po opstanak političkih partija, sindikata, i drugih organizacija i mogu upravo odvratiti građane od uživanja slobode mirnog okupljanja.

Tokom predizborne kampanje 2016. godine, zabeležen je i slučaj da je predsednik opštine Bor, primoravao građane zaposlene u javnim ustanovama, da učestvuju na skupovima koje je u lokalnim mestima organizovala Srpska napredna stranka, preteći im otkazom, ukoliko oni to ne učine.[399] Na ovaj način, koji možda nije bio izolovana praksa lokalnih moćnika, ozbiljno se krši sloboda okupljanja gra-

397 Informacija dobijena od NVO Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), koji je pratio primenu Zakona o javnom okupljanju za 106 skupova tokom predizborne kampanje u 2016. godini.

398 „Apel policiji da reaguje na održavanje nezakonitih skupova“, Koalicija nevladinih organizacija, Beograd, 29. mart 2016. godine.

399 „Nemoguć izbor: otkaz ili dokaz lojalnosti odlaskom na miting“, *N1*, 17. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a152702/Vesti/Vesti/Nemoguc-izbor-Otkaz-ili-dokaz-lojalnosti.html.

đana jer ona upravo podrazumeva i slobodu od toga da se prisustvuje na nekom javnom skupu.

U periodu od januara do novembra 2016. godine na teritoriji Republike Srbije održano je 43.345 javnih skupova.[400] Od tog broja 42.805 skupova je bilo prijavljeno, dok 540 nije bilo prijavljeno teritorijalno nadležnoj organizacionoj jedinici policije.

U centru Beograda je 25. juna 2016. godine održan skup „Ponos Srbije" kao protest u pokretu[401] u kome je učestvovalo oko 150 pripadnika LGBTI zajednice. Ovaj skup je proistekao iz Trans prajda, održanog 2015. godine koji su na adekvatan način obezbeđivali pripadnici policije tako da se u potpunosti poštovao princip *Sight and Sound* odnosno učesnici ovog skupa su mogli drugim građanima nesmetano da saopšte svoje poruke. Skup „Ponos Srbije" je protekao bez ikakvih incidenata.[402]

U septembru 2016. godine održana je i „Parada ponosa" koju su obezbeđivale jake policijske snage i koja je organizovana kao skup u pokretu. Za razliku od skupa „Ponos Srbije" ovaj događaj je obezđeđivalo 5.000 pripadnika policije sa opremom za vanredne situacije a ulice su bile blokirane za građane koji nisu bili učesnici skupa, dok su mediji prenosili ovo javno okupljanje. Gradonačelnik Beograda kao i ministarka državne uprave i lokalne samouprave, članovi diplomatskog kora, učestvovali su na ovom skupu i na taj način mu pružili političku podršku. „Parada ponosa" je protekla bez ikakvih incidenata.[403] Policija je pre početka skupa zaustavila grupu vernika koji su želeli da protestuju protiv ove manifestacije i privela je jednog muškraca koji je izgledao kao pripadnik policije.[404]

Tokom cele 2016. godine održano je oko 12 skupova Inicijative građana „Ne davimo Beograd" protiv gradske vlasti u Beogradu i kontroverznog projekta „Beograd na vodi". Prvih nekoliko skupova nije prijavljeno jer su organizovani kao neposredna reakcija na određene događaje, ali su protiv učesnika podnete prekršajne prijave. Takođe, tokom jednog skupa ispred Skupštine grada Beograda, došlo je do fizičkog sukoba sa policijom.[405] Kasniji skupovi su bili uredno prijavljeni policiji ali policija nije preduzela nikakve mere da zaštiti učesnike skupa od nasilja građana koji su se protivili skupu, gađajući učesnike sa prozora, kao i od nepoznatih oso-

400 Ministarstvo unutrašnjih poslova po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja br. 1195/16–3 od 17. novembra 2016.

401 „Šetnja za zaštitu LBGTI prava održana u Beogradu", *N1,* 25. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a171561/Vesti/Vesti/Setnja-za-zastitu-prava-LGBTI-osoba-odrzana-u-Beogradu.html.

402 Podatak dobijen od organizatora ovog skupa.

403 „Održana Parada ponosa uz stroge bezbednosne mere", *Večernje novosti*, 18. septembar. Dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:625677-UZIVO-U-toku-setnja-ucesnika-Prajda-nema-incidenata-FOTOVIDEO.

404 „Pogledajte kako je tekla Parada iz minuta u minut: završena još jedna „Nedelja ponosa" bez incidenata", *Telegraf,* 18. septembar. Dostupno na: http://www.telegraf.rs/vesti/beograd/2361693-parada-ponosa-2016.

405 Podatak dobijen od Inicijative građana „Ne davimo Beograd".

ba koje su na nezakonit i nasilan način pokušale da legitimišu organizatore skupa, predstavljajući se kao pripadnici policije.[406] Ova opoziciona javna okupljanja, na kojima je prisustvovalo i do pet hiljada ljudi, nisu dobila skoro nikakvu medijsku pažnju.

Povodom neprijavljenih skupova koje je u 2015. organizovala Inicijativa građana „Ne davimo Beograd", podneto je četiri prekršajne prijave. Dva postupka su pravnosnažno okončana oslobađajućim odlukama, jedan iz razloga što je osnov prekršajnih prijava bio neustavni Zakon okupljanju građana, a drugi zbog toga što se u konkretnom slučaju radilo o konferenciji za medije koja je organizovana u javnom prostoru a ne o javnom skupu. Preostala dva postupka su još uvek u toku. Iako novousvojeni Zakon o javnom okupljanju dozvoljava spontana okupljanja (pod određenim uslovima), tokom 2016. godine podneto je tri prekršajne prijave protiv istih organizatora zbog neprijavljivanja skupova. Jedan od tih skupova održao se u novembru 2016. godine na mestu gde su se nalazili objekti koji su srušeni radi realizacije projekta „Beograd na vodi", pa se postavlja pitanje da li se taj skup uopšte može okvalifikovati kao javan, budući da je organizovan na privatnom posedu. Nijedan od prekršajnih postupaka pokrenutih 2016. godine nije pravnosnažno okončan do kraja godine.[407] Takođe, počev od 2014. godine protiv pripadnika Inicijative „Ne davimo Beograd" podneto je dvanaest prekršajnih postupaka na osnovu Zakona o javnom redu i miru,[408] zbog navodnog kršenja odredbi tog propisa prilikom održavanja javnih skupova rado izražavanja nezadovoljstva protiv vladajuće stranke i projekta „Beograd na vodi".[409]

Ovakva praksa prekršajnog gonjenja organizatora skupova, na kojima se otvoreno kritikuje lokalna vlast i vladajuća stranka, dovode u pitanje mogućnost nesmetanog iskazivanja opozicionih stavova, i predstavljaju zapravo mehanizme ućutkivanja i kažnjavanja političkih neistomišljenika.

9.4. Uloga policije

Zakon o javnom okupljanju ništa ne govori o obavezi policije da zaštiti učesnike skupa i da obezbedi njegovo nesmetano održavanje. U praksi, međutim, policija ispunjava svoju obavezu, naročito kada su u pitanju skupovi koji izazivaju burne reakcije i rasprave kao što je „Parada ponosa". Ipak postoje slučajevi kada policija nije preduzela sve neophodne mere da zaštiti učesnike javnih okupljanja „Ne davimo Beograd". Prema rečima organizatora tih skupova, čini se da je policija na tim skupovima prisutna da bi imala uvid u to šta se na tim skupovima dešava i da

406 „Inicijativa: na protestima i paralelne strukture", *Danas*, 22. novembar. Dostupno na: http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=332812&title=Inicijativa%3A+Na+protestima+i+paralelne+strukture.

407 Informacija dobijena od Inicijative građana „Ne davimo Beograd".

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

409 „Na sudu zbog žute patke ispred skupštine", *N1*, 26. januar 2017. godine.

bi druge građane, eventualno zaštitila od učesnika skupa. U par navrata, organizatori skupa su se obratili pripadnicima policije koji su bili prisutni na tim događajima, sa molbom da ih zaštiti od građana koji su ih sa prozora gađali, kao i od „lažnog pripadnika policije" koji je pokušao nasilno da legitimiše jednu učesnicu skupa. Policija, međutim, nije preduzela sve neophodne mere da zaštiti učesnike skupa, i uputila ih je da se telefonskim putem obrate nadležnoj stanici policije.[410] Pored toga, prema smernicama OEBS, pripadnici koji obezbeđuju skupove bi trebalo da budu vidljivi učesnicima skupa, odnosno da nose neki identifikacioni znak na svojoj unifromi, kao što je ime, prezime i službeni broj, a ne da deluju kao prikriveni islednici. Na skupovima koje je organizovala Inicijativa građana „Ne davimo Beograd" tokom 2016. godine, bilo je, međutim, prisutno dosta policajaca u civilu.

Kada obezbeđuje skup, policija takođe treba da osigura da se poruka učesnika vidi i čuje, a što nije bio slučaj sa brojnim skupovima Žena u crnom. Na tim skupovima, policija gotovo u potpunosti okruži i izoluje učesnike skupa od drugih građana, tako da je praktično nemoguće saopštavanje bilo kakve poruke javnosti, te se osnovano može postaviti pitanje da li se u potpunosti poštuje princip *Sight and Sound*, kada se radi o skupovima na kojima se ne iznose popularni stavovi.[411]

Policija bi trebalo da bude proaktivna u obezbeđenju javnih skupova i da akvitno komunicira sa organizatorima javnog okupljanja kako bi dobila blagovremene informacije u potencijalnim opasnostima i eskalaciji eventualnog konflikta. Štaviše, trebalo bi da postoji „oficir za vezu" u policijskim redovima, kome organizatori mogu da se obrate pre i tokom okupljanja i čije ime i kontakt su javno dostupni. Ovakva praksa srpske policije je primećena prilikom organizovanja skupova na kojima se promovišu LGBTI prava.

Kao što je napred navedeno, Zakon o javnom okupljanju ostavlja široka diskreciona ovlašćenja policiji jer predviđa brojne *in abstracto* osnove za zabranu skupa i ne propisuje da ograničenja slobode okupljanja moraju biti proporcionalna cilju i opravdana u demokratskom društvu. Pored toga, policijski službenici su ovlašćeni da spreče ili prekinu okupljanje ukoliko uoči okupljanja ili u toku njegovog trajanja nastupe okolnosti na osnovu kojih se skup može zabraniti (čl. 17 Zakona o javnom okupljanju). Zakon ne predviđa da prekid skupa treba da se primeni kao poslednja mera i ne predviđa to da pre rasturanja skupa, policija treba da primeni sve razumne mere kako bi osigurala bezbednost skupa (kao na primer odvođenje ljudi koji prete nasiljem) ukoliko postoji neposredna pretnja nasiljem.

U Akcionom planu za Poglavlje 23 koji je konačno usvojen u aprilu 2016. godine predviđeno je sprovođenje obuke policijskih službenika u saglasnosti sa međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava u pogledu obezbeđivanja reda na javnim skupovima i drugim masovnim događajima tek za četvrti kvartal 2017. godine, iako je novi Zakon usvojen u januaru 2016. godine.[412] Nije, međutim jasno,

410 Podatak dobijen od Inicijative građana „Ne davimo Beograd" 28. novembra 2016. godine.

411 Podatak dobijen od učesnika skupova Žena u crnom 26. novembra 2016. godine.

412 Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016, tačka 3.6.1.25.

iz kog razloga je odložena obuka službenika policije i kako se može očekivati od policije da na odgovarajući način primenjuje novi Zakon bez prethodne obuke.

10. Sloboda udruživanja

10.1. Opšte

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o ljudskim pravima garantuju svakom pojedincu pravo da se slobodno udruži sa drugim licima uključujući i pravo da osniva sindikate i učlanjuje se u njih. Oba međunarodna dokumenta dozvoljavaju državama potpisnicama da svojim zakonima posebno ograniče pravo na udruživanje članova oružanih snaga i policije dok Evropska konvencija predviđa i mogućnost ograničenja ovog prava kada su u pitanju i pripadnici državne uprave.

Ustav Republike Srbije jemči slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog oblika udruživanja kao i slobodu da se ostane van svakog udruženja (čl. 55). Ustav propisuje da se udruženja osnivaju bez prethodne dozvole, upisom u odgovarajući registar, u skladu sa zakonom. Ustav, takođe, predviđa da sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioci, Zaštitnik građana i pripadnici policije i vojske ne mogu biti članovi političkih stranaka ali mogu biti članovi strukovnih udruženja.

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). Uredbom Vlade iz aprila 2010. godine[413] 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. Direktorka kancelarija podnela je ostavku, a tek posle godinu dana, odnosno 12. februara 2016. na njeno mesto je postavljen v.d. direktora koji je još uvek u tom stanju.

U pogledu ostvarivanja slobode udruživanja u Izveštaju Evropske komisije za 2016. godinu[414] istaknuto je da je Srbija učinila izvestan napredak ka uspostavljanju okruženja za razvoj i finansiranje organizacija civilnog društva ali da dalji napori u tom pravcu moraju da osiguraju sistemsko uključenje organizacija civilnog društva u politički dijalog i da pomognu razvoju njihovog punog potencijala.

Prema oceni Evropske komisije Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom nastavlja sa inicijativama koje imaju za cilj saradnju između države i civilnog sektora i unapređenje pravnog, finansijskog i institucionalnog okvira za razvoj civilnog

413 *Sl. glasnik RS*, 26/10.

414 Izveštaj EK za 2016, godinu, str. 9–10.

društva. Evropska komisija je, takođe, ocenila da je unapređena saradnja između organizacija civilnog društva i Narodne skupštine u oblasti pristupnih pregovora za članstvo u EU, posebno kroz mrežu organizacija Nacionalni konvent.

U aprilu 2016. godine su usvojene Smernice za saradnju između pregovaračkog tima, predstavnika organizacija civilnog društva, Nacionalnog konventa i Privredne komore. Cilj ovih smernica je da se unapredi nivo uključivanja civilnog društva u pretpristupne pregovore. Ipak, prema oceni Evropske komisije, civilno društvo još uvek ima poteškoće da utiče na proces utvrđivanja politike i suočava se sa preprekama državne uprave. Na mnogo nivoa, učešće civilnog društva u donošenju odluka je *ad hoc* karaktera, što znači da pun potencijal civilnog sektora nije ostvaren u Srbiji. Takođe, nacionalna strategija za razvoj civilnog društva u Srbiji za period od 2015. do 2019. godine, koja je izrađena 2015. godine, još uvek nije usvojena.

U prethodne dve godine se čini da je država spremnija da uključi civilni sektor u različite radne grupe i javne rasprave i da razmatra sugestije i mišljenja civilnog društva o određenim propisima. Ipak, prema IPSOS istraživanju, ocena organizacija civilnog društva je ta da su vladini kapaciteti za saradnju sa civilnim sektorom manji nego ranije: 36% ispitanika je procenilo da je trenutna situacija nepovoljnija nego prethodne godine, dok je 14,6% ispitanika ocenilo suprotno.[415]

Zakoni kojima se bliže uređuje ostvarivanje slobode udruživanja su Zakon o udruženjima[416] i Zakon o političim strankama.[417] Tokom 2015. godine izrađen je Nacrt građanskog zakonika koji u drugom odseku drugog odeljka reguliše status udruženja znatno drugačije od važećeg Zakona o udruženjima a u čiju izradu nisu bila uključena udruženja građana prethodne godine.[418] Nacrt građanskog zakonika je dostupan na web stranici Ministarstva pravde.[419] Predstavnici Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, a u saradnji sa Građanskim inicijativama i Trag fondacijom su 11. jula 2016. godine organizovali sednicu Komisije za izgradu Građanskog zakonika, na kojoj su predstavljeni stavovi, sugestije i predlozi organizacija civilnog društva u vezi sa odredbama Nacrta građanskog zakonika koje se odnose na status udruženja, zadužbina i fondacija. Građanske iniciajtive i Trag fondacija su Ministarstvu pravde tokom 2016. godine podneli inicijativu za izmenu odredaba Nacrta zakonika koje se odnose na položaj udruženja, zadužbina i fondacije, a koju je potpisalo 247 organizacija civilnog društva iz 57 gradova.

415 „2016 CSO Needs Assessment Report Serbia“, TACSO, Beograd, maj 2016. godine, str. 30. Dostupno na: http://www.gradjanske.org/izvestaj-o-proceni-potreba-civilnog-drustva-u-srbiji-za-2016-godinu/.

416 *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11 – dr. zakoni.

417 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – odluka US.

418 Tekst Prednacrta građanskog zakonika je dostupan na: http://www.propisi.com/assets/files/gradjanski_zakonik_RS-prednacrt.pdf.

419 Dostupno na: http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/zakonodavna-aktivnost/gradjanski-zakonik/.

Takođe, na istom sastanku su predstavnici organizacija civilnog društva Komisiji predali analizu sa predlozima za izmenu odredaba Nacrta građanskog zakonika.[420]

Najveće zamerke na tekst Nacrta građanskog zakonika se odnose na definiciju udruženja, uslove za osnivanje udruženja, odnos statuta udruženja i Zakonika, funcionisanje i nadležnosti skupštine udruženja, pravo glasa u skupštini, prestanak članstva i isključenje članova. U velikoj meri, odredbe Nacrta građanskog zakonika, predstavljaju suvišno i nepotrebno mešanje države u slobodu udruživanja i nisu u skladu sa Zakonom o udruženjima i članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Postupak upisa u registar udruženja detaljno je uređen Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre.[421]

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.). Nacrt građanskog zakonika predviđa da je udruženje dobrovoljna organizacija više fizičkih i pravnih lica, osnovana radi postizanja određene društvene ili zajedničke neprivredne svrhe a da je pravni status i delovanje političkih organizacija, sindikata, crkava i verskih zajednica, poslovnih udruženja i drugih poslovnih organizacija uređen posebnim propisima.

Organizacije civilnog društva su imale zamerke na ovakvu definiciju udruženja, smatrajući, pre svega, da ona nije u saglasnosti sa Zakonom o udruženjima, i da dozvoljeni ciljevi udurženja koje predviđa Nacrt zakonika „društvene ili zajedničke neprivredne svrhe“ implicira da zajednička svrha nije društvena, dok organizacije civilnog društva smatraju da je *per definitionem* svaka svrha udruženja društvena. Takođe, Nacrt građanskog zakonika sadrži u definiciji termin neprivredni koji nije u potpunosti analogan sa terminom nedobitni koji predviđa Zakon o udruženjima, jer Zakon o udruženjima i dozvoljava da udruženja, pod određenim uslovima, obavljaju privrednu delatnost.

420 Predlog izmena odredbi Nacrta građanskog zakonika koje se odnose na udruženja i fondacije, Beograd, jun 2016. godine. Dostupno na: http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Razno/2016/Komentari-nacrt-Gra%C4%91anskog-zakonika.pdf.

421 *Sl. glasnik RS*, 99/11 i 83/14.

Dobro je, ipak, što Nacrt građanskog zakonika jasno odvaja udruženja građana od drugih oblika organizovanja.

Udruženje građana mogu osnovati najmanje tri fizička ili pravna lica, s tim što bar jedan osnivač mora imati prebivalište na teritoriji Republike Srbije. Nacrt građanskog zakonika predviđa takođe da najmanje tri fizička ili pravna lica mogu osnovati udruženje s tim da propisuje da bar polovina osnivača mora imati prebivalište ili sedište u Republici Srbiji (čl. 54). I ova odredba je kritikovana od strane organizacija civilnog društva jer nije u saglasnosti sa Zakonom o udruženjima i ostaje potpuno nejasno zbog čega se zakonopisac opredelio za to da takvo restriktivnije rešenje koje bi potencijalno moglo samo da ugrozi pravnu sigurnost i ograniči mogućnost da se udurženja koriste kao statusna forma za razvijanje prekogranične i regionalne saradnje građana.

Udruženje je slobodno i samostalno u ostvarivanju svojih ciljeva i ima pravni subjektivitet od momenta upisa u Registar. Na udruženja koja nisu upisana u Registar primenjuju se pravila o građanskom ortakluku. Dakle, upis u registar jeste uslov za sticanje statusa pravnog lica ali ne i za dopuštenost rada udruženja.

Protiv rešenja Registratora može se izjaviti žalba ministarstvu. Zakon o udruženjima građana kao ni Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre ne preciziraju koje ministarstvo je dužno da odlučuje o žalbi. Protiv rešenja ministra se može voditi upravni spor. Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre kao pravni lek protiv pravnosnažne odluke Upravnog suda posebno predviđa zahtev za preispitivanje sudske odluke o kome odlučuje Vrhovni kasacioni sud. Zahtev za preispitivanje sudske odluke je vanredno pravno sredstvo koje je predviđeno Zakonom u upravnim sporovima[422] koji ne predviđa žalbu na presudu Upravnog suda ni zahtev za zaštitu zakonitosti, ali propisuje da su aktivno legitimisana lica za podnošenje zahteva za preispitivanje sudske odluke stranke iz upravnog spora[423] i nadležni javni tužilac.

Zakonom o udruženjima podrobno su regulisani organi udruženja i njihov rad. Odredbe Nacrta građanskog zakonika koje se odnose na ova pitanja su u koliziji sa Zakonom o udruženjima. Tako Nacrt građanskog zakonika u članu 57 predviđa da je skupština članova udruženja najviši organ, da se održava najmanje jednom u dve godine, da je saziva upravni odbor udruženja, i da ako statutom nije drugačije predviđeno, skupštinu može sazvati najmanje petina ukupnog broja članova. Zakon o udruženjima, međutim, predviđa da se redovna skupština održava najmanje jednom godišnje, pri čemu se statutom udruženja može predvideti i kraći rok, a da se vanredna skupština mora sazvati na zahtev jedne trećine članova udruženja, s tim da

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

423 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). Tuženi u upravnom sporu je organ čiji se akt ili ćutanje osporava (čl. 12).

se statutom može utvrditi i manji cenzus (čl. 22). Ovakvo rešenje je logična posledica zakonske odredbe prema kojoj skupština usvaja godišnji finanskijski izveštaj. Pored toga, Zakon o udruženjima ne predviđa da je upravni odbor obavezni organ udruženja, dok Nacrt građanskog zakonika to propisuje (čl. 62). Imajući u vidu ovoliki nesklad između Zakona o udruženjima i Nacrta građanskog zakonika, osnovano se može postaviti pitanje da li je zakonopisac uopte konsultovao odredbe drugih zakona prilikom izrade Nacrta.

Pored toga, Nacrt građanskog zakonika predviđa da članovi udruženja imaju jednako pravo glasa u skupštini a da se odluke donose većinom glasova. I ovo pitanje bi trebalo da bude dispozitivne prirode jer, na drugoj strani, Zakon o udruženjima propisuje da obaveznu sadržinu statuta čini i način odlučivanja u skupštini (čl. 12 u vezi čl. 22). Naime, prilikom uređivanja propisa u oblasti slobode udruživanja, treba imati u vidu pre svega negativnu obavezu države da se ne meša u način ostvarivanja ove slobode.[424] Nacrt suprotno toj obavezi predviđa i da se predlog koji potpišu svi članovi udruženja izjednačava sa odlukom skupštine. Takvo rešenje bi bilo opravdano samo ako propiše i da je to pitanje moguće drugačije urediti statutom.

Pitanje članstva u udruženju onako kako je regulisano Nacrtom građanskog zakonika, takođe nije u skladu sa članom 55 Ustava i negativnom obavezom države u pogledu ostvarivanja slobode udruživanja. Nacrt građanskog zakonika predviđa u članu 63 da su članovi osnivači i lica koja naknadno pristupe udruženju u skladu sa pravilima statuta. Član ima pravo da u svako vreme istupi iz udruženja, izuzev ako bi time naneo udruženju imovinsku ili neimovinsku štetu. Ovakvo rešenje, može da dovede do toga da član ne može da istupi iz udruženja, budući da su imovinska i neimovinska šteta pitanja građansko pravne prirode koja se utvrđuju u posebnom postupku, te ovakva neodređena zakonska formulacija nije u skladu ni sa članom 55 Ustava Republike Srbije koji garantije da svako ima pravo da ne bude član određenog udruženja, bez dodatnih uslova. Zakon o udruženjima predviđa da su pitanja načina učlanjivanja i prestanka članstva obavezni deo statuta udruženja, odnosno da su dispozitivne prirode (čl. 12).

Udruženja mogu obavljati i privrednu delatnost, ali nemaju pravo da ostvarenu dobit raspodeljuju svojim članovima i osnivačima.[425] Takvu mogućnost isključuje Nacrt građanskog zakonika. 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

424 Vidi V. Dimitrijević, D. Popović, T. Papić i V. Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2007, str. 254.

425 Ukoliko udruženja obavljaju privrednu delatnost u obimu koji nije potreban za ostvarivanje ciljeva udruženja kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 50 do 500 hiljada dinara (čl. 73, st. 1, t. 2).

raspolaganja imovinom posle prestanka udruženja, imovina udruženja postaje imovina Republike Srbije, s tim što pravo korišćenja pripada jedinici lokalne samouprave na čijoj je teritoriji bilo sedište udruženja.

Zakon o udruženjima predviđa da se u budžetu Republike Srbije obezbeđuju sredstva za podsticanje programa[426] ili nedostajući deo sredstava za finansiranje programa koji realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa. Ova sredstva se dodeljuju na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave takođe mogu udruženjima dodeliti sredstva iz svojih budžeta. Udruženja koja se finansiraju na ovaj način imaju obavezu da najmanje jednom godišnje učine javnosti dostupan izveštaj o svom radu i o obimu i načinu sticanja i korišćenja sredstava i taj izveštaj dostavljaju donatoru (čl. 38). Zakon propisuje da Vlada bliže uređuje kriterijume za dodelu sredstava, postupak dodele kao i način i postupak vraćanja sredstava ukoliko se ne koriste u skladu sa ciljem zbog koga su odobrena. Vlada je 2012. usvojila Uredbu o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranja programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, koja je revidirana 2013. i 2015. godine[427] a koja bi trebalo da poveća transparentnost izdvajanja sredstava iz budžeta i onemogući malverzacije do kojih je dolazilo usled postojanja pravne praznine.

Kancelarija za saradnju sa civilnom društvom je u momentu sastavljanja ovog izveštaja radila na prikupljanju podataka za godišnji zbirni izveštaj o utrošku sredstava koja su kao podrška programskim aktivnostima isplaćena udruženjima građana i drugim organizacijama iz budžeta Republike Srbije u 2015. godini, a koji će biti završen tokom 2017. godine. U tom smislu, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom nije mogla autorima ovog izveštaja da dostavi podatke o planiranim i utrošenim sredstvima za organizacije civilnog društva u 2016. godini iz budžeta Republike Srbije, na budžetskoj liniji 481. Kako su sredstva za nevladine organizacije obezbeđena u različitim oblastima, veoma je teško na osnovu uvida u Zakon o budžetu za 2016. godinu,[428] utvrditi koliki je ukupan iznos sredstava koja se odvajaju za nevladine organizacije iz republičkog budžeta. Istovetan problem postoji u pogledu sredstava izdvojenih iz budžeta AP Vojvodine. Prema podacima kojima Kancelarija raspolaže, u 2015. godini je na republičkom nivou sa linije 481 utrošeno 6.028.428.679,63 dinara. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom nema podatke o tome koliko je učešće

426 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.

427 *Sl. glasnik RS,* 8/12, 94/13 i 93/15.

428 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu, *Sl. glasnik RS*, 103/15. Dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/3204–15.pdf.

prihoda udruženja građana u nadionalnom BDP i koliki je iznos poreza na dohodak građana koji su uplatila udruženja građana po osnovu zapošljavanja.[429]

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[430] 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).[431] 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. Iako je Zakon o porezu na dobit pravnih lica izmenjen u 2015. godini, 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.

Poreski zakoni generalno gledano izuzimaju organizacije civilnog društva od plaćanja poreza na grantove, donacije, članarine i druge neprivredne izvore prihoda. U skladu sa Zakonom o porezu na dobit preduzeća (čl. 44), prihod koji ostvaruju organizacije civilnog društva se ne oporezuje, za poreski period u kojem ostvareni višak prihoda nad rashodima nije veći od 400.000 dinara pod uslovom da: ne raspodeljuje ostvareni višak svojim članovima, direktorima, zaposlenima ili sa njima povezanim licima, da godišnji iznos ličnih primanja koja isplaćuje zaposlenima, direktorima sa njima povezanim licima nije veći od dvostrukog iznosa prosečne zarade po zaposlenom u Republici Srbiji u godini za koju se utvrđuje pravo na poresko oslobođenje, kao i pod uslovom da udruženje ne raspodeljuje imovinu u korist svojih osnivača, članova, direktora, zaposlenih ili sa njima povezanim licima, da nema monopolski ili dominantan položaj na tržištu u smislu zakona kojim se uređuje zaštita konkurencije.[432] Nedobitna organizacija je dužna da vodi evidenciju o prihodima i rashodima, i da podnese poreski bilans i prijave.[433]

Prema Izveštaju Evropske komisije za 2016. godinu, donacije pravnih lica za neprofitne organizacije koje su registrovane za pružanje usluga socijalne zaštite i

429 Odgovor Kancelarije za ljudska prava na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja putem elektronske pošte od 23. decembra 2016.

430 *Sl. glasnik RS*, 25/01, 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11 i 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 91/15 – autentično tumačenje i 112/15.

431 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.

432 Član 44 Zakona o porezu na dobit pravnih lica, *Sl. glasnik RS,* 25/01, 80/02, 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 91/15 – autentično tumačenje i 112/15.

433 „2016 CSO Needs Assessment Report Serbia“, TACSO, Beograd, maj 2016. godine. Dostupno na: http://www.gradjanske.org/izvestaj-o-proceni-potreba-civilnog-drustva-u-srbiji-za-2016-godinu/.

humanitarne pomoći su izuzete od poreza na dodatu vrednost (ovo izuzeće je ranije postojalo samo u slučaju donacija službama socijalne zaštite čiji je vlasnik država). Ostaje nejasno zbog čega su ovakve olakšice predviđene samo u slučaju davanja donacija udruženjima koje pružaju usluge socijalne zaštite a ne i drugim udruženjima građana.

10.3. Ograničenje i zabrana rada udruženja

Sloboda udruživanja nije apsolutno pravo te se tako može ograničiti ukoliko je ograničenje propisano zakonom, ima legitimni cilj i neophodno je u demokratskom društvu u interesu nacionalne ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih (čl. 11, st. 2 EKLJP). PGP u članu 22, st. 2 propisuje da se sloboda udruživanja može ograničiti u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, javnog poretka, ili zaštite javnog zdravlja ili morala, ili prava i sloboda drugih lica. Ustav predviđa da Ustavni sud može zabraniti samo ona udruženja čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i izazivanje nacionalne, verske i rasne mržnje. Zakon o udruženjima propisuje još i da se udruženje može zabraniti ako su mu ciljevi i delovanje usmereni na narušavanje teritorijalne celovitosti Republike Srbije ili na podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti zasnovane na rasnoj, nacionalnoj, verskoj ili drugoj pripadnosti ili opredeljenju, kao i polu, rodu, fizičkim, psihičkim ili drugim karakteristikama ili sposobnostima.

Zakon o udruženjima dakle uvodi novi osnov za zabranu koji ne poznaju međunarodni dokumenti a to je narušavanje teritorijalnog integriteta dok sa druge strane precizira značenje osnova za zabranu „zaštita prava i sloboda drugih". Međutim, narušavanje teritorijalne celovitosti, ne mora nužno da se podvede pod osnov zabrane „u interesu nacionalne bezbednosti". Ako je delovanje udruženja mirno i ako se udruženje kroz nenasilne političke aktivnosti zalaže za npr. širu autonomiju pokrajina i gradova, onda „narušavanje teritorijalne celovitosti" nije legitiman i dovoljan razlog za zabranu rada udruženja. Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje udruživanje radi vršenja diskriminacije, odnosno delovanje organizacija ili grupa koje je usmereno na kršenje Ustavom, pravilima međunarodnog prava i zakonom zajamčenih sloboda i prava ili na izazivanje nacionalne, rasne, verske i druge mržnje, razdora ili netrpeljivosti (čl. 10) čime se takođe razrađuje osnov zabrane „zaštita sloboda i prava drugih".

Takođe, Zakon o udruženjima predviđa i da se odluka o zabrani udruženja može zasnivati na radnjama članova udruženja, ako postoji veza između tih radnji i delovanja udruženja ili njegovih ciljeva, ako se radnje zasnivaju na organizovanoj volji članova i ako se prema okolnostima slučaja može smatrati da je udruženje tolerisalo radnje svojih članova (čl. 50, st. 2). Ustav i Zakon o udruženjima zabranjuju, *ex constitutio* odnosno *ex lege* tajna i paravojna udruženja.

Zakon o udruženjima zabranjuje javnu upotrebu vizuelnih oznaka i simbola udruženja koje je zabranjeno (čl. 50, st. 5). Zakon, međutim, u poglavlju u kome propisuje kaznene odredbe, ne predviđa nikakvu kaznu za nepoštovanje ove zabrane. Udruženje „Otačastveni pokret obraz" koje je Ustavni sud zabranio u 2012. godini[434] nastavilo je da ističe svoje simbole na javnim skupovima koje organizuje i ima svoju zvaničnu internet stranicu. Ovo udruženje nastavilo je da sprovodi svoj program kao neformalni pokret „Srbski obraz" ali uz korišćenje vizuelnog identiteta zabranjenog „Otačastvenog pokreta obraz". Štaviše, organizacija „Srbski obraz" ima zvaničnu web stranicu koja je dostupna javnosti.

Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja[435] dodatno zabranjuje delovanje organizacija koje u svojim programima i statutima afirmišu neonacističke i fašističke ideje. Zakon predviđa da će protiv udruženja, koje zastupa neonacističke i fašističke ciljeve i ne poštuje zabrane predviđene Zakonom, biti pokrenut postupak za brisanje iz registra (čl. 2, st. 2). Dakle, Zakon ne uvodi nov osnov za zabranu udruženja, već osnov za pokretanje postupka za brisanje iz registra. Imajući u vidu to da organizacije koje zastupaju ovakve ideje uglavnom nisu registrovane i često deluju kao tajna udruženja, kakvo je primera radi udruženje „Combat 18", ovakva zakonska sankcija je gotovo apsurdna. Ukoliko neonacističke ili fašističke ideje propagira član registrovanog udruženja, udruženje će biti prekršajno kažnjeno novčanom kaznom, s tim što Zakon ne zahteva da je to lice postupalo u konkretnom slučaju u svojstvu člana, niti je neophodno da je udruženje njegove postupke podržalo, odobrilo ili tolerisalo. Ovako propisano, automatsko kažnjavanje udruženja za aktivnosti članova može da ugrozi slobodu udruživanja jer udruženja ne mogu da kontrolišu niti da imaju uvid u sve postupke svih svojih članova.

Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije[436] propisuje da države članice osuđuju svaku propagandu i sve organizacije koje su vođene idejama ili teorijama zasnovanim na superiornosti neke rase ili grupe lica izvesne boje ili izvesnog etničkog porekla ili koje žele da opravdaju ili podrže svaki oblik rasne mržnje ili diskriminacije i obavezuje države da proglase za nezakonite i da zabrane organizacije i aktivnosti organizovane propagande i svaku drugu vrstu propagandne aktivnosti koje podstiču na rasnu diskriminaciju i koje je pomažu, kao i da proglase da je učešće u ovim organizacijama ili u njihovim aktivnostima zakonom kažnjivo delo (čl. 4, st. 1). Donošenjem i primenom ovog zakona Republika Srbije postupa u skladu sa obavezama koje je preuzela ratifikacijom Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Međutim, Zakon je potrebno dodatno precizirati kada je u pitanju prekršajno kažnjavanje udruženja i neophodno je da Zakon definiše pojam „neonacistička i fašistička ideja i obeležje". Takođe Zakon zabranjuje „bilo

434 Odluka Ustavnog suda VII U 249/2009, *Sl. glasnik RS*, 69/12.

435 *Sl. glasnik RS*, 41/09.

436 *Sl. list SFRJ*, 31/67.

kakvo delovanje neonacističkih i fašističkih udruženja" i ne zahteva da je prethodno Ustavni sud okvalifikovao udruženja kao takva i zabranio njihov rad ili da je Agencija za privredne registre odbila zahtev za registraciju takvih udruženja, što ostavlja dosta prostora za arbitrarno postupanje prekršajnih sudova.

I pored relativno dobrog zakonskog okvira, koji ima potencijala da predupredi propagiranje neonacističkih i fašističkih ideja, u Republici Srbiji postoje udruženja čiji je cilj delovanja upravo usmeren na raspirivanje nacionalne, rasne, verske i druge mržnje i netrpeljivosti ili se tim delovanjem teže da ograniče prava i slobode drugih. Tako, organizacija „Srbski obraz" nesmetano, na javnim mestima, organizuje svoje skupove. Tokom 2016. godine, ova organizacija je zajedno sa Srpskim narodnim pokretom „Naši", organizovala brojne manifestacije.[437] Takođe, na web stranici „Stormfront" javno su dostupne aktivnosti „belih nacionalista Srbije i Jugoistočne Evrope".[438]

Postupak za zabranu rada udruženja pokreće se na predlog Vlade, Republičkog javnog tužioca, ministarstva nadležnog za poslove uprave, ministarstva nadležnog za oblast u kojoj se ostvaruju ciljevi udruženja ili Registratora – Agencije za privredne registre. U periodu od januara do novembra 2016. godine pred Ustavnim sudom Srbije nije doneta nijedna odluka kojom se zabranjuje rad udruženja. U istom periodu Ustavni sud nije odlučivao o povredi prava na slobodu udruživanja iz člana 55 Ustava Republike Srbije.[439]

Nacrt građanskog zakonika ne sadrži odredbe koje regulišu ograničenje rada i zabranu udruženja ali predviđa veoma restriktivne odredbe kada je u pitanju članstvo u udruženjima i isključenje članova. Nacrt predviđa da se statutom udruženja mogu utvrditi razlozi za isključenje člana iz udruženja. Odricanje od članstva u udruženju može se usloviti izričitim pristankom člana udruženja. Članstvo u udruženju prestaje *ako je suprotno zakonu ili moralu.* Statutom se može predvideti isključenje iz članstva bez označavanja razloga za isključenje i u tom slučaju isključeni član nema pravo da vodi spor povodom odluke o isključenju. Ako statutom udruženja nije drugačije predviđeno, član se može isključiti samo odlukom skupštine i iz osnovanih razloga (čl. 65). Mogućnost isključenja člana u slučaju njegovog postupanja protivno zakonu i moralu kao i mogućnost isključenja bez označavanja razloga za to može otvoriti put brojnim zloupotrebama i neosnovanom ograničenju prava članova. To rešenje je takođe kritikovano od strane organizacija civilnog društva. Dok Zakon o udruženjima predviđa da obaveznu sadržinu statuta udruženja čine odredbe o načinu učlanjivanja i prestanku članstva u udruženju, Nacrt građanskog zakonika daje udruženjima diskreciono pravo da ta pitanja urede statutom. Takođe,

437 Dostupno na: http://srbin.info/tag/obraz/.

438 Vidi: https://www.stormfront.org/forum/f43/.

439 Odgovor Ustavnog suda na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, Su br. 17/76/2016 od 14. decembra 2016. godine.

pravni je *nonsens* da se odricanje od članstva može usloviti izričitim pristankom člana udruženja, jer se svakako samo član udruženja može odreći tog svog subjektivnog prava. Veoma je problematična odredba da članstvo u udruženju prestaje ako je „suprotno zakonu i moralu" jer je teško zamisliti situaciju u kojoj članstvo u udruženju čiji ciljevi nisu suprotni Ustavu ili zakonu prestaje *ipso iure*, zato što je članstvo konkretnog lica u tom udruženju suprotno zakonu. Dodatno, prestanak članstva *ipso iure* zato što je članstvo „suprotno moralu" ne ispunjava zahtev iz Evropske konvencije da svako ograničenje slobode udruživanja mora biti propisano zakonom – što zahteva i određenu predvidivost i preciznost propisa i usklađenost sa ograničenjima slobode udruživanja koje predviđa Evropska konvencija. Naime, odredba: „suprotno moralu", zbog svog nepreciznog sadržaja, naprosto daje prevelika ovlašćenja organu vlasti u stvarima u kojima taj organ zapravo ne bi trebao da ima nikakva ovlašćenja. Takođe, rešenje koje Nacrt predviđa da se statutom može predvideti isključenje člana iz udruženja bez navođenja konkretnog razloga i bez mogućnosti vođenja spora povodom toga može ozbiljno da ugrozi pravo na članstvo u udruženju. Organizacije civilnog društva su stava da *a priori* odricanjem od prava na sudsku zaštitu protiv odluke o isključenju otvara se pravni prostor za potencijalnu neopravdanu diskriminaciju većine nad manjinom, čime udruženje gubi svoj demokratski karakter. Nacrt ne precizira koji su to osnovani razlozi za isključenje člana odlukom skupštine dok Zakon o udruženjima predviđa da su to samo razlozi predviđeni statutom, te je u tom smislu potrebno uskladiti Nacrt građanskog zakonika sa Zakonom o udruženjima.

Tokom 2016. godine u tabloidu *Telegraf* objavljen je spisak nevladinih organizacija koje „finansira američki tajkun Dorž Soroš"[440] sa ciljem da se pojedine nevladine organizacije okarakterišu kao proameričke i neprijateljske i špijunske, a što je bio uobičajeni diskurs devedesetih godina za vreme režima Slobodana Miloševića. Donacije Fondacije Otvoreno društvo, koju je osnovao Džordž Soroš, kao uostalom i oni koji stižu iz drugih američkih i evropskih fondova – kako za projekte nevladinog, tako i vladinog sektora, kako u Srbiji, tako i u ostatku sveta, su svima dostupni i transparentni pa se iz toga može zaključiti da su takva medijska izveštavanja tendenciozna jer su se u Srbiji tokom 2016. godine u medijima često pojavljivala ovakva „otkrivanja", obično u formi spiskova onih koji primaju zapadne grantove.

U Izveštaju Evropske komisije za 2016. godinu je istaknuto da je osnaženo civilno društvo ključna komponenta svakog demokratskog sistema i da bi trebalo da bude tako prepoznato i tretirano od strane državnih institucija. Organizacije civilnog gruštva i branioci ljudskih prava su u medijima i javnosti često izloženi neprijateljskoj kritici.

440 „Tabloidni spisak 'Soroševih plaćenika': Novo buđenje balkanskih špijuna", *Slobodna Evropa*, 16. avgust. Dostupno na: http://www.slobodnaevropa.org/a/soros-napadi-srbija-0816/27927991.html.

10.4. Udruživanje stranaca

Zakon o udruženjima dozvoljava da stranci budu osnivači domaćih udruženja, s tim što barem jedan osnivač mora da ima prebivalište odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije. Prednacrt građanskog zakonika propisuje da bar polovina osnivača mora imati prebivalište ili sedište u Republici Srbiji (čl. 54) što je restriktivije rešenje u pogledu prava stranaca na osnivanje udruženja od važećeg rešenja. Zakon o udruženjima reguliše i statusna pitanja stranih udruženja u Srbiji. Prema Zakonu, strano udruženje je udruženje sa sedištem u drugoj državi, osnovano po propisima te države radi ostvarivanja nekog zajedničkog ili opšteg interesa ili cilja, a čije delovanje nije usmereno na sticanje dobiti. Strano udruženje može da obavlja delatnost u Srbiji ako osnuje predstavništvo koje se upisuje u posebni registar Agencije za privredne registre.

Predstavništvo stranog udruženja ima pravo da deluje slobodno na teritoriji Republike Srbije, ako njegovi ciljevi i delovanje nisu u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije, zakonom, međunarodnim ugovorima koje je zaključila Republika Srbija i drugim propisima. O zabrani rada stranog udruženja odlučuje Ustavni sud na predlog istih onih ovlašćenih predlagača koji mogu tražiti zabranu domaćeg udruženja.

10.5. Udruživanje javnih službenika i bezbednosnih snaga

Ustav zabranjuje sudijama Ustavnog suda, sudijama redovnih sudova, javnim tužiocima, Zaštitniku građana, pripadnicima policije i pripadnicima oružanih snaga članstvo u političkim strankama. Zakon o policiji dozvoljava policijskim službenicima sindikalno, profesionalno i drugo organizovanje i delovanje ali sadrži zabranu stranačkog organizovanja i političkog delovanja u samom ministarstvu (čl. 134). Zakon o sudijama i Zakon o javnom tužilaštvu dozvoljavaju sudijama, javnim tužiocima i njihovim zamenicima pravo da se u tom svojstvu udružuju radi zaštite svojih interesa kao i da preduzimaju mere radi zaštite svoje samostalnosti (javni tužioci i zamenici), odnosno svoje nezavisnosti i samostalnosti (sudije). Tokom 2016. godine Visoki savet sudstva je odlučivao o spojivosti sudijske funkcije sa članstvom u nevladinoj organizaciji Centar za pravosudna istraživanja, koju su osnovale sudije, advokati i tužioci sa ciljem unapređenja pravosuđa. Sudija Aleksandar Trešnjev bio je izuzet iz jednog predmeta u kome je branilac bio advokat koji je takođe član napred navedenog udruženja, a što prema mišljenju autora ovog izveštaja predstavlja flagrantno kršenje slobode udruživanja. Povodom tog izuzeća, predsednik Višeg suda u Beogradu, obratio se Visokom savetu sudstva radi davanja mišljenje o spojivosti sudijske funkcije sa članstvom u tom udruženju. Visoki savet sudstva je zauzeo stav da nije nadležan da odlučuje o toj nespojivosti sudijske funkcije u konkretnim predmetima i na zahtev predsednika suda. Takođe, Visoki savet sudstva je odbacio i pritužbu izuzetog sudije protiv odluke o izuzeću, smatrajući da mu nisu

povređena prava i da je izuzeće u nadležnosti predsednika suda koji tu odluku donosi da bi obezbedio nesmetano i zakonito vođenje postupka.[441]

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.

U novembru 2016. godine Vojni sindikat je održao protest u Beogradu zbog teškog socijalnog i materijalnog položaja pripadnika vojske. Protestna šetnja se završila ispred zgrade Predsedništva. Vojni sidnikat predao je predsedniku Republike Srbije pismo sa svojim zahtevima. Predsednik sindikata je na protestu izneo optužbe da je Genaralštab pokušavao da sabotira prisustvo vojske na protestu i da je vojnicima čitano obaveštenje da je taj protest uperen protiv države, kao i to da su mnogi članovi sindikata dana kada se održao protest dobili poziv da se jave na dužnost u svoje jedinice. Prema saopštenju Ministarstva odbrane, stavovi izneti tokom protesta nisu stavovi Vojske Srbije i članova sindikata, iako je on organizovan od strane sindikalnog rukovodstva.[442] Čini se da je ovakvim saopštenjem Ministarstvo unutrašnjih poslova nastojalo da umanji kredibilitet Vojnog sindikata i njegovih aktivnosti.

11. Izborno pravo i politička participacija

11.1. Izborna prava

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija priznaju pravo građana da biraju i da budu birani. Ustav Srbije proklamuje narodnu suverenost i opšte i jednako biračko pravo (čl. 2 i 52). Prema Ustavu Srbije izborno pravo ima svaki punoletan poslovno sposoban državljanin Republike Srbije sa prebivalištem u Republici Srbiji (čl. 52, st. 1), izbori su slobodni i neposredni a glasanje je tajno i lično (čl. 52).

441 „Visoki savet sudstva odlučio o slučaju sudije Trešnjeva“, *KRIK*, 16. septembar. Dostupno na: https://www.krik.rs/visoki-savet-sudstva-odlucio-u-slucaju-sudije-tresnjeva/. Vidi više u: I.5.2.9.

442 „Protest Vojnog sindikata, odneli pismo Nikoliću“, *B92*, 27. novembar. Dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=11&dd=27&nav_category=12&nav_id=1203729.

Izborni postupak je bliže regulisan Zakonom o izboru narodnih poslanika (ZINP),[443] Zakonom o lokalnim izborima (ZLI),[444] Zakonom o izboru predsednika Republike,[445] i Odlukom o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine (OIPV)).[446]

Dodatno, izborne komisije, koje se staraju o zakonitom sprovođenju izbora, jedinstvenoj primeni izbornog zakona i izboru članova biračkih odbora (tela koja neposredno sprovode izbore), donose uputstva za rad ostalih izbornih komisija (ako ih ima) i biračkih odbora.[447] RIK u prvom stepenu odlučuje o prigovoru protiv odluke, radnje ili propusta biračkih odbora (čl. 95, st. 2 ZINP).

Međutim, sporne su odredbe koje predviđaju da su organi za sprovođenje izbora odgovorni za svoj rad organu koji ih je imenovao (čl. 28, st. 2 ZINP i čl. 11, st. 3 ZLI). Kako članove opštinskih izbornih komisija imenuje skupština opštine, to je u praksi, u nekim slučajevima, učešće političkih stranaka u opštinskim komisijama protumačeno kao članstvo na osnovu političke ravnoteže u opštinskim skupštinama, što je u izbornim komisijama dovelo do odlučivanja po političkoj liniji.

U raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5 odsto glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izbornoj jedinici.[448] U Vojvodini se polovina poslanika bira po proporcionalnom, a polovina po većinskom sistemu (čl. 5, st. 3 OIPV).[449]

11.2. Izbori u 2016. godini

U Srbiji su se 24. aprila 2016. godine održali 11. parlamentarni izbori od uspostavljanja višestranačkog sistema 1990. godine. Vanredni parlamentarni izbori organizovani su u vreme redovnog održavanja pokrajinskih i lokalnih izbora.[450] Bili su to treći parlamentarni izbori za četiri godine i drugi raspisani pre isteka mandata parlamenta.

Na dan izbora, na 8.377 biračkih mesta, pravo da glasa je imalo 6.739.441 građana. Od toga je 29 biračkih mesta bilo u ustanovama za izvršenje krivičnih

443 *Sl. glasnik RS*, 35/00, 57/03 – odluka US, 72/03 – dr. zakon, 75/03 – ispr. dr. zakona, 18/04, 101/05 – dr. zakon, 85/05 – dr. zakon, 28/11 – odluka US, 36/11 i 104/09 – dr. zakon.

444 *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 i 54/11.

445 *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09 – dr. zakon.

446 *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.

447 Republička izborna komisija i birački odbori su organi nadležni za sprovođenje republičkih parlamentarnih izbora, dok su za sprovođenje lokalnih izbora nadležni izborna komisija jedinice lokalne samouprave i birački odbori, a nadležni za sprovođenje predsedničkih izbora su sva tri organa: Republička izborna komisija, izborne komisije jedinica lokalne samouprave i birački odbori (čl. 5 Zakona o izboru predsednika Republike).

448 Izborni cenzus od 5 odsto ne primenjuje se na političke stranke nacionalnih manjina.

449 O pravnoj i sudskoj zaštiti izbornih prava vidi više u *Izveštaj 2015*, II.11.

450 Lokalni izbori nisu bili održani u 14 lokalnih samouprava u kojima su održani vanredni lokalni izbori u periodu od 2013. do 2015. godine, a to su: Beograd, Zaječar, Aranđelovac, Bor, Vrbas, Kovin, Kosjerić, Lučani, Majdanpek, Medveđa, Mionica, Negotin, Odžaci i Pećinci.

sankcija i 38 biračkih mesta u inostranstvu. Pravo da bira imalo je 1.729.437 građana Vojvodine, koji su glasali na 1.785 biračkih mesta. Prema podacima Republičke izborne komisije, na izborima je glasalo ukupno 3.778.923 od 6.739.441 registrovanih birača, tj. 56,7% birača je izašlo na izbore. Ukupno je na izborima za Narodnu skupštinu učestvovalo 20 registrovanih izbornih lista.[451]

Vladajuća koalicija okupljena oko Srpske napredne stranke (SNS) zadržala je većinu na nivou Republike i preuzela AP Vojvodinu i najveći broj lokalnih samouprava. Konačne rezultate vanrednih parlamentarnih izbora Republička izborna komisija (RIK) proglasila je 6. maja. Na ovim izborima glasalo je 56,7 odsto birača upisanih u birački spisak ili 188.206 birača više u poređenju sa izlaznošću na izborima 2014. godine.[452]

Izbore je pratila ograničena misija za posmatranje izbora OEBS (Misija OEBS) i koalicija nevladinih organizacija CRTA Građani na straži (CRTA-GnS). Posmatrači su zaključili da je biračima bilo omogućeno da biraju između različitih političkih opcija. Zaključak misije OEBS je da je izborni proces bio regularan ali se postavlja pitanje načina na koji je izborna komisija pristupala rešavanju prigovora koji su podneti u periodu nakon izbora i načina obrade rezultata. Pored toga, uočeno je i pristrasno izveštavanje u medijima, nepravedna prednost koju obezbeđuje status vladajuće stranke i nejasno razgraničenje državnih i stranačkih aktivnosti, poljuljali su jednakost mogućnosti u takmičenju učesnika izbora.[453]

U izveštaju nevladine organizacije CRTA, celokupna regularnost izbornog procesa ne dovodi se u pitanje, međutim posmatračka misija CRTA-GnS zaključila je da su vanredni parlamentarni izbori 2016. godine u Srbiji bili organizovani na osnovu nedorečenih i često kontradiktornih zakonskih rešenja, sa čitavim nizom propusta i manjkavosti nadležnih organa i institucija, uz evidentan nedostatak profesionalnih kapaciteta za kvalitetno sprovođenje izbora, ali da konačno objavljeni rezultati predstavljaju volju birača.[454]

Nepravilnosti koje su uočene u toku izbora 2016. godine tiču se skoro svih faza izbornog procesa i odnose se na: pitanje redovnog ažuriranja jedinstvenog biračkog spiska, zloupotrebu položaja funkcionera partija na vlasti tokom izbornog procesa, propusta u radu biračkih odbora, izbornih komisija i RIK, uticaja na medije i nedovoljnu kontrola izbora.

---

451 Republička izborna komisija, proglasila je 20 lista, bilo je predato 30 izbornih lista od čega je jednu odbio Upravni sud, tri liste su povučene, i šest je odbila Republička izborna komisija. O rezultatima izbora manjinskih lista vidi više u III.2.5.

452 Izveštaj posmatračke misije CRTA; Građani na straži, Vanredni parlamentarni izbori, 2016. godine, str. 61. Dostupno na: http://crta.rs/wp-content/GnS_izvestaj.pdf. .

453 Republika Srbija prevremeni parlamentarni izbori 24. april 2016. Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/ODIHR Konačni izveštaj (nezvanični srpski prevod), Varšava, 29. jul 2016. Dostupno na: http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true.

454 Izveštaj posmatračke misije CRTA; Građani na straži, Vanredni parlamentarni izbori, 2016. godine.

11.2.1. Jedinstveni birački spisak

Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku[455] stvorena je jedinstvena evidencija državljana Republike Srbije sa biračkim pravom koja je prvi put nakon uvođenja višestranačja korišćena u Srbiji. Faktička mogućnost da se glasa i bude biran zavisi od upisa u birački spisak. Jedinstveni birački spisak je prema zakonu javna isprava koju po službenoj dužnosti vodi ministarstvo nadležno za poslove uprave, u kojoj se vodi jedinstvena elektronska baza podataka o državljanima Srbije koji imaju biračko pravo.

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, da je u spisak upisano 7.058.683 birača, dok je 600.000 birača imalo pogrešan JMBG. Vođenje jedinstvenog biračkog spiska prema novom Zakonu o ministarstvima je u nadležnosti Ministarstva pravde i državne uprave.

Tokom izbornog procesa iz Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu stigla je izjava da je u Jedinstveni birački spisak upisano 7.000.095 birača.[456] Povodom ove informacije nadležnog ministarstva o trenutnom broju birača upisanih u birački spisak, predsednik Republičke izborne komisije, Dejan Đurđević, u izjavi za javnost rekao je da taj broj ne odgovara broju birača sa pravom glasa na izborima. Prema podacima RIK, u Srbiji je pravo glasa na vanrednim parlamentarnim izborima 2014. godine imalo 6.765.998 građana.[457]

Uprkos ranijim preporukama OEBS/ODIHR, birački spiskovi nisu izlagani na uvid javnosti. Iako zakon garantuje javnost biračkog spiska na opštinskom nivou, nadležno ministarstvo je donelo uputstvo kojim se dozvoljava samo pojedinačna provera evidencije uz korišćenje jedinstvenog matičnog broja. Ovo nepostojanje mogućnosti javnog uvida u birački spisak je ograničilo transparentnost registracije birača i dodatno podstaklo zabrinutost u vezi sa tačnošću biračkog spiska.

Sličan je i nalaz CRTA-GnS koja je utvrdila nepravilnosti u biračkom spisku na 20% biračkih mesta. Neažurnost biračkog spiska, po mišljenju ove posmatračke misije dovodi do brojnih nedoumica kod građana kojima stižu pozivi za glasanje na pogrešnom mestu ili im uopšte ne stižu.[458]

---

455 *Sl. glasnik RS,* 104/09 i 99/11.

456 Vidi više: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=03&dd=07&nav_category=11&nav_id=1104794.

457 Vidi više na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=03&dd=09&nav_category=11&nav_id=1105792.

458 Iako je sistem jedinstvenog biračkog spiska uspostavljen još 2012. godine, iz ovoga se vidi da se ažuriranje spiska ne vrši na adekvatan način. Budući da je u pitanju samo 0,32% birača koji su upisani u birački spisak to ne utiče značajno na rezultate izbora ali ukazuje na ozbiljne manjkavosti biračkog spiska, njegovu administraciju i ažuriranje.

11.2.2. Zloupotreba položaja funkcionera tokom izbornog procesa

Zakon o izboru narodnih poslanika predviđa da građani imaju pravo da preko sredstava javnog obaveštavanja budu informisani o izbornim programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista, kao i o kandidatima sa izbornih lista kao i da su sredstva javnog obaveštavanja dužna da obezbede ravnopravnost u obaveštavanju o svim podnosiocima izbornih lista i kandidatima sa tih lista (čl. 5).

Međutim, prema istraživanju *BIRN* u toku izborne kampanje nije bilo potpune i balansirane infomisanosti javnosti, već je kampanja imala pre referendumski karakter. Naime, osnovni ton izbornoj kampanji dao je predsednik Vlade koji je često sam u svojstvu premijera ili stranačkog lidera hvalio uspehe vlade, tražeći novi mandat, dok su opozicioni političari bili skoro nevidljivi u medijskom predstavljanju.[459]

Izbore je obeležila neravnopravna zastupljenost stranaka u medijima sa ogromnom prednošću Srpske napredne stranke u gotovo svim relevantnim dnevnim listovima i televizijama. Posmatračka misija OEBS ocenila je da su: „aktivnosti Vlade i vladajuće stranke bile dominantna tema u izveštavanju o izbornoj kampanji u sklopu informativnog programa. Analitičko i kritičko izveštavanje na uticajnim televizijskim kanalima sa nacionalnom pokrivenošću je bilo ograničeno, delimično zbog sveprisutne autocenzure koja je rezultat političkog uticaja na sektor medija.“[460] Misija OEBS je posebno upozorila na pojačano korišćenje državnih resursa i funkcija u kampanji čime se dodatno promovišu predstavnici vladajućih stranaka.[461]

Predstavnici vladajuće Srpske napredne stranke i, u nešto manjoj meri, Socijalističke partije Srbije, povećali su svoje učestvovanje na zvaničnim događajima tokom izborne kampanje i koristili nepravednu prednost koju obezbeđuje položaj vladajuće stranke, uz nejasno razgraničenje državnih i stranačkih aktivnosti što je u suprotnosti sa opredeljenima OEBS i standardima Saveta Evrope.[462]

Transparentnost Srbija utvrdila je da je tokom šest nedelja 2015. godine bilo 148, a tokom šest nedelja 2016. godine 436 promotivnih aktivnosti. Istovremeno je za oko 20% smanjen broj ostalih aktivnosti (kategorije: putovanja u inostranstvo, sastanci u kabinetu, manifestacije), tako da je ukupan broj aktivnosti porastao sa 413 tokom posmatranog perioda u 2015. na 651 u 2016. godini. To je rast od 58%, odnosno 1,6 puta.[463]

---

459 „Izborna kampanja 2016: Kako su političari komunicirali sa biračima“, *BIRN*, Beograd, april 2016. Detaljan izveštaj na: http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2016/04/Izborna-kampanja-2016-Kako-su-politi%C4%8Dari-komunicirali-sa-bira%C4%8Dima.pdf.

460 Izveštaj posmatračke misije OEBS. Dostupno na: http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true, str. 4.

461 *Ibid.*

462 *Ibid.*

463 „Funkcionerska kampanja – kao poseban vid zloupotrebe javnih resursa za političku promociju“, Transparentnost Srbija, Beograd, jul 2016.

11.2.3. Kontrola izbora

Zakonom o izboru narodnih poslanika predviđeno je formiranje Nadzornog odbora, dodatnog nadzornog mehanizma (čl. 99) ali je Narodna skupština propustila da to učini. Formiranje nezavisnog i stalnog tela koje bi se bavilo izborima je važno i zbog činjenice da je RIK *ad hoc* institucija koja koristi stručnu službu Skupštine Srbije.

Na parlamentarnim izborima 2016. pokazalo se da ovaj manjak profesionalizma dovodi do brojnih problema i izaziva i sumnju u celokupnu regularnost izbornog procesa. RIK po sadašnjim propisima nema mogućnost da *ex-officio* poništi rezultate na izbornom mestu, čak ni one koji su očigledno netačni, već mora neko od građana da uloži prigovor. Bez tog prigovora ni nedvosmisleno netačni rezultati ne mogu se poništiti. Takođe, RIK se suočava sa ozbiljnim manjkom ljudi što zbog jako kratkih rokova za izborne radnje takođe nosi ozbiljne rizike za regularnost celog procesa.

Procedura za davanje statusa manjinske liste nije detaljno regulisana i ostavljeno je RIK da procenjuje svaki slučaj pojedinačno. Praksa Upravnog suda pokazuje da se ovaj status priznaje svakoj listi koja sama sebe definiše kao manjinsku što dovodi do paradoksalnih rezultata i očigledne zloupotrebe izbornih procesa.

Moglo bi se zaključiti da nedostaje jasna zakonska regulativa kojim bi se utvrdilo i definisalo šta su dozvoljene, a šta nedozvoljene aktivnosti javnih funkcionera tokom predizborne kampanje. Time bi bio sprečen nejednak tretman učesnika u izbornom procesu i obezbedilo pravovremeno reagovanje ukoliko bi do zloupotrebe došlo.[464]

Važnu ulogu u kontroli elektronskih medija u vreme izbora ima Regulatorno tela za elektronske medije (REM) ali ta kontrola do sada nije dala krupne rezultate. Naime, REM tumači svoju kontrolnu ulogu tako da ima obavezu da dostavi „samo" izveštaj o političkom oglašavanju,[465] a u odgovoru na zahtev Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) za obaveštenje i dostavljanje na uvid izveštaja o nadzoru nad radom emitera tokom predizborne i izborne kampanje za parlamentarne izbore REM je odgovorio da ne poseduje traženi izveštaj.[466]

11.2.4. Rad izbornih tela

Posmatrači organizacije CRTA zabeležila je ozbiljne nepravilnosti na 4 odsto biračkih mesta, uključujući glasanje bez ličnih dokumenata, glasanje van biračkog spiska, pritisak stranačkih aktivista na glasače, izostanak UV lampe i slično.[467]

---

464 Izveštaj posmatračke misije CRTA; Građani na straži, Vanredni parlamentarni izbori, 2016. godine.

465 Više na: http://rs.n1info.com/a215110/Vesti/Vesti/REM-o-izvestaju-o-predizbornoj-kampanji.html.

466 Odgovor je usledio tek posle naloga Poverenika za informacije od javnog značaja da REM dostavi izveštaj koji je NUNS zatražio iako je REM bio dužan da to učini najkasnije u roku od 15 dana. Vidi više na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=333645&title=REM+nema+izve%C5%A1taj+o+kampanji.

467 Izveštaj posmatračke misije CRTA: http://crta.rs/wp-content/GnS_izvestaj.pdf, str. 61 i 62.

Najveća nepravilnost svakako je bilo masovno korišćenje falsifikovanih potpisa prilikom predaje izbornih lista. RIK je, uz pomoć MUP Srbije utvrdio da je predato više od 15.000 falsifikovanih potpisa na 6 izbornih lista.[468] Potpisi su overavani falsifikovanim pečatima osnovnih sudova u Šapcu i Beogradu. Pet lista je odbijeno ili su povučene, ali je lista Republikanske stranke ostala na listiću za izbore iako je utvrđeno da sadrži falsifikovane potpise. Lista je već bila proglašena pre nego što su pronađeni falsifikati, a RIK je odlučio da ne koristi vanredne pravne lekove da ne bi ugrozio izborne rokove.[469] Iako je u pitanju ozbiljno krivično delo, do trenutka zaključenja ovog izveštaja nema informacija o bilo kakvom postupku u ovim slučajevima.

Nakon zatvaranja biračkih mesta, RIK se nije oglašavao o rezultatima više od 4 sata. To je dovelo do sumnje u eventualnu krađu izbora i predstavnici opozicije organizovano su otišli u zgradu RIK da provere šta se dešava. Opozicija je dan nakon izbora organizovala i protest protiv krađe glasova. Sve ovo dodatno je podiglo tenzije i bacilo senku na čitav izborni proces. Lider Dveri, Boško Obradović verbalno je napao predstavnike RIK u zgradi skupštine, tvrdeći da namerno pokušavaju da njegovu listu obore ispod cenzusa.[470]

Dodatnu konfuziju izazvalo je ponašanje RIK prilikom odlučivanja o zapisnicima sa biračkih mesta. S obzirom na činjenicu da RIK ne može po službenoj dužnosti da poništava rezultate sa izbornih mesta, tamo gde su bile očigledne logičko-računske greške pristupilo se arbitrarnom odlučivanju da li će se rezultati anulirati (svi dobijaju 0 glasova) ili se glasanje ponavlja. Na kraju je glasanje ponovljeno na 15 biračkih mesta, na nekima je anulirano, a na nekima su priznati rezultati pošto je RIK sam ispravljao ono za šta je tvrdio da su očigledne greške u računanju.[471] Nakon brojnih sporenja, za pojedina birača mesta odlučeno je da se ponovo prebroje džakovi s glasovima iako su ti džakovi već bili otpečaćeni. Budući da RIK nema zakonska ovlašćenja da radi posao biračkih odbora i da prebrojava listiće ovim je povređena zakonska procedura.[472] Sve ovo zajedno dovelo je do opšte konfuzije i brojnih sumnji u javnosti. Sumnje su pojačane zbog situacije u kojoj je jedna od lista bila za samo nekoliko desetina glasova iznad cenzusa.

Na izborima za lokalne skupštine takođe su zabeležene brojne nepravilnosti. Izbori su potpuno poništeni u Beloj Palanci, niškoj opštini Medijana,[473] a u Nišu se na pojedinim mestima glasalo i u pet krugova.[474]

468 *Ibid.*, str. 31–33.

469 „Sedam lista lažnim pečatom overavalo potpise“, *Politika,* 15. april, str. 4.

470 Vidi: http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1390913.

471 Izveštaj posmatračke misije CRTA, str. 71 i 72.

472 *Ibid.*

473 *Ibid.,* str. 72–74.

474 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/politika/peti-krug-glasanja-u-nisu-se-danas-ponavljaju-izbori-za-opstinu-pantelej/02jdyh1.

12. Pravo na mirno uživanje imovine

12.1. Opšte

Pravo na mirno uživanje imovine je garantovano članom 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju Saveta Evrope o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koji glasi:

> Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.
>
> Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni.

Evropski sud je više puta istakao da se ovaj član Konvencije zapravo sastoji iz tri različita pravila. U prvom pravilu sadržano je opšte načelo mirnog uživanja imovine, dok drugo propisuje uslove pod kojima je nekoga moguće lišiti imovine. Kao što se može videti iz samog teksta Konvencije to pravilo podrazumeva da neko može biti lišen svoje imovine samo u javnom interesu i pod uslovima koji su predviđeni zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Treće pravilo koje je sadržano u drugom stavu priznaje pravo državama potpisnicama da uređuju način korišćenja imovine u skladu sa javnim interesom. Sud podvlači da su ova tri pravila povezana i da se druga dva moraju tumačiti u svetlu načela proglašenog u prvoj rečenici prvog stava.[475]

Sud u Strazburu je dopunio drugo pravilo. Naime, drugo pravilo propisuje da pravo na mirno uživanje imovine može biti ograničeno samo u javnom interesu i pod uslovima koji su propisani zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Pored ova dva uslova za ograničenje nečije imovine, Sud u Strazburu je ustanovio i treći: srazmernost. Srazmernost podrazumeva da se mora uspostaviti „pravična ravnoteža" između opšteg interesa i zaštite prava pojedinca, a te ravnoteže nema ako je teret koji pojedinac snosi pojedinačan i prekomeran.[476] Ovo načelo srazmernosti Sud smatra imanentnim celoj Konvenciji, a osim toga smatra i da proizlazi „iz same strukture člana 1 Protokola 1."[477]

Praksa Evropskog suda pokazuje da je Sud prihvatio široko tumačenje pojma imovine pa pod njegovo okrilje pored prava svojine spadaju i druga imovinska prava, poput prava koja su stečena na osnovu „akcija, patenta, arbitražne odluke, ustanovljenog prava na penziju, prava na stanarinu, pa čak i prava koja proizlaze iz poslovne aktivnosti."[478] Konačno ovaj pojam se odnosi na ona imovinska prava

475 Vidi npr. *Kozacıoğlu protiv Turske*, ECtHR, App. No. 2334/03 (2009), st. 48.

476 Vidi npr. *Valkov i drugi protiv Bugarske*, ECtHR, App. Nos. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 i 2041/05 (2011), st. 91.

477 *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, App. Nos. 7151/75 i 7152/75 (1982), st. 69.

478 Grgić, A. i drugi, *The Right to Property under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols*, Council of Europe, 2007, str. 7.

koja su već stečena, kao i na ona za koja postoji legitimno očekivanje da će biti stečena.[479]

Pravo na mirno uživanje imovine garantovano je i Ustavom koji u članu 58 jemči mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona. Prema tekstu Ustava ovo pravo može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne, a zakonom se može ograničiti i način korišćenja. Oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno je samo u skladu sa zakonom.

Tekst Ustava u načelu sledi tekst Konvencije i međunarodne standarde, ali bi se mogao i unaprediti. Bilo bi bolje da je u tekst Ustava unet i uslov srazmernosti ograničenja. Naravno da se taj standard mora primenjivati iako nije izričito predviđen, jer se Konvencija o ljudskim pravima neposredno primenjuje u našem pravu na osnovu člana 16, stava 2 Ustava, a taj standard je kao što je Sud u Strazburu istakao imanentan članu 1 Protkola br. 1 i celoj Konvenciji. Međutim, svakako bi bilo u interesu pravne sigurnosti da se odredba o srazmernosti unese u tekst Ustava. Propisano je takođe da se pravo svojine može ograničiti samo radi javnog interesa koji utvrđen na osnovu zakona i uz naknadu koja ne sme biti niža od tržišne (čl. 58, st. 2). Da li namerno ili slučajno, ustavotvorac je izostavio i ostala imovinska prava čime Ustav odstupa od Konvencije i prakse Suda koji uslove za ograničavanje prava na imovinu predviđa za sva imovinska prava, a ne samo za pravo svojine. Sa druge strane, Ustav uspostavlja viši standard nego što to čini praksa Evropskog suda za ljudska prava time što predviđa da naknada ne sme biti niža od tržišne, dok je sud stao na stanovište da član 1 Protokola 1 ne garantuje uvek punu kompenzaciju za oduzetu imovinu.[480]

Pored Ustava, više propisa na neposredan ili posredan način uređuje uživanje imovine. Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa (ZOSPO)[481] uređuje sadržinu, sticanje i prestanak prava svojine ali i drugih važnih imovinskih prava pati od pravnih praznina. Na primer susedska prava koja su po definiciji zakonska ograničenja prava svojine i titularu daju pravo da upotrebljava susednu nepokretnost, da od vlasnika susedne nepokretnosti traži da je ne upotrebljava na određeni način, odnosno da nešto čini sa njom, ili regulišu odnose povodom razgraničenja susednih nepokretnosti,[482] zakonom nisu uređena izuzev uskog kruga susedskih prava koji se odnose na imisije. Takođe, ZOSPO u članu 6, st. 1. predviđa da se na stvari na kojoj postoji pravo svojine može ustanoviti pravo stvarnog tereta pod uslovima određenim zakonom, međutim to pravo ni ovim niti bilo kojim drugim zakonom nije

479 *Ibid*.

480 „The European Convention on Human Rights and property rights“, Council of Europe Publishing, 1998, str. 39.

481 Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa, *Sl. list SFRJ,* 6/80 i 36/90, *Sl. list SRJ,* 29/96 i *Sl. glasnik RS,* 115/05 – dr. zakon.

482 Vidi npr. O. Stanković, M. Orlić, *Stvarno pravo*, Nomos, 1996, str. 205–206.

uređeno. Tako imamo situaciju da je jedno pravo predviđeno važećim propisima, ali njegova sadržina, sticanje, prenos, i prestanak nisu. Ostaje nada da će ovakvi nedostaci biti otklonjeni usvajanjem građanskog zakonika čiji je nacrt u javnoj raspravi.

12.2. Povraćaj bespravno oduzete imovine i obeštećenje ranijih vlasnika

Zakonom o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (Zakon o restituciji).[483] uređeni su uslovi, način i postupak vraćanja imovine i obeštećenja imovine oduzete od fizičkih i određenih pravnih lica i prenesena u opštenarodnu, državnu, društvenu ili zadružnu svojinu primenom 42 propisa[484] o agrarnoj reformi, nacionalizaciji, sekvestraciji posle 9. marta 1945. godine (čl. 1, st. 1). Zakon se takođe primenjuje na imovinu oduzetu u okviru Holokausta počinjenog na teritoriji Republike Srbije (čl. 1, st. 2).

Zakonom je propisan posebni upravni postupak za povraćaj imovine odnosno obeštećenje koji se vodi pred Agencijom za restituciju (čl. 39–50). Protiv rešenja Agencije predviđen je drugostepeni upravni postupak kao i pravo na pokretanje upravnog spora protiv drugostepenog rešenje (čl. 48). Postupak po tužbi za pokretanje upravnog spora smatra se hitnim (čl. 48, st. 4).[485]

U Izveštaju Evropske komisije za 2016. godinu istaknut je rad Agencije za restituciju koja je prema navodima iz izveštaja „nastavila da ispunjava svoj mandat" i do kraja juna ove godine usvojila 39.300 prvostepenih odluka o vraćanju oduzete imovine (od 76.000 podnetih). Veliki broj ovih odluka potvrđen je pred Ministarstvom finansija kao drugostepenim organom.[486] Prema podacima Agencije za restituciju do kraja 2016. godine zaključno sa 10. novembrom 2016. godine vraćeno je preko 394.000 m² poslovnih prostora, zgrada i stanova, ne računajući konfesionalnu restituciju.[487] Do kraja 2016. rešeno je 43.850 zahteva, odnosno 58 posto od broja podnetih zahteva, vraćene su 5.593 nekretnine (4.033 poslovnih prostora, 754 stana i 806 zgrada). Agencija za restituciju vratila je vlasnicima i naslednicima 1.141 objekat samo u 2016. Pored toga je vraćeno i oko 968.000 kvadrata neizgrađenog građevinskog zemljišta, više od 9.500 hektara poljoprivrednog zemljišta i više od 700 hektara šuma i šumskog zemljišta. U poslednjih šest godina Agencija za restituciju vratila je oko dva i po miliona kvadratnih metara neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta, oko 17.700 hektara poljoprivrednog zemljišta, kao i 4.228 hektara pokrivenog šumama.[488]

483 *Sl. glasnik RS*, 72/11, 108/13, 142/14 i 88/15 – odluka US.

484 Član 2 Zakona sadrži detaljan spisak relevantnih propisa.

485 Detaljno o Zakonu o restituciji vidi u *Izveštaj 2011,* I.4.12.3.

486 Izveštaj EK za 2016, odeljak 5.23.

487 O vraćanju imovine verskim zajednicama vidi više u II.7.4.

488 Vidi: http://www.politika.rs/scc/clanak/372331/Za-sest-godina-kraj-restitucije.

12.3. Projekat Beograd na vodi i imovinska prava

Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima ekproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi“ (Zakon o Beogradu na vodi)[489] usvojen je u Skupštini Srbije 8. aprila 2015. godine. Tim zakonom utvrđuje se da je realizacija projekta „Beograd na vodi“ u javnom interesu, što znači da se formalno pravno eksproprijacija radi ostvarenja ovog projekta vrši u javnom interesu. Kada je reč o pravu na mirno uživanje imovine može se zaključiti da se ovim zakonom derogiraju odredbe Zakona o eksproprijaciji[490] koji precizno određuje u kojim slučajevima se može utvrditi javni interes za eksproprijaciju. U te slučajeve ne spadaju poslovni i stambeni objekti namenjeni prodaji, kao ni objekti koji služe turizmu i ugostiteljstvu, a čiju izgradnju projekat „Beograd na vodi“ podrazumeva.[491] Dakle eksproprijacija u svrhu izgradnje Beograda na vodi bi po Zakonu o eksproprijaciji bila nelegalna, kako i sama Vlada priznaje.[492] Zato je Vlada odlučila da donese poseban zakon kojim bi izgradnju Beograda na vodi proglasila javnim interesom. Ovakvo postupanje vlasti predstavlja problem zato što otvara mogućnost da se putem *lex specialis* i zahvaljujući poslušnoj parlamentarnoj većini koncept javnog interesa potpuno zapostavi i omogući eksproprijacija privatnog vlasništva zbog privatnog interesa koji je posebnim zakonom proglašen za javni. Takva praksa svkako ugrožava mirno uživanje imovine zato što otvara mogućnost za neograničeno širenje slučajeva u kojima se imovina može oduzeti.

Pored ovoga, u članu 4, stavu 2 Zakona o Beogradu na vodi je propisano da:

> Kada je predmet eksproprijacije građevinsko zemljište na kome je izgrađen objekat suprotno zakonu, a za predmetni objekat je podnet zahtev za legalizaciju koji do pokretanja postupka eksproprijacije nije pravnosnažno okončan ili je za predmetni objekat podnet zahtev u skladu sa odredbama Zakona o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole (*Sl. glasnik RS*, 25/13 i 145/14) koji nije pravnosnažno okončan, stranka u postupku eksproprijacije je vlasnik građevinskog zemljišta na kome je objekat izgrađen.

Isključivanje lica, o čijem zahtevu za legalizaciju objekta još nije odlučeno, iz postupka eksproprijacije moglo bi da predstvalja lišavanje tog lica prava na imovinu i to bez naknade, znači, povredu prava na imovinu. Praksa Evropskog suda za ljudska prava pokazuje da lice koje je podnelo zahtev za legalizaciju građevinskog objekta uživa zaštitu garantovanu članom 1 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju i ima legitimno i razumno očekivanje da će steći imovinsko pravo.[493]

---

489 *Sl. glasnik RS*, 34/15 i 103/15.

490 *Sl. list SRJ*, 53/95 i 16/01 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS,* 20/09, 55/13 – odluka US i 106/16 – autentično tumačenje.

491 Vidi: https://www.export.gov/article?id=Serbia-Expropriation-and-Compensation.

492 Vidi: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7412-poseban-zakon-za-eksproprijaciju-za-beograd-na-vodi.

493 Naime, u slučaju *Öneryıldız protiv Turske*, App. No. 48939/99, st. 124 Evropski sud za ljudska prava ponavlja da se pod imovinom podrazumevaju i situacije kada lice ima razumno i legiti-

Pored ovih zakonskih rešenja, zabrinjava i izjava ministra finansija, Dušana Vujovića, kada je, komentarišući troškove eksproprijacije za Beograd na vodi rekao da je cena kvadratnog metra veoma niska, tačnije 19,24 evra po kvadratnom metru.[494] Naime Ustav Republike Srbije, a i Zakon o Beogradu na vodi propisuju da naknada za eksproprisanu nepokretnost ne može biti niža od tržišne. Imajući u vidu da je područje koje je namenjeno izgradnji Beograda na vodi u prvoj zoni[495] u kojoj je iznos prosečne cene kvadratnog metra građevinskog zemljišta prema Rešenju o utvrđivanju iznosa prosečne cene kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti po zonama na teritoriji grada Beograda za utvrđivanje poreza na imovinu za 2015. godinu bio 49.500 dinara, stanova i kuća 160.500 dinara, a poslovnih zgrada 271.600 dinara,[496] cena kvadratnog metra o kojoj je govorio ministar Vujović nije ni blizu tržišne.

Na osnovu svega ovoga moglo bi se zaključiti da je Zakon o Beogradu na vodi u najmanju ruku kontroverzan kada je u pitanju pravo na mirno uživanje imovine, a kada je reč o visini naknade za eksproprisanu imovinu, osim ako ministar Vujović nije napravio neku grešku ili je njegova izjava pogrešno preneta, radi se o očiglednom kršenju prava na mirno uživanje imovine jer prema Ustavu i Zakonu o Beogradu na vodi za eksproprisanu imovinu mora se isplatiti naknada koja ne sme biti niža od tržišne.

12.4. Slučaj Savamala i povreda prava na imovinu

Zaštitnik građana je u postupku kontrole utvrdio da je u ranim jutarnjim časovima 25. aprila 2016. godine grupa maskiranih ljudi sa teleskopskim palicama u crnim džipovima i dve građevinske mašine preuzela faktičku kontrolu nad delom Beograda koji je poznat pod nazivom Savamala; da su ta lica učinila povrede niza prava građana uključujući pravo na imovinu, a da su se Policijska uprava za Grad Beograd i Komunalna policija Grada Beograda oglušile o pozive građana u pomoć, kao i da su načinjeni propusti nadležnih službi očigledno ranije organizovani i planski sprovedeni u delo.[497] Sada je već opšte poznato da su navedena lica povredila pravo na imovinu pre svega tako što su porušila građevinske objekte u Hercegovačkoj ulici u Beogradu.[498]

---

mno očekivanje da će moći efektivno da uživa imovinsko pravo. U istom slučaju sud je utvrdio da lice koje je živelo u nelegalno izgrađenom objektu, koji čak nije ni pokušalo da legalizuje, ima imovinski interes koji se smatra imovinom u smislu člana 1 Protokola br. 1 kojim se štiti pravo na mirno uživanje imovine zato što su vlasti tolerisale takvo stanje u trajanju od 5 godina, st. 124–125.

494 Vidi: http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2015&mm=04&dd=09&nav_id=978996.

495 Vidi: http://www.sllistbeograd.rs/pdf/2015/69–2015.pdf#view=Fit&page=13.

496 Vidi: http://www.istinomer.rs/multimedia/pdfs/302257507340983.pdf.

497 Utvrđenje i preporuke Zaštitnika građana: http://www.zastitnik.rs/attachments/article/4723/savamala.pdf.

498 Vidi npr. Specijalno izdanje dnevnog lista *Danas* „Dosije Savamala“ od 26. juna.

Ovakvim ponašanjem organi vlasti Republike Srbije prekršili su pozitivnu obavezu države da štiti ljudska prava među kojima je i pravo na imovinu. Evropski sud za ljudska prava je više puta utvrdio da:

> Istinsko i delotvorno uživanje prava... ne zavisi samo od dužnosti države da se ne meša, već može iziskivati pozitivne mere zaštite, naročito kada postoji neposredna veza između mera koje podnosilac predstavke može legitimno očekivati od vlasti i delotvornog uživanja sopstvene imovine.[499]

Postoji, međutim i bojazan da je ili država ili gradska vlast ili i jedna i druga vlast prekršila i negativnu obavezu da ne zadire u pravo na imovinu, kao i da su ove vlasti preduzele radnje čiji je rezultat otežano otkrivanje počinilaca rušenja u Hercegovačkoj ulici. Takav zaključak se nameće na osnovu nekoliko činjenica. Prvo, sam premijer Republike Srbije je 8. juna 2016. godine izjavio da iza rušenja u Hercegovačkoj ulici stoje najviši organi Grada Beograda.[500] Drugo, dan nakon rušenja gradske službe su uklonile tragove rušenja, čime su bitno ugrozile istragu budući da su uklonile materijalne dokaze.[501]

Sumnje u to da se preduzima delotvorna istraga i da je u pitanju skrivanje počinilaca povećava i podatak da je u elektronskoj bazi podataka Katastra nepokretnosti[502] od maja do kraja godine došlo do veoma ozbiljnih promena. Naime, u maju mesecu, neposredno posle bespravnog rušenja u Hercegovačkoj, postojali su podaci za katastarsku parcelu br. 1570 u katastarskoj opštini Savski venac (koja je jedna od parcela na kojoj su rušeni objekti) po kojima je u pitanju gradsko građevinsko zemljište, da je u pitanju parcela u javnoj svojini, odnosno da je vlasnik Republika Srbija.[503] Međutim kada su podaci o toj parceli pretraživani 19. novembra 2016. godine, nije bilo rezultata za tu pretragu. Takođe, kada je istog datuma u bazi Katastra nepokretnosti izvršena pretraga po adresi Hercegovačka 1, zatim Hercegovačka 2 i Hercegovačka 3 navedeno je da „za navedeni kriterijum pretraživanja nema podataka za pregled". Ovaj rezultat pretrage pokazuje da su izvršene intervencije na elektronskoj bazi jer je podataka za pregled u maju bilo. Pored toga očigledno je da se na datim adresama nalazi određeno zemljište, pa bi bar podaci o tim parcelama morali biti prikazani.

Slučaj Savamala predstavlja primer najozbiljnijeg kršenja prava na mirno uživanje imovine, ali i suspenziju vladavine prava.[504] Do kraja godine istraga o

499 Vidi npr. *Öneryıldız protiv Turske*, ECtHR, App. No. 48939/99, st. 134.

500 Vdi npr. http://rs.n1info.com/a167147/Vesti/Vesti/Identifikovani-odgovorni-za-rusenje-u-Savamali.html (pristupljeno 21. novembra 2016).

501 Vidi npr. http://rs.n1info.com/a158049/Video/Info/Komunalne-sluzbe-ciste-rusevine-u-Savamali.html (pristupljeno 21. novembra 2016).

502 Baza je dostupna na sledećoj adresi: http://katastar.rgz.gov.rs/KnWebPublic/PublicAccess.aspx (pristupljeno 21. novembra 2016).

503 Vidi tekst profesorke Vesne Rakić-Vodinelić koji je objavljen 12. maja 2016. godine i fusnotu br. 1 u kojoj postoji snimak ekrana (*print screen*) na kome se vide ovi podaci na: http://pescanik.net/bauk-kruzi-sava-malom-bauk-lazi/ (pristupljeno 21. novembra 2016).

504 O povredi drugih prava vidi I.5.2.10. i II.9.3.

ovom slučaju nije završena a ministar unutrašnjih poslova Srbije, Nebojša Stefanović, izjavio je u oktobru da je istraga u toku i da će, kada se završi, saopštiti javnosti sve podatke o tome kao i o postupanju policije u noći kada su objekti porušeni.[505]

12.5. Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija

Narodna skupština je pre dve godine izglasala Zakon o privremenom uređivanju isplate plata i penzija.[506] Tim zakonom je predviđeno da će se penzionerima kojima su penzije između 25.000 i 40.000 dinara penzije isplaćivati u iznosu koji se dobija tako što se određeni procenat odbije od onog dela penzije koji prelazi iznos od 25.000 dinara.[507] Zakon dalje propisuje da će se penzionerima čija penzija premašuje iznos od 40.000 dianara isplaćivati iznos penzije po drugačijoj formuli.[508] U Zakonu se ne određuje do kada će ovakav režim isplate penzija, koji je i dalje na snazi, trajati. Vlada je obrazložila donošenje ovakvog zakona potrebom da se uštedama stabilizuju javne finansije.[509]

Povodom ovog zakona podneto je više inicijativa Ustavnom sudu za ispitivanje njegove ustavnosti. Međutim Sud je sve ove inicijative odbacio. Sud je konstatovao da je umanjenje penzija izvršeno na osnovu zakona, a u javnom interesu s obzirom na opšte poznatu činjenicu da su javne finansije Republike Srbije u teškom stanju, kao i da je zadovoljen uslov proporcionalnosti imajući u vidu da penzije do 25.000 dinara ne podležu smanjenju, da su penzije koje se kreću između 25.000 i 40.000 dinara umanjene za manji iznos od onih preko 40.000 dinara. US takođe podvlači da je iznos od 25.000 dinara dvostruko veći od najnižeg iznosa penzija u Srbiji, kao i da najveći broj penzionera prima penzije u iznosu do 25.000 dinara. U obrazloženju Sud se, između ostalog, pozivao i na praksu Evropskog suda za ljudska prava ispravno navodeći stavove tog suda da pravo na penziju predstavlja imovinu u smislu člana 1 Protokola br. 1 ukoliko je takvo pravo predviđeno domaćim propisima, kao i da to ne znači da postoji pravo na određeni iznos penzije; i da su smanjenja penzija i socijalnih davanja dozvoljena ukoliko su učinjena na osnovu zakona, u javnom interesu, i ako se smanjenjem ne dira u supstancu prava na penziju i ako se takvim smanjenjem ne nameće prekomerni teret licu čija se imovina na taj način umanjuje.[510] Osim toga Sud navodi i stav Evropskog suda za ljudska prava da

505 Deo poslanika opozicije se na sednici Odbora za odbranu i unutrašnje poslove Skupštine Srbije 31. oktobra interesovao za slučaj Savamala i negodovao jer u izveštaju o radu Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) nema nikakvih podataka o tome. Stefanović je rekao novinarima da je podatke Sektora unutrašnje kontrole preuzelo tužilaštvo i da on zbog osetljivosti slučaja nije hteo da traži i da se meša da ne bi to neko tumačio kao pritisak. Vidi: http://www.euroactiv.rs/, (pristupljeno 31. oktobra).

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

507 Član 2 Zakona.

508 Član 3 Zakona.

509 Vidi: *Izveštaj 2015*, II.13.1.1.

510 Detaljnije o ovome vidi: Rešenje br. IУз-531/2014.

je taj sud međunarodni sud, te da su države u boljoj poziciji da procene da li je mera smanjenja penzija u javnom interesu ili ne.[511]

Bilo bi bolje da je US poredio visinu zaštićenog iznosa penzije s troškovima života u Srbiji. Činjenica da najveći broj penzija, prema tvrdnji Suda, neće biti umanjen dovodi u pitanje opravdanost ove mere jer nije ustanovljeno da li će, ako se samo mali broj penzija smanji, to zaista dovesti do značajnih ušteda u budžetu. Suština ovih primedbi jeste da je proporcionalnost i neophodnost mere ograničenja imovine koja je zakonom preduzeta u najmanju ruku upitna, pa samim tim postoji i opravdana sumnja da je Zakonom država povredila pravo na mirno uživanje imovine svim penzionerima čije su penzije na osnovu njega umanjene.

12.6. Stanarsko pravo

Stanarsko pravo je pravo trajnog i neometanog korišćenja stana isključivo radi zadovoljavanja ličnih i porodičnih stambenih potreba.[512] Ustanovljavano je posle Drugog svetskog rata na stanovima u društvenoj i na stanovima u privatnoj svojini.[513] Stupanjem na snagu Zakona o stambenim odnosima iz 1973. godine prestaje mogućnost sticanja stanarskog prava na stanovima u privatnoj svojini.[514] Prema sudskoj praksi deca nosilaca stanarskog prava rođena posle stupanja na snagu pomenutog zakona takođe ne mogu steći status članova porodičnog domaćinstva nosioca stanarskog prava i po njegovoj smrti ne mogu postati nosioci stanarskog prava.[515] Isto važi i za osobe koje su sa nosiocem stanarskog prava stupile u brak posle stupanja na snagu zakona iz 1973.[516] Međutim lica koja su stanarsko pravo stekla pre 1973. godine ili su pre te godine stekla status člana porodičnog domaćinstva nosioca stanarskog prava i dalje imaju stanarsko pravo odnosno pravo zakupa na neodređeno vreme.

Prema trenutno važećem Zakonu o stanovanju nosioci stanarskog prava na stanovima u svojini građana nastavljaju da koriste te stanove ali kao imaoci prava zakupa na neodređeno vreme.[517] Prema istom zakonu lokalne samouprave su bile

511 Ustavni sud nije međunarodni sud, već organ vlasti u Republici Srbiji, pa i treba da preispituje legitimnost mera koje se predlažu zakonom, a takva analiza je izostala jer se odluka zasniva na obrazloženju Vlade da se ovim merama postižu neophodne uštede. U tom smislu sudija US, Bosa Nenadić, u svom izdvojenom mišljenju podseća da Ustav Republike Srbije postavlja strože standarde za ograničavanje ljudskih prava nego što to čini Evropska konvencija i Evropski sud u svojoj praksi, pa upućuje na član 20, stav 3 Ustava koji propisuje da su svi državni organi dužni da vode računa, osim o važnosti cilja zbog kojeg se ograničenje prava preduzima, i o tome da li se isti cilj može postići manjim ograničenjem prava. Vidi izdvojeno mišljenje na str. 60.

512 Stanković, O., Orlić, M., 1996, str. 302.

513 Stanković, O., Orlić, M., 1996, str. 304–305

514 Vidi npr. Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 2128/07.

515 Vidi npr. Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 2812/05.

516 Vidi npr. Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 2128/07.

517 Zakon o stanovanju, čl. 40, st. 1 i 31, st. 1, *Sl. glasnik RS,* 50/92, 76/92, 84/92-ispr., 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94 – ispr., 48/94, 44/95 – dr. zakon, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 – dr. zakon i 99/11.

dužne da do kraja 2000. godine obezbede stan za preseljenje nosioca stanarskog prava iz stanova u privatnoj svojini kada to zatraži vlasnik stana, pod uslovom da je svojinu na stanu stekao pre kraja 1956. godine.[518] Međutim, ovu obavezu lokalne samouprave nisu ispunile.[519] U drugim slučajevima vlasnik stana može izdejstvovati iseljenje nosioca stanarskog prava iz svog stana samo ako mu obezbedi drugi stan.[520]

Krajem 2016. godine usvojen je novi Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada.[521] kojim je predviđeno da vlasnici stanova imaju rok od 30 dana od dana stupanja zakona na snagu (31. decembar 2016) da lokalnoj samoupravi podnesu zahtev za iseljenje zakupaca na neodređeno vreme, s tim što ovoga puta nisu postavljeni posebni uslovi kao u predhodnom zakonu, a teret obezbeđivanja stana za zakupce prebačen je na lokalne samouprave, s tim da vlasnici mogu doći u situaciju da čekaju i do 31. decembra 2026. da lokalna samouprava obezbedi stan zakupcu na neodređeno vreme.[522]

Zato bivše stanarsko pravo, a sada zakup na neodređeno vreme može predstavljati povredu prava na mirno uživanje imovine jedino kada se radi o vlasnicima stanova u kojima se nalaze zaštićeni stanari. U presudi Evropskog suda u slučaju *Statileo protiv Hrvatske* Sud je utvrdio da uspostavljanje stanarskog prava, a posle i zakupa na neodređeno vreme na stanovima u privatnoj svojini jeste ograničenje prava na imovinu, ali imajući u vidu da se to ograničenje čini radi ostvarenja legitimnog cilja na osnovu zakona ono ne mora nužno predstavljati povredu prava na mirno uživanje imovine.[523] Da bi takvo ograničenje bilo dozvoljeno u smislu člana 1 Protokola br. 1, ono pored zakonitosti i legitimnosti mora ispunjavati i uslov srazmernosti. Sud je u konkretnom slučaju utvrdio da srazmernosti nema, tj. da je teret ostvarenja legitimnog cilja neravnomerno raspoređen između države i vlasnika stana, a na štetu vlasnika.[524] Sud je naročito cenio činjenicu da je visina stanarine na koju je vlasnik imao pravo bila jako niska i u nesrazmeri sa troškovima koje je imao kao vlasnik stana.[525] Sud je takođe uzeo u obzir i činjenicu da pravo zaštićenog stanara mogu da naslede članovi njegovog domaćinstva, kao i da trajanje prava nije vremenski ograničeno, pa da stoga vrlo verovatno vlasnik stana svoj stan za života neće moći da koristi, a sasvim moguće ni njegovi naslednici.[526]

U Srbiji je mogućnost sticanja statusa člana porodičnog domaćinstva nosioca prava zakupa na neodređeno vreme, pa time i mogućnost nasleđivanja tog prava,

518 Zakon o stanovanju, čl. 42, st. 1.
519 Vidi: http://ipf.rs/stanarsko-pravo/#_ftn3.
520 Zakon o stanovanju, čl. 41, st. 1.
521 *Sl. glasnik RS,* 104/16.
522 *Ibid*., čl. 140–146.
523 *Statileo protiv Hrvatske*, ECtHR, App. No. 12027/10, st. 117–122.
524 *Ibid.*, st. 143.
525 *Ibid.*, st. 129.
526 *Ibid.*, st. 132.

ograničena na lica koja su ili potomci nosioca prava rođeni pre 1973. ili su stupili u brak sa nosiocem pre te godine. Pored toga, dat je rok za rešavanje stambenog pitanja nosilaca prava zakupa na neodređeno vreme. Visina stanarine se, do donošenja novog zakona obračunavala prema Uputstvu o načinu utvrđivanja zakupnine,[527] što nije predstavljalo povredu prava na mirno uživanje imovine, kao ni rešenje predviđeno članom 140, stav 2 novog zakona.

12.7. Stara devizna štednja državljana iz bivših jugoslovenskih republika

Evropski sud za ljudska prava je još jula 2014. objavio pilot presudu (koja se odnosi na sve slične slučajeve) Velikog veća u slučaju *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*,[528] koji se odnosi na nemogućnost podnosilaca predstavki da povrate „staru" deviznu štednju – posle raspada SFRJ – deponovanu kod dve banke (filijala Investbanke u Tuzli i filijala Ljubljanske banke u Sarajevu) u BiH.[529]

Sud je ustanovio da su Slovenija i Srbija odgovorne za povrede prava na mirno uživanje imovine (čl. 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju) i povredu prava na delotvoran pravni lek (čl. 13 Konvencije). Presudom je naloženo Srbiji da podnosiocu predstavke u roku od 3 meseca isplati iznos od 4.000 evra na ime nematerijalne štete.[530]

Sud je naložio tuženim državama da preduzmu sve potrebne korake, uključujući i zakonske izmene, kako bi se omogućilo da sva lica koja su u istom položaju povrate staru deviznu štednju pod istim uslovima kao građani Srbije koji su takve štedne uloge imali u domaćim filijalama srpskih (odnosno slovenačkih banaka), sve u roku od jedne godine i pod nadzorom Komiteta ministara Saveta Evrope.[531]

Komitet ministara Saveta Evrope je u junu konstatovao sa žaljenjem da Srbija nije ispunila svoju obavezu u roku koji joj je Sud ostavio, te da je zakon koji bi regulisao isplatu „stare" devizne štednje podnosiocima predstavke i licima u njihovom položaju još uvek u fazi nacrta, pa je insistirao da Srbija donese ovaj zakon bez daljeg odlaganja i o tome obavesti Komitet do 1. oktobra 2016. godine.[532] Me-

527 *Sl. glasnik RS*, 27/97, 43/01, 28/02 i 82/09.

528 *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*, ECtHR, App. No. 60642/08.

529 Pred sudom je oko 1.850 sličnih predstavki koje obuhvataju 8.000 lica i odnose se prvenstveno na „staru" deviznu štednju u Ljubljanskoj banci, filijala Sarajevo i filijale u Zagrebu, i filijale nekoliko srpskih banaka izvan Srbije.

530 Sud je obavezao i Sloveniju da isplati isti iznos, po istom osnovu i u istom roku.

531 Sud je takođe odlučio da na godinu dana odloži razmatranje svih sličnih slučajeva pred Evropskim sudom za ljudska prava protiv Srbije i Slovenije.

532 Odluka Komiteta ministara Saveta Evrope: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=090000168065da33.

đutim, Srbija do datog roka nije reagovala tako da je na decembarskom sastanku Komiteta ministara ponovo konstatovano da Srbija još uvek nije donela zakon, ali da su vlasti u Srbiji obećale da će on biti donet krajem decembra 2016. ili početkom januara 2017. godine, pa je apelovao da Srbija zakon i usvoju u tom roku.[533] U decembru je zakon usvojen.[534]

13. Pravo na rad

13.1. Ostvarivanje prava na rad

Srbija je ratifikovala Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Revidiranu evropsku socijalnu povelju, a takođe je i članica Međunarodne organizacije rada i ratifikovala je veliki broj konvencija usvojenih pod okriljem ove organizacije.[535]

Ustav Republike Srbije u svom članu 60 jemči pravo na rad i uređuje da svako ima pravo na slobodan izbor zanimanja, poštovanje dostojanstva svoje ličnosti na radu, bezbedne i zdrave uslove rada, potrebnu zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i pravo na zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa. Takođe, ženama, omladini i osobama sa invaliditetom Ustav omogućava posebnu zaštitu na radu i posebne uslove rada, u skladu sa posebnim zakonom. Ustav zabranjuje svaki vid diskriminacije, a pod tim i diskriminaciju u ostvarivanju prava na rad i po osnovu rada. Ustav, međutim, ne sadrži odredbu kojom se državi nameće obaveza da obezbeđuje uslove u kojima svako može da živi od svog rada, a dostojanstven život od sopstvenog rada predstavlja i osnovnu svrhu prava na rad.[536]

Oblast radnog prava regulisana je prvenstveno Zakonom o radu (ZoR)[537] i Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.[538] Opštim kolektivnim ugovorom[539] detaljnije su uređeni odnosi između poslodavca i zaposlenih. Opšti kolektivni ugovor je prestao da važi maja 2011. godine, što zapravo znači da se od 18. maja 2011. godine u ostvarivanju prava, obaveza i odgovornosti iz radnog odnosa primenjuje Zakon o radu, drugi propisi, poseban kolektivni ugovor u grani,

533 Odluka Komiteta ministara Saveta Evrope: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016806c5177.

534 *Sl. glasnik RS*, 108/16.

535 Do sada je usvojeno 77 Konvencija MOR.

536 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.

537 *Sl. glasnik RS,* 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

538 *Sl. glasnik RS,* 36/09, 88/10 i 38/15.

539 *Sl. glasnik RS*, 50/08, 104/08 – Aneks I i 8/09 – Aneks II.

odnosno delatnosti u kojoj posluje poslodavac (ako je zaključen), opšti akt (kolektivni ugovor kod poslodavca ili pravilnik o radu), odnosno ugovor o radu. U maju 2011. godine doneta je Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020.[540]

Posebno značajan dokument za oblast rada i zapošljavanja predstavlja Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU (ESRP),[541] koji je Vlada Srbije izradila na poziv Evropske komisije, a na osnovu Strategije proširenja Evropske unije 2013–2014. predviđene za sve zemlje u procesu pristupanja. Primena ESRP predviđena je kao strateški proces, strukturiran po modelu Strategije „Evropa 2020" koju primenjuju države članice i koji će pratiti proces evropskih integracija kao glavni mehanizam za dijalog o prioritetima Republike Srbije u oblasti socijalne politike i zapošljavanja u procesu pristupanja EU.

Proces izrade ESRP u Republici Srbiji zvanično je započet u septembru 2013. godine i usvojen je od strane Vlade Republike Srbije u maju 2016. godine. Ceo proces izrade bio je otvoren i svi nacionalni partneri su u više navrata bili konsultovani i pozvani da se aktivno uključe u izradu ovog dokumenta, kako bi se osigurali njegov kvalitet i reprezentativnost i podrška svih društvenih aktera i socijalnih partnera. Evropska komisija prati proces primene ovog programa na godišnjem nivou kroz godišnje izveštaje o napretku i kroz tematske sastanke i konferencije.

Program obuhvata pre svega tržište rada i zapošljavanje, ljudski kapital i veštine, kao i socijalno uključivanje i socijalnu zaštitu, kao i izazove u sistemu penzija i zdravstvene zaštite. Posebno težište stavljeno je na zapošljavanju mladih, zbog izuzetno visoke stope nezaposlenosti ove populacije.

Evropski komitet za socijalna prava usvojio je u decembru 2015. godine četvrti periodični izveštaj o primeni Revidirane evropske socijalne povelje za period od 2010–2013. godine.[542] Izveštaj se odnosi na primenu odredaba o pravima dece i omladine na zaštitu (čl. 7), pravu zaposlenih žena na zaštitu materinstva (čl. 8), pravu porodice na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu (čl. 16), pravu dece i omladine na socijalnu, zakonsku i ekonomsku zaštitu (čl. 17) i pravu radnika migranata i njihovih porodica na zaštitu i pomoć (čl. 19). Od 28 preuzetih obaveza Komitet je utvrdio da je u šest obaveza Srbija prekršila Povelju. Za 14 obaveza, Komitet je zahtevao dodatna pojašnjenja, i odložio donošenje zaključka zbog nepotpunih informacija, a za osam je konstatovao da je država ispunila obaveze.[543]

Prema Izveštaju Evropske komisije za 2016. godinu[544] Srbija je umereno pripremljena kada je reč o socijalnoj politici i zapošljavanju. Određeni napredak

540 *Sl. glasnik RS,* 37/11.

541 Vidi http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/3313-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu– pristupanja-evropskoj-uniji-peti-nacrt-%E2%80%93.

542 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng#{„ESCStateParty":[„SRB"]}.

543 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng#{„ESCDcType":[„CON"],"ESCStateParty":[„SRB"]}.

544 Vidi: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_16_eng.pdf.

je postignut u pogledu politike zapošljavanja, inkluzije Roma, nediskriminacije i jednakosti između žena i muškaraca. Usvajanje prvog programa reforme politike zapošljavanja i socijalne politike predstavljao je važan korak Srbije u prevazilaženju političkih izazova u zapošljavanju i socijalnoj politici, koji međutim i dalje mogu biti pod uticajem oskudnih javnih finansija i ograničenim institucionalnim kapacitetima. U narednom periodu, ističu se tri ključne preporuke za oblast zapošljavanja i socijalne politike. Državi je preporučeno da obezbedi finansijska i institucionalna sredstva za zapošljavanje i socijalnu politiku u cilju sistemskog poboljšanja položaja mladih i dugoročno nezaposlenih lica, da poveća efikasnost socijalnih davanja za građane koji žive ispod granice siromaštva i da uloži napore da se osnaži bipartitni i tripartitni socijalni dijalog na svim nivoima, uključujući i konsultacije o nacrtu zakona.

13.2. Zakon o radu

Izmene i dopune Zakona o radu iz 2005. godine usvojene su jula 2014. godine u hitnom postupku.[545] Izmene su usvojene bez ozbiljne javne rasprave a Vlada je kao razlog hitnosti navela to što se zakonskim rešenjima uređuju pitanja od značaja za socijalno-ekonomski status zaposlenih, obezbeđuje pravni okvir za veće zapošljavanje i investiranje u privredu, a imajući u vidu tadašnje ekonomsko stanje u privredi i državi, posebno zbog poplava i klizišta maja 2014. godine.[546] Kao dodatni razlog hitnog postupka usvajanja izmena i dopuna ZoR navedeno je da se predloženim zakonom obezbeđuje izvršavanje obaveza prema međunarodnim finansijskim organizacijama, usklađivanje sa propisima EU, u skladu sa obavezama preuzetim Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.[547]

Dve godine od usvajanja izmena Zakona o radu u stručnoj javnosti i među predstavnicima nekih sindikata i dalje je prisutan utisak da izmenjene odredbe ostavljaju prostora za zloupotrebe od strane poslodavaca i da neke od njih ugrožavaju prava zaposlenih.[548]

Za punu primenu Zakona o radu bila je neophodna dodatna razrada pojedinih odredbi ali je ona u postupku usvajanja zakona izostala. Ministarstvo rada davalo je mišljenja za primenu pojedinih odredbi ali mišljenje državne uprave se

545 Više o promenama u *Izveštaj 2014*, III.13.2.

546 Obrazloženje uz tekst zakona.

547 Vidi: http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/480492/Obrazlozenje-Izmene-Zakona-o-radu-doprinece-smanjenju-rada-na-crno.

548 Vidi: http://rs.n1info.com/a168796/Biznis/Efekti-zakona-o-radu.html; http://pescanik.net/paralelni-svetovi-zakona-o-radu/. Vidi i: M. Reljanović, B. Ružić, A. Petrović, *Analiza efekata primene dopuna i izmena Zakona o radu*, Fondacija Centar za demokratiju. Beograd, 2016. Dostupno na: http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-analiza-efekata-primene-izmena-i-dopuna-zakona-o-radu.pdf.

ne može smatrati pravno obavezujućim prema članu 80, stav 2 Zakona o državnoj upravi.[549]

Ustavni sud je na svojoj 20. sednici održanoj 17. novembra 2016. godine utvrdio da odredba člana 179, stav 3, tačka 5 Zakona o radu nije u saglasnosti sa Ustavom.[550] Ova odredba predviđala je mogućnost poslodavca da otkaže ugovor o radu zaposlenom koji ne poštuje radnu disciplinu, i to ako njegovo ponašanje predstavlja radnju izvršenja krivičnog dela učinjenog na radu i u vezi sa radom, nezavisno od toga da li je protiv zaposlenog pokrenut krivični postupak za krivično delo. Tumačenje ovako postavljene odredbe predviđalo je ovlašćenje poslodavca da samostalno utvrđuje postojanje bića krivičnog dela u ponašanju zaposlenog, kao uslov za otkaz ugovora o radu, što je u suprotnosti sa članom 34 Ustava Republike Srbije, koji predviđa da se svako smatra nevinim za krivično delo dok se njegova krivica ne utvrdi pravnosnažnom odlukom suda.[551]

Ako se ima u vidu da evropsko radno zakonodavstvo štiti prava radnika u slučaju kolektivnog viška, stečajeva, preseljenja poslovanja, prava radnika da budu informisani i konsultovani o pitanjima koja se odnose na njihov rad, pravilima koja se odnose na radno vreme i bezbednost na radu, pitanjima zaštite zdravlja, može se zaključiti da Izmene i dopune Zakona o radu nisu dovele do usklađivanja sa ciljevima evropskog radnog zakonodavstva.[552] Evropska unija podstiče socijalni dijalog između predstavnika radnika i poslodavaca u svrhu zaštite radnika, ali i povećanja konkurentnosti. EU zabranjuje diskriminaciju po osnovu pola, rase, etničkog porekla, invaliditeta, seksualne orijentacije, starosti, vere ili uverenja. Takođe, EU se nizom efikasnih mera bori protiv neformalnog rada (rada „na crno“), kako bi se omogućilo da sva radna snaga na teritoriji EU uživa jednaka prava i slobode.[553]

Zaključak Evropske komisije iz Izveštaja o skriningu za Poglavlje 19 je da Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore o ovom poglavlju, i da je to razlog da se ne daje preporuka za otvaranje pristupnih pregovora o Poglavlju 19, pa smatra da ovo poglavlje treba da bude otvoreno kada se ispuni zadato merilo – Akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina EU i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u svim oblastima na koje se odnosi poglavlje o socijalnoj politici i zapošljavanju. Dodaje se i to da se očekuje da se do kraja 2016. godine usvoji novi zakon o radu.[554]

549 *Sl. glasnik RS,* 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

550 Vidi: predmet IUz-424/2014.

551 U članu 34 Ustava RS predviđa se pravo na pravnu sigurnost u kaznenom pravu, Vidi: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf.

552 Vidi: Reljanović, M., Ružić, B., Petrović, A., *Analiza efekata primene dopuna i izmena Zakona o radu*, Fondacija Centar za demokratiju. Beograd, 2016.

553 Vidi: http://www.eu.me/mn/19/item/64-poglavlje-19-socijalna-politika-i-zaposljavanje pristupljeno: 18. oktobra 2016.

554 Izveštaj o skriningu za Poglavlje 19, vidi: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/screening-reports/screening_report_ch_19_serbia.pdf.

13.3. Zaposlenost u Srbiji

Prema Anketi o radnoj snazi Republičkog zavoda za statistiku za treći kvartalni period[555] broj zaposlenih je u novembru 2016. godine iznosio 2.022.788 lica, u odnosu na 7,14 miliona ukupne populacije, a od toga je 619.601 bilo zaposleno u javnom sektoru. Nezaposlenost je iznosila 13,8%, i to 12,6% za muško i 15,2% za žensko stanovništvo. Ova stopa najveća je u regionu južne i istočne Srbije i regionu Šumadije i zapadne Srbije (14,2%), zatim sledi region Vojvodine (13,5%), dok je nezaposlenost najmanja u beogradskom regionu (13,3%). Ako se tako posmatra, nezaposlenost je smanjena za samo 2,8 odsto u odnosu na isti kvartalni period 2015. godine.

Imajući u vidu podatke za drugi kvartalni period, u metodološkim objašnjenjima stoje dve napomene: da su u ovaj broj uključena samo neka mala preduzeća kao i da nisu uključeni zaposleni kod preduzetnika, niti zaposleni u Ministarstvu odbrane i Ministarstvu unutrašnjih poslova. To zapravo znači da je realni broj nešto veći od navedenog. Druga napomena je da je u pitanju broj koji se odnosi na lica koja su u radnom odnosu, bez obzira da li rade sa punim, nepunim ili skraćenim radnim vremenom, na određeno ili neodređeno vreme. Ovaj broj je dakle ogoljeno stanje zaposlenosti u Republici Srbiji, a stanje je takvo da je tek oko 22 odsto radno sposobnog stanovništva (to jest, oko 14 odsto ukupnog stanovništva) zaposleno. Na jedno zaposleno lice, dolaze gotovo četiri radno sposobna lica koja nemaju posao, rade u crnoj ili sivoj zoni, ili su angažovani van radnog odnosa. Iz istog saopštenja se može videti i da javni neproizvodni sektor učestvuje u ukupnom broju zaposlenih sa oko 360.000, odnosno 36 odsto, gledajući samo institucije državne uprave, socijalnog osiguranja, zdravstva i obrazovanja. Samo u javnim preduzećima radi više od 100.000 ljudi što praktično znači da je država bez ikakve sumnje poslodavac za većinu ljudi koji se nalaze u radnom odnosu.[556]

Republički zavod za statistiku dao je objašnjenje izmenjene metodologije izrade Ankete o radnoj snazi, pri čemu se navodi da se od početka 2016. godine primenjuje novi sistem ocenjivanja, čime je onemogućena uporedivost podataka sa prethodnim godinama.[557] Radi obezbeđivanja uporedivosti podataka za 2014. i 2015. godinu sa podacima za period koji sledi, novi sistem ocenjivanja je primenjen i na podacima iz 2014. i 2015. godine (revidirani rezultati).[558] Prema tome, stopa

555 Vidi: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/37/71/zp22122016.pdf.

556 Tekst preuzet sa sajta www.pescanik.net, Mario Reljanović, „Minimalna cena dostojanstva“, vidi ceo tekst na: http://pescanik.net/minimalna-cena-dostojanstva/.

557 Prilikom izračunavanja pondera (težinskih faktora), kojima se uzorak ekspandira na celu populaciju, pored distribucije stanovništva po polu i petogodištima starosti, uzeta je u obzir i distribucija domaćinstava prema broju članova, uz uslov da su ponderi jednaki za sva lica koja pripadaju istom domaćinstvu, kao i za samo to domaćinstvo, što obezbeđuje konzistentne ocene na bazi domaćinstava i na bazi lica.

558 Vidi: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/MethodologyHelp.aspx?IndicatorID=24000200IND01&sAreas=false.

aktivnosti je procenat aktivnog stanovništva izabranog uzrasta od ukupnog stanovništva istog uzrasta. Stopa zaposlenosti predstavlja procenat zaposlenog stanovništva izabranog uzrasta od ukupnog stanovništva istog uzrasta. Stopa nezaposlenosti je procenat nezaposlenog stanovništva izabranog uzrasta od ukupnog broja aktivnog stanovništva istog uzrasta. Stopa neaktivnosti predstavlja procenat neaktivnog stanovništva izabranog uzrasta u ukupnom stanovništvu istog uzrasta.

Podaci takođe pokazuju da anketna stopa zaposlenosti za treći kvartal 2016. godine iznosi 46,8 odsto, a u poređenju sa revidiranim podacima za isti period 2015. godine, ova stopa je iznosila 43,4 odsto, pa se može zaključiti da se za godinu dana zaposlenost uvećala za samo 3,4 odsto. Poredeći procente koji iskazuju zaposlenost, odnosno nezaposlenost, uočava se određena nelogičnost, zbog razlike od 0,6 odsto. Podaci takođe pokazuju da anketna stopa zaposlenosti za treći kvartal 2016. godine iznosi 54,3 odsto (za stanovništvo uzrasta od 15 do 64 godine). Prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje u istom izveštajnom periodu za 2015. godinu, ukupan broj nezaposlenih lica na evidenciji je iznosio 717.324, dok u 2016. godini u istom periodu ovaj broj iznosi ukupno 691.951 nezaposlenih lica.[559] To prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje predstavlja 3,5 odsto manje nezaposlenih lica na evidenciji, u odnosu na isti period prošle godine.

Ako se posmatra struktura nezaposlenosti, prema godinama starosti, učešće mladih do 30 godina starosti u registrovanoj nezaposlenosti iznosi 24,2 odsto, lica starijih od 50 godina 28,8 odsto, dok je učešće lica od 30 do 49 godina starosti 47 odsto. U odnosu na obrazovnu strukturu ukupan broj lica bez kvalifikacija i niskokvalifikovanih koja se nalaze na evidenciji NSZ iznosi 32,07 odsto, odnosno, blizu trećine ukupnog broja nezaposlenih. Najveće je učešće lica sa srednjim nivoom obrazovanja 52,64 odsto, dok je učešće lica sa višim i visokim obrazovanjem 15,26 odsto. Prema trajanju nezaposlenosti, duže od 12 meseci posao traži 469.972 lica, ili 68,4 odsto.[560]

Međutim, dubok je jaz između onoga što prosečni građanin podrazumeva pod pojmom zaposlenog i onoga što statistika pod tim pojmom podrazumeva, imajući u vidu metodologiju MOR, koju primenjuje Republički zavod za statistiku, za statističko prikazivanje zaposlenosti odnosno nezaposlenosti u Srbiji. Naime, kada se radi Anketa o radnoj snazi, uzima se za uzorak 11.900 anketiranih domaćinstava u Srbiji, ali je upitno na koji način se vrši selekcija tih domaćinstava, koja se smatraju slučajnim uzorkom. Uz to, zaposlenim se smatra svako lice koje je u posmatranoj nedelji, za koju se radi anketa, na bilo koji način bilo angažovano jedan radni sat. Dakle, ne uzima se u obzir činjenica ostvarivanja zarada, dok se uzima u obzir svako ko radi formalno, neformalno, po nekom ugovoru ili bez bilo kakvog pravnog osnova, bilo da je to lice plaćeno u novcu ili naturi. Među zaposlene se ubrajaju i lica koja pomažu u

559 Vidi: http://www.nsz.gov.rs/live/info/vesti/stopa_nezaposlenosti_smanjena_na_13_8_odsto.cid32683.

560 Vidi: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/6/6553_bilten_nsz_10_2016_-_broj_170.pdf.

poljoprivrednom gazdinstvu, lica na odmoru, bolovanju, neplaćenom odsustvu, kao i lica koja rade na crno ili nisu primila zaradu po nekoliko meseci.

S druge strane, statistika neće prepoznati nezaposlenog samo po osnovu činjenice da je to bilo koje lice bez posla i primanja. Nezaposleno lice je po pomenutoj metodologiji lice koje je radno sposobno (između 15 i 65 godina starosti) i aktivno traži zaposlenje. „Aktivno" znači da je prijavljeno na evidenciju NSZ i da se savetniku NSZ javlja u određenim intervalima, tačno određenog dana u mesecu. Ova lica, da bi zadržala svoj status ne mogu se javljati NSZ ni ranije ni kasnije od predviđenog datuma, u suprotnom brišu se sa evidencije NSZ i gube status nezaposlenog lica, a samim tim i broj nezaposlenih lica opada. Predstava o kretanjima na tržištu rada koja se ovakvom metodologijom oslikava je mnogo bolja od stvarnosti, a analize i izjave zvaničnika koje uporno govore o opadanju nezaposlenosti i povećanju zaposlenosti na osnovu ovih statistika, mogu se protumačiti kao zloupotreba statistika u političke svrhe.[561]

U prilog nelogičnosti posmatranih statističkih podataka govori i Kvartalni monitor ekonomskih trendova u Srbiji, objavljen od strane Fondacije za razvoj ekonomske nauke (FREN).[562] Tako je, imajući u vidu ankete o radnoj snazi K2 2012. do K2 2016. godine, stopa nezaposlenosti pala čak 45 odsto. FREN dovodi u pitanje kredibilitet podataka o zaposlenosti, jer su ukupni trendovi zaposlenosti/nezaposlenosti značajno odstupili od ostalih makroekonomskih kretanja. Navodi se da je, ako su podaci tačni, produktivnost privrede Srbije pala za 15 odsto u protekle četiri godine (samo u odnosu na prethodnu 4,4 odsto). Uz to, rast realnih zarada u privatnom sektoru i snažan rast izvoza ukazuju na to da produktivnost privrede Srbije raste, što opet dovodi u sumnju podatke o zaposlenosti.

U Izveštaju EK za 2016. godinu konstatovano je da su se ukupne performanse tržišta rada neznatno popravile, a da je veći pritisak na tržište rada rezultat mera fiskalne konsolidacije i restruktuiranja državnih preduzeća. Po mišljenju Komisije uključivanje na tržište rada lica koja su postala tehnološki višak i dugoročno nezaposlenih ostaje ključni izazov za državu. Izdvajanja za aktivne politike zapošljavanja ostala su na istom nivou u 2016. godini. Iako su svi regioni pokazali poboljšanje prema indikatorima tržišta rada, regionalne neravnoteže kada je reč o zapošljavanju i dalje postoje. Romi, a posebno žene su najviše diskriminisane na tržištu rada, dok druge ugrožene grupe uključuju osobe sa invaliditetom i osobe sa niskim kvalifikacijama koji su dugoročno nezaposleni. Pozitivno je ocenjeno usvajanje programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u pravcu razvoja ovih politika na osnovu unapred predviđenih indikatora, revizija Nacionalne strategije zapošljavanja 2010–2020. i aktivnost ovlašćenih privatnih agencija za zapošljavanje na tržištu rada.[563]

561 Kao izvor je poslužio tekst sa internet sajta www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, docent na Pravnom fakultetu Univerziteta Union i sekretar Pravne klinike za radno pravo, 15. april 2015. godine, više na: http://pescanik.net/svi-smo-mi-pomalo-zaposleni/.

562 Dostupno na: http://www.fren.org.rs/sites/default/files/qm/Prezentacija%20QM46.pdf.

563 Preuzeto iz Izveštaja EK za 2016.

13.3.1. Zapošljavanje mladih

Izveštaj EK bavi se i pitanjem zapošljavanja mladih jer je stopa nezaposlenosti mlade populacije i dalje veoma visoka (43,2% u 2015. godini), pa se konstatuje da ovo pitanje predstavlja ključni izazov za državu, posebno kada se ima u vidu da su izdvajanja za aktivne politike na tržištu rada u 2016. ostala na istom nivou kao u 2015. godini.

Prema Anketi o radnoj snazi Republičkog zavoda za statistiku, podaci za treći kvartalni period pokazuju da je stopa nezaposlenosti mladih uzrasta od 15–24 godine 28,5 odsto, a da je zaposlenost iste kategorije stanovništva 22,5 odsto. Neaktivnost mladih u istom periodu iznosi 68,5 odsto, dok je stopa aktivnosti 31,3 odsto.[564]

Srbija je rangirana kao šesta u odnosu na zemlje sa najvećom stopom nezaposlenosti mladih, prema *Trading Economics list*. Prema ovim podacima nezaposlenost mladih je iznosila 38,1 odsto u julu 2016. godine.[565]

Prema istraživanju o potrebama mladih u 2016. godini,[566] koje je sprovelo Ministarstvo omladine i sporta, 26,9% ispitanih smatra da je trenutno najveći problem mladih (od 15 do 30 godina) u Srbiji nezaposlenost i ekonomska situacija. Samo 60% mladih opisuje svoju ekonomsku situaciju u domaćinstvu kao prosečnu, 21,6% je percipira kao dobru, a 15% kao lošu. Više od polovine mladih se izjašnjava kao nezaposleno, nasuprot 43% onih koji ostvaruju zaradu po bilo kom osnovu, među kojima su brojniji muškarci i mladi iz gradskih sredina. Puno radno vreme radi 81,8% mladih, povremeno je zaposleno 8,2% ispitanih, 5,7% radi skraćeno, dok 4,3% mladih radi duže od 8 sati dnevno. U poređenju sa stanjem u 2015. godini kada je bilo 79.4% mladih zaposlenih sa punim radnim vremenom u 2016. ih ima manje – 74%. Samo 61% mladih koji su zaposleni smatra da posao koji trenutno obavljaju odgovara njihovim kvalifikacijama.

Četvrtina nezaposlenih je odgovorila da su prijavljeni na evidenciji NSZ. Najveći broj nezaposlenih izdržavaju drugi članovi porodice (91,2%), dok je za 4% glavni izvor prihoda ušteđevina, a manje od 3% navodili su da žive od stipendije, porodične penzije ili socijalne pomoći. Mladi ne vide ni perspektivu za pokretanje sopstvenog biznisa jer se samo 40% izjašnjava da je spremno da pokuša dok 33% mladih navodi da ne bi želeli da otpočnu samostalni posao, a kao glavni razlog navode nedostatak finansija za pokretanje privatnog posla. Više od polovine ispitanika smatra da su neadekvatno plaćeni poslovi najveći uzrok neaktivnosti mladih nezaposlenih, dok 36% misli da je razlog neaktivnosti uverenje da se posao dobija samo preko veze.

Kada se stope nezaposlenosti posmatraju prema nivoima obrazovanja mladih, najviša stopa nezaposlenosti je među mladima koji imaju samo osnovno obra-

564 Vidi: http://webrzs.stat.gov.rs/.

565 Vidi: http://www.tradingeconomics.com/serbia/youth-unemployment-rate.

566 Vidi: http://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/files/Dokumenta/Omladina/istrazivanja/istrazivanje%202016/Istrazivanje%20polozaja%20i%20potreba%20mladih%20teren%20decembar%202016.pdf.

zovanje (40,7%), zatim su mladi sa fakultetskom diplomom (32,9%), dok je stopa nezaposlenosti mladih sa srednjim obrazovanjem 29,9%. Problem dugotrajne nezaposlenosti mladih u Srbiji je veoma ozbiljan, jer više od polovine mladih ljudi (50.9 %) traži posao duže od godinu dana. Dugotrajna nezaposlenost posebno nepovoljno utiče na mlade i njihov položaj na tržištu rada, jer često dovodi do opadanja nivoa veština i do obeshrabrenosti među mladima.[567]

Ovakvo stanje dovelo je do toga da veliki broj mladih i visokoobrazovanih odlaze iz Srbije, a oni kao glavni razlog za donošenje takve odluke navode nemogućnost da pronađu posao. Prošle godine je u države članice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) emigrirao rekordan broj ljudi – 58.000, među kojima je oko 9.000 sa fakultetskom diplomom i višim naučnim i stručnim zvanjima.[568]

Svetski ekonomski forum u svom Globalnom izveštaju o konkurentnosti za 2016/17 Srbiju svrstava na 137 mesto od 138 zemalja po mogućnosti da zadrži talente. Srbija je prema ovom izveštaju od 1990. godine do danas izgubila oko 12 milijardi evra zahvaljujući odlasku školovanih kadrova, posebno naučnika i inženjera.[569]

13.4. Pravo na pomoć prilikom zapošljavanja i za slučaj nezaposlenosti

Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti[570] uređuje se rad Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ), Dugoročan okvir za kreiranje politike zapošljavanja predstavlja Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020, koja se na godišnjem nivou operacionalizuje donošenjem i sprovođenjem Nacionalnog akcionog plana.

U Nacionalnoj strategiji zapošljavanja za period 2011–2020. u posebno osetljive odnosno ranjive grupe na tržištu rada Republike Srbije spadaju sledeće grupe stanovništva radnog uzrasta: Romi, izbeglice i interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom, ruralno stanovništvo (posebno ruralno stanovništvo koje ne poseduje zemlju i ruralno stanovništvo u jugoistočnoj Srbiji), neobrazovane osobe, kao i žene, mladi (15–24 godine starosti) i starija lica (50–64 godine), ali i dugoročno nezaposleni, samohrani roditelji, korisnici novčane socijalne pomoći, deca bez roditeljskog staranja, žrtve trgovine ljudima i sl.[571]

567 Dragana Marjanović, „Tranzicija mladih žena i muškaraca na tržištu rada Republike Srbije“, Međunarodna organizacija rada, Ženeva, 2016. Dostupno na: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_488799.pdf.

568 Vidi: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:549798-Nezaposlenost-i-nesigurnost-glavni-razlozi-odlaska-mladih-iz-Srbije.

569 Vidi: https://www.yahoo.com/news/balkan-youngsters-emigrate-en-masse-better-prospects-062328437.html.

570 *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10 i 38/15.

571 *Sl. glasnik RS*, 37/11.

Posebne mere predviđene su i Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja za 2016. godinu (NAPZ).[572] U skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i nacionalnim akcionim planovima zapošljavanja, u opštinama se usvajaju lokalni akcioni planovi zapošljavanja kojima se definišu lokalni prioriteti i ciljevi politike zapošljavanja i sprovode mere aktivne politike zapošljavanja na lokalnom nivou.

Prema NAPZ za 2016. godinu teže zapošljiva lica koja imaju prioritet uključivanja u mere aktivne politike su nezaposleni mladi do 30 godina života, višak zaposlenih i nezaposlena lica starija od 50 godina, nezaposleni bez kvalifikacija, niskokvalifikovani i dugoročno nezaposleni, osobe sa invaliditetom i Romi. U sklopu napora da se podstakne aktivacija radno sposobnih korisnika novčane socijalne pomoći, ovoj kategoriji lica takođe se posvećuje posebna pažnja. Prema istom dokumentu u programe i mere aktivne politike zapošljavanja potrebno je uključivati i ostala teže zapošljiva lica i posebno osetljive kategorije nezaposlenih kao što su: žene, ruralno stanovništvo, izbegla i raseljena lica, povratnici prema sporazumu o readmisiji, deca bez roditeljskog staranja, žrtve porodičnog nasilja i trgovine ljudima, samohrani roditelji, supružnici iz porodice u kojoj su oba supružnika nezaposlena, roditelji dece sa smetnjama u razvoju i sl. na način kojim se omogućava njihova integracija na tržište rada i poboljšanje kvaliteta života.

Za aktivne mere zapošljavanja u 2016. godini iz budžeta je izdvojeno 3,35 milijardi dinara, od toga 2,8 milijardi dinara za aktivne mere, i 550 miliona za zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Početkom 2016. godine plan je bio da se u mere aktivne politike zapošljavanja uključi 131.000 lica, a da se zaposli 40.918 sa evidencije NSZ.

U 2016. godini povećane su nadoknade za javne radove, a produženo je i njihovo trajanje, pa je planirano da radovi umesto tri, traju četiri meseca. S druge strane, izmenjen je pravilnik o izboru na javne radove, pri čemu je prepušteno poslodavcu da odlučuje kog nezaposlenog će angažovati putem ove mere. Takvo rešenje omogućava da ovom merom ne budu obuhvaćena nezaposlena lica za koja postoji realna potreba da se angažuju putem javnih radova, čime se funkcija ove mere u izvesnom obimu obesmišljava.

Uvedena je i pozitivna mera tako što je povećan iznos subvencija za poslodavca koji je zaposlio radno sposobnog korisnika novčane socijalne pomoći, sa 10.000 na 15.000 dinara.

I tokom 2016. godine nastavljeno je sa subvencionisanjem stranih investitora, na uštrb domaće privrede. Veliko nezadovoljstvo izazvala je preporuka Saveta za ekonomski razvoj[573] da se dodele podsticajna sredstva za ulaganja šest kompanija, među kojima je 5 fabrika po unutrašnjosti zemlje i engleska softverska kompanija

572 *Sl. glasnik RS*, 82/15.

573 Sastav saveta definisan je Zakonom o ulaganjima, *Sl. glasnik RS*, 89/15. U Savetu su ministar privrede, ministar finansija, ministar rada i zapošljavanja, predsednik Privredne komore Srbije i direktor Razvojne agencije Srbije.

Endava, koja je prošle godine na tržište Srbije ušla kupovinom jedne od najvećih domaćih softverskih kompanija PS *Techa*. Iznos predviđene subvencije za ovu stranu IT kompaniju je 1.6 miliona evra, čime se ona favorizuje a domaći privrednici koji posluju u oblasti IT sektora stavljaju u nepovoljniji položaj. Zaposleni u domaćim IT kompanijama su pokrenuli potpisivanje peticije zbog postupka države kojim se favorizuje strana kompanija i nagrađuje se za zapošljavanje na tržištu rada na kome svakako nema dovoljno kadra za kompanije koje već posluju iz Srbije. Prema mišljenju potpisnika peticije ova odluka neće uticati na povećanje zaposlenosti pošto će ionako deficitarna radna snaga u Srbiji preći iz drugih firmi u tu kompaniju, a čitav profit otići u Veliku Britaniju.[574]

Trenutno je najveći izazov za IT sektor i kompanije koje posluju u tom sektoru, zapošljavanje stručnog kadra, kog trenutno nema dovoljno da zadovolji sve potrebe ovog sektora. Ovo potvrđuje i procena Ekonomskog instituta, koja kaže da bi u Srbiji moglo da se zaposli čak 30.000 ljudi u ovoj industriji, kada bi imali potrebne kvalifikacije. Država na pomenuti način daje ogroman podstrek jednoj velikoj stranoj kompaniji da može da lakše zapošljava srpske radnike — tako što će novcem od ove subvencije moći da im daje bolje radne uslove, bilo da su u pitanju plate, radno okruženje ili druge beneficije. Tehnički, dajemo prednost jednoj firmi u odnosu na sve druge, i pritom — firmi u stranom vlasništvu.[575]

U javnosti se već nekoliko godina postavlja pitanje efikasnosti subvencija koje se dodeljuju stranim kompanijama. U toku 2016. godine bilo je dosta izveštaja o tome da se subvencije dodeljuju stranim investitorima koje ne ispunjavaju ugovorne obaveze i ne zapošljavaju onoliki broj radnika koliko u javnim nastupima predstavnici vlasti na republičkom ili lokalnom nivou saopštavaju. Tako je recimo, prema dostupnim informacijama ugovorima sa oko trideset stranih kompanija dogovoreno otvaranje 20.767 radnih mesta, a do sada je realizovano samo 11.000.[576]

Pored NSZ poslove zapošljavanja obavljaju i privatne agencije za zapošljavanje u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

Položaj zaposlenih kod „lizing agencija“ još jedna je od nedorečenih odredbi ZoR. Mada je obrazovana radna grupa za rad na tekstu zakona kojim bi se regulisalo ustupanje zaposlenih od strane agencija, čiji se rezultati očekuju tokom 2017. godine, činjenica je da je ovo pitanje moglo biti regulisano znatno ranije, i to pre svega uvođenjem posebnog poglavlja u Zakon o radu prilikom izmena i dopuna 2014. godine. Deregulisanje statusa zaposlenih koji se zapošljavaju kod agencija za ustupanje zaposlenih, a onda bivaju prosleđeni poslodavcu korisniku kod kojih faktički obavljaju posao, nikako se ne može smatrati pozitivnim razvojem prava zaposlenih, niti saglasnim Zakonom o radu.

574 Saopštenje i peticija dostupno na: http://startit.rs/ministarstvo-privrede-subvencije-it-srbija/.

575 *Ibid*.

576 Ovo su podaci koje je portal *Istinomer* dobio od Centralnog registra za obavezno socijalno osiguranje. Vidi više na: http://www.istinomer.rs/ocena/3619/Strani-investitori-za-dve-godine-zaposlili-150-hiljada-ljudi.

Zakonski osnov za bavljenje ovakvom delatnošću od strane agencija ne postoji. Konvencija 181 MOR o privatnim agencijama za zapošljavanje ne daje takav osnov. Naprotiv, u samom tekstu Konvencije se izričito naglašava da se njene odredbe neće direktno primenjivati već se moraju razraditi zakonom što nije slučaj u pravnom poretku Srbije. Tako je ova delatnost regulisana Uredbom o klasifikaciji delatnosti koju je Vlada donela još 2010. godine, koja sadrži niz protivrečnih odredbi.[577]

Zbog toga je prostor za zloupotrebe veliki, pa se dešava da u različitim javnim preduzećima ustupljeni radnici obavljaju poslove koji su utvrđeni pravilnicima o sistematizaciji poslova kao stalni, i to za višestruko nižu zaradu od one koju imaju zaposleni u radnom odnosu kod istog poslodavca, obavljajući iste poslove. Primera kršenja prava zaposlenih ima dosta, pa je tako nezvanična praksa da se zaposlenom koji se povredi na radu kod poslodavca korisnika otkaže ugovor o radu pre isteka vremena na koje je zasnovan, umesto da agencija kao poslodavac i poslodavac korisnik kao neko ko je odgovoran za bezbednost zaposlenog, snose zakonske posledice predviđene za ovakve situacije.[578]

Reč je o kompleksnom pravnom problemu koje će sudovi morati da rešavaju u praksi u svakom slučaju ponaosob, dok ne stupi na snagu zakon kojim će odgovornosti agencije i poslodavca korisnika biti detaljno uređeni.[579]

Na nivou EU je usvojena Direktiva 2008/104/EC o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje[580] koja ima za cilj uspostavljanje zaštite radnika zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje. Budući da sve države članice ne mogu u potpunosti istovetno urediti ovaj vid angažovanja svojim nacionalnim zakonodavstvom, Direktivom se ustanovljavaju minimumi standarda zaštite zaposlenih angažovanih privremeno preko privatnih agencija za zapošljavanje. Postojanje ove Direktive je razlog više da Republika Srbija u svoje nacionalno zakonodavstvo unese efikasno pravno regulisanje rada pomenutih agencija.

13.5. Prava radnika u vezi sa prestankom radnog odnosa

Zakon o radu sadrži jedan broj nedorečenih odredbi koje se odnose na disciplinske mere i postupak njihovog izricanja. Odredbe o disciplinskim merama predviđene su u delu o otkazu ugovora o radu od strane poslodavca, a odredbe o disciplinskom postupku ne postoje. Dodatno se stvara zabuna sa članom 179a kojim se uređuju mere za nepoštovanje radne discipline, odnosno povredu radnih obaveza. Ovom odredbom može se stvoriti neizvesnost pošto je moguće da zaposleni ne zna da li će mu poslodavac izreći meru otkaza ili neku od drugih mera. Zakonom o radu

577 Vidi: Reljanović, M., Ružić, B., Petrović, A., *Analiza efekata primene dopuna i izmena Zakona o radu*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2016.

578 Tekst preuzet internet sajta www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, „Dostojanstvo na lizing“, dostupan u celosti na: http://pescanik.net/dostojanstvo-na-lizing/.

579 *Ibid*.

580 Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX: 32008L0104.

predviđeno je da zaposleni mora odmah da se izjasni kada podnosi tužbu radi poništaja otkaza da li želi vraćanje na posao ili ne. Ako podnese tužbu po pravosnažnosti odluke o otkazu, tužba će biti odbačena.[581]

Zakon propisuje i posebnu zaštitu od otkaza ugovora o radu pojedinim kategorijama zaposlenih, i to za vreme trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta i odsustva radi posebne nege deteta (čl. 187). U ovu kategoriju Zakon stavlja i predstavnike zaposlenih za vreme obavljanja funkcije, ako predstavnik zaposlenih postupa u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu. Poslodavac je obavezan da snosi teret dokazivanja da do otkaza ugovora o radu zaposlenog nije došlo zbog aktivnosti u svojstvu predstavnika zaposlenih, članstva u sindikatu ili učešća u sindikalnim aktivnostima (čl. 188). Prema starom rešenju poslodavac nije mogao da stavi u nepovoljan položaj samo predstavnika zaposlenih a prema novom rešenju to se odnosi na sve zaposlene, ako je razlog njihov status ili aktivnost u svojstvu predstavnika zaposlenih, članstvo u sindikatu ili učešće u sindikalnim aktivnostima. Ovo rešenje je u skladu s Konvencijom MOR br. 135 o zaštitama i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzeću.[582]

Ono što je svakako mana izmenjenog ZoR je što je ukinuta hitnost postupka, tj. odredba kojom se propisuje da je radni spor hitan i da se mora okončati u roku od 6 meseci od dana pokretanja, tako da za radni spor sada važe odredbe koje se primenjuju na parnične postupke.[583] Na ovaj način se dodatno produbljuje nesigurnost zaposlenog u ishod spora i stvara se šira mogućnost za masovne predstavke povodom povrede prava na suđenje u razumnom roku. Možda bi brisanje odredbe kojom je predviđena hitnost postupka imalo smisla da u praksi adekvatno funkcioniše institut mirnog rešavanja radnih sporova.

13.6. Mobilnost radne snage

Prema Izveštaju EK za 2016. godini, u odnosu na obaveze iz Poglavlja 2 Srbija je umereno pripremljena u oblasti slobode kretanja radnika. Navodi se da je izvestan napredak ostvaren prvenstveno regulisanjem pristupa tržištu rada i preporučuje da država nastavi sa jačanjem kapaciteta ustanova socijalne sigurnosti. Pravilnik o sprovođenju Zakona o zapošljavanju stranaca iz 2014. godine usvojen je u novembru 2015. godine. Cilj je da se dodatno regulišu postupci za izdavanje radnih dozvola. Sprovođenje novog zakona je dovelo do toga da je više od 6.000 dozvola izdato u 2015. godini, u poređenju sa oko 3.000 u 2014. godini, uz smanjen broj pritužbi.[584]

581 Više o zaštiti radnika od otkaza ugovora o radu u *Izveštaj 2014,* III.13.5. i *Izveštaj 2015*, II.12.5.

582 *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.

583 Trenutno radni sporovi traju u proseku oko 4 godine.

584 Vidi: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdfn.

Zakon o zapošljavanju stranaca[585] stupio je na snagu decembra 2014. godine. Odredbe predviđene članovima 5 do 8 Zakona o zapošljavanju stranaca će se primenjivati od dana stupanja Republike Srbije u članstvo Evropske unije.

U prvim fazama primene novog Zakona o zapošljavanju stranaca došlo je do određenih poteškoća. Pre svega, da bi stranac dobio radnu dozvolu, prvo mora da dobije privremeni boravak za koji je po ovom osnovu, prema trenutnoj praksi Ministarstva unutrašnjih poslova, potrebno priložiti potpisan ugovor o radu, a sa druge strane, za važenje ugovora o radu neophodna je izdata dozvola za rad. Za pribavljanje ove dozvole se stoga prilaže nacrt ugovora o radu.

Poslodavci koji zapošljavaju strance ukazuju na komplikovan administrativni postupak za dobijanje radne dozvole. Neke situacije nisu jasno regulisane, posebno kada je reč o licima koja nameravaju da rade po ugovoru o delu ili nekom drugom osnovu koji ne predstavlja radni odnos.[586]

U Republici Srbiji je od momenta stupanja na snagu Zakona o zapošljavanju stranaca nemoguće izdati dozvolu za privremeni boravak duži od 90 dana strancu koji namerava da radi po osnovu ugovora o delu, jer ovaj zakon nije potpuno usklađen za Zakonom o strancima. Tim licima je stoga nemoguće odobriti privremeni boravak po ovom osnovu, dok ne bude usvojen podzakonski akt kojim će se ovo pitanje detaljnije urediti. Trenutno ne postoji podzakonski akt koji reguliše koji se to oblici zapošljavanja i delatnosti uzimaju u obzir kada je reč o odobrenju privremenog boravka, već MUP, odnosno Uprava granične policije (Odeljenje za strance) o ovome odlučuje diskreciono.

13.7. Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih

U slučaju da zaposleni smatra da mu je neko pravo na osnovu radnog odnosa uskraćeno ili povređeno, može se obratiti inspekciji rada koja vrši nadzor nad primenom ZoR (čl. 268–272), pokrenuti spor pred nadležnim sudom (čl. 195) ili može, zajedno sa poslodavcem, da iznese sporna pitanja pred arbitražu (čl. 194). Na rešavanje individualnih i kolektivnih radnih sporova primenjuju se i odredbe Zakona o mirnom rešavanju sporova.[587]

Prema Zakonu o radu (čl. 187 i 188) poslodavac ne može da otkaže ugovor o radu zaposlenom za vreme trudnoće, porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta. Takođe, poslodavac ne može da otkaže ugovor o radu, niti na drugi način da stavi u nepovoljan položaj zaposlenog zbog njegovog statusa ili aktivnosti u svojstvu predstavnika zaposlenih,

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

586 Više je bilo reči na stručnom skupu „Kako do dozvole za rad u Srbiji“, organizovanom od strane Privredne komore Srbije, vidi: http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/PKSpropisiINFO_april_2015.pdf.

587 *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.

članstva u sindikatu ili učešća u sindikalnim aktivnostima. U slučaju spora, teret dokazivanja da zaštićeno svojstvo nije bilo uzrok otkazivanja ugovora o radu je na poslodavcu.[588]

Međunarodna organizacija rada uspostavila je opšte principe i smernice za države članice u domenu rešavanja radnih sporova, kojima se pre svega promoviše kolektivno pregovaranje i rešavanje radnih sporova kroz pomoć strankama da sami u sporu nađu rešenje ili da se obrate arbitru za pomoć u rešavanju spora. Međutim, Republika Srbija nije ratifikovala sve konvencije i preporuke kojima bi u skladu sa međunarodnim standardima mogli da se rešavaju radni sporovi. Tako npr. nije ratifikovana Konvencija o kolektivnom pregovaranju 151 i 154, iako je važnost ovih konvencija istaknuta i u Dokumentu programa dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju 2013–2017.[589] Ovaj dokument ističe neophodnost da se socijalnim partnerima pomogne da delotvorno ostvare pravo na kolektivno pregovaranje i u privatnom i u javnom sektoru kroz primenu usklađenih struktura i mehanizama. Samo učešće svih može dati legitimnost procesu donošenja odluka.

Kada je reč o zakonskim odredbama o zaštiti prava zaposlenih ocena je data u Analizi efekata primene izmena i dopuna Zakona o radu gde se konstatuje da su usvojena rešenja izuzetno loša i da obeshrabruju zaposlene da zatraže zaštitu pred sudom.

Zakonom je predviđena mogućnost uspostavljanja arbitraže u slučaju otkaza ugovora o radu, što se može učiniti isključivo podnošenjem pisanog zahteva u roku od jednog dana od dana prijema rešenja o otkazu. Predviđena je arbitraža u slučaju kolektivnog spora, nastalog prilikom kolektivnog pregovaranja ili primene kolektivnog ugovora (čl. 254, 255 i 265).

Ova oblast je daleko detaljnije regulisana Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova. Ovaj zakon je međutim u praksi dao relativno slabe rezultate i najavljena je njegova izmena u narednom ciklusu noveliranja radnog zakonodavstva. Osnovna pitanja koja su sporna jesu primena načela dobrovoljnosti koja nije izvedena do kraja, nepostojanje dvostepenosti postupka što je sasvim neprihvatljivo sa stanovišta prava na pravni lek i pristupa pravdi, pogrešan odabir postupka arbitraže umesto medijacije – posredovanja za rešavanje individualnih sporova, kao i nerešeno pitanje izvršnosti odluke koju arbitar donosi. Po ovom zakonu postupak mirnog rešavanja spora ne može se pokrenuti u svakoj situaciji, već samo ukoliko je spor pokrenut povodom diskriminacije i zlostavljanja na radu, otkaza ugovora o radu i ugovaranja i isplate minimalne zarade i povodom zaštite pojedinačnih prava utvrđenih kolektivnim ugovorom, drugim opštim aktom ili ugovorom o radu (čl. 3, st. 1 i 2). Pored ovog zakona i Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu i Zakon o zabrani diskriminacije predviđaju mogućnost mirnog rešavanja sporova.

588 Vidi: Reljanović, M., Ružić, B., Petrović, A., *Analiza efekata primene dopuna i izmena Zakona o radu*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2016.

589 Dokument programa Dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju, dostupan na: http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/rad/program-dostojanstvenog-rada, str. 17.

Za pokretanje radnog spora postoji prekluzivni rok od 60 dana – to znači da po proteku roka, bez obzira koliko je nezakonito bilo ponašanje poslodavca, zaposleni gubi pravo na zaštitu u parnici (može eventualno podneti krivičnu prijavu ako smatra da u postupcima poslodavca postoje elementi krivičnog dela, što se naravno neće desiti u većem broju slučajeva i što zaposlenom ne može doneti adekvatnu satisfakciju kada je reč o njegovom radnopravnom statusu i pravima iz radnog odnosa).

U situaciji kada mnogi zaposleni ne znaju svoja prava, nemaju organizovan sindikat kod poslodavca ili nisu članovi sindikata, kada ne postoji zakon kojim bi se regulisalo pružanje besplatne pravne pomoći, a službi besplatne pravne pomoći ima malo i to uglavnom u većim gradovima – zaposleni je prepušten sam sebi i rok od 60 dana može biti izuzetno kratak. Ovim se otvara veoma ozbiljno pitanje prava na pristup pravdi i sudskoj zaštiti prava zaposlenih. Recimo, kada zaposleni želi da tuži poslodavca zbog neisplaćenih zarada, naročito kada je reč o dužem periodu u kojem poslodavac nije izvršio svoje obaveze, vrednost spora će značajno narasti a s time i sudska taksa za podnošenje tužbe. To znači da će neko ko nema nikakva primanja u dužem vremenskom periodu, zbog čega se i obraća sudu za zaštitu, biti ograničen u pristupu sudu pošto mora da izdvoji značajna novčana sredstva za pokretanje radnog spora, koja najčešće nema.

Efikasna zaštita prava zaposlenih bi trebalo da se obezbedi najviše kroz nadležnosti inspekcije rada. Međutim, na primeru fabrike Jura, kome su mediji posvetili veliku pažnju tokom 2016. godine, može se videti kako sistem inspekcijske zaštite prava zaposlenih ne funkcioniše u praksi kako bi trebalo. Naime, mediji su izvestili da je inspekcija izvršila nadzor u ovoj fabrici u vezi sa navodima jedne od sindikalnih organizacija koja se žalila da joj je onemogućeno da organizuje svoju jedinicu u Juri. Inspekcija je zaključila da se to ne može utvrditi, jer je ovakve navode poslodavac „kategorično negirao". Poslodavac je, prema izveštaju inspekcije, negirao i da je bilo fizičkog kažnjavanja radnika, i konstatovala da nema razloga za pokretanje bilo kakvog postupka iako nije obavila razgovor sa podnosiocem prijave ni sa licima koje je taj podnosilac imenovao kao žrtve takvog postupanja. U vezi sa većim brojem prijava protiv Jure zbog nezakonitog otkaza, u izveštaju je navedeno da inspekcija nije mogla da deluje jer zaposleni nisu želeli da se upuste u pokretanje sudskog spora, što je prema zakonskom rešenju nužan uslov za delovanje inspekcije.[590] Sumnju u profesionalan rad inspekcije pojačala je činjenica da je Jura poklonila odeljenju inspekcije rada u Nišu dva automobila kako bi povećala njihove kapacitete za terenski rad i poboljšala uslove rada inspektora.

Poseban apsurd kada je reč o zaposlenima koji su trpeli zlostavljanje poslodavca je mišljenje inspekcije rada, odnosno Ministarstva rada, da inspekcija rada

590 Vidi: https://www.juznevesti.com/Ekonomija/Fabrika-Jura-zabranjeni-grad.sr.html; http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:602589-Strajk-u-juznokorejskoj-fabrici-Jura-Rade-i-na-Uskrs; http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/_ne_daju_im_da_idu_u_toalet_teraju_ih_da_nose_pelene.4.html?news_id=319688; i https://insajder.net/sr/sajt/tema/997./.

nije nadležna za proveru navoda o zlostavljanju na radu kada im se obrati bivši zaposleni.[591]

Konačno, može se zaključiti da je jačanja kapaciteta Inspektorata za rad mera koja zahteva hitnu primenu, posebno kada se ima u vidu da je to prepoznato i od Evropske unije i od Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija.[592]

14. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada

14.1. Pravična zarada i minimalna cena rada

Srbija je potpisnica konvencija MOR o minimalnim platama i jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage, ali još uvek nije ratifikovala Konvenciju MOR br. 26 o mehanizmima za utvrđivanje minimalne zarade i Konvenciju MOR br. 99 o mehanizmima za utvrđivanje minimalne zarade u poljoprivredi.

Pravo na pravičnu naknadu za rad garantovano je i Ustavom Republike Srbije (čl. 60, st. 4), mada Ustav ne sadrži izričitu odredbu o jednakoj nagradi za rad iste vrednosti. Zakon o radu propisuje da se odgovarajuća zarada utvrđuje u skladu sa zakonom, opštim aktom ili ugovorom o radu, kao i da se zaposlenom garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti pod pretnjom ništavosti ugovora o radu kojim se krši ovo načelo. Pod radom iste vrednosti ZoR podrazumeva rad za koji se zahteva isti stepen stručne spreme, ista radna sposobnost, odgovornost i fizički i intelektualni rad.

Minimalna zarada utvrđuje se odlukom Socijalno-ekonomskog saveta[593] osnovanog za teritoriju Srbije (čl. 112 ZoR) za kalendarsku godinu, najkasnije do 15. septembra tekuće godine, a primenjuje se od 1. januara naredne godine. Izmenama zakona se može odrediti kada će minimalna cena rada morati da se povećava kako bi pratila inflaciju, kretanje cena u potrošačkoj korpi i slično. Socijalno-ekonomski savet utvrđuje minimalnu cenu rada, izraženu po radnom času, prema kojoj se dalje utvrđuje minimalna zarada (minimalna cena rada pomnožena sa brojem radnih časova u tekućem mesecu). Pri utvrđivanju minimalne cene rada polazi se naročito od: egzistencijalnih i socijalnih potreba zaposlenog i njegove porodice izraženih kroz vrednost minimalne potrošačke korpe, kretanja stope zaposlenosti na tržištu rada, stope rasta bruto domaćeg proizvoda, kretanja potrošačkih cena, kretanja

591 Vidi više na: http://pescanik.net/inspekcija-iz-doba-jure/.

592 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija je prilikom razmatranja Drugog periodičnog izveštaja Srbije o sprovođenju Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, izrazio zabrinutost zbog slabe efikasnosti inspekcije rada. Zaključne primedbe o drugom periodičnom izveštaju Srbije, dok. UN, E/C.12/SRB/CO/2.

593 Socijalno-ekonomski savet sastoji se od po šest predstavnika reprezentativnih sindikata, reprezentativnih udruženja poslodavaca i Vlade Republike Srbije.

produktivnosti i kretanja prosečne zarade u Republici. Međutim, u praksi je iznos minimalne cene rada uglavnom rezultat pregovora između poslodavaca i sindikata, a onda se tako dobijen iznos uklapa u navedene parametre.[594] Ukoliko se u Socijalno-ekonomskom savetu ne postigne saglasnost Vlada donosi konačnu odluku.

Po odluci Vlade, neto minimalna cena rada za period januar–decembar 2016. godine bila je 121 dinar po radnom času. Sindikati su za 2017. godinu predlagali povećanje minimalne cene rada sa 121 dinar na 143,55 dinara, a poslodavci bili spremni da povećaju na 125 do 127, pa je konačno, posle dugih pregovora, minimalna cena rada za 2017. godinu povećana i iznosiće 130 dinara po radnom času.[595]

U toku pregovora bilo je predloga da se ukine oporezivanje minimalnih zarada. Trenutni prag neoporezivosti zarada je oko 50 odsto trenutne minimalne zarade. Kada se minimalna cena rada bude povećala, spašće ispod tog procenta. Oslobađanjem od oporezivanja minimalnih zarada, stvorio bi se prostor da se poslodavci slože sa znatnijim povećanjem minimalne cene rada bez opasnosti da će se takvo povećanje odraziti na njihovo poslovanje. S druge strane, prema ZoR minimalna zarada ne može biti ugovorena zarada, ali se ova odredba obesmišljava u praksi pošto poslodavci, gotovo po pravilu, za mnoge poslove ugovaraju zaradu koja je minimalno veća od zakonskog minimuma.

Srbija se po visini minimalne mesečne zarade koja iznosi oko 174 evra nalazi na samom začelju u regionu, a niži minimalni dohodak primaju zaposleni u Makedoniji i Albaniji.[596]

Broj radnika koji rade za platu koja je niža od minimalne (do 25.000 RSD u bruto iznosu) je oko 58.000. Uglavnom se radi o legalno zaposlenim licima koja rade sa nepunim radnim vremenom. Ako se tom broju doda podatak da oko 30.000 zaposlenih nije primilo zaradu može se zaključiti da je visok procenat onih koji za svoj rad ne primaju ništa ili su ispod nivoa minimalne zarade. Takođe je zabrinjavajući i broj od oko 141.000 zaposlenih koji se nalaze u zoni minimalne zarade (25–35.000 dinara u bruto iznosu). U martu 2016. godine prosečna zarada iznosila je oko 51.000 dinara u bruto iznosu, i takvih zaposlenih u strukturi zarada ima najviše (preko 281.000, u rasponu od 45.000 do 65.000 dinara). Onih koji su na proseku ili iznad njega, ima oko 624.000, što je zapravo oko 62 odsto ukupnog broja ljudi u radnom odnosu. Sa jedne strane, ovo govori da zarade iznad proseka u najvećem broju slučajeva nisu mnogo veće od prosečnih. Sa druge strane, poražavajući je podatak da preostalih 38 odsto zaposlenih mora imati daleko manje zarade od prosečnih, kako bi iz cele računice proistekla prosečna zarada.[597]

---

594 Tekst preuzet sa sajta: www.pescanik.net Mario Reljanović, „Minimalna cena dostojanstva“, ceo tekst dostupan na: http://pescanik.net/minimalna-cena-dostojanstva/.

595 Vidi: http://www.paragraf.rs/statistika/minimalna_zarada.html.

596 Vidi: http://www.politika.rs/search/searchEngineLanding/article/Socijalno-ekonomski-savet-opet-nije-utvrdio-minimalnu-cenu-rada.

597 Saopštenje o statistici zaposlenosti broj 186 Republičkog zavoda za statistiku. Podatke za poslednji kvartalni period vidi na: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=27.

Prosečna potrošačka korpa je, međutim, u martu 2016. godine iznosila oko 67.000 dinara, a minimalna oko 35.000, a to znači da je za pokrivanje prosečne potrošačke korpe potrebna je 1,5 zarada. Prosečna penzija u martu 2016. godine iznosila je nešto više od 25.000 dinara, ali i za 389.340 zaposlenih koji su u martu 2016. godine dobili od 0 do 45.000 dinara bruto zarade. Kada se ovo uporedi sa prethodnim podacima, dolazi se do zaključka da manje od 3 odsto stanovnika Srbije može sebi da omogući prosečnu potrošačku korpu na mesečnom nivou.[598]

U Trećem periodičnom izveštaju Evropskog komiteta za socijalna prava konstatuje se da Srbija nije dostavila potpune informacije kada je u pitanju izvršavanje obaveza države u pogledu prava dece i omladine na zaštitu na pravičnu zaradu (čl. 7, st. 5 ESP) i naglašava da mora da se obezbedi pravo mladih radnika na pravičnu zaradu i odgovarajuće dodatke na zaradu i da to pravo može biti predviđeno zakonom, kolektivnim ugovorom ili drugim sredstvima. Pravična ili odgovarajuća zarada se procenjuje poređenjem zarada mladih radnika sa početnom platom ili minimalnom zaradom isplaćenom ostalima (uzrasta od osamnaest godina ili više). Komitet je zatražio od države da dostavi informacije o minimalnoj zaradi mladih radnika, obračunate neto, o početnim zaradama ili minimalnim zaradama odraslih radnika i o prosečnim zaradama. U istom izveštaju Komitet je tražio i informacije o neto vrednosti zarade koja se isplaćuje pripravniku (nakon odbitka doprinosa za socijalno osiguranje) na početku i na kraju pripravničkog staža.[599]

14.2. Isplata zarada, penzija i naknade za prekovremeni rad

Poslodavac je dužan da zaposlenom isplati zaradu najkasnije po isteku mesec dana od meseca za koji se zarada isplaćuje, a obračun zarade i naknade zarade koje je poslodavac dužan da isplati predstavlja izvršnu ispravu, tako da sud može da odluči da se sa računa preduzeća skida iznos neisplaćene zarade, a novac uplaćuje na račun zaposlenog (čl. 121, st. 5).[600] Jedna od novina koje su uvedene 2014. godine jeste i davanje svojstva izvršne isprave obračunu zarade i naknade zarade koje je poslodavac dužan da dostavi zaposlenom prilikom svake isplate. Međutim, početna iskustva njegove primene ukazuju na to da poslodavci najčešće to ne čine ili da izdaju obračunske listiće bez svih potrebnih elemenata tako da bi trebalo raditi na suzbijanju ovakvih zloupotreba, tim pre što je sasvim izvesno da je ovaj mehanizam dosta efikasno sredstvo ostvarivanja ovog prava u situacijama kada zaposleni dobije obračun zarade, ali ne dobije zaradu.

598 Tekst preuzet sa sajta: www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, ,,Minimalna cena dostojanstva“, ceo tekst dostupan na: http://pescanik.net/minimalna-cena-dostojanstva/.

599 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{„ESCStateParty“:[„SRB“],“ESCDcIdentifier“:[„2015/def/SRB/7/5/EN“]}.

600 To je moguće rešenje samo ako poslodavac ima sredstva za isplatu zarada na računu, ali ako firma odlazi u stečaj zaposleni mogu svoja potraživanja da naplate samo iz stečajne mase.

Kada je reč o obustavi zarade na osnovu pravosnažne odluke suda član 123 ZoR je u koliziji sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju. Naime prema ZoR na osnovu pravnosnažne odluke suda i u slučajevima utvrđenim zakonom, poslodavac može zaposlenom da obustavi od zarade najviše do jedne trećine zarade, odnosno naknade zarade, ako zakonom nije drukčije određeno a Zakonom o izvršenju i obezbeđenju predviđena je mogućnost izvršenja do dve trećine ili jedne polovine zarade, pa je tako ovaj način „zaštite" zarade i naknade zarade u Zakonu o radu potpuno obesmišljen.[601]

Odredbe o potraživanjima zaposlenih u slučaju stečajnog postupka nisu suštinski promenjene, tako da je i dalje aktuelno rešenje Fonda solidarnosti. Izvršeno je terminološko usklađivanje sa Zakonom o stečaju, kao i usaglašavanje s drugim izmenjenim odredbama Zakona o radu. Novina koja zavređuje pažnju jeste produženje roka za podnošenje zahteva za ostvarivanje prava, sa 15 na 45 dana. Budući da je rok od 15 dana bio izuzetno kratak i stvarao probleme zaposlenima koji su želeli da prijave svoja potraživanja, ovo je dobro rešenje koje će svakako omogućiti lakše ostvarivanje prava.[602]

Poseban problem u Srbiji je česta pojava da poslodavac kasni sa isplatom zarada. Prema podacima sindikata oko 600.000 radnika iz privatnog sektora zaradu prima sa zakašnjenjem od mesec, dva ili više, dok čak 50.000 zaposlenih uopšte ne prima zaradu.

Na isplatu zaostalih zarada iz prethodnih godina u Srbiji čeka 85.000 radnika, kojima država duguje više od 40 milijardi dinara. Samo u Nišu na naplatu zaostalih zarada čeka oko 4.500 bivših radnika EI Niš, MIN, Građevinara, Jastrepca i Niteksa. Od tog broja, oko 2.500 radnika ima izvršne sudske presude, ali još uvek nisu uspeli da ih naplate. Mnogim radnicima koji su tužili svoja preduzeća, od kojih je veliki deo već likvidiran ili je u stečaju, država je ostala dužna zarade od 2005. godine do danas, a često su u pitanju milionski dugovi budući da sudovi uračunavaju i kamatu za period dugovanja. Istovremeno, veliki broj od tih 85.000 radnika, i pored milionskog duga države, ne ispunjava ni uslove za odlazak u penziju, niti može da nađe drugi posao. Zbog toga je veliki broj ovih radnika sada na spisku Ministarstva rada, zapošljavanja, boračke i socijalne politike u kategoriji „socijalnih slučajeva" a dobijaju socijalnu pomoć od samo nekoliko hiljada dinara.

Radna grupa pri Ministarstvu privrede obradila je podatke o neisplaćenim zaradama za celu Srbiju, ali još nije predložila model isplate, odnosno izmirenja obaveza državnih preduzeća prema radnicima. Broj zaposlenih koji bi mogli da se pojave za zahtevom za isplatu zaostalih zarada mogao bi da bude mnogo veći budući da neki radnici nisu tužili svoja preduzeća ili državu zbog neisplaćenih plata da bi mogli da podnesu zahtev za povezivanje radnog staža, a ima i onih koji su započeti

601 M. Reljanović, B. Ružić, A. Petrović, *Analiza efekata primene dopuna i izmena Zakona o radu*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd, 2016.

602 *Ibid.*

sudski spor obustavili dok im ne bude popunjena praznina u stažu. Iako povezivanje staža nema veze sa zahtevom za isplatu zaostalih zarada ono je bilo uslovljeno trenutnim obustavljanjem sudskog spora. Time su bili uslovljeni i zaposleni u preduzećima u stečaju ukoliko su želeli da dobiju državne otpremnine od 200 evra po godini staža. U Ministarstvu privrede su tvrdili da obustavljanje sudskog spora zbog isplate otpremnina nikako ne znači da radnici ne treba da traže svoje zaostale plate i da to treba da potražuju iz stečajne mase.[603] Ovakva situacija je u Srbiji česta pojava, a broj zaposlenih koji ne mogu da namire svoja potraživanja od preduzeća u restuktuiranju i stečaju se iz godine u godinu uvećava.[604]

Krajem 2014. godine usvojena su dva zakona[605] kojima su umanjene zarade zaposlenih u javnom sektoru i penzije, što je izazvalo dodatno osiromašenje građana Srbije, posebno kada se ima u vidu broj zaposlenih u ovom sektoru i veliki procenat penzionera.[606] Donošenje ovakve odluke Vlada je obrazložila potrebom da se obezbedi stabilnost javnih finansija, pre svega kroz sistem održivog finansiranja deficita i duga, a time i makroekonomska stabilnost.[607]

Za razliku od zarada, koje se obračunavaju svakog meseca, penzije predstavljaju jednom stečeno pravo. Evropski sud za ljudska prava davanja po osnovu penzijskog i invalidskog osiguranja tretira kao imovinu u smislu člana 1 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.[608] Kao i Evropska konvencija, i Ustav Republike Srbije u svom članu 58 garantuje mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona, kao i obavezu nemešanja u uživanje ljudskih prava, kakvo je i pravo na penzijsko osiguranje.

Povodom ovakvog zakonskog rešenja Ustavnom sudu Republike Srbije je podneta inicijativa za ocenu ustavnosti zakona kojim su smanjene penzije. Ustavni

603 Vidi: http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2016&mm=03&dd=18&nav_id=1109112.

604 Vidi *Izveštaj 2015,*14.1.3.

605 Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, i Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija, *Sl. glasnik RS*, 116/14.

606 Penzije veće od 25.000 dinara umanjene su po stopi od 22 procenata, dok su plate u javnom sektoru linerano umanjene po stopi od 10 procenata. Zakon je počeo da se primenjuje od novembra 2014. godine, a zaključno sa decembrom 2017. godine. Zaposleni čija je osnovna neto plata pre početka primene ovog zakona za puno radno vreme bila niža od 25.000 dinara zadržava svoju neto platu, a zaposlenima kojima bi se primenom mere plata smanjila ispod 25.000 dinara isplaćuje osnovna neto plata u iznosu od 25.000 dinara. Zaposlenom koji radi sa nepunim radnim vremenom, plata se utvrđuje srazmerno njegovom radnom vremenu, a umanjenje se utvrđuje srazmerno umanjenju plate koju bi ostvario za puno radno vreme, za mesec za koji se vrši isplata.

607 Uprkos tome što smanjenje zarade nije u suprotnosti sa zakonom bilo je mnogo komentara koji su osporavali legitimnost te odluke, smatrajući da bi bolja mera bila otpuštanje viška zaposlenih čime bi se ostvarile slične uštede ili kombinovanje mera otpuštanja i smanjenja zarada. Vidi više na: www.pescanik.net, autor Sofija Mandić, 23. septembar 2014, ceo tekst videti na: http://pescanik.net/nema-mira-za-gradane-srbije/.

608 O povredi prava na imovinu vidi u II.12.5.

sud je stao na stanovište da je donošenje zakona opravdano jer: utiče na očuvanje finansijske održivosti penzionog sistema, što omogućava redovnu isplatu penzija; najveći broj penzionera nije obuhvaćen merama; Ustav ne garantuje iznos penzije; i u pitanju su mere privremenog karaktera.[609]

Prema odrebama ZoR zaposleni je dužan da radi duže od punog radnog vremena u slučaju više sile, iznenadnog povećanja obima posla i u drugim slučajevima kada je neophodno da se završi posao koji nije planiran (čl. 54). Prekovremeni rad ne može da traje duže od osam časova nedeljno, a da zaposleni ne može da radi duže od 12 časova dnevno, uključujući i prekovremeni rad (st. 2 i 3). Poslodavac je obavezan da za prekovremeni rad zaposlenom isplati uvećanu zaradu za najmanje 26% od osnovice. Za poslodavca koji se ne pridržava ovih zakonskih odredbi predviđena je novčana kazna u visini od 400.000 do 1.000.000 dinara.

U praksi se ove odredbe ne poštuju, za prekovremeni rad se najčešće ne uvećava zarada, a poslodavci nisu u obavezi da vode evidenciju o prekovremenom radu i o isplati uvećanih zarada pa je teško ustanoviti ovu povredu prava zaposlenih. Propisana kazna se izriče retko ili skoro nikad, a zaposleni najčešće i ne prijavljuju poslodavce iz straha od gubitka posla. Takođe se često dešava da poslodavci duži ostanak zaposlenih na radnom mestu ne karakterišu kao prekovremeni rad, već kao preraspodelu radnog vremena za koje zaposleni ne može da traži uvećanje zarade po osnovu dužeg ostanka na poslu.

14.3. Pravo na odmor, razonodu i ograničeno radno vreme

Srbija je ratifikovala skoro sve konvencije MOR koje se odnose na nedeljne odmore i plaćeno odsustvo, ali je otkazala Konvenciju MOR br. 52 o plaćenom godišnjem odmoru i Konvenciju MOR br. 101 o plaćenom godišnjem odmoru u poljoprivredi. Srbija nikada nije ratifikovala Konvenciju MOR br. 30 o radnom vremenu u trgovini i kancelarijskim poslovima i Konvenciju MOR br. 47 o dužini radne nedelje od 40 radnih sati. Ustav Srbije u članu 60, st. 4 izričito garantuje pravo na ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor i plaćeni godišnji odmor.

Evropski komitet za socijalna pitanja u svom trećem periodičnom izveštaju ukazuje da države imaju obavezu da, u cilju zaštite prava dece i omladine (čl. 7, st. 4 ESP), zakonom ograniče radno vreme osoba ispod 18 godina starosti koji više nisu na obaveznom školovanju, a da je limit od osam sati dnevno ili četrdeset sati nedeljno za osobe mlađe od 16 godina suprotan ovom članu ESP. Stoga, po mišljenju Komiteta puno radno vreme za lica mlađa od 18 godina ne treba da prelazi 35 sati nedeljno ili osam sati dnevno. Komitet primećuje da, prema radnom zakonodavstvu Srbije osobe do 16 godina imaju pravo da rade osam sati dnev-

609 Odluka Ustavnog suda objavljena na 21. sednici 23. septembra 2015. godine povodom predloga za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa međunarodnim ugovorima Zakona o privremenom uređivanju načina isplata penzija br. ИУз-531/2014.

no, što je u suprotnosti sa Poveljom i da je zakonom predviđeno vreme trajanje dnevnog i nedeljnog radnog vremena za zaposlene koji su mlađi od 16 godina je predugačko.[610]

Prema ZoR zaposleni ima pravo na odmor u toku dnevnog rada, nedeljni i godišnji odmor, kao i na plaćeno i neplaćeno odsustvo u skladu sa zakonom. Ova prava se zaposlenom ne mogu uskraćivati. Određeni problemi u praksi ipak mogu nastati kada se pristupi tumačenju odredaba ZoR koje regulišu institut godišnjeg odmora i promenu poslodavca, kao i kod utvrđivanja momenta od kada se stiče pravo na godišnji odmor.[611]

Odredbe koje se odnose na plaćeno odsustvo su problematične pošto je izmenama zakona smanjen broj sa sedam na pet dana u toku kalendarske godine. Pored toga, iz ranijeg člana zakona izbrisane su reči „i druga lica koja žive u zajedničkom domaćinstvu sa zaposlenim“, što ima izvesne posledice jer je sužen broj lica zbog kojih zaposleni može tražiti od poslodavca da mu odobri plaćeno odsustvo. Načelo izjednačavanja bračne i vanbračne zajednice iz člana 62, stav 5 Ustava a u vezi sa članom 4 Porodičnog zakona prekršena je odredbom po kojoj zaposleni nema po zakonu pravo na odsustvo zbog porođaja ili teže bolesti nevenčane partnerke, mada je poslodavcima ostavljena mogućnost da se ovo pravo utvrdi opštim aktom, ugovorom o radu, ili pojedinačnim rešenjem poslodavca.

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.[612] Prema ZoR, zarada u slučaju rada na državni praznik mora biti uvećana za najmanje 110% od osnovice (čl. 108).

14.4. Zaštita bezbednosti i zdravlja na radu

Srbija je ratifikovala dve konvencije MOR: Konvencija MOR br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu[613] i Konvencija MOR br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu.[614] ESP u članu 3 posebno jemči pravo na bezbedne i zdrave radne uslove.[615]

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

610 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng/#{„ESCDcIdentifier“:[„2015/def/SRB/7/4/EN“],“ESCState Party“:[„SRB“]}.

611 O ovome vidi više u *Izveštaj 2015*, II.13.2.

612 Zaključci XVIII–1, Hrvatska, str. 116.

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

614 *Ibid.*

615 Vidi: „Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights“, str. 35–43.

radu žena, mladih i osoba s invaliditetom. Vlada Republike Srbije je 2013. godine donela novu Strategiju bezbednosti i zdravlja na radu za period 2013–2017.[616] Akcioni plan za sprovođenje strategije donet je u julu 2014. godine.[617]

U novembru 2015. godine usvojene su obimnije izmene Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.[618] Izmenama je predviđeno da se Zakon neće primenjivati pri obavljanju specifične vojne službe u Vojsci Srbije i obavljanju policijskih i poslova zaštite i spasavanja iz delokruga nadležnog državnog organa, u kojima su pitanja bezbednosti i zdravlja na radu pri obavljanju te službe i tih poslova uređena posebnim zakonom i propisima donetim na osnovu tog zakona (čl. 1). Proširuje se pojam poslodavac, pa se pod njim smatra i fizičko lice, koje po bilo kom pravnom osnovu obezbeđuje posao zaposlenom, izuzimajući lice, koje posao obezbeđuje u domaćinstvu i nosioca porodičnog poljoprivrednog gazdinstva, koji obavljaju posao sa članovima porodičnog poljoprivrednog domaćinstva u skladu sa propisima o poljoprivredi, kao i fizičko lice koje sa članovima svog porodičnog domaćinstva obavlja privrednu ili drugu delatnost.

Članom 3 izmena vrši se usklađivanje zakona sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti[619] i stvara osnov za propisivanje od strane nadležnih ministarstava mera na radu mladih, zaposlene žene za vreme trudnoće i zaposlene koja doji dete. Uvodi se obaveza poslodavca koji izvodi radnje na izgradnji objekta na privremenim i pokretnim gradilištima da izradi propisan elaborat o uređenju gradilišta, koji dostavlja nadležnoj inspekciji rada uz izveštaj o početku rada.

Zakon utvrđuje obavezu poslodavca da zaposlenima da na korišćenje opremu za rad i sredstvo i opremu za ličnu zaštitu na radu, samo ako su usaglašeni sa propisanim tehničkim zahtevima, ako je njihova usaglašenost ocenjena prema propisanom postupku, ako su označeni u skladu sa propisima i ako ih prate propisane isprave o usaglašenosti i druga propisana dokumentacija (ćl. 24). Izmenama člana 27 Zakona utvrđena je obaveza poslodavca da osposobi zaposlene za bezbedan rad kako kod zasnivanja radnog odnosa tako i kod svakog drugog radnog angažovanja kao i prilikom promene opreme za rad. Precizira se način sprovođenja osposobljavanja i uvodi obaveza poslodavca da utvrdi program, čiju sadržinu će po potrebi morati da menja i obnavlja.

Zakon predviđa novi rok periodične provere osposobljenosti za bezbedan i zdrav rad i to najkasnije u roku od jedne godine od prethodne provere na radnim mestima sa povećanim rizikom, a na ostalim u roku od 4 godine, a samo osposobljavanje se vrši na jeziku koji zaposleni razume te prilagođava osobama sa invaliditetom i profesionalno obolelima (čl. 28).

616 Više u *Izveštaj 2013*, I.15.3.

617 Akcioni plan dostupan je na: http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/bezbednost/Akcioni_plan_za_sprovodjenje_Strategije_bezbednosti_i_zdravlja_na_radu_RS_2013_2017.pdf.

618 *Sl. glasnik RS*, 91/15.

619 *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10 i 38/15.

Pooštravaju se uslovi za dobijanje licence za obavljanje poslova bezbednosti i zdravlja na radu. Pored do sada određenih slučajeva, licenca se može oduzeti i ako imalac licence u periodu važenja licence prestane da ispunjava uslove propisane za njeno važenje. Uvedene su i izmene ali i dopune delokruga poslova Uprave za bezbednost i zdravlje na radu.

U Izveštaju EK za 2016. godinu je naznačeno da Izmene Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu iz novembra 2015, kao i usvajanje osam podzakonskih akata i pravilnika o elektromagnetnom zračenju u decembru, doprinose daljem usklađivanju sa pravnim tekovinama EU.

Građevinarstvo je oblast gde ima najviše povreda na radu sa smrtnim posledicama, ali u tom sektoru ima i puno rada „na crno", ukazuju u Samostalnom sindikatu radnika građevinarstva i industrije građevinskog materijala Srbije. Ove godine je u Srbiji zabeleženo 32 povrede na radu sa smrtnim ishodom, od kojih je 17 bilo u građevinarstvu. Povrede sa tragičnim završetkom u građevinarstvu u Srbiji, u proseku, čine oko 53 odsto ukupnih povreda sa tragičnim završetkom, a i više od polovine nastradalih je radilo na crno. Osim u građevinasrtvu, zaposlenih „na crno" u Srbiji ima i u drugim oblastima, pre svega u trgovini i ugostiteljstvu, ali je broj povreda na radu znatno manji. Radnici zaposleni u tom sektoru su u veoma teškom materijalnom položaju, prosečna plata je niža od republičkog proseka i kreće se oko 40.000 dinara.[620]

14.5. Sloboda sindikalnog organizovanja

Sloboda sindikalnog organizovanja jedina je sindikalna sloboda garantovana u sva četiri opšta instrumenta za zaštitu ljudskih prava koje je Srbija ratifikovala – PGP (čl. 22), EKPS (čl. 11), PESK (čl. 8) i ESP (čl. 5 i 6). Ova sloboda podrazumeva pravo da se osniva sindikat i da mu se po slobodnoj volji pristupi, pravo da se osnivaju udruženja, nacionalni i međunarodni savezi sindikata, kao i pravo samostalnog delovanja sindikata bez mešanja države. Srbija je potpisnica Konvencije MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, Konvencije MOR br. 11 o pravima udruživanja i koaliranja poljoprivrednih radnika,[621] Konvencije MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja[622] i Konvencije MOR br. 135 o radničkim predstavnicima. Revidirana evropska socijalna povelja[623] koju je Srbija ratifikovala 2009. godine, u članu 5 ističe pravo na organizovanje radnika i poslodavaca koje podrazumeva pravo da stvaraju lokalne, nacionalne i međunarodne organizacije za zaštitu svojih ekonomskih i socijalnih interesa.

620 Vidi: http://www.sindikat.rs/aktuelno.html#.

621 *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 44–XVI/30.

622 *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 11/58.

623 *Sl. glasnik RS*, 42/09.

Članom 55 Ustava garantovana je sloboda sindikalnog udruživanja. Sindikati se osnivaju bez prethodnog odobrenja uz upis u registar kod nadležnog državnog organa u skladu sa zakonom, dok je Ustavni sud jedini koji može zabraniti rad bilo kog udruženja, pa i sindikata, i to u slučajevima izričito sadržanim u stavu 4 člana 55. Način ostvarivanja slobode sindikalnog organizovanja detaljnije je uređen Zakonom o radu, zakonima koji regulišu materiju udruživanja građana i podzakonskim aktima. Zakon o radu definiše sindikat kao samostalnu, demokratsku i nezavisnu organizaciju zaposlenih u koju se oni dobrovoljno udružuju radi zastupanja, predstavljanja, unapređenja i zaštite svojih profesionalnih, radnih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih pojedinačnih i kolektivnih interesa (čl. 6). Član 206 istog zakona garantuje zaposlenima slobodu sindikalnog organizovanja. Sindikati se osnivaju bez odobrenja uz upis u registar. Registar vodi ministarstvo nadležno za poslove rada. Postupak registracije sindikata uređen je Pravilnikom o upisu sindikata u registar.[624] 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).[625] Odluku o zabrani rada bilo koje vrste udruženja prema Zakonu o udruženjima može doneti isključivo Ustavni sud (čl. 50, st. 1).[626]

Prema Izveštaju EK za 2016. godinu navedeno je da je bipartitni dijalog i dalje slab, novi kolektivni ugovori su zaključeni skoro isključivo u javnom sektoru, a oni koji su istekli stupanjem izmena Zakona o radu na snagu, nisu obnovljeni, osim za neke delove javnog sektora (zdravstvo, socijalna zaštita, kultura, policija) i u državnim preduzećima. Preporuka je da država treba da promoviše kolektivno pregovaranje, prilagodi pravni okvir za njegovo ostvarivanje i ojačaju kapaciteti socijalnih partnera. Dalje se zaključuje da je tripartitni dijalog pokazao određeni napredak, češći su sastanci Ekonomskog i socijalnog saveta na nacionalnom nivou, ali se konstatuje da on nije sistematski konsultovan o svim relevantnim nacrtima zakona. Ocena je da je održivost 29 lokalnih ekonomskih i socijalnih saveta koji su operativni širom zemlje veoma otežana zbog nedostatka kapaciteta i lošeg finansiranja njihovog rada.[627]

Položaj sindikata u Srbiji jako je nepovoljan. Uz sve poteškoće u određivanju reprezentativnosti i potencijalnog učešća u socijalnom dijalogu, sindikati nailaze i na druge prepreke u svom delovanju, među kojima su svakako najvažnije diskriminacija prema sindikalnom opredeljenju i zabrana rada sindikata od strane poslo-

624 *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.

625 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.

626 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.

627 Vidi: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_16_eng.pdf.

davca. I u jednom i u drugom slučaju, država nije dovoljno efikasno stala u zaštitu sindikata, odnosno zaposlenih koji žele da se sindikalno organizuju. S druge strane, i sami sindikati nisu u stanju da se odupru izazovima a sve veće sindikalne organizacije postale su birokratizovane i neefikasne i ne bave se na zadovoljavajući način pravima zaposlenih zbog čega gube poverenje u javnosti.[628]

U Svetskoj studiji vrednosti 2005–2007. godine, za Srbiju je utvrđeno da 1% ispitanika ima puno poverenje u sindikate, a da 18% ima prilično poverenja u sindikate. S druge strane 53% ispitanika ima malo poverenje, a 28% uopšte nema poverenja u sindikate. Istraživanje pokazuje da u Srbiji u proseku duplo manje građana (19% prema 37%) ima poverenje u sindikate nego što je to u svih 16 zemalja, koliko je u ovo međunarodno istraživanje bilo uključeno. Dve godine kasnije slika je bila još nepovoljnija jer je isto istraživanje (za period 2008–2010) pokazalo da samo 2% građana Srbije ima puno poverenje u sindikate dok 38% uopšte nema poverenja. Opšti prosek poverenja u sindikate za 47 zemalja u kojima je anketirano preko 70.000 ispitanika bio je 39% a u Srbiji je taj prosek skoro tri puta manji (12%), što je Srbiju stavilo na 46. mesto, a iza nje je samo Bugarska sa 11% poverenja.[629]

Na osnovu člana 117 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu[630] svi kolektivni ugovori koji su bili na snazi na dan stupanja na snagu ovog zakona prestali su da važe 29. januara 2015. godine. Do 23. februara 2015. godine zaključeni su kolektivni ugovori u javnim službama (zdravstvo, kultura, prosveta, socijalna zaštita), kao i kolektivni ugovori u javnim preduzećima i društvima kapitala u kojima je osnivač RS i kolektivni ugovori za policijske službenike.

Mnogi instituti kolektivnih prava zaposlenih nisu predmet Zakona o radu, ili nisu bili obuhvaćeni izmenama. Saveti zaposlenih nisu pretrpeli izmene noveliranjem Zakona o radu 2014. godine. Čini se da, uz retke izuzetke, ovaj oblik kolektivnog organizovanja zaposlenih nije previše zastupljen. Ovo ne čudi kada se ima u vidu da su saveti zaposlenih zamišljeni samo kao sporedna tela koja učestvuju u procesu odlučivanja samo u onoj meri u kojoj to odredi poslodavac. Negativni efekti su, pre svega, unazađivanje kolektivnog pregovaranja, nerešena pitanja i permanentni sukobi oko reprezentativnosti, kao i nedostatak bilo kakvog efikasnog mehanizma koji bi predstavljao podsticaj socijalnim partnerima na intenzivniji dijalog, saradnju, razmenu informacija i sve druge oblike korisne i pozitivne komunikacije i interakcije. Ova oblast dakle ostaje jedna od onih na kojima se u budućnosti mora dosta raditi, da bi se postigao makar minimum evropskih standarda.[631]

628 M. Reljanović, B. Ružić, A. Petrović, *Analiza efekata primene dopuna i izmena Zakona o radu*.

629 S. Mihailović, Z. Stojiljković, D. Torbica, V. Mihailović, „Sindikati u medijima“, Beograd, 2011. Tekst je dostupan na Internet stranici: http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/Sindikati_i_mediji.pdf.

630 *Sl. glasnik RS,* 75/14.

631 Reljanović M., Ružić B., Petrović A., *Analiza efekata primene dopuna i izmena Zakona o radu.*

14.6. Pravo na štrajk

Pravo na štrajk garantovano je članom 61 Ustava Srbije. Štrajk se sprovodi u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, dok može biti ograničen isključivo zakonom i u skladu s prirodom ili vrstom delatnosti.

Zakonom o štrajku[632] pravo na štrajk je ograničeno obavezom štrajkačkog odbora i zaposlenih koji u štrajku učestvuju da štrajk organizuju i vode na način kojim se ne ugrožava bezbednost lica i imovine i zdravlje ljudi, onemogućava nanošenje neposredne materijalne štete i omogućava nastavak rada po okončanju štrajka. Osim tog opšteg ograničenja ustanovljen je i poseban režim štrajka „u delatnostima od javnog interesa ili u delatnostima čiji bi prekid rada zbog prirode posla mogao da ugrozi život i zdravlje ljudi ili da nanese štetu velikih razmera“ (čl. 9, st. 1).[633]

U Izveštaju Evropskog komiteta za socijalna prava od januara 2015. godine utvrđeno je kršenje prava zaposlenih na kolektivnu akciju u slučaju sukoba interesa, uključujući i kršenje prava na štrajk u delu koji se tiče minimuma procesa rada u delatnostima od javnog interesa, zbog činjenice da nije precizno regulisano zakonom koje su to delatnosti, a prema članu 6 ESP, država može zabraniti organizovanje štrajka samo u situacijama predviđenim zakonom.[634]

Kada se ima u vidu činjenica da je Zakon o štrajku usvojen pre dve decenije i da je u međuvremenu pretrpeo veoma male izmene jasno je da je neophodno u što kraćem roku urediti ovu oblast u skladu sa savremenim standardima. Pored toga, ekonomska situacija u Srbiji u velikoj meri ugrožava prava radnika i sve su češći štrajkovi zaposlenih. Stiče se utisak da vlasti nisu spremne za reforme u ovoj oblasti budući da se već dugo govori o potrebi usvajanja novog zakona, a da Vlada ne preduzima ozbiljne korake u tom pravcu. Poslednjim dostupnim nacrtom Zakona o štrajku, ovo pitanje bilo je još nepovoljnije formulisano po zaposlene. Nacrt nikada nije ušao u skupštinsku proceduru. Naime, nacrt Zakona o štrajku je pripremljen još 2011, usklađen sa konvencijama MOR u aprilu 2013, prošao javnu raspravu u julu 2013. ali i dalje nije poslat na usvajanje i nema izgleda da se neke promene dogode. Iznenađujuće je da se u Izveštaju EK za 2016. godinu uređivanje oblasti prava na štrajk ne pominje, mada je u ranijim izveštajima Komisija redovno isticala potrebu za donošenje novog zakona.

Kada je reč o donošenju novog zakona o štrajku, javnosti je tokom 2016. godine bila dostupna radna verzija ovog zakona.[635] Međutim, do kraja 2016. godine javnosti nije predstavljena konačna verzija ovog zakona, niti je takav u formi nacrta iznet pred Vladu RS.

---

632 *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon i 103/12 – odluka US.

633 Detaljnije o pravu na štrajk možete videti u *Izveštaj 2011*, I.4.17.4.3.

634 Vidi više na: http://hudoc.esc.coe.int/eng#{„ESCStateParty“:[„SRB“],“ESCDcIdentifier“:[„2014/def/SRB/6/4/FR“]}.

635 Vidi: http://www.ssetv.rs/pdf/ZAKON_O_STRAJKU_radna_verzija_29.06.2016..pdf.

Tokom 2016. godine najavljivani su štrajkovi u pravosuđu, prosveti, vojsci i policiji, čiji je poslodavac država. Pored toga, bilo je održano više protesta radnika preduzeća u restruktuiranju kao i preduzeća nad kojima je pokrenut stečajni postupak.

Sindikat pravosuđa je nekoliko puta najavljivao obustavu rada službenika u sudovima, tužilaštvima i kazneno popravnim zavodima. Najavljivani generalni štrajk koji je trebalo da se održi 1. novembra je odložen, ali se od postavljenih zahteva nije odustalo. Jedini zahtev zaposlenih u pravosuđu bio je da se njihova zarada izjednači sa zaradama ostalih zaposlenih u javnom sektoru. Takođe je skrenuta pažnja da jednokratna pomoć u iznosu od 20.000 dinara, koja je obećana 2015. godine službenicima i nameštenicima zaposlenim u pravosuđu, nije nikada isplaćena.[636]

Jedini reprezentativni sindikat u vojsci Republike Srbije je putem protesta tokom 2016. godine isticao loše uslove rada u vojsci. Zahtevi ovog sindikata odnosili su se usklađivanje osnovice za obračun plata profesionalnih pripadnika Vojske Srbije sa zakonskim minimumom; povlačenje iz pravnog saobraćaja svih pravilnika i ostalih akata vezanih za socijalno ekonomski status zaposlenih u sistemu odbrane nastalih nakon marta 2015. godine; obustavu reforme vojnog zdravstva i formiranja radno-stručnog tima za izradu modela i plana reforme vojnog zdravstva u čijem će sastavu biti predstavnik zaposlenih-sindikata, sprečavanje gašenja Vojno medicinske akademije; stvaranje uslova za nesmetno sindikalno delovanje u sistemu odbrane, otklanjanje svih posledica dosadašnjeg ometanja i sprečavanja sindikalnog delovanja i otpočinjanje pregovora za zaključenje posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u VS. Protestu Vojnog sindikata pridružili su se i članovi Policijskog sindikata Srbije.[637]

Unija sindikata prosvetnih radnika je više puta najavljivala štrajk upozorenja tokom 2016. godine jer ni jedan dogovor koji je postignut tokom štrajka prosvetnih radnika 2015. godine nije ispunjen u odnosu na prosvetne radnike. Tokom novembra meseca održan je štrajk upozorenja prosvetnih radnika, a Unija sindikata prosvetnih radnika je pokrenula sudski spor zbog neispunjenja odredbi Sporazuma, potpisanog 2015. godine između predstavnika prosvetnih radnika i tadašnjih ministara prosvete i državne uprave.[638]

Pored pomenutih štrajkova i protesta iz javnog sektora, tokom 2016. godine organizovan je i veliki broj štrajkova u privatnim i privatizovanim preduzećima, kao i u preduzećima u restruktuiranju, a najveći broj zahteva bio je usmeren na ostvarivanje elementarnih prava zaposlenih zbog izostanka isplate zarada, neuplaćivanja doprinosa, loše privatizacije i sl. Pa su tako, između ostalog štrajkovali invalidi rada druge i treće kategorije kragujevačke fabrike Zastava INPRO, zaposleni u južno-ko-

636 Vidi: http://rs.n1info.com/a204871/Vesti/Vesti/Sindikat-pravosudja-Hocemo-da-nam-se-plate-priblize-drugim.html.

637 Vidi: http://rs.n1info.com/a210656/Vesti/Vesti/Protest-vojnog-sindikata.html i: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=12&dd=24&nav_category=12&nav_id=1213692.

638 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/unija-sindikata-prosvetnih-radnika-najavila-strajk-upozorenja/k4l5e5x.

rejskoj fabrici Jura, novinari dnevnog lista *Sport*, preko 4.000 radnika nekadašnjih niških privrednih giganata, Elektronske i Mašinske industrije, Građevinara itd.[639]

15. Pravo na socijalno obezbeđenje

15.1. Opšte

Ustav Republike Srbije u članu 69 propisuje da „građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva". Venecijanska komisija dala je komentar u svom Mišljenju o Ustavu Srbije da se ovim aktom socijalna zaštita ne obezbeđuje generalno već samo građanima i porodicama.[640]

Ustav garantuje i prava zaposlenih i njihovih porodica na socijalno obezbeđenje i osiguranje, pravo na naknadu zarade u slučaju privremene sprečenosti za rad, kao i pravo na naknadu u slučaju privremene nezaposlenosti. Određenim kategorijama garantuje se pravo na posebnu socijalnu zaštitu. Ustavna je obaveza države da organizuje fondove za različite vidove socijalnog osiguranja. Članom 70 Ustava posebno se garantuje pravo na penzijsko osiguranje.

Socijalno osiguranje obuhvata penzijsko, invalidsko, zdravstveno i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. U Republici Srbiji se socijalna zaštita i socijalna sigurnost obezbeđuju kroz socijalno osiguranje i različita novčana davanja i usluge iz sistema socijalne, dečije i boračko-invalidske zaštite.

Prava iz penzijsko-invalidskog osiguranja i zdravstvena zaštita se delimično finansiraju i iz budžeta. Najveći deo socijalnih davanja se obezbeđuje na nacionalnom nivou. Rashodi za socijalnu zaštitu i socijalnu sigurnost u proteklim godinama iznosili su oko 25% BDP. U strukturi izdataka dominiraju rashodi za neto penzije sa preko 13% BDP.

Socijalno osiguranje za slučaj starosti i invalidnosti regulisano je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju.[641] Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondo-

639 Vidi: http://www.balkanmagazin.net/danasnje-novine/cid167–150504/policijski-sindikat-najavljuje-strajk; http://www.slobodnaevropa.org/a/niski-radnici-traze-zaostale-plate/27496766.html; http://www.blic.rs/vesti/srbija/cekajuci-plate-zavrsavaju-u-bolnici-invalidi-radnici-u-zastavi-impro-usli-u-peti-dan/1lmkj4p; http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2016&mm=10&dd=10&nav_id=1186349; i: http://rs.n1info.com/a180935/Vesti/Vesti/Novinari-Sporta-zapoceli-strajk-zatvorili-se-u-redakciju.html.

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

641 *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04 – odluka US, 84/04 – dr. zakon, 85/05, 101/05 – dr. zakon, 63/06 – odluka US, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 i 142/14.

vima i penzijskim planovima.[642] Obavezno osiguranje obuhvata sve zaposlene, lica koja samostalno obavljaju delatnost i poljoprivrednike, a njime se obezbeđuju prava osiguranika za slučaj starosti, invalidnosti, smrti i telesnog oštećenja prouzrokovanog povredom na radu ili profesionalnom bolešću.

Odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju su nekoliko puta menjane u poslednjih par godina tako da su njima pooštreni uslovi za odlazak u penziju a postojeće starosne granice će se postepeno podizati do 2023. godine.[643] Uneta je i odredba po kojoj se penzija umanjuje u slučaju ranijeg odlaska u penziju. Predviđeno je i da se starosna granica za odlazak u penziju za žene postepeno poveća na 65 godina da bi se one izjednačile sa muškarcima.[644]

U Izveštaju EK za 2016. godini skrenuta je pažnja da je i tokom ove godine izostalo usvajanje izmena tri važna zakona u ovoj oblasti – Zakona o socijalnoj zaštiti, Porodičnog zakona i Nacrta zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom. Anketa o prihodima i uslovima života je sprovedena treći put 2015. godine. Stopa rizika od siromaštva u Srbiji neznatno se smanjila na 25,4%, sa najvišim stopama među mladima uzrasta 18–24 i onih ispod 18 godina, nezaposlenim licima i domaćinstvima sa dve odrasle osobe i troje ili više zavisne dece. Sadašnji sistem socijalnih davanja ne pomaže efektivno u smanjenju siromaštva. Penzioni sistem nastavlja da pokazuje visok deficit. Odnos osiguranih lica prema penzionerima je nizak i ugrožava dugoročnu održivost sistema.[645]

Usluge socijalne zaštite, uključujući one namenjene starijim licima i socioekonomski ugroženim osobama, još uvek u velikoj meri pružaju ustanove iz sistema socijalne zaštite. Nalazi mapiranja usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou koje je realizovao Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU), u saradnji sa Republičkim zavodom za socijalnu zaštitu, treba da doprinese razvijanju vaninstitucionalnih oblika zaštite, razvoju pluralizma pružalaca usluga i integrisanih usluga socijalne zaštite, kao i unapređenju dostupnosti, efikasnosti i kvaliteta usluga socijalne zaštite. U oblasti zabrane diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici, žene su naročito izložene diskriminaciji na tržištu rada, dok je romska populacija izložena diskriminaciji u gotovo svim oblastima života.[646]

Republički zavod za statistiku (RZS) i Svetska banka izradili su set mapa siromaštva u Srbiji, koje prikazuju razlike u blagostanju širom zemlje. Na tim mapama su objedinjene informacije iz Popisa stanovništva sprovedenog 2011. godine i Ankete o prihodima i uslovima života sprovedene 2013. godine, što omogućava ocenu stopa rizika siromaštva za mala geografska područja, kao što su okruzi i op-

642 *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.

643 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.

644 Detaljnije o uslovima sticanja starosne penzije videti *Izveštaj 2014*, III.15.1.

645 Vidi: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf.

646 *Ibid*.

štine. U mapiranju siromaštva, koristi se više tehnika imputacije, kao i podaci iz pomenuta dva izvora, kako bi se ocenilo siromaštvo za mala geografska područja, što se ne bi moglo pouzdano izvesti iz samih anketnih podataka. Rezultati pokazuju da više opština u južnom delu Srbije ima visoku stopu rizika siromaštva. Ocenjena stopa rizika siromaštva se kreće od 4,8% u Novom Beogradu (u beogradskom regionu) do 66,1% u Tutinu, u regionu Šumadije i zapadne Srbije. Čak i unutar istog regiona, na primer regiona Južne i Zapadne Srbije, ta stopa se kreće od preko 13% u Medijani do preko 63% u Bojniku. Neke oblasti sa visokom stopom rizika siromaštva imaju i veliki broj siromašnih, te mnogi siromašni žive u gusto naseljenim delovima zemlje.[647]

15.2. Socijalna zaštita i smanjenje siromaštva

Smanjenje ekstremnog siromaštva i deo socijalne zaštite koju ne obezbeđuje socijalno osiguranje u Srbiji se ostvaruju kroz socijalnu i dečiju zaštitu, regulisane kroz dva zakonska akta: Zakon o socijalnoj zaštiti[648] i Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom.[649] Zakon o socijalnoj zaštiti uređuje prava na novčana davanja usmerena na siromašne (novčana socijalna pomoć, uvećana novčana socijalna pomoć, jednokratna novčana socijalna pomoć), novčana davanja za dugotrajnu negu (dodatak za pomoć i negu drugog lica, uvećani dodatak za negu i pomoć drugog lica i pravo na razliku do uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica za invalidnu decu koja su pravo ostvarila u sistemu PIO), osposobljavanje za rad, usluge socijalne zaštite, kao i regulatorne i kontrolne mehanizme u sferi socijalne zaštite. Usluge socijalne zaštite obuhvataju usluge procene i planiranja, dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalni život, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge, kao i usluge smeštaja. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom uređuje prava na novčana davanja sa ciljem zaštite siromašnih porodica sa decom (dečiji dodatak), kao i davanja/naknade čiji je cilj usklađivanja rada i roditeljstva i podrška rađanju (naknade zarade povodom rođenja deteta i roditeljski dodatak).

Od 1. januara 2017. godine, roditelji u Srbiji neće moći da računaju na povraćaj PDV na hranu i opremu za bebe, ali je zato najavljeno povećanje roditeljskog dodatka. Ovo je samo jedna od stavki na koje se Vlada Srbije obavezala u svom pismu o namerama upućenom Međunarodnom monetarnom fondu posle četvrte i pete revizije aranžmana, a pre vašingtonskog zasedanja borda direktora ove međunarodne institucije. Na taj način izbeći će se dodatne aktivnosti u poreskoj administraciji, koje ne spadaju u osnovne aktivnosti Poreske uprave.[650] Roditeljski dodatak se

647 Vidi: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/10/Mapa-siromastva-u-Srbiji.pdf.

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

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

650 Vidi: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:623732-NOVOSTI-SAZNAJU-Ukida-se-povracaj-PDV-za-bebe.

trenutno u Srbiji isplaćuje za ukupno 60.476 dece. Za prvorođeno dete on iznosi 38.008,09 dinara i jednokratno se isplaćuje, dok se za drugo, treće i četvrto rođeno dete isplaćuju mesečni iznosi u 24 rate. Za drugo dete ovaj dodatak na mesečnom nivou iznosi 6.192,75 dinara, za treće 11.146,44, a za četvrto 14.861,77 dinara.

Pravo na povraćaj PDV za kupovinu hrane i opreme za bebe do sada se moglo ostvariti do ukupnog iznosa od 73.847 dinara za bebu starosti do dve godine. Ovo pravo su imali roditelji čiji je ukupan neto prihod u prethodnoj godini manji od 1,01 milion dinara, čija je ukupna vrednost imovine na koju se plaća porez na imovinu manja od 24,3 miliona dinara i koji poseduju fiskalne račune za hranu i opremu za bebe.

Prema saopštenju portala *Bebac* država tom odlukom podstiče sivu ekonomiju i primorava porodice da potrepštine za bebe kupuju u inostranstvu, a predlog je da se ukine PDV u potpunosti na bebi opremu i hranu.[651]

S druge strane, ako se pogleda priroda i funkcija dosadašnje mere povraćaja PDV na opremu za bebe i roditeljskog dodatka, povraćaj PDV je mera za smanjenje ekonomske cene roditeljstva, dok je roditeljski dodatak usmeren na populacionu politiku. Ove dve mere će od 1. januara 2017. godine da isključuju jedna drugu, a trebalo bi da opstanu obe. Prema saopštenju Udruženja Roditelj, roditeljima je godišnje po osnovu povraćaja PDV na bebi-stvari vraćano od 12.000 do 16.000 dinara. Ako bi se roditeljski dodatak povećao za samo 2.000 ili 5.000 dinara, to ne bi kompenzovalo ukidanje povraćaja PDV, a država očigledno nije merila efekat koji ova mera ima.[652]

Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći,[653] koja je doneta 2014. godine i bila oštro kritikovana u javnosti i dalje je na snazi.[654] Uredbom je predviđeno da će centri za socijalni rad da zaključuju sporazume sa korisnicima socijalne pomoći tako da u sporazumima postoji mogućnost da se umanji ili ukine pravo na novčanu socijalnu pomoć „u slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza iz sporazuma".

Stav Vlade se i pored kritika Uredbe nije menjao, naprotiv, predsednik Vlade je ove godine izjavio da su korisnici socijalne pomoći „neradnici" i da je neophodno da ta lica zarade socijalnu pomoć za koju država izdvaja novac.[655] Vodeći se istom državnom politikom i državni sekretar u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je najavio da će se u 2017. godini, izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti uvesti tzv. „mađarski model" zakona, po kom će od sredine 2017. građani morati da rade za socijalnu pomoć.[656]

---

651 Vidi: http://rs.n1info.com/a191003/Vesti/Vesti/Bebac-Ne-otimajte-od-beba-ukinite-PDV.html.

652 Vidi: http://www.roditelj.org/2016/09/08/ukida-se-bebi-pdv/.

653 *Sl. glasnik RS,* 112/14. Vidi više na: http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/1319-uredba-o-merama-socijalne-ukljucenosti-korisnika-novcane-pomoci.

654 Više o ovome vidi *Izveštaj 2014*, III.15.

655 Vidi: https://insajder.net/sr/sajt/tema/1867/.

656 *Ibid*.

Kritikovane su i odredbe Uredbe koje se tiču obaveza korisnika socijalne pomoći budući da su veoma neprecizno određene. Preciznije definisanje obaveza koje se tiču obrazovanja, zapošljavanja i odlaska na lečenje, prepuštene su obrazovnim institucijama, NSZ i domovima zdravlja. Jedina definisana obaveza sporazuma je ona o društveno korisnom radu, volontiranju i javnim radovima korisnika socijalne pomoći. Konkretne zadatke takvog rada bi trebalo da definišu lokalne samouprave, na osnovu uputa centara za socijalni rad.

Korisnici socijalne pomoći u Srbiji su lica koja svojim radom, prihodima od imovine ili iz drugih izvora ostvaruju prihod manji od iznosa novčane socijalne pomoći koji je utvrđen zakonom. Novčana socijalna pomoć iznosi u proseku 7.890,00 dinara za nosioce prava, s tim da se on usklađuje sa indeksom potrošačkih cena dva puta godišnje. Za članove porodica nosilaca prava taj iznos je dvostruko ili trostruko manji. Ako su u pitanju radno sposobni a nalaze se u kategoriji ekstremno niskih primanja, potrebno je da budu ispunjeni i dodatni uslovi – da se osoba nalazi na školovanju ili osposobljavanju za rad ili da se vodi na evidenciji nezaposlenih lica; da nije odbila ponuđeno zaposlenje, radno angažovanje na privremenim, povremenim ili sezonskim poslovima, stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju, dokvalifikaciju ili osnovno obrazovanje; da joj radni odnos nije prestao njenom voljom, saglasnošću ili krivicom, zbog disciplinske ili krivične odgovornosti; da se stara o detetu sa smetnjama u razvoju tako da ne može da bude radno angažovana.

Ovim posebnim uslovima korisnici novčane socijalne pomoći koji su radno sposobni su gotovo potpuno isključeni iz sistema novčane podrške. Oni koji nisu isključeni nalaze se ili na školovanju ili izdržavaju dete sa smetnjama u razvoju, ili ne napuštaju radno mesto svojom krivicom ili svojevoljno, aktivno traže posao ali ga ne pronalaze. U ovom poslednjem slučaju sistem socijalne pomoći im pruža mogućnost da prežive sve dok ne pronađu posao.[657]

Krajem 2014. godine Zaštitnik građana podneo je Ustavnom sudu Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti ove uredbe u delu koji se odnosi na propisivanje lečenja i društveno-korisnog rada kao oblika aktivacije radi prevazilaženja nepovoljne ekonomske situacije. U obrazloženju predloga navodi se da je propisivanje obaveznog lečenja u suprotnosti sa Ustavom garantovanim pravom pojedinca na slobodno odlučivanje o svemu što se tiče njegovog života i zdravlja, i pravom da ne može bez sopstvenog pristanka biti podvrgnut medicinskom tretmanu. U vezi sa volontiranjem Zaštitnik građana smatra da je ono po svojoj pravnoj prirodi u suprotnosti sa merama socijalne uključenosti jer podrazumeva rad za koji se ne dobija nadoknada i samim tim ne doprinosi poboljšanju materijalne situacije. Pored toga, vreme provedeno u obaveznom volontiranju onemogućava korisnika socijalne pomoći u traženju posla i sticanju prihoda.[658]

---

657 Tekst je preuzet sa internet sajta www.pescanik.net, autor Sofija Mandić, ceo tekst je objavljen na http://pescanik.net/rad-oslobada/.

658 Obrazloženje celog predloga vidi na: http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/021214/021214-vest1.html.

Zaštitnik je takođe predložio ocenu ustavnosti normi koje propisuju mogućnost umanjenja i gubitka prava na novčanu pomoć u slučaju nepoštovanja akta individualne aktivacije, odnosno sporazuma Centra za socijalni rad i korisnika kojim se mogu predvideti obavezno lečenje i volonterski rad. On smatra da to predstavlja prinudu i uvođenje novih uslova za sticanje prava na socijalnu pomoć, što je, osim toga što je protivustavno, i u suprotnosti sa načelom hijerarhije propisa jer se Uredbom predviđaju dodatni uslovi za sticanje prava na novčanu pomoć kojih nema u Zakonu o socijalnoj zaštiti, kao i sa načelom da se osnovna ljudska prava mogu uređivati samo zakonom, a ne i podzakonskim aktima. Pored toga, „društveno koristan rad ni pojmovno ni sadržinski nije definisan, niti je oročen vremenski period u kom korisnik može biti angažovan na navedenim radovima, (što) stvara ozbiljnu pravnu nesigurnost i otvara mogućnost zloupotrebe građana u socijalnoj nuždi".[659]

Ustavni sud ni tokom 2016. godine nije odgovorio na predlog za ocenu ustavnosti Uredbe.

15.3. Pravo na zaštitu porodice

Pored PESK, Srbija je potpisnica Konvencije o pravima deteta, Fakultativnog protokola uz nju o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji, Konvencije MOR br. 3 o zapošljavanju žena pre i posle porođaja, Konvencije MOR br. 16 o obaveznom lekarskom pregledu dece i mladića pre zaposlenja na brodovima, Konvencije MOR br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija, revidirane Konvencije MOR br. 89 o noćnom radu žena u industriji, revidirane Konvencije MOR br. 90 o noćnom radu dece u industriji, revidirane Konvencije MOR br. 103 o zaštiti materinstva, Konvencije MOR br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, Konvencije MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama), Konvencije MOR br. 182 o najgorim oblicima dečijeg rada i Konvencije MOR br. 183 o zaštiti materinstva.

Ratifikacijom ESP koja predviđa posebnu zaštitu dece i omladine (čl. 7), pravo zaposlene žene na zaštitu materinstva određivanjem zakonskog minimuma u pogledu obaveza poslodavaca prema trudnicama (čl. 8), obavezu države da omogući poboljšanje ekonomske, pravne i socijalne zaštite porodice putem zakonskih socijalnih i porodičnih povlastica (čl. 16) i preduzimanje koraka kako bi se omogućila zaštita dece i omladine od zlostavljanja i nasilja i neometano obrazovanje, kao i pomoć mladima bez porodične podrške (čl. 17), Srbija se obavezala na ispunjenje i ovih obaveza.

Evropski komitet za socijalna prava je u svom trećem periodičnom izveštaju razmatrao ispunjenost obaveza Republike Srbije u pogledu člana 8 ESP – Pravo zaposlenih žena na zaštitu materinstva.

659 *Ibid*.

Prema članu 8, stav 1 Povelje, porodiljska davanja moraju biti najmanje u iznosu od 70% od prethodne zarade. Pravo na naknadu može da podleže uslovima kao što zahteva minimalan period neprekidnog staža osiguranja ili zaposlenja, ali uslovi ne smeju biti prestrogi i isključujući. Budući da se prema podacima u bazi podataka MOR o zaštiti materinstva u propisima Republike Srbije predviđa da se naknada zarade u visini od 100% od prethodne zarade plaća zaposlenima sa najmanje 6 meseci neprekidnog staža osiguranja, dok se samo 60% od zarade plaća zaposlenima duže od 3 meseca neprekidnog staža a manje od 6 meseci, i 30% od zarade zaposlenima manje od 3 meseca neprekidnog staža osiguranja. Komitet je odložio zaključak i zatražio od države da u sledećem izveštaju objasni koji su kriterijumi za sticanje prava na naknadu zarade za vreme porodiljskog odsustva i da li se prekid u radu uzima u obzir pri izračunavanju koeficijenta. Zatraženo je takođe da država izvesti koliki je procenat žena koje kao porodilje dobijanju manje od 70% od njihove prethodne zarade. Takođe se traži od države da razmotri da li je minimalna stopa iznosa naknade za vreme porodiljskog odsustva odgovarajuća u odnosu na minimum praga siromaštva, definisan kao 50% od srednje vrednosti ekvivalentnog prihoda, izračunatog na osnovu granične vrednosti Eurostat izloženosti riziku od siromaštva.[660]

Komitet je zatražio od države da u sledećem izveštaju dostavi podatke o tome da li je zakonom predviđena plaćena pauza radi dojenja deteta za sve zaposlene (u javnom i privatnom sektoru) budući da u državnom izveštaju nema informacija o ovome. U suprotnom Komitet ne može da konstatuje da je ova odredba u skladu sa članom 8, st. 3 Povelje koji predviđa da se pauza radi dojenja deteta mora garantovati najmanje dok dete ne navrši devet meseci, mora da bude obezbeđena u toku radnog vremena i tretira se kao puno radno vreme.[661]

Komitet zahteva od države da ga u sledećem izveštaju obavesti koja pravila važe za trudnice, žene koje su nedavno rodile ili koje doje svoju decu u pogledu rada u podzemnim jamama rudnika ili na drugim poslovima koji uključuju izloženost određenim opasnostima, kao i da li je predviđena mogućnost da se one privremeno premeste na drugo radno mesto bez umanjenja zarade ili, ako premeštaj nije moguć, da li one imaju pravo na plaćeno odsustvo, kako je predviđeno članom 8, st. 5 Povelje.[662] Komitet ukazuje da prema ovom članu Povelje država ima obavezu da nacionalnim zakonima obezbedi visok nivo zaštite od svih poznatih opasnosti po zdravlje i bezbednost žena koje su obuhvaćene ovom odredbom, kao i da im se mora obezbediti zakonska mogućnost vraćanja na ranije radno mesto nakon isteka odsustva.

660 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2015/def/SRB/8/1/EN.

661 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng#{„fulltext“:[„Serbia Article 8–3“],“ESCDcIdentifier“:[„2015/def/SRB/8/3/EN“]}.

662 Vidi: http://hudoc.esc.coe.int/eng#{„fulltext“:[„Serbia Article 8–5“],“ESCDcIdentifier“:[„2015/def/SRB/8/5/EN“]}.

Povodom najava pooštravanja uslova za ostvarivanje naknade za vreme porodiljskog odsustva, u stručnoj javnosti je tokom 2016. godine više puta skrenuta pažnja da se krši Konvencija 183 o zaštiti materinstva Međunarodne organizacije rada, koja garantuje pravo na naknadu za vreme porodiljskog odsustva svim radno angažovanim ženama. Takođe postoji jasna odredba da naknada ne može iznositi manje od dve trećine zarade koju žena ostvaruje pre odlaska na porodiljsko odsustvo.

Rešenje koje predviđa Nacrt novog zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom predviđa da nije potreban prethodni staž osiguranja kako bi se steklo pravo na naknadu za vreme porodiljskog odsustva. U Nacrtu se predviđa da je moguće steći pravo na naknadu i nakon rođenja deteta ukoliko se roditelj koji koristi pravo naknadno zaposli. Predviđa se da se za osnovicu za naknadu uzima mesečni prosek zarade koji je roditelj ostvario u prethodnih 18 meseci. Ovo bi značilo da će lica koja su radila npr. 6 meseci i primala prosečnu zaradu na nivou Republike (otprilike 40.000 dinara) za vreme porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta primati tri puta manje nego što bi primala prema sada važećem zakonskom rešenju, odnosno dva puta manje nego što je predviđeno Konvencijom 183 kao minimum garantovanih primanja. Naknada bi praktično bila dvostruko niža od utvrđene minimalne zarade jer, da bi neko lice primalo naknadu u iznosu koji se poklapa sa zaradom moralo bi da radi bez prestanka 18 meseci. Verovatno je zakonodavac imao nameru da smanji finansijska opterećenja RFZO a koja se odnose na naknadu koju RFZO plaća porodiljama, odnosno onom roditelju koji koristi pravo na porodiljsko odsustvo i odsustvo radi nege deteta.

Prema članu 25 Nacrta pravo na dečiji dodatak se ograničava na prva četiri deteta i to samo ukoliko deca „žive, školuju se i redovno pohađaju nastavu na teritoriji Republike Srbije“, što je suprotno samoj svrsi dečijeg dodatka, a kada se ima u vidu činjenica da veliki deo romske populacije ima više od četvoro dece to se može negativno odraziti na ovu kategoriju građana Srbije.[663]

Ustav Srbije u članu 66 garantuje posebnu zaštitu porodice, majki, samohranih roditelja i deteta. Naročito se garantuje zaštita trudnica pre i posle porođaja, kao i posebna zaštita dece bez roditeljskog staranja i dece koja imaju fizički invaliditet ili mentalne smetnje. Ustav zabranjuje i dečiji rad u odnosu na sve maloletnike mlađe od 15 godina, dok starijim maloletnicima zabranjuje rad na poslovima koji mogu negativno uticati na njihovo zdravlje ili moral. Članom 64 Ustava posebno se uređuju prava deteta.

Zakon o radu predviđa da žena za vreme trudnoće ili sa detetom do tri godine ne može da radi duže od punog radnog vremena, odnosno noću. Izuzetno, žena sa detetom starijim od dve godine može da radi noću ali samo na osnovu svog pismenog zahteva. Ovo pravilo primenjuje se i prema muškom roditelju ukoliko majka

663 Tekst je preuzet sa internet sajta www.pescanik.net, autor Mario Reljanović, ceo tekst je objavljen na http://pescanik.net/depopulaciona-politika/.

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).

Već četiri godine čeka se na razmatranje inicijative 60.000 građana za pomoć roditeljima bolesne dece u kojoj se predlaže da se ovim roditeljima uplaćuje staž dok neguju decu.[664]

Zaštitinik građana je, koristeći svoja ustavna ovlašćenja, podneo dva predloga izmena zakona čije odredbe treba da poboljšaju položaj porodica sa decom sa invaliditetom i omoguće i roditeljima i deci bar malo lakšu svakodnevicu i kvalitetniji život. Reč je o predlozima izmena i dopuna Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci porodica sa decom.[665] Ove inicijative ni tokom 2016. godine nisu usvojene, niti je o njima razmatrano.

Odredbama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom kojima se uređuje dečji dodatak propisano je da „dečji dodatak ostvaruje jedan od roditelja koji neposredno brine o detetu, koji je državljanin Republike Srbije, ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije i ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu preko RFZO, za prvo, drugo, treće i četvrto dete po redu rođenja u porodici“. Ovo pravo može da ostvari stranac „koji radi na teritoriji Republike Srbije, ako je to određeno međunarodnim sporazumom“. Pravo na dečiji dodatak ostvaruje se pod uslovom da ukupan mesečni prihod ne prelazi propisani iznos.

Zakon je pravo na dečji dodatak priznao detetu do 19. godine, ukoliko je na redovnom školovanju, a izuzetno i do 26. godine kada je reč o detetu „za koje je donet akt o razvrstavanju“. Zakon je propisao i da se uvećava cenzus za ostvarivanje prava na dečji dodatak, kada u porodici živi dete „za koje je donet akt o razvrstavanju“.[666]

Svega 15% stanovništva koje je izloženo riziku od siromaštva i ostvaruje pravo na novčanu socijalnu pomoć. I podaci o broju pojedinaca i dece iz najsiromašnijeg kvintala po potrošnji, koji ostvaruju pravo na novčanu socijalnu pomoć i dečiji dodatak, upućuju na potrebu povećanja obuhvata ugroženih ovim novčanim davanjima.[667] Obuhvat može da se poveća povećanjem prihodnog cenzusa, ali i re-

664 Više o ovome vidi *Izveštaj 2015*, II.14.3.

665 Vidi: *Izveštaj 2015*, II.14.3.

666 Vidi celokupno obrazloženje razloga zbog kojih se podnosi inicijativa na: http://roditeljsrbija.com/roditeljski-i-deciji-dodatak-izmene-zakona/4/.

667 Vidi: http://www.unicef.rs/files/novčana_davanja_za_decu_i_porodice_sa_decom_u_rs.pdf.

laksiranjem imovinskih i drugih uslova za ostvarivanje prava (kao što je, npr. uslov da roditelji moraju da budu zdravstveno osigurani u programu dečijih dodataka).[668]

16. Pravo na obrazovanje

16.1. Opšte

Ustav Republike Srbije propisuje da svako ima pravo na obrazovanje i da je osnovno obrazovanje obavezno. Osnovno i srednje obrazovanje su besplatni (čl. 71). Ustav propisuje i da svi građani imaju, pod jednakim uslovima, pristup visokoškolskom obrazovanju, kao i da država omogućuje uspešnim i nadarenim učenicima slabijeg imovnog stanja besplatno visokoškolsko obrazovanje, u skladu sa zakonom.

Vlada Republike Srbije je sredinom 2012. godine usvojila Strategiju razvoja obrazovanja do 2020. godine.[669] Jedna od primedbi na Strategiju je to što se u njoj ne spominje obrazovanje o ljudskim pravima i pravima deteta, iako je ona nastala posle preporuke UN Komiteta za prava deteta da se ova prava uvrste u školske programe. Ni tokom ove godine nije došlo do uvođenja ove teme u redovni nastavni program, tako da obrazovanje o pravima deteta i dalje nije dostupno svoj deci.[670]

Prema Izveštaju EK za 2016 godinu pogoršanje demografske situacije i slabi ishodi obrazovanja zahtevaju povećanje fokusa u odnosu na ljudski kapital. Prisutno je starenje stanovništva Srbije i ono se smanjuje za oko 0,5% godišnje. Budžetska izdvajanja za obrazovanje su uporediva sa zemljama EU, ali njihovi ishodi u pogledu veština i ključnih kompetencija su slabiji. Ovo se manifestuje kroz rezultate PISA[671] testova, koji pokazuju da je oko jedna trećina stanovništva i dalje funkcionalno nepismena. Srbija je prema Izveštaju o ljudskom kapitalu za 2016. godinu Svetskog ekonomskog foruma[672] rangirana ispod svih država članica EU u 2016. godini, sa izuzetno slabim rezultatima u odnosu na starosnu grupu od 15–24 godine. Iako zemlja ima relativno dobru naučnu bazu, nivo investicija u istraživanje

668 Program reformu politike zapošljavanja i socijalne politike, vidi finalnu verziju programa: http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/3313-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-evropskoj-uniji-peti-nacrt-%E2%80%93.

669 *Sl. gasnik RS*, 107/12. Strategija u fokusu ima povećanje kvaliteta, pravednosti i efikasnosti obrazovnog sistema. Strategijom se između ostalog, definišu mere za rano napuštanje obrazovanja, definiše se politika obrazovanja u skladu sa potrebama tržišta rada, i predviđa se celovita podrška inkluzivnom obrazovanju i uključivanju dece iz marginovalizovanih grupa.

670 Vidi više u *Izveštaj 2014*, III.16.16.1.

671 „OECD's Programme for International Student Assessment", vidi: https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/PISA2015-Released-FT-Cognitive-Items.pdf.

672 Vidi: http://reports.weforum.org/human-capital-report-2016/measuring-human-capital/#view/fn-6.

je manji od 1% BDP, a saradnja između javnog i privatnog sektora je slaba i nije sistematski podržana. Kvalitet, jednakost i relevantnost obrazovanja i obuke mora biti poboljšana tako da odgovara društvenim potrebama. I poslodavci i diplomci, koji izađu iz sistema obrazovanja, su saglasni da obrazovne institucije ne edukuju studente u pogledu sticanja ključnih veština, kao što su rešavanje problema, organizacione veštine i veštine odlučivanja. Nacionalna strategija i akcioni plan za razvoj obrazovanja su i dalje prema svojim ciljevima usmereni ka zastarelim nastavnim programima i zastarelim nastavnim metodama. Na osnovu postojećih okvira kvalifikacija za stručno i visoko obrazovanje, integrisani Nacionalni okvir kvalifikacija je razvijen u skladu sa konsultacijama sa relevantnim nacionalnim akterima. On međutim, treba da bude povezan sa progresivnim koracima kroz reformu obrazovnog sistema na svim nivoima, kao i sa poboljšanjem nivoa stečenih osnovnih veština studenata. Upis u predškolsko obrazovanje je ispod proseka EU, i čini oko 60% za decu od 3 i više godina i samo 17% za decu uzrasta ispod 3 godine.

Tokom 2015. godine završena je izrada dokumenta Nacionalni okvir kvalifikacija u Srbiji, koja obuhvata sistem nacionalnih kvalifikacija od prvog do petog nivoa. Ovaj dokument koji se odnosi na osnovno i srednje obrazovanje, odobren je od strane Zavoda za unapređenje obrazovanja i vaspitanja. Iako je tokom cele 2015. godine najavljivano usvajanje Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija, to se do kraja 2016. godine nije dogodilo. Potom je tokom 2016. godine bilo takođe više najava da će se pristupiti usvajanju pomenutog zakona tokom 2016. godine, što u trenutku pisanja ovog izveštaja nije ralizovano.[673] Obrazovanjem nove Vlade RS u junu 2016. godine jedini korak koji je učinjen u smislu uvođenja jedinstvenog okvira kvalifikacija jeste obaveštenje postavljeno na sajtu Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja koje glasi: „U Republici Srbiji uspostavlja se jedinstveni nacionalni okvir kvalifikacija kojim su obuhvaćeni svi nivoi i vrste kvalifikacija, bez obzira na način sticanja (kroz formalno ili neformalno obrazovanje odnosno informalno učenje – životno ili radno iskustvo) i životno doba u kome se one stiču (mladi ili odrasli). Na taj način se omogućuje integracija i koordinacija postojećih sistema kvalifikacija u Srbiji (npr. sistem kvalifikacija visokog obrazovanja, sistem kvalifikacija srednjeg stručnog obrazovanja i drugi sistemi).“[674] Pored toga, objavljene su i dve odluke Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje (NSVO) i Saveta za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih (SSOOO) u kojima je predloženo da se utvrde postojeći nivoi kvalifikacija kako bi se u narednom periodu pristupilo procesu pozicioniranja NOKS u odnosu na Evropski okvir kvalifikacija.

Trenutno, obrazovni sistem u Srbiji se uglavnom svodi na formalno obrazovanje, dok se neformalno obrazovanje, informalno obrazovanje kao i celoživotno učenje, iako su pokrenute značajne inicijative od strane Ministarstva omladine, još uvek nedovoljno prepoznati i ne koriste se kao instrument za razvoj ljudskog kapi-

673 Vidi: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/trziste-rada-u-srbiji-posle-ove-promene-vise-nece-biti-isto/jwqrn8l; i http://paragraf.rs/dnevne-vesti/161015/161015-vest6.html.

674 Vidi: http://www.mpn.gov.rs/prosveta/noks/.

tala i veština. Tek je započela izgradnja celovitog sistema profesionalne orijentacije, karijernog savetovanja i vođenja (sistem je za sada postavljen u osnovnim školama i okviru funkcija Nacionalne službe za zapošljavanje).

Obrazovanje na svim nivoima je i dalje uglavnom usmereno ka prenošenju akademskih znanja, pri čemu se jako malo pažnje posvećuje razvoj kritičkog razmišljanja. Može se konstatovati da priličan broj mladih koji završavaju obrazovanje ima nedovoljno razvijene ključne kompetencije od kojih zavisi učešće u društvu i na tržištu rada, ali i u kontinuiranim aktivnostima učenja i usavršavanja tokom čitavog života.

Tokom prethodnog saziva Vlade RS tadašnji ministar prosvete je govoreći o modelu dualnog obrazovanja objasnio da u Srbiji „nema uslova za dualno obrazovanje, i da ono ne može da se kopira ako se istovremeno ne preslika i celokupno okruženje sa infrastrukturom, društvenom odgovornošću kompanija, poslovnom kulturom, itd". On objašnjava i da je za praksu naših đaka potrebno „približno 50.000 radnih mesta za učenje i da ne treba očekivati da će naša privreda u doglednoj budućnosti biti u stanju da obezbedi sva ta mesta, pogotovo kada se uzme u obzir da bi praksu za sve te učenike trebalo da vode kompetentni, sertifikovani instruktori".[675]

Efekti dualnog obrazovanja su međutim, u opadanju čak i u nekim razvijenim zemljama.[676] Dualno obrazovanje je prihvatanje jedne dvosmerne obaveze. Đak se obavezuje da će po završenom školovanju odmah početi da radi na radnom mestu za koje je obučen. Preduzeće, na čelu sa vlasnikom, obavezuje se da će snositi troškove obrazovanja i obezbediti odgovarajuće radno mesto za đaka. Nekada su ovakvu vrstu školovanja na radnom mestu na sebe preuzimali sindikati i radnički pokreti u raznim svojim vidovima. Danas toga nema, pa se dualno obrazovanje svodi na proizvodnju disciplinovanih i srednje obučenih radnika, kojima se od malena uskraćuje mogućnost da razmišljaju preduzetnički, i u poslovnom i u socijalnom smislu.[677]

Ipak, i pored navođenja nedostataka dualnog obrazovanja na modelu Srbije, čak i od strane prethodnog ministra prosvete, nakon saziva nove Vlade priča o dualnom obrazovanju se dodatno pojačala.[678]

Upis u srednje škole i na više nivoe obrazovanja vrši se skoro isključivo na osnovu prethodno ostvarenog rezultata i uspeha na maturi i na prijemnom ispitu, što je ujedno i osnovni kriterijum prilikom dodele finansijske podrške učenicima i studentima. Obrazovni sistem nije dovoljno inkluzivan – kapaciteti obrazovnog sistema

675 Vidi: Srđan Verbić, „Nema uslova za dualno obrazovanje", *NIN*, 18. februar, str. 24–25. Dostupno na: http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=99754.

676 Vidi: http://pescanik.net/demokratsko-a-ne-dualno-obrazovanje/.

677 Vidi: http://pescanik.net/domacinsko-obrazovanje/.

678 Vidi: http://www.newsweek.rs/konferencija/73363-newsweek-konferencija-o-dualnom-obrazovanju-uzivo.html; http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=01&dd=07&nav_category=12&nav_id=1082837; http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=330706&title=%C5%A0ar%C4%8Devi%C4%87%3A+Prioritet+dualno+obrazovanje; i: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/trziste-rada-u-srbiji-posle-ove-promene-vise-nece-biti-isto/jwqrn8l.

da odgovori na obrazovne potrebe različitih osetljivih društvenih grupa nedovoljno su razvijeni, kao i afirmativne mere za upis učenika iz porodica nižeg socioekonomskog statusa.[679] U Srbiji ne postoje precizni podaci o stopi osipanja učenika iz obrazovnog sistema, pre svega, kada je reč o deci iz osetljivih društvenih grupa. Stopa osipanja je mnogo viša u srednjem obrazovanju, jer ono nije obavezno, pa danas srednje škole pohađa samo 15 odsto romskih učenika.[680] U okviru projekta „Sprečavanje osipanja učenika iz obrazovnog sistema Srbije" sproveden je pilot projekat u 10 škola i prema rezultatima tog istraživanja stopa osipanja smanjena je za 66,1%. Od svih mera koje su škole sprovodile, kao najefektivnije su se pokazale individualizovane mere podrške za učenike/ce u riziku od osipanja. Škola može preventivno da utiče i na dejstvo onih faktora za koje se obično misli da ne može – veoma izraženo siromaštvo, ozbiljni problemi u porodici i ozbiljni problemi u ponašanju.[681]

Prema izveštaju Zaštitnika građana za 2015. godinu četvrtinu stanovništva Srbije čine mlade osobe od 20–29 godina od kojih samo 14% ima stečeno visokoškolsko obrazovanje, a preko 50% njih je završilo samo srednju školu. Procenat nezaposlenih mladih osoba je preko 40%, a učešće mladih u ukupnom broju nezaposlenih lica je više od jedne trećine. Mladima sa invaliditetom i teškoćama u razvoju ne stoje na raspolaganju odgovarajuće usluge i mere podrške u obrazovanju. Nisu dovoljno razvijene usluge podrške u preduniverzitetskom i univerzitetskom obrazovanju, zasnovane na načelu inkluzivnog obrazovanja i socijalnog uključivanja, koje doprinose poboljšanju uslova školovanja mladih sa invaliditetom i teškoćama u razvoju, povećavaju obuhvat mladih srednjim i visokim obrazovanjem i obezbeđuju im jednake mogućnosti za studiranje i uključivanje u društvene i životne tokove.[682]

Među muškarcima i ženama postoji sličan procenat osoba koje imaju više i visoko obrazovanje (oko 16%), ali je u populaciji žena nešto veći broj osoba koje imaju osnovno obrazovanje ili niže (39% naspram 29%). Poređenje obrazovnog nivoa različitih etničkih zajednica ukazuje takođe na velike razlike – npr. u okviru romske zajednice 87% populacije ima osnovno ili niže obrazovanje, a manje od 1% ima visoko ili više obrazovanje. Takođe, obrazovna struktura osoba sa invaliditetom je nepovoljna: 52,7% osoba sa invaliditetom uzrasta iznad 15 godina ima završeno osnovno obrazovanje ili nepotpunu osnovnu školu, dok svega 6,5% ima završeno više ili visoko obrazovanje.[683]

679 Afirmativne mere postoje za učenike i studente romske nacionalne manjine i osobe sa invaliditetom.

680 Vidi: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=333311&title=+Siroma%C5%A1tvo+okida%C4%8D+za+rano+napu%C5%A1tanje+%C5%A1kolovanja+#sthash.H4ELEWG8.dpuf.

681 Vidi: http://www.unicef.rs/vest/kako-ostati-u-skoli-sprecavanje-osipanja-ucenika-iz-obrazovnog-sistema-republike-srbije/.

682 Vidi: http://www.zastitnik.rs/attachments/article/1431/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%202%20latinica.pdf.

683 Prema popisu iz 2011. godine RZS, vidi: http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/Popis2011/Skolska%20sprema,%20pismenost%20i%20kompjuterska%20pismenost-Educational%20attainment,%20literacy%20and%20computer%20literacy%20.pdf.

Tokom 2015. godine sprovedeno je na reprezentativnom uzorku istraživanje stavova građana o obrazovanju u Republici Srbiji, za potrebe Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU) i Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.[684] Neki od ključnih nalaza istraživanja su da građani ne vide obrazovanje kao važan problem sa kojim se Srbija u ovom trenutku suočava. Oni su zaokupljeni egzistencijalnim problemima poput nezaposlenosti i niskog standarda. Obrazovanje kao jedan od najvažnijih problema u većoj meri ističu građani sa višim stepenom obrazovanja, kao i građani čija deca trenutno pohađaju fakultet. Svaki drugi građanin ističe da je zadovoljan obrazovnim sistemom u Srbiji. U odnosu na prosek, značajno veći broj visoko obrazovanih građana navodi da je nezadovoljno obrazovnim sistemom u Srbiji. Kao najveći nedostatak obrazovanja u Srbiji, prema mišljenju građana, spontano se navodi nedostatak prakse, a zatim i loš kvalitet nastavnog programa, nezainteresovanost nastavnog kadra, kao i preopširno gradivo. Pritom, nedostatak prakse kao najveći problem u većoj meri ističu visoko obrazovani, kao i mlađi građani (18–29 godina). Građani bez dece u sistemu obrazovanja navode manjak praktične nastave kao najveći nedostatak. S tim se slažu i građani čija deca trenutno pohađaju fakultet, a dodaju i zastareo nastavni program. S druge strane, građani čija deca trenutno pohađaju osnovnu ili srednju školu ističu preopširno gradivo i nezainteresovanost nastavnog kadra kao najveći nedostatak obrazovanja u Srbiji.[685]

16.2. Zakonodavni okvir i praksa sprovođenja zakona iz oblasti obrazovanja

Krajem jula 2015. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.[686] Ovim izmenama i dopunama izvršeno je usklađivanje Zakona sa Strategijom i okolnostima koje postoje u okruženju Republike Srbije, posebno u Evropskoj uniji, koje jasno ukazuju da je Srbiji potreban kvalitetan sistem obrazovanja koji će obezbediti povećanje obrazovnog nivoa stanovništva i razvoj Republike Srbije kao države zasnovane na znanju i koji će moći da obezbedi dobru zaposlenost stanovništva. U obrazloženju Zakona o izmenama i dopunama zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja kao jedan od razloga izmena navedena je potreba stvaranja mogućnosti da deca, učenici i odrasli sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, bez obzira na sopstvene materijalne uslove imaju pristup svim nivoima obrazovanja. Takođe, naglašena je potreba smanjenja stope osipanja iz sistema obrazovanja i vaspitanja, posebno osoba iz socijalno ugroženih kategorija stanovništva i nerazvijenih područja, osoba sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i drugih osoba sa specifičnim teškoćama u učenju.

684 Vidi: http://omk-obrazovanje.gov.rs/wp-content/uploads/2015/09/Obrazovanje-u-Srbiji-%E2%80%93-Stavovi-gra%C4%91ana-o-obrazovanju-u-Srbiji.pdf.

685 *Ibid*.

686 *Sl. glasnik* RS, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 62/16 – odluka US.

Izmenama i dopunama Zakona predloženo je osnivanje agencije za obrazovanje i vaspitanje, koja bi pratila ispunjenja opštih principa i ciljeva, ostvarenja strateških pravaca razvoja i unapređenja celokupnog sistema obrazovanja i vaspitanja. Donošenje akta o osnivanju agencije predviđeno je u roku od 2 godine od dana stupanja na snagu izmena i dopuna, a agencija bi trebalo da počne sa radom i obavljanjem delatnosti od 1. januara 2016. godine, kako bi se stvorile pravne i finansijske pretpostavke za njen rad. Do kraja 2016. godine, pomenuta agencija nije uspostavljena.

Dopunjen je i član 27 Zakona kojim se uređuju vrste ustanova za obrazovanje. Naime, dodatnu podršku u obrazovanju dece, učenika i odraslih sa smetnjama u razvoju, pored škole za učenike sa smetnjama u razvoju u vaspitnoj grupi, odnosno drugoj školi i porodici može da pruža i škola koja ima odeljenja učenika sa smetnjama u razvoju. Time će se proces inkluzije u obrazovnom sistemu učiniti efikasnijim i pružiti stručna pomoć nastavnicima i vaspitačima koji rade sa decom, učenicima i odraslima sa smetnjama u razvoju.

Dodat je i novi stav kojim se omogućava odlaganje upisa i deci koja su po uzrastu stasala za upis u školu. Iskustvo iz prethodnih školskih godina pokazalo je da postoji potreba da se, u izuzetnim slučajevima, a kada, pre svega, interes deteta to zahteva, omogući odlaganje polaska deteta u prvi razred osnovne škole. Na taj način nikako se ne ugrožava inkluzivnost sistema obrazovanja i vaspitanja, već se, zapravo, taj sistem još više prilagođava specifičnim potrebama deteta.

Izvršeno je i usklađivanje člana 100 Zakona sa Direktivom Saveta evropskih zajednica 77/486EEZ od 25. jula 1977. godine koja se odnosi na obrazovanje dece migranata i obavezu države domaćina da im obezbedi pomoć u učenju svog jezika kako bi im sistem obrazovanja bio dostupan u što kraćem roku. Dosadašnja odrednica „dete i učenik neke od evropskih zemalja“ isključuje migrante, odnosno decu stranih državljana koji nisu iz Evrope. Izmenjenim stavom 2 ovog člana za prognana i raseljena lica i decu i učenike koji su vraćeni u zemlju na osnovu sporazuma o readmisiji, koja ne poznaju jezik na kome se izvodi obrazovno-vaspitni rad ili pojedine programske sadržaje od značaja za nastavak obrazovanja, škola je u obavezi da organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunsku nastavu, po posebnom uputstvu koje donosi ministar.

Brisanjem stava 2 u članu 144 izvršeno je usklađivanje sa Zakonom o radu.[687] Ovim se obezbeđuje prestanak radnog odnosa nastavnog osoblja u skladu sa opštim propisima. Predviđeno je usvajanje pomenutih izmena po hitnom postupku kako bi se sprečile štetne posledice za nastavno osoblje u predškolskim ustanovama i osnovnim i srednjim školama kojima bi usled navršavanja 40 godina radnog staža u tekućoj školskoj godini prestao radni odnos, bez obzira na godine života.

Tokom 2014. godine utvrđeno je postojanje različite cene vrtića u različitim lokalnim samoupravama, pa su mnogi roditelji plaćali daleko veću cenu od one

687 *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

utvrđene Zakonom. Novi Pravilnik o merilima za utvrđivanje cene usluga u vrtićima kojim je predviđeno da roditelj plaća do 20 odsto ekonomske cene, počeo je da se primenjuje od 1. januara 2015. godine, a sve lokalne samouprave u Srbiji dužne su da usklade cene vrtića sa tim propisom, te da poštuju Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i udeo troškova koje plaća roditelj ograniče na najviše 20 odsto ekonomske cene. To znači da će roditelji ubuduće vrtić plaćati najviše 6.000 dinara. Prema Izveštaju Zaštitnika građana za 2015. godinu jedinice lokalne samouprave nisu u potpunosti otklonile propuste i nisu preduzele mere kako bi nadoknadile ili umanjile štetu načinjenu zbog nezakonitog naplaćivanja učešća roditelja u finansiranju troškova boravka dece u predškolskim ustanovama. Nadležni organi grada Beograda i Kragujevca to nisu učinili ni po preporukama Zaštitnika građana da organi ova dva grada razmotre mogućnosti i predlože načine umanjenja posledica od nezakonitog obračunavanja učešća roditelja u finansiranju delatnosti predškolskog vaspitanja i obrazovanja.[688]

Racionalizacija u oblasti obrazovanja uticala je ne samo na položaj prosvetnih radnika, već i na obrazovanje dece. Broj učenika u odeljenjima nije smanjen – iako je to najavljivano tokom prethodne godine – a često prelazi i maksimalni propisani broj; nedovoljno se ulaže u prostor i opremu; problem su čak i sanitarni čvorovi u školama. Postavljena su rigorozna ograničenja u broju stručnih saradnika, koji se određuje prema matematičkoj formuli zasnovanoj na broju odeljenja u školi, a ne na potrebama učenika. Novi pravilnici koji ovo pitanje uređuju ne doprinose unapređenju obrazovanja učenika, naročito inkluzivnog obrazovanja, niti sistema zaštite učenika od nasilja. Finansijski resursi škola su nedovoljni, a poseban problem imaju škole čiji su računi blokirani jer im lokalna samouprava ne uplaćuje sredstva. Iako je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja u Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja unelo odredbe kojima su dodatno precizirane obaveze Ministarstva i jedinica lokalne samouprave, problem blokiranih škola opstaje i predstavlja hroničnu pretnju kvalitetnom obrazovanju većeg broja učenika.[689]

Kada je reč o najkrupnijim zamerkama sistema obrazovanja u Srbiji prema Izveštaju Zaštitnika građana za 2015. godinu najviše se ukazuje na činjenice da nije dovoljno razvijen odgovarajući sistem dodatne podrške u obrazovanju dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, a postojeće usluge podrške ne pružaju se u dovoljnoj meri. Uz to, pravilnici o kriterijumima i standardima za finansiranje ustanova koje obavljaju delatnost obrazovanja i vaspitanja doneti u 2015. godini, vezali su broj stručnih saradnika u ustanovama obrazovanja i vaspitanja isključivo za broj odeljenja, ne uvažavajući potrebe učenika i postojeće probleme u sprovođenju inkluzivnog obrazovanja i vaspitanja i zaštiti dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.[690]

688 Vidi: http://www.zastitnik.rs/attachments/article/1431/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%202%20latinica.pdf.

689 *Ibid*.

690 *Ibid*.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije donelo podzakonske akte koji bliže uređuju uslove i način ostvarivanja nastave za učenike na dužem kućnom i bolničkom lečenju i nastave od kuće i na daljinu, što onemogućava razvijanje novih oblika podrške u obrazovanju učenicima sa zdravstvenim problemima, smetnjama u razvoju i invaliditetom. Deset godina nakon donošenja Opšteg i posebnih protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, funkcionalan i efikasan sistem zaštite dece od nasilja nije uspostavljen. Postupanje škola u slučajevima nasilja često nije u skladu sa pravilima i standardima propisanim za slučaj sumnje/saznanja o nasilju, a prosvetne inspekcije nedovoljno prate pravilnost rada škola u tim slučajevima.[691]

16.3. Visokoškolsko obrazovanje

Ustav Republike Srbije u članu 72 izričito garantuje autonomiju univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova. Prema ustavnoj odredbi, autonomija visokoškolskih i naučnih ustanova se ogleda u njihovoj samostalnosti u odlučivanju o unutrašnjoj organizaciji i radu (čl. 72, st. 2). Jemči se i sloboda naučnog i umetničkog stvaralaštva (čl. 73 Ustava).

Oblast visokog obrazovanja uređena je Zakonom o visokom obrazovanju.[692] Zakon već u načelnim odredbama utvrđuje da je delatnost visokog obrazovanja od posebnog značaja za Srbiju i da je deo međunarodnog, a posebno evropskog obrazovnog, naučnog, odnosno umetničkog prostora (čl. 2). Visoko obrazovanje zasniva se, između ostalog, i na načelima akademske slobode, autonomije, poštovanju ljudskih prava i građanskih sloboda, uključujući zabranu svih vidova diskriminacije, učešće studenata u upravljanju i odlučivanju, posebno u vezi s pitanjima koja su od značaja za kvalitet nastave (čl. 4).

U septembru ove godine usvojene su Izmene i dopune Zakona o visokom obrazovanju.[693] Nacionalni savet za visoko obrazovanje je na sednicama održanim 22. juna 2016. godine i 14. septembra 2016. godine razmotrio pitanje potrebe izmena i dopuna Zakona i dao mišljenje koje je u celosti usvojeno. Probleme u primeni Zakona nije moguće rešiti bez donošenja novog zakona, odnosno izmena i dopuna Zakona i to je jedini način za rešavanje problema. Razlozi za donošenje ovog zakona po hitnom postupku jesu u činjenici da se njime uvode izmene čiju je primenu potrebno obezbediti prilikom upisa studenata u narednu godinu studija u školskoj 2016/2017. godini, pa se donošenjem ovog zakona po hitnom postupku obezbeđuju pravne pretpostavke za blagovremenu primenu utvrđenih rešenja i sprečavaju štetne posledice po studente, koje će nastupiti ukoliko se odgovarajuće izmene ne usvoje do početka navedene školske godine, uređuje pravo studenta na završetak započetih

691 *Ibid*.

692 *Sl. glasnik RS,* 76/05, 100/07 – autentično tumačenje, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 87/16.

693 *Sl. glasnik RS*, 87/16.

odgovarajućih studija – po započetom nastavnom planu i programu, uslovima i pravilima studija u određenom vremenu. Prema predloženom rešenju, studenti upisani na osnovne studije imaju pravo da završe započete studije najkasnije do kraja školske 2017/2018. godine, odnosno do kraja školske 2018/2019. godine za studente upisane na integrisane studije iz polja medicinskih nauka.

Ni tokom 2016. godine predmet izmena Zakona o visokom obrazovanju nije bilo uvođenje instituta „akademska čestitost" u cilju obezbeđivanja primerene reakcije na problem plagijata i pored toga što je i Evropski parlament komentarisao pojave plagijata u Srbiji. Naime, jedna tačka u Rezoluciji o Srbiji koju je u martu 2015. godine Evropski parlament usvojio navedeno je da Evropski parlament izražava zabrinutost zbog toga što državne institucije i akademska zajednica u Srbiji nisu uspele da se izbore sa velikim problemom plagijata.

17. Zdravstvena zaštita

17.1. Opšte

Pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje definisano je u članu 12 PESK.[694]

Ustav Srbije garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu i propisuje da deca, trudnice, majke tokom porodiljskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godine i stari ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako je ne ostvaruju na drugi način, u skladu sa zakonom. Ovo praktično znači da ove grupe lica imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu i ako nisu osiguranici zdravstvenog fonda. Ustav uspostavlja i pozitivnu obavezu države da pomaže razvoj zdravstvene i fizičke kulture. Ustav predviđa i obavezu države da organizuje fondove zdravstvenog osiguranja.

Zakonom o zdravstvenom osiguranju (ZZO)[695] uređeno je obavezno i dobrovoljno zdravstveno osiguranje. Za sprovođenje i obezbeđivanje obaveznog zdravstvenog osiguranja nadležan je Republički zavod za zdravstveno osiguranje, dok se za obavljanje poslova dobrovoljnog osiguranja dozvoljava i organizovanje pravnih lica u privatnom vlasništvu koja obavljaju delatnost osiguranja, kao i posebni investicioni fondovi za zdravstveno osiguranje čije organizovanje i delovanje treba da bude uređeno posebnim zakonom.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ)[696] predviđa da zdravstvena zaštita podrazumeva preventivnu, kontrolnu i rehabilitacionu zaštitu. Finansiranje zdravstvene

694 Vidi više o ovom članu u: Opšti komentar br. 14, dok. UN, E/C.12/2000/4 (2000).

695 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US, 119/12, 99/14, 123/14, 126/14 – odluka US, 106/15 i 10/16 – dr. zakon.

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

zaštite vrši se iz sredstava zdravstvenog osiguranja u odnosu na osigurana lica, iz sredstava budžeta Republike, i iz ličnih sredstava korisnika zdravstvene zaštite u slučajevima određenim zakonom (participacija). Finansiranje zdravstvene zaštite može biti potpuno iz sredstava osiguranja, ili uz participaciju osiguranika. U zakonu su taksativno nabrojani slučajevi u kojima je osiguranik dužan da plati participaciju, kao i procentualna vrednost novčanog učešća osiguranika (čl. 45 ZZO). Pojedina lica oslobođena su od obaveze plaćanja participacije (ratni vojni invalidi i civilni invalidi rata, druge osobe sa invaliditetom, dobrovoljni davaoci krvi itd.).

Sistem zdravstvene zaštite Republike Srbije pripada formalno Bizmarkovom modelu obaveznog zdravstvenog osiguranja i njegov osnovni cilj je da ostvari najviši mogući nivo očuvanja zdravlja građana i porodice putem sprovođenja mera za očuvanje i unapređenje zdravlja, sprečavanje i rano otkrivanje bolesti i povreda i blagovremeno i efikasno lečenje i rehabilitaciju.

Obezbeđenje zdravstvene zaštite je organizovano na tri nivoa – primarnom, sekundarnom i tercijarnom, sa razvijenom mrežom zdravstvenih ustanova na svim nivoima. Kao posledica depopulacije i migracija, pojedine zdravstvene ustanove primarne zdravstvene zaštite (zdravstvene stanice i ambulante) u ruralnim područjima Srbije su zatvorene, što je dovelo do otežane dostupnosti ovih usluga seoskom, uglavnom starijem stanovništvu. Manje od jedne četvrtine zaposlenih (23,9%) čine zdravstveni radnici sa visokom stručnom spremom, 7% je zaposlenih sa višom stručnom spremom, a 43,7% sa srednjom stručnom spremom. U zdravstvenim ustanovama radi i 24,5% nemedicinskih radnika, odnosno na tri medicinska radnika dolazi jedan nemedicinski, što je veliko opterećenje u poređenju sa drugim evropskim zemljama.

Prema Izveštaju EK za 2016. godinu u oblasti javnog zdravlja jedinica e-Zdravlje u Ministarstvu zdravlja nije operativna, a centralizovani sistem elektronskih zdravstvenih kartona koji je finansirala EU nije integrisan. Održivost čitavog sektora ugrožena je zbog loše finansijske situacije fonda javnog zdravlja, a koju je još pogoršalo smanjivanje doprinosa za zdravstveno osiguranje 2014. godine. Nedostatak medicinskog osoblja u primarnoj zdravstvenoj zaštiti je i dalje problem. Potrebni su bolji organizacioni kapaciteti i treba sprovesti nacionalni plan za ljudske resurse u sektoru zdravstva. Treba razviti nove programe specijalizacije i stručnog usavršavanja.

Nije ostvaren nikakav napredak u pripremi nove strategije za kontrolu duvana. Kad je reč o prenosivim bolestima, nadzor i kapacitet za reagovanje su i dalje ograničeni i zahtevaju modernizaciju. Novi Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti[697] usvojen je u martu 2016. godine, što obezbeđuje dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Centralizovani informacioni i komunikacioni sistem u zdravstvu tek treba da se razvije. Treba posvetiti više pažnje delotvornom, održivom finansiranju strategija za pojedinačne bolesti, uključujući nacionalne strategije za HIV/sidu i podizanje nivoa svesti, prvenstveno o značaju vakcinacije dece. Potreb-

697 *Sl. glasnik RS*, 15/16.

no je dalje raditi na nadzoru nad antimikrobnom rezistencijom i na međusektorskoj saradnji. U oblasti krvi, tkiva, ćelija i organa nije zabeležen napredak u usklađivanju sa pravnim tekovinama EU. Potrebno je završiti proces formalnog jačanja administrativnog i tehničkog kapaciteta Uprave za biomedicinu kako bi obavljala nadzor nad sektorom. Načelno bi trebalo razviti standarde kvaliteta i bezbednosti zasnovane na zakonodavstvu EU i odgovarajuće inspekcijske službe u ovom sektoru. U oblasti prevencije zloupotrebe droga, centar za monitoring droga i zavisnosti od droge osnovan je u martu 2016. godine.

Prema studiji slučaja „Modernizacija zdravstvenog sistema Srbije – potreba za pouzdanim kompasom za odlučivanje", koju je za Srbiju izradio *The Economist Intelligence Unit*[698] u Srbiji su prisutni brojni zdravstveni izazovi sa kojima se susreću manje razvijene balkanske zemlje. Njen sistem zdravstvene zaštite je decentralizovan i mestimično fragmentiran, a gotovinski izdaci i korupcija su veoma zastupljeni. Pored toga, zemlja nema transparentan i sveobuhvatan sistem za procenjivanje vrednosti investicija u zdravstvenu zaštitu i utvrđivanje načina plaćanja tih investicija. Sve ovo ometa dostupnost zdravstvene zaštite i doprinosi relativno lošim zdravstvenim ishodima.

17.2. Dostupnost zdravstvene zaštite

Očekivano trajanje životnog veka u Srbiji je znatno ispod prosečnog u EU i nešto manje od proseka u regionu jugoistočne Evrope kako ga je definisala Svetska zdravstvena organizacija (SZO).[699]

Prema studiji slučaja „Modernizacija zdravstvenog sistema Srbije – potreba za pouzdanim kompasom za odlučivanje" nekoliko faktora je odgovorno za nesklad između zdravstvene potrošnje i zdravstvenih ishoda, pri čemu su najznačajniji korupcija, stara oprema i objekti, neefikasnost u bolnicama, loš kvalitet usluga i liste čekanja. Dostupnost zdravstvene zaštite predstavlja glavni problem. Izdaci za zdravstvo ne pokrivaju najosnovniju zaštitu tako da gotovinski izdaci imaju veliki udeo u ukupnim rashodima u Srbiji. S obzirom na uticaj korupcije i druge 'lične' participacije, gotovinski izdaci čine gotovo 40% zdravstvene potrošnje u Srbiji, a izraženi kao procenat BDP, porasli su proteklih godina i najviši su u regionu. Srbija se suočava sa nizom izazova u modernizaciji svog zdravstvenog sistema, uključujući i budžetska ograničenja i probleme sa dostupnošću inovativnih zdravstvenih rešenja, i to prvenstveno zbog nepostojanja održivog, sveobuhvatnog i transparentnog načina za procenjivanje vrednosti novih zdravstvenih tehnologija i njihovu nabavku. U skladu sa postojećim sistemom, socijalno zdravstveno osiguranje koje plaćaju

698 Vidi: https://www.eiuperspectives.economist.com/sites/default/files/images/ModernisingSerbianhealthsystem_0.pdf.

699 Regionalna kancelarija za Evropu Svetske zdravstvene organizacije, Baza podataka: Evropsko zdravstvo za sve (*Health for All Data Base* – HFA-DB). Vidi: http://data.euro.who.int/hfadb/.

poslodavci i zaposleni pokriva najveći broj opštih zdravstvenih usluga, pri čemu su neosigurani delovi stanovništva pokriveni sredstvima iz državnog budžeta. Participacija je zvanično prisutna u slučaju određenih lekova, a nezvanično je neophodna da bi se došlo do mnogih drugih lekova te zbog toga velikim segmentima stanovništva mnogi lekovi nisu finansijski pristupačni i van su domašaja. Nedostupnost nekih veoma važnih, ali skupih lekova je očigledna. Ističe se da više od 2.000 obolelih od hepatitisa C koji potencijalno na određen lek ima pravo, tek 200–300 novih pacijenata svake godine dobije prepisani lek za hepatitis C. U oblasti onkologije je situacija daleko gora, jer nedostatak sredstava koji je RFZO prikupio je ograničio raspoloživost resursa za lekove čija je cena visoka. Pored toga što je zdravstveni fond smanjio broj indikacija na Listi lekova (za koje se lek plaća iz sredstava fonda), već ni ti pacijenti ne dobijaju lek pošto fond ima lekova dovoljno samo za lečenje jednog malog broja pacijenata i mora da da saglasnost o tome ko će biti ti pacijenti.[700]

Zdravstvena zaštita nije u dovoljnoj meri dostupna što se može pripisati brojnim propustima u zakonima, ali isto tako i lošoj primeni postojećih zakonskih rešenja. Neujednačeno tumačenje normi dovodi do kršenja prava čime se pacijentima onemogućava da dobiju zdravstvene usluge. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje velikog broja zaposlenih se ne ostvaruje uglavnom zbog činjenice da im poslodavci ne uplaćuju doprinose za zdravstvo.

Prema Izveštaju Zaštitnika građana za 2015. godinu[701] usled nedovoljno efikasne saradnje i razmene informacija između nadležnih organa, i dalje nije omogućeno korišćenje zagarantovanih prava na zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu. Tokom 2015. godine Zaštitnik građana je primio značajan broj pritužbi u kojima su građani ukazivali da njima i/ili članovima njihovih porodica nije omogućena overa zdravstvenih legitimacija jer njihovi poslodavci nisu izmirili svoje zakonske obaveze u pogledu uplate doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti unapređuje se kvalitet zdravstvene zaštite i doprinosi sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, kao i njihovo odstranjivanje i iskorenjivanje. Istovremeno se povećava stepen zaštite stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju zdravlje i čije je sprečavanje, rano otkrivanje i suzbijanje od opšteg interesa za Republiku Srbiju. Republički fond za zdravstveno osiguranje je u najkraćem roku postupio po preporukama Zaštitnika građana u vezi sa ostvarivanjem prava na isplatu trudničkog bolovanja učinivši podatke koji se tiču tih prava pravovremeno dostupnim korisnicima i javnosti. Donošenjem Zakona o transplantaciji ćelija i tkiva kod građana su stvorena opravdana očekivanja da će biti osnovana javna banka ćelija i tkiva. Međutim, ni nakon šest godina od donošenja ovog zakona u Republici Srbiji nije osnovana i otpočela sa radom javna banka ćelija i tkiva. Analizirajući izveštaje savetnika za zaštitu prava

700 Vidi: https://www.eiuperspectives.economist.com/sites/default/files/images/ModernisingSerbianhealthsystem_0.pdf.

701 Vidi: http://www.zastitnik.rs/attachments/article/1431/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%202.pdf.

pacijenata, saveta za zdravlje, organa jedinica lokalne samouprave i Ministarstva zdravlja, Zaštitnik građana je utvrdio da nadležni organi jedinica lokalne samouprave i Ministarstvo zdravlja nisu preduzimali mere iz svoje nadležnosti na način i u roku propisanim Zakonom o pravima pacijenata, što je prouzrokovalo da sistem novoustanovljenih mehanizama za zaštitu prava pacijenata nije zaživeo u praksi. Time su načinjeni propusti koji za posledice mogu da imaju stvaranje pravne nesigurnosti i otežavanje pravnog položaja pacijenata, kao i kršenje njihovih prava.

Stari u seoskim područjima su pod višestrukim rizikom ranjivosti (starost, siromaštvo, isključenost), što dovodi do otežane pristupačnosti zdravstvenih usluga – zdravstvene stanice i ambulante su u udaljenim područjima i zatvaraju se zbog depopulacije i migracija selo–grad, a službe kućne nege i pomoći ne mogu biti formirane zbog malog broja stanovnika. U toku razvoja su integrisane usluge na lokalnom nivou, koje uključuju pomoć gerontodomaćica, palijativnu negu i zbrinjavanje obolelih u terminalnim fazama bolesti, a nedovoljno je gerijatrijskih postelja u bolnicama i mogućnosti za institucionalno zbrinjavanje ovih osoba.

Istitut za javno zdravlje Srbije „ Dr Milan Jovanović Batut“ sproveo je tokom 2015. godine istraživanje korisnika zdravstvene zaštite u državnim zdravstvenim ustanovama Republike Srbije, a koje je objavljeno u decembru 2016. godine. Istraživanje je sprovedeno u 176 ustanova primarne zdravstvene zaštite u Republici Srbiji. Ukupno je obrađeno 52.046 upitnika i to 57,1% u službi opšte medicine, 28,8% u službi pedijatrije i 14,1% u ginekološkoj službi. Da ne dobijaju uvek sve informacije (3,3%) i da medicinske sestre na šalteru nisu ljubazne mišljenja je 2,8% korisnika, a 2,2% ih se ne slaže da lekari i sestre dobro sarađuju. Svaki dvadeseti korisnik (4,7%) smatra da lekar ne odvaja dovoljno vremena za razgovor sa njima, 3,3% smatra da ih lekar ne sluša pažljivo i 3,4% da ne dobijaju jasna objašnjenja o lekovima koji su im propisani. Trećina korisnika (36,2%) ne zna da li zdravstvena ustanova ima internet stranicu (sve zdravstvene ustanove u Republici Srbiji imaju svoju internet stranu), svaki šesti ne zna da li postoji kutija/knjiga žalbi i prigovora (15,5%), trećina smatra da dugo čeka na pregled lekara u čekaonici (35,3%) i jedna polovina korisnika može u toku radnog vremena dobiti savet ili konsultacije od svog lekara telefonskim putem (51,1%). Radnim vremenom ispitivanih službi u primarnoj zdravstvenoj zaštiti nije zadovoljno 3,3% korisnika. Jedan od dvadeset pacijenata misli da ne može dobiti pregled istog dana ukoliko mu je hitno potreban (4,1%). Svega tri petine anketiranih pacijenata se slaže i delimično slaže da zdravstvena ustanova (služba) ima dovoljno medicinske opreme (60,2%). Ukupno, korisnici najčešće participiraju za propisanu terapiju (lekove ili injekcije), tj. 36,1%. Ukoliko se dostupnost zdravstvenih usluga posmatra po službama, najveći procenat besplatnih usluga se ostvaruje u službi za zdravstvenu zaštitu dece. Od usluga, najčešće se u svim službama besplatno ostvaruje pregled izabranog lekara. U svim uslugama najčešće participiraju korisnici službe opšte medicine. Jedan od deset korisnika (11,8%) je odložio zdravstvenu uslugu bar jednom u poslednjih 12 meseci

jer nije mogao da plati učešće ili lekove. Ovaj procenat se ne menja od početka ispitivanja 2009. godine. Srednja ocena zadovoljstva korisnika primarne zdravstvene zaštite u Republici Srbiji za 2015. godinu iznosi 3,96, odnosno viša je za 0,06 u odnosu na 2014.[702]

Ispitivanje zadovoljstva korisnika bolničkom zdravstvenom zaštitom sprovedeno je u 85 ustanova sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite u Republici Srbiji. Za svaki pojedinačni aspekt najzadovoljniji su bili pacijenti odeljenja rehabilitacije, a najnezadovoljnije pacijentkinje sa odeljenja ginekologije i akušerstva. Jedan od deset pacijenata lečenih u bolnici se izjasnio da nije upoznat sa pravom na davanje saglasnosti na predloženu proceduru (8,5%), kao i sa dužnostima pacijenata na bolničkim odeljenjima (10,8%). Sa načinom prigovora i žalbi nije upoznata petina pacijenata koji su učestvovali u istraživanju (21,6%). Nezadovoljstvo opštim utiskom o dobijenoj zdravstvenoj zaštiti i uslovima tokom bolničkog lečenja je iskazalo 1,8% lečenih pacijenata tokom nedelje ispitivanja.[703]

Budući da pojedina oboljenja nije moguće lečiti u zdravstvenim ustanovama u Srbiji Vlada Srbije je 2014. godine osnovala Budžetski fond za lečenje oboljenja, stanja ili povreda koje se ne mogu uspešno lečiti u Republici Srbiji (Fond) s ciljem da se omogući bolja zdravstvena zaštita u inostranstvu ukoliko to u Srbiji nije moguće. Ovaj Fond počeo je sa radom 2015. godine, tokom koje je preko 40 lica poslato na lečenje ili dijagnostiku u inostranstvo; doneti su podzakonski akti o bližim uslovima, načinu i postupku dodele sredstava iz Fonda i više desetina dece poslato je na lečenje ili dijagnozu u inostranstvo.[704]

Na dostupnost zdravstvene zaštite utiče i manjak zaposlenih u ustanovama.[705] Zabrana zapošljavanja se negativno odrazila i ove godine na efikasnost pružanja usluga u zdravstvenim ustanovama. Ukoliko bi jedan lekar ispunio uslove za odlazak u penziju, nije postojala mogućnost da se u radni odnos primi drugi lekar i pored toga što je to mesto predviđeno kadrovskim planom. S druge strane, veliko je opterećenje zdravstvenog sistema administrativnim i tehničkim osobljem. Zbog ovoga postoji bojazan da će biti ugrožena obezbeđenost stanovnika zdravstvenim kadrom na celoj teritoriji Republike.

Zdravstveni radnici su i u 2016. godini osporavali zakonitost pri izboru lica za upućivanje na specijalizaciju kao i ponuđene anekse ugovora o radu pri raspoređivanju na druge poslove i radne zadatke i utvrđivanja visine zarade. Nakon što je zaključen Poseban kolektivni ugovor za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, primećeno je

702 Vidi: http://www.batut.org.rs/download/izvestaji/Analiza_zadovoljstva_korisnika_2015.pdf.

703 *Ibid*.

704 Vidi: http://www.zastitnik.rs/attachments/article/1431/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%202.pdf.

705 Vidi *Izveštaj 2015*, II.16.2.

povećanje broja primljenih pritužbi u kojima su zdravstveni radnici ukazivali na nejednak način obračuna minulog rada zaposlenima u istoj zdravstvenoj ustanovi.

Zdravstvo Srbije napredovalo je sa ubedljivo poslednjeg mesta, na Evropskom zdravstvenom potrošačkom indeksu (*Euro Health Consumer Index*) u tri oblasti: prava pacijenata, dostupnost zdravstvene zaštite i ishodi lečenja. Najveći napredak u indikatorima Srbija je ostvarila smanjenjem stope smrti novorođenčadi.[706]

706 Vidi: http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2015/EHCI_2015_report.pdf.

III.
ZAŠTITA POJEDINIH RANJIVIH KATEGORIJA STANOVNIŠTVA

1. Nacionalne manjine i manjinska prava

1.1. Položaj i prava nacionalnih manjina u pravnom sisitemu Srbije

Kada je reč o nivou garantovanih prava nacionalnih manjina možemo reći da je u Republici Srbiji uspostavljen zadovoljavajući pravni okvir. Srbija je ratifikovala najvažnije međunarodne dokumente u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina među kojima su Pakt o građanskim i političkim pravima, Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska konvencija o regionalnim i manjinskim jezicima.

Ustav Republike Srbije u članu 75 pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja uživaju svi građani, garantuje i dodatna individualna i kolektivna prava koja pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju individualno ili u zajednici sa drugima. Ustav dalje garantuje da pripadnici nacionalnih manjina učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, samostalno ili preko svojih predstavnika. Radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom. Pored opšte odredbe kojom zabranjuje diskriminaciju (čl. 21), Ustav posebno ističe da je zabranjena bilo kakva diskriminacija zbog nacionalne pripadnosti (čl. 76) i da pripadnici nacionalnih manjina pod istim uslovima kao ostali građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije, a da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina (čl. 77). Zabranjena je nasilna asimilacija pripadnika nacionalnih manjina (čl. 78). Ustav još garantuje pravo na očuvanje posebnosti i pravo na udruživanje i saradnju sa sunarodnicima.[1]

1 O mogućim unapređenjima ustavnih prava manjina vidi više u: I.3.1.

U stavu 2 člana 77 Ustava predviđeno je da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Zakoni[2] koji sadrže norme koje se odnose na odgovarajuću zastupljenost nacionalnih manjina u organima vlasti, takođe, koriste ovu formulaciju bez bližeg određenja kriterijuma i sankcije. S obzirom da ustavna odredba ne upućuje na dodatno zakonsko definisanje, a sami zakoni bliže ne uređuju ovaj pojam postavlja se pitanje u kom postupku se „vodi računa" i šta se dešava kada se „ne vodi računa" o nacionalnom sastavu stanovništva prilikom zapošljavanja. Izostavljanje jasnog određenja ovog pojma i propisivanja odgovarajuće sankcije čini ovu ustavnu normu neprimenjivom, što je i u praksi dovelo do negativnih posledica. Na problem nedovoljne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnim organima ukazano je u Trećem izveštaju o primeni Okvirne konvencije Savetodavnog komiteta Saveta Evrope.[3]

Pored Ustava, osnovni akti kojima se uređuju položaj i prava nacionalnih manjina jesu Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina,[4] Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina[5] i Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma.[6]

Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina definiše pojam nacionalne manjine. Ovim zakonom su određena osnovna načela u oblasti prava i obaveza nacionalnih manjina, i to: zabrana diskriminacije; primena afirmativnih mera u cilju obezbeđenja pune i efektivne ravnopravnosti nacionalnih manjina i većinskog naroda, sloboda nacionalnog opredeljivanja i izražavanja; pravo saradnje sa sunarodnicima u zemlji i inostranstvu; obaveza poštovanja ustavnog poretka i zaštita stečenih prava.[7]

Prava nacionalnih manjina sadržana su i u bilateralnim sporazumima koje je Republika Srbija zaključila sa Makedonijom,[8] Hrvatskom,[9] Rumunijom[10] i Mađarskom.[11] U tekstu ovih dokumenata, koji su deklarativnog karaktera, potvrđuju se ustavne i zakonske obaveze koje Republika Srbija ima prema nacionalnim manjinama. U sporazumu sa Mađarskom je posebno predviđeno da će države ugovornice uložiti napore da nacionalnim manjinama, odnosno crkvenim zajednicama nacional-

2 Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina, Zakon o državnim službenicima itd.

3 Dostupno na: http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring#Serbia.

4 *Sl. glasnik SRJ*, 11/02, *Sl. list SCG*, 1/03 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, 72/09 – dr. zakon i 93/13 – odluka US.

5 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 20/14 – odluka US i 55/14.

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

7 Ovaj zakon je bio zamišljen kao pravni akt koji će na visokom nivou opštosti urediti položaj i prava nacionalnih manjina. Na federalnim jedinicama ostala detaljnija razrada odredaba ovog zakona. Nakon otcepljenja Crne Gore, Republika Srbija je integrisala ovaj zakon u svoj pravni sistem i on do danas predstavlja osnovni zakon kojim je uređen položaj nacionalnih manjina.

8 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 6/05.

9 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 3/05.

10 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 14/04.

11 *Ibid*.

nih manjina i njihovim organizacijama, vrate konfiskovanu ili na drugi način oduzetu imovinu. Bilateralni sporazumi predviđaju i osnivanje međuvladinih mešovitih komisija koje imaju mandat da prate primenu ovih ugovora.

Odredbe koje uređuju pojedina prava nacionalnih manjina mogu se naći i u drugim zakonima, među kojima su Zakon o kulturi, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja itd. U stručnom Izveštaju o stanju manjinskih prava u Republici Srbiji[12] konstatovano je da je, iako iznad evropskog proseka, postojeći pravni okvir komplikovan i da je nedostatak jasnoće o položaju i pravima nacionalnih manjina dodatno povećan odlukom Ustavnog suda kojom su kasirane pojedine odredbe Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.[13] Neusklađenost pravnih normi kojima se uređuju prava i položaj nacionalnih manjina, nedovoljna preciznost pojedinih zakonskih odredaba, potpuno izostajanje regulisanja određenih pitanja i arbitrernost u primeni zakonskih odredaba, najčešće od strane organa lokalne samouprave, stvorili su stanje potpune pravne nesigurnosti.[14]

1.2. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina

Krajem decembra 2016. godine predstavljen je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.[15] Organizacije civilnog društva nisu bile uključene u rad na izradi Nacrta. Na sastanku koji je organizovalo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave 22. decembra predstavljen je Nacrt, a zainteresovana javnost je bila u prilici da svoje komentare dostavi ministarstvu do 28. decembra. Imajući u vidu da je u pitanju osnovni zakon koji uređuje položaj i prava nacionalnih manjina smatramo da je bilo neophodno da u proces izrade budu uključeni svi akteri koji se bave zaštitom manjinskih prava. Takođe, rok koji je ostavljen za dostavljanje komentara neprimereno je kratak kako bi se obavila ozbiljna analiza predloženog teksta Nacrta.

Imajući u vidu da je Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina usvojen u Saveznoj skupštini Savezne Republike Jugoslavije 2002. godine evidentna je potreba za njegovim usklađivanjem sa izmenama koje su u pravnom sistemu Srbije od tada nastale. Nacrtom je tekst Zakona sadržinski i nomotehnički usklađen sa odredbama Ustava Republike Srbije i sistemskim zakonima kojima su uređene oblasti od značaja za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

U članu 1 Nacrta je predviđeno da se pored prava koja se nacionalnim manjinama garantuju Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima,

12 A. Crickley i R. Hofmann, „Stručni izveštaj o stanju manjinskih prava u Republici Srbiji“, 24. septembar 2015. godine. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/nacionalne_manjine/izvestaj_ekspertske_misije_manjinska_prava_rs.pdf.

13 Više o odluci Ustavnog suda IUz br. 882/2010 u *Izveštaj 2014*, IV.3.6.

14 Vidi više u: *Izveštaj 2014*, IV.3.6.2.

15 Tekst Nacrta dostupan je na: http://www.mduls.gov.rs/latinica/aktivnosti-obavestenja.php.

dodatna prava mogu ustanoviti i pokrajinskim propisima. Članovima 3 i 4 detaljnije se uređuju zabrana diskriminacije i mere afirmativne akcije, posebno u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru, u cilju postizanja pune i efektivne ravnopravnosti nacionalnih manjina.

Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da, ako to žele, podaci o njihovoj nacionalnoj pripadnosti budu upisani u službene evidencije i zbirke ličnih podataka. Predviđeno je da se ova oblast uređuje posebnim zakonom, pri čemu se podatak o upisu nacionalne pripadnosti može koristiti u svrhe i na način predviđen posebnim zakonom (čl. 5).

Članom 9 Nacrta predviđeno je da će jedinica lokalne samouprave obavezno uvesti u ravnopravnu službenu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine svojim statutom kada su ispunjeni zakonski uslovi. Ovaj član predviđa da se u naseljenim mestima u jedinicama lokalne samouprave u kojima procenat pripadnika određene nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji naseljenog mesta dostiže 15% imena organa koja vrše javna ovlašćenja, nazivi jedinica lokalne samouprave, nazivi naseljenih mesta, trgova, i ulica i drugi toponimi ispisuju i na jeziku nacionalne manjine. Jedinica lokalne samouprave statutom utvrđuje koja su to mesta, imajući u vidu tradicionalnu naseljenost pripadnika nacionalne manjine i prethodno pribavljeno mišljenje nacionalnog saveta. Ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave daje saglasnost na ove odredbe u roku od 60 dana. U istom članu se propisuje da narodni poslanik koji pripada nacionalnoj manjini koja po brojnosti prelazi 2% ukupnog stanovništva Republike Srbije ima pravo da se narodnoj skupštini obraća na svom jeziku, kao i da će narodna skupština obezbediti uslove za ostvarivanje ovog prava.

Nacrt predviđa novinu u načinu finansiranja ustanova, društava i udruženja pripadnika nacionalnih manjina i predviđa da, osim republike i pokrajina i jedinica lokalne samouprave mogu učestvovati u njihovom finansiranju, što je u skladu sa odredbama sistemskih zakona. Jedinice lokalne samouprave koje se smatraju nacionalno mešovitim treba svojim programima rada da obezbede sadržaje, mere, aktivnosti ili manifestacije kojima se čuva i promoviše kulturni identitet i tradicija nacionalnih manjina (čl. 11).

Nacionalni saveti nacionalnih manjina učestvuju u izradi nastavnih programa za predmete koji izražavaju posebnost nacionalnih manjina na jeziku odnosno govoru nacionalnih manjina, dvojezične nastave i učenja jezika nacionalnih manjina sa elementima nacionalne kulture. Takođe, predviđena je i realizacija programa nastavnih i vannastavnih aktivnosti u osnovnom i srednjem obrazovanju i vaspitanju o istoriji, kulturi i položaju nacionalnih manjina u Srbiji (čl. 12).

Nacrt unosi novinu koja nije postojala u ranijem zakonu jer predviđa kaznene odredbe čiji je cilj da obezbede poštovanje i delotvornu primenu pojedinih zakonskih odredaba (čl. 21).

Iako predloženi tekst Nacrta unapređuje važeći zakon, neophodno je skrenuti pažnju i na njegove mane i propuste. Tako, Nacrtom nije predviđena konkretizaci-

ja važeće definicije nacionalnih manjina koja se nalazi u članu 2 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.[16] Naime, pojmovi kao što su „dovoljna reprezentativnost" i „čvrsta veza sa teritorijom" lišeni su preciznosti koja bi trebala biti karakteristika svake pravne norme kako bi se izbegla različita tumačenja i arbitrernost u primeni.

Nacrtom je predviđeno nekoliko deklaratornih odredaba, čiji je domašaj u primeni upitan i nemerljiv, i koje su po stilu primerenije dokumentima kao što su strategije i akcioni planovi. Tako na primer član 4, stav 5 predviđa da će Republika Srbija preduzeti odgovarajuće mere radi unapređenja ekonomskog položaja nerazvijenih područja na kojima tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina. Bez dalje zakonske razrade ili dodatne upućujuće norme ova odredba ostaje mrtvo slovo na papiru.

Nacrt zakona propušta da razradi stav 2 člana 75 Ustava koji predviđa da pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika putem kolektivnih prava, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma. Naime, neposredno učešće nacionalnih manjina u odlučivanju ostaje u potpunosti nerazrađena ustavna odredba. Takođe, nije definisano ni kako pripadnici nacionalnih manjina neposredno učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu.

Kada je u pitanju Savet za nacionalne manjine, smatramo da bi trebalo proširiti sastav Saveta i da bi od značaja bilo uključivanje predstavnika organizacija civilnog društva i eksperata u oblasti prava nacionalnih manjina u njegov rad.

Odredbom kojom se sankcioniše nepoštovanje članova koji se odnose na upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine, kao i isticanje simbola i znamenja, nisu predvidele sankcije za jedinicu lokalne samouprave koja, iako su ispunjeni svi potrebni uslovi, statutom ne predvidi službenu upotrebu jezika i pisma. Neophodno je podsetiti da je u praksi bilo kršenja odredaba Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma kojima se utvrđuje ovo pravo nacionalnih manjina i da jedinice lokalne samouprave nisu snosile nikakve sankcije za protivzakonito postupanje.

1.3. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave osnovalo je krajem 2015. godine Radnu grupu za izradu novog zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Međutim, u 2016. godini ova radna grupa nije održala ni jedan sastanak,

16 Nacionalna manjina u smislu ovog zakona je svaka grupa državljana Savezne Republike Jugoslavije koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji Savezne Republike Jugoslavije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom Savezne Republike Jugoslavije 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.

zbog čega je izvesno da neće doći do usvajanja novog Zakona o NSNM ili izmene postojećeg u prvom kvartalu 2017, kako je Akcionim planom predviđeno.

Novim zakonom treba precizirati položaj nacionalnih saveta nacionalnih manjina, odnosno odrediti njegovu pravnu prirodu. Važeći propisi određuju nacionalne savete kao pravna lica ali ne definišu koja vrsta pravnog lica i kakav je karakter njihove imovine.[17] Zakonom nije detaljnije uređeno pitanje brisanja iz registra nacionalnog saveta, a neophodno je detaljnije urediti i pitanja kao što su prestanak mandata, raspuštanje nacionalnog saveta, privremenog organa upravljanja.[18]

Iako su Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina propisana brojna ovlašćenja nacionalnih saveta u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, za sedam godina koliko se zakon primenjuje pokazalo se da njegova rešenja ne odgovaraju potrebama svih etničkih zajednica u Srbiji, kao i da nije bilo dovoljno spremnosti da se on u punoj meri primenjuje. Zakon ne uvažava činjenicu raznolikosti nacionalnih zajednica koja je karakteristična za Srbiju, zato što pruža samo jedan model zastupanja nacionalnih manjina (NSNM) bez obzira na veličinu manjinske zajednice, i druge specifičnosti.

Odlukom Ustavnog suda iz 2014. godine kasirano je u celini ili delimično 10 članova Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina koji su uređivali ovlašćenja nacionalnih saveta. Svakako da je prilikom izmene Zakona neophodno uvažiti stavove Ustavnog suda ali treba skrenuti pažnju i na činjenicu da je Ustavni sud propustio da se osvrne na brojna pitanja koja su u praksi stvarala probleme u primeni usled nepreciznosti pravnih normi ili njihove neusklađenosti sa odredbama drugih zakona.[19]

Dalje, neophodno pronaći zakonsko rešenje koje će umanjiti uticaj političkih stranaka na rad nacionalnih saveta. Tako, treba razmotriti uvođenja pravila o sistemu podele ovlašćenja u upravi nacionalnih saveta nacionalnih manjina, ili o sukobu interesa između na primer članstva u NSNM i visokih političkih položaja.

U budućim izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina potrebno je da se rad Koordinacije nacionalnih saveta formalizuje, kako bi se njeni kapaciteti što bolje iskoristili. Organi vlasti su prihvatili ovo neformalno telo kao kompetentnog partnera u razmatranju pitanja koja se tiču položaja nacionalnih manjina. Međutim, u ovom trenutku Koordinacija nema jasno uspostavljenu organizaciju, niti usvojene unutrašnje akte koji regulišu njen

17 Pokrajinski ombudsman se sa ovim problemom susreo rešavajući po pritužbi Kulturnog centra Aradac koji nije bio u mogućnosti da koristi odobrena sredstva za adaptaciju prostora jer je predmetna nepokretnost u zemljišnim knjigama upisana kao privatna svojina. Vidi više u Godišnjem izveštaju za 2015 godinu Pokrajinskog ombudsmana, str. 36. Dostupno na: http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj/1768-godisnji-izvestaj-2015.html.

18 Vidi više: Kulturna autonomija nacionalnih manjina – analiza zakonodavstva o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 2015, str. 5 i 6. Dostupno na: http://www.mduls.gov.rs/doc/ANALIZA%20za%20stampanje.pdf.

19 Vidi više u *Izveštaj 2014*, II.2.2.3.

rad. Ukoliko se Koordinacija nacionalnih saveta uvrsti u predstojećim izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina kao zakonska kategorija, unutrašnji akt bi trebao da sadrži sledeće važne delove: sastav, delokrug poslova, precizno definisan odnos sa državnim organima i drugim organizacijama, unutrašnje uređenje, način odlučivanja, javnost u radu, izveštaj o radu i sredstva za rad Koordinacije.

Transparentnost rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina zakonski nije detaljno regulisana. U Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina članom 8 određeno je da je *rad nacionalnih saveta javan*, ali ne postoji detaljnije određenje šta ova javnost rada podrazumeva i koje su obaveze nacionalnih saveta nacionalnih manjina prema članovima svoje zajednice i široj javnosti. Ukoliko bi se ovaj član izmenio tako da definiše šta sve javnost rada podrazumeva, postavio bi se osnov za regulisanje transparentnosti rada nacionalnih saveta, koja bi naknadno detaljnije mogla da se uredi statutima nacionalnih saveta.

1.4. Prava manjina u 2016. godini

Vlada Republike Srbije usvojila je 3. marta 2016. godine Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.[20] Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina predviđa veliki broj aktivnosti koje su podeljene u 11 zasebnih celina: lični statusni položaj; zabrana diskriminacije; oblast kulture i medija; sloboda veroispovesti; upotreba jezika i pisma; obrazovanje; demokratska participacija; odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima; nacionalni saveti nacionalnih manjina; ekonomski položaj pripadnika manjinskih zajednica i međunarodna saradnja.

Među najznačajnijim aktivnostima svakako su one koje se odnose na promenu pravnog okvira kojim su uređena prava nacionalnih manjina, pre svega izmena Zakona o pravima i slobodama nacionalnih manjina i Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.

Savetu za nacionalne manjine povereno je praćenje realizacije aktivnosti iz Akcionog plana. U postupku praćenja realizacije stručnu i administrativno tehničku podršku Savetu za nacionalne manjine pruža Kancelarija za ljudska i manjinska prava, koja će prikupljati podatke o sprovođenju aktivnosti, i sačinjavati kvartalne izveštaje o sprovođenju akcionog plana.

Kao jednu od aktivnosti predviđenu akcionim planom, Vlada Republike Srbije usvojila je u martu Uredbu o postupku raspodele sredstava iz Budžetskog fonda za nacionalne manjine.[21] Ovom uredbom uređuju se kriterijumi, uslovi, način i

20 Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina dostupan je na: http://www.mduls.gov.rs/doc/Akcioni%20plan%20za%20ostvarivanje%20prava%20nacionalnih%20manjina%20-%20usvojen%203.mart%202016.pdf.

21 *Sl. glasnik RS*, 22/16.

postupak raspodele sredstava za programe i projekte iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina iz Budžetskog fonda za nacionalne manjine. Sredstva iz Budžetskog fonda dodeljuju se putem javnog konkursa koji raspisuje Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, a pravo učešća na konkursu imaju ustanove, udruženja, fondacije, privredna društva, i druge organizacije čiji su osnivači nacionalni saveti nacionalnih manjina, i organizacije civilnog društva upisane u odgovarajući registar, a čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti zaštite i unapređenja prava i položaja pripadnika nacionalnih manjina. Sredstva iz fonda dodeljuju se po programu koji donosi ministar na predlog Saveta za nacionalne manjine. Predlog Saveta za nacionalne manjine sadrži prioritetnu oblast u kojoj se programi i projekti realizuju. Finansijska sredstva za Budžetski fond za nacionalne manjine obezbeđena su u iznosu od 1.800.000,00 dinara i nalaze se na budžetskom razdelu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. Raspodela ovih sredstava nije izvršena jer nije utvrđen predlog programa prioritetnih oblasti koje se finansiraju iz ovog fonda.

Naime, na sednici Saveta za nacionalne manjine koja je trebala da se održi 16. decembra jedna od tačaka dnevnog reda bila je utvrđivanje predloga prioritetnih oblasti finasiranja za 2017. godinu. Sednica je odložena zbog neslaganja oko dnevnog reda, odnosno zahteva većine nacionalnih saveta da se na sednici Saveta ne raspravlja o Izveštaju o primeni Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionlanih manjina, Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i predlogu prioritetnih oblasti finansiranja iz Budžetskog fonda za nacionalne manjine za 2017. godinu.[22] Koordinacija nacionalnih manjina je kao razloge za ovaj zahtev navela da Akcioni plan ne predstavlja odraz realnih potreba nacionalnih manjina i da u sprovođenju predviđenih aktivnosti nacionalni saveti nemaju ulogu partnera, zatim da se nacionalni saveti ne mogu izjašnjavati o Nacrtu zakona kada je javna rasprava još uvek u toku kao i da Koordinacija a ni nacionalni saveti nisu dobili materijal za sednicu Saveta kada je u pitanju predlog prioritetnih oblasti finansiranja.[23]

Krajem decembra objavljena je vest da je osnovan Nacionalni savet ruske nacionalne manjine.[24] Kako je navedeno: „uz prisustvo 35 delegata – predstavnika 300 građana ruske nacionalnosti koji su prethodno svojim potpisima podržali osnivanje ovog tela (nacionalni savet) formiran je na skupu u Ruskom domu“. Dalje se navodi da savet broji 15 članova, da je za predsednika izabrana profesorka Irina

22 „Odložen Savet za nacionalne manjine Srbije zbog neslaganja oko dnevnog reda“, *Blic*, 16. decembar. Dostupno na http://www.blic.rs/vesti/drustvo/odlozen-savet-za-nacionalne-manjine-srbije-zbog-neslaganja-oko-dnevnog-reda/mc5bzwb.

23 Na sajtu Bošnjačkog nacionalnog vijeća objavljen je zahtev Koordinacije za odlaganje rasprave o pojedinim tačkama dnevnog reda sa obrazloženjem. Vidi više na: http://www.bnv.org.rs/manjine-u-srbiji-jedinstvene-u-zastiti-svojih-prava/.

24 „Osnovan Nacionalni savet ruske nacionalne manjine“, *Tanjug*, 24. decembar. Dostupno na: http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=293683.

Miljković i da je usvojen Statut, „čime je zaokružena zakonska procedura i ispunjena pretpostavka za podnošenje zahteva za registraciju." Takođe, preneto je i da će savet narednih dana podneti zahtev za registraciju Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave i pokrenuće postupak formiranja posebnog biračkog spiska ruske nacionalne manjine u Srbiji. „Prvoj sednici" prisustvovali su i državni sekretar u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i jedan narodni poslanik.[25]

Neophodno je ukazati na činjenicu da je, ukoliko su mediji tačno preneli informacije, na ovaj način postupljeno suprotno Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina kojim je utvrđena procedura izbora članova nacionalnog saveta. Naime, Zakonom je predviđeno da je neophodno ispuniti nekoliko uslova da bi bilo moguće osnovati nacionalni savet. Pre svega, neophodno je da najmanje 5% punoletnih pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, s tim da njihov broj ne može da bude manji od 300, podrži zahtev za obrazovanje nacionalnog saveta koji se podnosi Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave. Izjava o podržavanju zahteva za obrazovanje posebnog biračkog spiska daje se na propisanom obrascu i overava kod organa nadležnog za overu potpisa. O zahtevu za obrazovanje biračkog spiska Ministarstvo odlučuje rešenjem. Ukoliko su ispunjeni uslovi za obrazovanje posebnog biračkog spiska, Ministarstvo putem sredstava javnog informisanja obaveštava pripadnike nacionalne manjine da je počelo obrazovanje posebnog biračkog spiska. U poseban birački spisak pripadnici nacionalne manjine upisuju se isključivo na lični zahtev. Izbor za članove nacionalnih saveta, bez obzira da li je u pitanju prvi saziv, održavaju se istog dana. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave još uvek nije odlučivalo o zahtevu za obrazovanje posebnog biračkog spiska ruske nacionalne manjine.

Budući da su poslednji izbori održani 2014. godine, ukoliko u međuvremenu Ministarstvo usvoji zahtev za obrazovanje posebnog biračkog spiska ruske nacionalne manjine, izbori za članove saveta ruske nacionalne manjine mogu biti održani tek 2018. godine. Konstitutivnu sednicu na kojoj se potvrđuju mandati članova saveta saziva ministar u periodu od 20 dana od utvrđivanja konačnih rezultata izbora. Predsednik nacionalnog saveta bira se iz reda članova nacionalnog saveta. Statut nacionalnog saveta donosi prvi saziv nacionalnog savet u roku od deset dana od dana konstituisanja. Tako, postavlja se pitanje na koji način je „osnovan" Nacionalni savet ruske nacionalne manjine, kako je izabran predsednik i kako je usvojen statut ukoliko nisu ispunjeni Zakonom predviđeni uslovi. Takođe, postavlja se pitanje zbog čega su jednom nezakonitom činu podršku dali predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti.

25 „Osnovan Nacionalni savet ruske nacionalne manjine u Srbiji", *Informer*, 24. decembar. Dostupno na: http://www.informer.rs/vesti/politika/109876/RUSKI-DOM-Osnovan-Nacionalni-savet-ruske-nacionalne-manjine-Srbiji.

1.5. Stranke nacionalnih manjina na izborima 2016. godine

Zakon o političkim strankama 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.

Za stranke nacionalnih manjina ne važi izborni prag, onosno one učestvuju u raspodeli mandata i kada osvoje manje od 5% glasova od broja birača koji su glasali. Na vanrednim parlamentarnim izborima od 20 registrovanih izbornih lista 8 lista su predale političke partije nacionalnih manjina. Republička izborna komisija je, koristeći zakonom data ovlašćenja, priznala status stranake nacionalnih manjina Partiji za demokratsko delovanje – Ardita Sinani i Zelenoj stranci, a predloge za priznavanje statusa manjinske stranke odbila Ruskoj stranci – Slobodan Nikolić, Srpsko–ruskom pokretu i Republikanskoj stranci – Republikanus part – Nikola Sandulović.[26] Ove stranke su iskoristile svoje pravo na izjavljivanje žalbe Upravnom sudu. Upravni sud je doneo presude kojima je poništio rešenja RIK i istovremeno utvrdio da podnosioci ovih lista imaju položaj političkih stranaka nacionalnih manjina.[27]

Kada se ima u vidu da se ovo pitanje često otvara u vreme izbora neophodno je jasnije definisati položaj stranaka nacionalnih manjina u izbornom ciklusu ili promeniti način registracije stranaka u pogledu statusa stranke nacionalne manjine. Zakonom o izboru narodnih poslanika predviđeno je da o položaju političke stranke nacionalne manjine odlučuje Republička izborna komisija pri proglašenju izborne liste (čl. 81). Sudska praksa je ipak pokazala da se status stranke nacionalne manjine priznaje svakoj stranci (od strane Upravnog suda po izjavljenoj žalbi stranaka) koja je registrovana kao stranka nacionalne manjine u registru političkih stranaka pri Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu. S obzirom na to da se afirmativna mera olakšane registracije političkih partija nacionalnih manjina zloupotrebljava, a time ugrožava izborni proces i izborna procedura i umanjuje šansa da pripadnici manjinskih zajednica imaju predstavnike koje doživljavaju kao legiti-

26 Kao razlog za odbijanje ovih lista RIK je naveo da praksa pokazuje da stranke nacionalnih manjina mogu da koriste povoljniji položaj na izborima i u obrazloženju svoje odluke navela de je to način da se stane na put „zloupotrebi“ ovog statusa. Navedeno je takođe da je stav RIK da samo stranke koje se dokazano bave zaštitom i unapređenjem prava nacionalnih manjina mogu biti prihvaćene kao manjinske na izborima u državi.

27 Izveštaj posmatračke misije CRTA; Građani na straži, Vanredni parlamentarni izbori, 2016. godine, str. 35. Dostupno na: http://crta.rs/wp-content/GnS_izvestaj.pdf.

mne, potrebno je da se preispitaju zakonska rešenja kako bi se umanjile mogućnosti ove zloupotrebe.[28]

Na izborima za Narodnu skupštinu 2016. godine u parlament su ušle samo pet stranaka koje zastupaju manjine. Savez vojvođanskih Mađara (SVM) koji skoro redovno osvaja pojedinačno najveći broj glasova kao politička partija nacionalne manjine sa 4 mandata. Bošnjačku nacionalnu manjinu predstavljaju dve partije: Bošnjačka demokratska zajednica na čelu sa Muamerom Zukorlićem i SDA Sandžaka na čelu sa Sulejmanom Ugljaninom. Ove izborne liste su osvojile po dva mandata. Pored ove dve političke partije, koje su registrovane kao manjinske stranke, deo bošnjačkog biračkog tela predstavlja i Socijaldemokratska partija Srbije (SDPS) na čelu sa Rasimom Ljajićem, koja je registrovana kao većinska stranka i koja je nastupila u okviru koalicije čiji je stožer i pobednik izbora Srpska napredna stranka.[29] Treća partija manjina je Partija za demokratsko delovanje (PDD) sa osvojenim jednim mandatom i konačno, jedan mandat pripao je Zelenoj stranci koja je, zahvaljujući činjenici da je prihvaćen njen status manjinske stranke osvojiola jedan mandat.[30]

2. Položaj Roma

2.1. Opšte

Prema poslednjem popisu Republičkog zavoda za statistiku koji je izvršen 2011. godine 147.604 građana se izjasnilo kao Romi, odnosno 2% od ukupnog broja stanovnika Republike Srbije.[31] Romi spadaju u jednu od najugroženijih kategorija stanovnika u Srbiji, a njihov položaj ostao je izuzetno nepovoljan.

Prvi nacrt strateškog dokumenta za unapređivanje položaja Roma u Srbiji bio je Nacrt strategije za integraciju i davanje novih ovlašćenja Romima iz 2002. go-

28 Detaljni izveštaj o učešću nacionalnih manjina na izborima vidi u: Politička participacija nacionalnih manjina: Izbori 2016, Forum za etničke odnose; Beograd, 2016. Dostupno na: http://www.fer.org.rs/media/download/105-Forum%20broj%202–2016%20Izbori%202016.pdf.

29 Svojevrsni kuriozitet predstavlja činjenica da jedan isti političar Rasim Ljajić, ima dve političke stranke: jednu koja je registrovana kao multietnička Socijaldemokratska partija Srbije i drugu, koja je etnička – bošnjačka, sa nazivom Sandžačka demokratska partija, ali sa istom skraćenicom – SDP. SDPS je učestvovala na parlamentarnim i pokrajinskim izborima na koalicionoj listi predvođenoj Srpskom naprednom strankom – SNS, a SDP je učestvovala na lokalnim izborima u opštinama Novi Pazar, Sjenica, Tutin, Prijepolje i Priboj.

30 Vidi više u: Politička participacija nacionalnih manjina: Izbori 2016, Forum za etničke odnose; Beograd, 2016, str. 37–44.

31 „Stanovništvo prema nacionalnoj pripadnosti i polu, po opštinama i gradovima“, Republički zavod za statistiku. Dostupno na: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Popis%20stanovnistva%202011/LOOPIA/Stanovnistvo/Opstine/1_Stanovnistvo%20prema%20nacionalnoj%20pripadnosti%20i%20polu,%20po%20opstinama&gradovima.xls.

dine. Prvi usvojeni dokument od strane Vlade Srbije bili su nacionalni akcioni planovi u četiri prioritetne oblasti Dekade inkluzije Roma 27. januara 2005. Republika Srbija je pristupila Dekadi inkluzije Roma 2. februara 2005. Tokom predsedavanja Srbije Dekadom Roma, Vlada Srbije usvojila je Strategiju za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji[32] 9. aprila 2009. kao i akcione planove za 13 oblasti u Strategiji 14. juna 2009. Cilj strateških mera bilo je uklanjanje uzroka siromaštva i diskriminacije.[33]

Vlada Republike Srbije je 9. marta 2016. usvojila Strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine. Ovaj strateški dokument pokriva pet prioritetnih oblasti: obrazovanje, stanovanje, zapošljavanje, zdravlje i socijalnu zaštitu. Institucionalni resursi za pripremu i sprovođenje Strategije su Savet za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade uključivanja Roma, Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i resorna ministarstva.[34] Akcioni plan, čije usvajanje tek predstoji, za sprovođenje Strategije, treba da definiše aktivnosti, rokove, finansijske izvore kao i nadležnosti relevantnih institucija koje će učestvovati u realizaciji Strategije.[35]

U Izveštaju EK za 2016. navedeno je da iako postoje zakonodavni i institucionalni okvir za poštovanje međunarodnog prava o zaštiti ljudskih prava te da uopšteno posmatrano postoji zakonski okvir kojim se podržavaju i štite prava manjina i kulturna prava, potreban je sveobuhvatan pristup integraciji nacionalnih manjina kroz puno sprovođenje akcionog plana o nacionalnim manjinama širom zemlje. Evropska komisija takođe navodi da je neophodno obezbediti puno sprovođenje nove strategije za inkluziju Roma. Konstatuje se da je u prethodnoj godini postignut izvestan napredak u oblasti inkluzije Roma, ali kada je reč o zapošljavanju istaknuto je da Romi, a posebno žene, trpe najveću diskriminaciju na tržištu rada i da je u 2015. godini samo 18,5% registrovanih nezaposlenih Roma bilo uključeno u aktivne mere tržišta rada. Navodi se takođe da Romi spadaju u grupu najviše diskriminisanih. Zahvaljujući zakonodavnoj reformi došlo je do značajnog pada broja Roma u riziku od apatridije a usvojene su i nove smernice o neposrednoj registraciji rođenja dece čiji roditelji nemaju lična dokumenta. Kao poseban problem istaknuta je činjenica da većina Roma, a posebno onih koji žive u neformalnim naseljima nemaju adekvatan pristup svežoj vodi i struji, socijalnoj zaštiti, zdravstvu, zapošlja-

32 *Sl. glasnik RS*, 27/09.

33 „Platforma za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji“, Nacionalni savet Roma. Dostupno na: http://www.romskinacionalnisavet.org.rs/files/1_platforma_2003.doc.

34 „Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine“, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Dostupno na: http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/medjunarodna-saradnja/strategija-za-socijalno-uklju%C4%8Divanje-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji-za-period-od-2016-do-2025-godine.

35 Akcioni plan za sprovođenje usvojene Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji, dostupan je na: http://rominfomedia.rs/akcioni-plan-za-sprovodenje-usvojene-strategije-za-socijalno-ukljucivanje-roma-i-romkinja-u-republici-srbiji/.

vanju i adekvatnom stanovanju. Smernice o iseljenju još uvek nisu razvijene pa se i dalje javljaju problemi prilikom prinudnih iseljenja. Stopa napuštanja škole kada su u pitanju romska deca i dalje je visoka a nasilje u porodici je učestalo i retko se prijavljuje.

Evropska unija planira da opredeli dodatna sredstva u iznosu od 14 miliona evra za nove projekte za unapređenje položaja Roma. Za tekuće projekte Evropska unija u Srbiji izdvaja 15,4 miliona evra.[36] Do sada su uspešno sprovedeni projekti „Sagradimo dom zajedno" u saradnji sa UNOPS u Srbiji i gradom Beogradom u okviru kog je obezbeđeno stanovanje za socijalno ugrožene Rome i za koji je izdvojeno 3,6 miliona evra iz IPA fondova, kao i projekat „Podrška zapošljavanju Roma" za koji je izdvojeno 1,5 miliona evra.[37] Takođe uz podršku Evropske unije sprovedeni su projekti „Evropska podrška inkluzivnom društvu", s ciljem da se obezbedi veća društvena uključenost ugroženih grupa u Srbiji, uključujući i Rome kao i projekat „Ovde smo zajedno – Evropska podrška za inkluziju Roma" koji se sprovodi u saradnji sa Misijom OEBS u Srbiji i koji ima za cilj da podrži institucije u Srbiji u cilju poboljšanja položaja Roma u pogledu pristupa osnovnim pravima, formiranja mobilnih timova za podršku, osnaživanja organizacija civilnog društva, prevenciju napuštanja školovanja, unapređenja uslova stanovanja i održivog zapošljavanja.

Komesar za ljudska prava Saveta Evrope poslao je otvoreno pismo vlastima nekoliko evropskih država, uključujući Srbiju, u kome je izrazio zabrinutost zbog ozbiljnih oblika diskriminacije i kršenja ljudskih prava Roma, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Zamereno je što se vrše prinudna iseljenja i pružanje alternativnog smeštaja bez konsultacija sa porodicama, u veoma kratkim rokovima što utiče na povećanu ugroženost romskih porodica, sprečava socijalnu inkluziju i ne dozvoljava redovno obrazovanje dece. U pismu[38] poslatom potpredsednici Vlade Republike Srbije Zorani Mihajlović, Komesar za ljudska prava Saveta Evrope podsetio je na svoj izveštaj[39] iz 2015. u kom su navedeni glavni problemi sa kojima se suočavaju Romi a to su ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje i prava na pristup kvalitetnom obrazovanju. Istovremeno, Komesar za ljudska prava naveo je u tom izveštaju i da je posebno zabrinjavajući položaj u kom se nalaze interno raseljeni Romi koji najčešće nemaju adekvatan pristup osnovnim ljudskim pravima. Takođe je podsetio na rezoluciju CM/ResCMN(2015)8 Komiteta ministara Saveta Evrope[40] i zabrinutost povodom činjenice da za 50 romskih porodica koje su ise-

36 EU podrška Romima u Srbiji. Dostupno na: http://europa.rs/eu-podrska-romima-u-srbiji/.

37 Bizel: EU će podržati projekte za inkluziju Roma sa još 14 miliona evra. Dostupno na: http://europa.rs/bizel-eu-ce-podrzati-projekte-za-inkluziju-roma-sa-jos-14-miliona-evra/.

38 Dostupno na: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2016)14&Language=lanEnglish&direct=true.

39 Izveštaj Nilsa Muižnieksa, komesara Saveta Evrope za ljudska prava, o njegovoj poseti Srbiji od 16. do 20. marta 2015. Dostupan na: http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-report/serbia/.

40 Dostupno na: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/ResCMN(2015)8&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true.

ljene iz neformalnog naselja Belvil od 2012. nije pronađeno trajno rešenje i pored navodnog postojanja sredstava za tu namenu.

Komesar je pozdravio odredbe sadržane u Nacrtu zakona o stanovanju i održavanju zgrada vezane za prinudna iseljenja ali je izrazio i zabrinutost zbog činjenice da je on usvojen bez širokih javnih konsultacija. U odgovoru potpredsednice Vlade Republike Srbije od 3. februara 2016. navedeno je da su u Predlogu zakona o stanovanju i održavanju zgrada integrisani svi elementi stambenih prava propisanih u međunarodnim konvencijama o zaštiti ljudskih prava koje je Republika Srbija ratifikovala i propisala. Predlog zakona reguliše brojna pitanja u slučajevima neophodnih prinudnih iseljenja – situacije kada su moguća iseljenja iz nastanjenih objekata i naselja koja su nastala suprotno zakonu kojim se uređuje izgradnja objekata, odgovarajući smeštaj za preseljenje, osnovni principi, dokumenta i postupci iseljenja i preseljenja uz učešće stanovnika u postupcima iseljenja, kao i pravnu zaštitu i besplatnu pravnu pomoć, kao i praćenje postupaka iseljenja i preseljenja. U odgovoru se takođe navodi da prilikom izrade nacrta zakona ministarstvo nije uspelo da nađe slične primere u svetu osim Zakona o urbanom razvoju i stanovanju Filipina iz 1992. Zakon je usvojen 22. decembra 2016. godine.[41]

Nevladina organizacija Praxis u zaključku „Analize postupaka utvrđivanja vremena i mesta rođenja i ostvarivanja prava na državljanstvo i prijavu prebivališta“[42] navodi da tokom 2016. nije bilo značajnijih promena u oblastima ostvarivanja prava na upis u matične knjige rođenih, na državljanstvo i prijavu prebivališta odnosno da je većina problema koja se javljala tokom prethodnih godina ostala prisutna i u 2016. godini. Tokom 2016. godine naročito je povećan broj povratnika iz inostranstva čija su deca rođena izvan Srbije i koja nisu upisana u matične knjige rođenih. Kao pozitivni pomak istaknuto je uvođenje elektronskog sistema upisa novorođene dece u matične knjige rođenih koji bi u budućnosti mogao rešiti problem upisa dece čije majke nemaju lične dokumente.

2.2. Diskriminacija

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije[43] za period od 2013. do 2018. godine na više mesta ističe izloženost romske zajednice u Srbiji, a pogotovu njenih najranjivijih pripadnika – dece, žena, interno raseljenih lica, pravno nevidljivih lica – različitim oblicima diskriminacije, prevashodno verbalnim i fizičkim napadima, oštećenju objekata i segregaciji. Stoga, Strategija u delu koji se odnosi na nacionalne manjine, zasebno analizira položaj Roma (odeljak 4.2.2.3), sadrži posebne mere (mere 4.2.4, tačke 10–13) i ciljeve (odeljak 4.2.5.4) koji se odnose na romsku nacionalnu manjinu.

41 *Sl. glasnik RS*, 104/16.

42 Analiza dostupna na http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Izvestaj_UNHCR_2016_-_28.11.pdf.

43 *Sl. glasnik RS*, 60/13.

Doprinos u prevenciji i zaštiti od diskriminacije i dalje daje kancelarija Poverenice za zaštitu ravnopravnosti. Poverenica je intervenisala povodom pritužbe protiv lista *Kurir* i članka koji je objavljen u elektronskom izdanju. U tekstu je navedena nacionalna pripadnost lica o kom je izveštavano zbog prenošenja zarazne bolesti među maloletnicima. U postupku je utvrđeno da nacionalna pripadnost nije u vezi s počinjenim delom, niti je objavljivanje ove informacije doprinelo boljem razumevanju događaja. Poverenica je konstatovala da su isticanjem nacionalne pripadnosti iznete ideje i stavovi koji su uznemirujući i ponižavajući i kojima se vređa dostojanstvo pripadnika romske nacionalne manjine, čime su prekršene odredbe Zakona o zabrani diskriminacije. Dnevnom listu *Kurir* je preporučeno da ubuduće ne objavljuje, odnosno ne preuzima tekstove kojima se podržavaju predrasude prema nacionalnim manjinama.[44]

Poverenica je donela preporuku mera za ostvarivanje ravnopravnosti u Osnovnoj školi „Sutjeska" u Zemunu. U preporuci je navedeno da je neophodno da škola, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Gradska uprava Beograda zajedničkim aktivnostima preduzmu sve mere i aktivnosti iz svoje nadležnosti u cilju rešavanja problema segregacije, odnosno prevelikog broja romske dece u odnosu na ostalu decu u Osnovnoj školi „Sutjeska" u Zemunu.[45] Ona je takođe posebno izdvojila diskriminaciju romske dece i dece sa smetnjama u razvoju kao i segregaciju romske dece kao najčešće probleme u pogledu kršenja prava deteta u Republici Srbiji.[46]

Sličan je i stav Zaštitnika građana koji je konstatovao da su Romi jedna od najranjivijih grupa i da donošenje podzakonskih akata koji sistematski uređuju afirmativne mere, uključujući mere za upis učenika romske nacionalnosti u srednje škole, značajno doprinose uspostavljanju procedura kojima će biti postignuta svrha primene tih mera.[47] Direktorka Kancelarije za ljudska i manjinska prava takođe je izdvojila Rome kao najugroženiju društvenu grupu u Srbiji pored LGBT zajednice, i navela da su Romkinje posebno osetljiva grupa imajući u vidu da su često žrtve nasilja ali i u riziku od trgovine ljudima, da se mnogo teže zapošljavaju u poređenju s ostalim ženama, kao i da im je životni vek kraći.[48]

---

44 Pritužba R.Z.C.B. protiv dnevnog lista K. zbog diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti u oblasti javnog informisanja. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/prituzba-r-z-c-b-protiv-dnevnog-lista-k-zbog-diskriminacije-po-osnovu-nacionalne-pripadnosti-u-oblasti-javnog-informisanja/.

45 Preporuka mera OŠ Sutjeska u Zemunu Ministarstvu prosvete i Gradskoj upravi grada Beograda za preduzimanje mera za rešavanje problema segregacije. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/pr%d0%b5p%d0%beruk%d0%b0-m%d0%b5r%d0%b0-%d0%bessut%d1%98%d0%b5sk%d0%b0/.

46 „Poverenica: Romska i deca sa smetnjama u razvoju najčešće diskriminisana", *Blic*, 12. septembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/poverenica-romska-i-deca-sa-smetnjama-u-razvoju-najcesce-diskriminisana/cbw4yc2.

47 „Ombudsman: Romi jedna od najranjivijih grupa", *N1,* 7. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a149814/Vesti/Vesti/Ombudsman-Romi-jedna-od-najranjivijih-grupa.html.

48 „Paunović: Romi i LGBT najugroženiji u Srbiji", *Blic*, 4. avgust. Dostupno na: http://www.blic.rs/komentar/paunovic-romi-i-lgbt-najugrozeniji-u-srbiji/dq749m7.

Posebnu pažnju javnosti privukao je slučaj izgradnje zida dužine 120 metara i visine dva metra pored romskog naselja „Marko Orlović“ u Kruševcu, u kome ima više od 2.500 stanovnika. Neka udruženja za zaštitu prava manjina osudile su izgradnju zida i navela da najoštrije osuđuju ovakav „pokušaj stvaranja geta“ kao i da „neće dozvoliti nikome da nas razdvaja niti odvaja od drugih građana Kruševca“. S druge strane, preduzeće Putevi Srbije koje izvodi radove navelo je da je razlog za izgradnju zida zaštita od buke a da je projekat finansiran od strane lokalne samouprave. Nažalost, jedan broj građana Kruševca podržao je postavljanje ove betonske barijere.[49]

Kao pozitivan primer inkluzije Roma može se navesti organizovanje konferencije „Inkluzija Roma – izazovi i šanse na lokalnom nivou“ na kojoj je 20 lokalnih samouprava potpisalo Deklaraciju o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja na lokalnom nivou.[50]

Posebno ranjivu grupu među Romima predstavljaju povratnici iz država Zapadne Evrope koji su bezuspešno pokušali da ostvare pravo na azil. Prema podacima Privredne komore Srbije 65 odsto povratnika čine Romi.[51] Istraživanje Beogradskog fonda za političku izuzetnost o povratnicima po sporazumu o readmisiji, odnosno dobrovoljnom ili prisilnom povratku osoba koje neosnovano borave na teritoriji neke države u Srbiju, pokazalo je da se grupa povratnika ne prepoznaje kao posebno ranjiva kategorija stanovništva a oni se u najvećoj meri oslanjaju na pomoć nevladinih organizacija. Povratnici imaju probleme u postupku dobijanja ličnih dokumenata, ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu i zapošljavanja. Prema podacima Beogradskog fonda za politički izuzetnost dobijenim od Komesarijata za izbeglice i migracije čak 82 odsto povratnika su Romi. Istraživanje je pokazalo da statistički podaci nisu konačni jer ni Srbija ni Evropska unija ne raspolažu potpunim podacima o broju ovih lica.[52]

2.3. Obrazovanje i zapošljavanje

Pored toga što je obrazovni sistem Romima teško dostupan, oni se sa diskriminacijom sreću na svakom koraku svog školovanja. Kada je reč o (kršenju) jednakosti i dostupnosti kvalitetnog obrazovanja, nesumnjivo je da je usvajanjem

49 „Zvučna barijera ili „kruševački geto“? Građani šokirani zbog podizanja 150 metara zida oko romskog naselja!“, *Blic*, 8. novembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/srbija/zvucna-barijera-ili-krusevacki-geto-gradani-sokirani-zbog-podizanja-150-metara-zida/59zhk2n.

50 Dvadeset lokalnih samouprava potpisalo Deklaraciju o uključivanju Roma na lokalnom nivou, *Rominfomedia*, 26. oktobar 2016. Dostupno na: http://rominfomedia.rs/dvadeset-loklnih-samouprava-potpisalo-deklaraciju-o-ukljucivanju-roma-na-lokalnom-nivoufoto/.

51 „Beogradski dijalozi o migrantima u Srbiji“, *RTS*, 13. septembar. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2450744/poceli-beogradski-dijalozi-o-migrantima-u-srbiji.html.

52 „Čim se vrate, povratnike u Srbiju čeka hladan tuš“, *Blic*, 10. septembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/drustvo/cim-se-vrate-povratnike-u-srbiju-ceka-hladan-tus/51d8wm3.

„krovnog" Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja[53] Republika Srbija pokrenula bitne i veoma neophodne sistemske promene. Međutim, država je bila veoma inertna kada je reč o merama koje bi omogućile da se spreči diskriminacija u obrazovanju. Tako su, tek posle sedam godina od usvajanja Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu konačno propisali bliže kriterijume za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, učenika ili trećeg lica u ustanovi shodno usvajanjem Pravilnika o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja.[54]

Obećanje da će obrazovanje postati inkluzivno ostalo je neispunjeno za većinu romske dece i mladih u specijalizovanim ustanovama za učenike sa smetnjama u razvoju. Iako je broj romskih učenika u „specijalnim školama" smanjen, on je i dalje previsok. Jedan broj škola obuhvaćenih ovim istraživanjem ima alarmantno visok procenat romskih učenika, koji je tokom 2012/2013. školske godine dostizao i 73 odsto.[55] U Istraživanju o pristupu Romkinja socioekonomskim pravima u Srbiji[56] nevladina organizacija Praxis utvrdila je da 17% ispitanica nikada nije pohađalo školu a kao razlozi su navođeni loša materijalna situacija, brak i odgajanje dece, pravna nevidljivost, udaljenost od škole, obaveza čuvanja dece kao i odnos rodbine prema školi. Među ispitanicama koje su upisale osnovnu školu ali je nisu završile kao razlozi za prekid školovanja najčešće su navođeni siromaštvo i migracije.

Ozbiljan problem je i to što među romskom populacijom postoji visoka stopa napuštanja škola i slab pristup zdravstvenoj zaštiti a neki od predloga su uvođenje dodatnih asistenata i zdravstvenih medijatora. Kada je reč o socijalnoj inkluziji neophodno je bolje sprovođenje regulatornog okvira.

Međutim, ima i pozitivnih pomaka kada je reč o unapređenju uslova za obrazovanje Roma. Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa usvajanje pravilnika o upisu romskih učenika u srednje škole kroz mere afirmativne akcije, pružanje podrške za upis Roma u škole i sprečavanje ranog napuštanja škola, povećanje obuhvata romske dece u obrazovnom sistemu. Planirano je otvaranje centra za romski jezik na Filološkom fakultetu Univerziteta u Beogradu, kao i uvođenje romskog jezika kao izbornog predmeta u osnovne škole.

Korak bliže ka uspostavljanju preduslova za očuvanje i negovanje romskog jezika svakako je i odluka Nastavno-naučnog veća Filološkog fakulteta Univerziteta u Beogradu kojom je uspostavljen Lektorat za romski jezik čime se konačno

53 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 62/16 – odluka US.

54 *Sl. glasnik RS*, 22/16.

55 „Prezastupljenost romske dece u 'specijalnim' školama", Evropski centar za prava Roma, dostupan na: http://www.errc.org/cms/upload/file/serbia-izvestaj-obrazovanje-jos-uvek-daleko-od-cilja–13-march–2014.pdf.

56 „Istraživanje o pristupu Romkinja socioekonomskim pravima u Srbiji", Praxis, oktobar 2015. dostupno na: http://www.praxis.rs/images/praxis_downloads/OEBS_-_Finalni_izvestaj.pdf.

omogućava diplomiranim nastavnicima da steknu potvrde o znanju romskog jezika i da se uključe u izvođenje nastave na ovom predmetu. Pored toga, ovom odlukom je romski jezik stekao i ravnopravan status sa drugim jezicima nacionalnih manjina čija se nastava izučava na Filološkom fakultetu Univerziteta u Beogradu.[57]

Nastava romskog jezika uvedena je u 15 gradova u Srbiji i tokom 2016. godine nju je pohađalo 2.264 učenika. Odziv učenika najmanji je u Beogradu dok je u manjim sredinama puno bolji. Nastavu obavljaju diplomirani filolozi i studenti Filološkog fakulteta koji su stekli sertifikat za predavanje u školama. Najveći problem predstavlja nepostojanje udžbenika na romskom jeziku i slaba zainteresovanost škola.[58]

U okviru Akcionog plana Vlade Srbije za zapošljavanje u 2017. godine, kojim je u tu svrhu namenjeno preko četiri milijarde dinara, Romi su izdvojeni kao grupa za koju je predviđen poseban tretman. Kroz projekat Evropske unije „Podrška zapošljavanju Roma" obezbeđeno je radno angažovanje za 74 osobe, a 270 romskih korisnika prošlo je kroz aktivne mere zapošljavanja.[59]

U prethodnih šest godina, kroz program stipendiranja Roma i Romkinja u oblasti zdravlja dodeljena je 121 stipendija za 58 studenata koji pohađaju zdravstvene fakultete na univerzitetima u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu.[60]

2.4. Uslovi života i ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje

Romi se i dalje suočavaju sa izuzetno teškim uslovima života. Oni koji žive u brojnim neformalnim naseljima izloženi su visokom nivou diskriminacije u pristupu socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti, zapošljavanju i adekvatnom stanovanju, uključujući osnovne higijenske uslove, vodu i struju.

Poseban problem predstavlja pitanje prinudnih iseljenja i prava na stanovanje u celini, a Srbija je daleko od ispunjavanja poštovanje međunarodnih standarda u prinudnim iseljenjima i preseljenjima. Socijalno stanovanje u Srbiji još uvek se razvija, i u nedostatku sveobuhvatnog pravnog okvira i spore realizacije aktivnosti predviđenih u Nacionalnoj strategiji socijalnog stanovanja, ono ne pruža zadovoljavajući odgovor na probleme stanovanja Roma. I dalje je veoma nizak procenat socijalnih stanova koji se dodeljuju licima romske nacionalnosti.

Evropska unija je, kroz projekat „Poboljšanje životnih uslova za najugroženije romske porodice u Beogradu" (Sagradimo dom zajedno), izdvojila 3,6 miliona

57 „Ustanovljen Lektorat za romski jezik na Filološkom fakultetu Univerziteta u Beogradu", Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/ustanovljen-lektorat-za-romski-jezik-na-filoloskom-fakultetu-univerziteta-u-beogradu/.

58 Vidi na: http://europa.rs/nastava-na-romskom-jeziku-uz-podrsku-eu/.

59 „Bizel: EU će podržati projekte za inkluziju Roma sa još 14 miliona evra". Dostupno na: http://europa.rs/bizel-eu-ce-podrzati-projekte-za-inkluziju-roma-sa-jos-14-miliona-evra/.

60 „Obrazovanje Roma je i javno dobro", *RHSP*, 31. avgust. Dostupno na: http://rhsp.info/%C8%98tiri/obrazovanje_roma_je_i_javno_dobro.99.html?newsId=127.

evra za trajna i adekvatna stambena rešenja za oko 200 romskih porodica nastanjenih u beogradskim kontejnerskim naseljima u Makišu, Jabučkom Ritu, Resniku i Kijevu. Projekat se sprovodi u partnerstvu sa gradom Beogradom, Kancelarijom visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (OHCHR) preko Savetnice Ujedinjenih nacija za ljudska prava (HRA) u Srbiji, Danskim savetom za izbeglice (DRC), Centrom za unapređenje stanovanja socijalno ugroženih grupa (Hausing centrom) kao i sa OEBS i timom Ujedinjenih nacija za Srbiju.[61] Projekat je započeo sa realizacijom februara 2013. godine, kasnije produžen do maja 2016. godine.

Stanovanje je obezbeđeno za 110 romskih porodica sa 512 članova kroz obezbeđivanje stanova za socijalno stanovanje i preseljenje u seoska domaćinstva i obnovu postojećih objekata. Evropska unija je do sada kroz donacije obezbedila 50 miliona evra za poboljšanje uslova života Roma u Srbiji.[62]

Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa iznalaženje rešenja za postojeća neformalna naselja Roma sa ciljem da se sva održiva postojeća neformalna naselja legalizuju. U slučaju neophodne relokacije one se moraju obavljati u skladu sa zakonom o prinudnim iseljenjima i pratećim priručnikom. Predviđeno je da Komesarijat za izbeglice i migracije iznađe rešenje za interno raseljene Rome sa Kosova i Metohije koji ne planiraju da se vrate na Kosovo, kroz finansiranje programa za unapređenje njihovih životnih uslova. Postavljen je cilj da se uspostavi geografski informacioni sistem za neformalna naselja Roma sa informacijama o broju neformalnih naselja.

Uslovi života u neformalnim naseljima su ispod granice ljudskog dostojanstva, ona uglavnom nemaju struju i vodu a higijenski uslovi za život ne postoje. U jesenjim i zimskim mesecima često se u neformalnim naseljima dešavaju požari jer se stanovnici ovih naselja greju na sveće ili pale vatre. Požari koji su se dogodili u 2014. godini i u kojima je umrlo nekoliko dece iz romskih naselja nisu uticali na promenu uslova stanovanja u ovim naseljima niti na mere koja Vlada ili jedinice lokalne samouprave sprovode radi unapređenja uslova stanovanja posebno u zimskim mesecima.

U Istraživanju o pristupu Romkinja socioekonomskim pravima u Srbiji[63] nevladina organizacija Praxis utvrdila je da među ispitanicama čak 8% živi u objektima sagrađenim od kartona i lima. Od ispitanih Romkinja 88% živi u objektima koji imaju električnu energiju, mada se najčešće radi o nelegalnim priključcima. Kao posledica neplaćanja računa jednog dela korisnika istog brojila neretko se dešavalo da Elektrodistribucija isključi sva domaćinstva sa mreže. Pristup pijaćoj vodi ima 72% ispitanica od čega određeni broj mora da koristi zajedničke česme. Najistaknutiji problem je problem sa pristupom kanalizacionoj mreži jer čak 45% ispi-

61 Prvi periodični izveštaj 8. februar–31. jul 2013, Projektni centar UNOPS Srbija, 18. avgust 2013. Dostupno na: http://www.sagradimodom.org/tekst/biblioteka/27/.

62 Vidi na: http://europa.rs/mekalister-u-orlovskom-naselju-50-miliona-evra-za-podrsku-eu-romima/.

63 „Istraživanje o pristupu Romkinja socioekonomskim pravima u Srbiji“, Praxis, oktobar 2015. Dostupno na: http://www.praxis.rs/images/praxis_downloads/OEBS_-_Finalni_izvestaj.pdf.

tanica živi u objektima koji nemaju kanalizaciju. Nosilac stanarskog prava u svega 8% slučajeva je žena.

U odgovoru na pitanja koja su postavljena Saveznoj vladi Nemačke povodom proglašavanja Srbije sigurnom zemljom porekla u postupku azila, navedeno je da u Srbiji prema podacima UNHCR oko 80.000 Roma živi u oko 600 neformalnih naselja sa više od sto stanovnika u Srbiji koja tek treba da budu legalizovana. Od ovih naselja 30 procenata nema vodovod, 33 procenta nema električnu energiju a 40 odsto nije priključeno na kanalizaciju. Svega 85 posto romske dece redovno pohađa osnovnu školu dok samo 22 odsto ide u srednju školu. Kao najveća prepreka u ostvarivanju prava naveden je problem sa registracijom stalnog mesta prebivališta.[64]

Savetodavni panel UNMIK za ljudska prava saopštio je u aprilu da bi Ujedinjene nacije trebalo da ponude finansijsku nadoknadu romskoj zajednici na području Kosovske Mitrovice za štetu nastalu usled preseljenja na lokacije zatrovane olovom u kampovima za interno raseljenje osobe pod upravom UNMIK.[65]

U izveštaju Praxisa pod nazivom „Dečji, rani i prinudni brakovi nisu privatna stvar porodice“[66] navodi se da je kod žena starosti od 20–49 godina koje su prvi put stupile u brak ili vanbračnu zajednicu pre navršene 18. godine procenat među Romkinjama, 57% dok je u opštoj populaciji taj procenat 6,8%. Kod žena uzrasta od 20 do 24 godine koje su rodile najmanje jedno živorođeno dete pre 18. godine, procenti se posebno drastično razlikuju, pa kod Romkinja iznosi 38,3%, dok kod žena iz opšte populacije on iznosi 1,4%.

3. Prava lezbijske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije

3.1. Normativni okvir

Normativni okvir za zaštitu ravnopravnosti LGBTI osoba 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 ni rodni identitet.[67] Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje diskriminaciju i na osnovu seksualne orijentacije

64 „To nije sigurna zemlja“ *Blic*, 14. oktobar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/politika/to-nije-sigurna-zemlja-zasto-je-jedna-nemacka-parlamentarna-stranka-udarila-na-srbiju/ylg67dw.

65 Vidi više na: http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53690#.WIEcz1UrLVQ.

66 Izveštaj dostupan na: http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Decji_rani_i_prinudni_brakovi_nisu_privatna_stvar_porodice.pdf.

67 Mada se izričito ne pominje diskriminacija je zabranjena po bilo kom osnovu ili ličnom statusu, uključujući i seksualnu orijentaciju, što je potvrdio i Ustavni sud. Vidi odluku u predmetu Už– 1918/2009, od 22. decembra 2011.

(čl. 2), ali se rodni identitet ne pominje izričito.[68] U posebnom članu Zakona o zabrani diskriminacije (čl. 21) je propisano da je seksualna orijentacija privatna stvar i da niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji, kao i da svako ima pravo da se o svojoj seksualnoj orijentaciji izjasni, a da je diskriminatorsko postupanje zbog takvog izjašnjavanja zabranjeno.

Ostalim zakonima su seksualna orijentacija i rodni identitet najčešće obuhvaćeni „drugim osnovima" diskriminacije, ili se pominje izričito samo jedan od ova dva osnova.[69] Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije iz 2013. i prateći Akcioni plan predviđaju izričito uvođenje izmenama zakona seksualne orijentacije i rodnog identiteta kao posebnog osnova diskriminacije.[70] S implementacijom ovih mera se kasni,[71] a dosadašnja primena nije bila dosledna, npr. nakon poslednjih izmena, Zakon o policiji[72] pominje rodni identitet među zabranjenim osnovama diskriminacije, ali ne i seksualnu orijentaciju, dok je uvođenje oba ova osnova propušteno prilikom promena Zakona o osnovama sistema obrazovanja i Zakona o sportu.

Prava trans osoba, uključujući pravo na izmenu oznake pola i pristup dokumentima[73] kao i prava istopolnih partnera, odnosno vanbračne zajednice partnera istog pola[74] u potpunosti su pravno neregulisane.

Septembra 2016. godine Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Odbor za evropske integracije Narodne skupštine su nakon zajedničkog sastanka kome su prisustvovali i predstavnici LGBTI organizacija pozvali Narodnu skupštinu da usvoji Deklaraciju protiv homofobije i pozvali vladu da usvoji nacionalnu strategiju protiv nasilja kojom će biti prepoznato nasilje nad LGBTI osobama i vršnjačko nasilje zbog pretpostavljene seksualne orijentacije u školama, kao i da radi na izradi zakona koji će regulisati sve pravne posledice promene pola.[75] Prva ministarka koja je otvorena u pogledu svoje drugačije seksualne orijentacije, Ana Brnabić imenovana je kao članica Vlade tokom 2016. godine.[76] Evropska komisija je i 2016. godine naglasila da je „potrebna je jaka i vidljiva politička podrška u zaštiti prava najviše diskriminisanih grupa, uključujući i pripadnike LGBTI populacije".[77]

---

68 Vidi više u *Izveštaj 2009,* I. 4.1.2.

69 Npr. Zakon o radu pominje seksualnu orijentaciju, a Zakon o mladima rodni identitet.

70 Vidi Strategija, str. 45, 4.4.4. para. 3 i 4 u vezi sa Akcioni plan, mere br. 3.2.10, 4.1.3, 4.4.1, 4.4.2, 4.5.1.

71 Vidi Drugi izveštaj o praćenju implementacije Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine – za drugi, treći i četvrti kvartal 2015. godine, dostupan na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yu/ljudska-prava/strategije.

72 *Sl. glasnik RS,* 6/16, član 5.

73 Vidi više niže u 3.5. Položaj trans osoba.

74 Vidi više niže u 3.4. Prava istopolnih partnera.

75 U „Summary minutes from the Joint session of Committee for human and minority rights and gender equality and Committee for European integrations", 9. septembar 2016.

76 Saopštenje GSA, „GSA: Istorijski trenutak za LGBT zajednicu", 8. avgust 2016. Dostupno na: http://gsa.org.rs/2016/08/gsa-istorijski-trenutak-za-lgbt-zajednicu/.

77 Izveštaj EK za 2016. godinu, str. 19.

U praksi LGBTI osobe su među najdiskiriminisanijim grupama u srpskom društvu. Prema istraživanju Poverenice za zaštitu ravnopravnosti iz 2016. odine najveću socijalnu distancu građani Srbije imaju prema LGBT osobama, iako rezultati ukazuju da na blagi pad distance prema ovoj grupi u odnosu na prethodno slično istraživanje sprovedeno 2013. godine. Prema poslednjim podacima četvrtina ispitanika ne želi da im LGBT osobe budu kolege, trećina ne želi da se druži sa njima, polovina ih ne želi za vaspitače, dok oko 60 procenta ne bi želelo da njihova deca stupe o brak sa LGBT osobom.[78]

Parada ponosa održana je u Beogradu bez incidenata treću godinu za redom, u nešto relaksiranijoj atmosferi nego prethodnih godina, ali i dalje uz snažno policijsko obezbeđenje.[79]

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je tokom 2016. godine donela odluku o četiri pritužbe zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, u svim ovim slučajevima radilo se o kršenju propisa o zabrani diskriminacije zbog povrede dostojanstva ili širenja mržnje prema osobama homoseksualne orijentacije, putem privatnog Facebook naloga,[80] obraćanjem Dragana Vilimonovića odbornika u Skupštini opštine Trstenik,[81] u izjavi Dragana Markovića Palme predsednika Jedinstvene Srbije,[82] protiv internet portala S. I. koji je u periodu od maja 2015. do marta 2016. objavio niz uznemiravajućih i ponižavajućih tekstova o osobama drugačije seksualne orijentacije.[83]

3.2. Nasilje i zločin iz mržnje

Krajem 2012. godine usvojen je član 54a KZ kojim je uvedena kao posebna obavezujuća otežavajuća okolnost za izricanje kazni za dela počinjena iz mržnje na osnovu rase, veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Do sada nije usvojena ni jedna pravosnažna sudska presuda u kojoj je krivično delo kvalifikovano ovom otežavajućom okolnosti. Ne postoje zvanični podaci policije, tužilaštva ni sudova o zločinima iz mržnje.[84]

Evropska komisija je u Izveštaju o Srbiji za 2016. godinu naglasila da je neophodno unaprediti sprovođenje istraga, gonjenje i kažnjavanje za krivična dela

78 Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja: Odnos građana i građanki prema diskriminaciji u Srbiji, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Beograd, 2016, str. 52.

79 „Parada ponosa završena žurkom na Trgu Republike“, *N1*, 18. septembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a194302/Vesti/Vesti/Parada-ponosa-u-Beogradu.html.

80 Mišljenje br. 07–00–734/2015–02 od 9. maja 2016.

81 Mišljenje br. 07–00–120/2016–02 od 16. juna 2016.

82 Mišljenje br. 07–00–182/2016–02 od 16. juna 2016.

83 Mišljenje br. 07–00–206/2016–02 od 19. juna 2016.

84 Statistike se vode samo prema vrsti dela, pa je neophodno da se uvedu nove metode za vođenje zvaničnih statistika i da se evidentiraju presude donete primenom otežavajućih okolnosti iz člana 54a. Tužilaštvo je u skladu sa Uputstvom Republickog javnog tuzioca A.br.802/15 od 22.12.2015. u mogućnosti da vodi ovakvu statistiku.

motivisana mržnjom.[85] Zločini iz mržnje prema LGBTI osobama često se ne prijavljuju nadležnim institucijama, zbog nepoverenja u institucije, straha od autovanja, ili nedovoljne informisanosti.[86] LGBTI NVO Labris i Gayten-LGBT pokrenule su 2015. godine portal „DA SE ZNA!" koji omogućava žrtvama nasilja i diskriminacije, kao i svedocima, da bezbedno prijave takve slučajeve.[87]

Zbog pretpostavljene seksualne orijentacije, na mladića su na Slaviji fizički nasrnula dvojica napadača i nanela mu fizičke povrede 17. februara.[88]

LGBT aktivista Boban Stojanović napadnut je na ulici u centru Beograda 22. avgusta, napadači su ga tokom napada vređali zbog seksualne orijentacije.[89]

Tri napadača napala su trans osobu Vanju V. tokom noći 13. oktobra u Vlasotincu uzvikujući pritom uvredljive poruke o njegovom rodnom identitetu. Napadači su mu naneli teške telesne povrede naočigled svedoka koji nisu reagovali, a policija koja je došla tokom trajanja napada se žrtvi smejala, i potom ga nikada nije obavestila o ishodu potrage za napadačima.[90]

3.3. Diskriminacija u obrazovnom sistemu

Diskriminacija u obrazovanom sistemu je zabranjena nizom propisa uključujući Zakon o zabrani diskriminacije (čl. 19), Zakon o osnovnom obrazovanju (čl. 9)[91], Zakon o visokom obrazovanju[92] (čl. 4 i 8), Zakon o udžbenicima (čl. 11),[93] itd. Tokom 2016. godine usvojen je Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja.[94]

Uprkos brojnim preporukama civilnog društva i nezavisnih tela,[95] tretiranje istopolne seksualne orijentacije u srednjoškolskim udžbenicima se nije promenilo

85 Izveštaj EK za 2016. godinu, str. 19.

86 Vidi više u: I. Stjelja, K. Todorović, D. Todorović, J. Todorović: „HATE CRIMES Actions of State Authorities in Cases of Attacks Against LGBT Persons in Serbia", Labris, Beograd, 2014. Dostupno na: http://labris.org.rs/en/wp-content/uploads/2014/04/Hate-Crimes-Publication-English.pdf; Portal DA SE ZNA!. Dostupno na: https://dasezna.lgbt/aboutus.html.

87 Vidi https://dasezna.lgbt/aboutus.html.

88 „Napad na mladića na Slaviji", Portal DA SE ZNA!, 17. februar. Dostupno na: https://dasezna.lgbt/case/TimDaSeZna_005/Napad%20na%20mladi%C4%87a%20na%20Slaviji%20.html

89 „Napadnut Boban Stojanović", *Danas*, 22. avgust. Dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=326123&title=Napadnut%20Boban%20Stojanovi%C4%87.

90 „Napad na trans* mladića", Portal DA SE ZNA!, 13. okrobar. Dostupno na: https://dasezna.lgbt/case/DaSeZna_0029/Napad%20na%20trans*%20mladi%C4%87a%20.html.

91 *Sl. glasnik RS*, 55/13.

92 *Sl. glasnik RS*, 76/05, 100/07, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15, 68/15 i 87/16.

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

94 *Sl. glasnik RS*, 22/16.

95 Vidi npr. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Preporuka Ministarstvu prosvete i nauke RS, NPS i Zavodu za unapređenje kvaliteta vaspitanja i obrazovanja za uklanjanje diskriminatornih sa-

tokom 2016. godine, i diskriminatorni sadržaj npr. patologizacija seksualne orijentacije koja nije heteroseksualna, ili podržavanje negativnih predrasuda u udžbenicima iz oblasti biologije, psihologije i medicine nije uklonjen.[96]

Nema studija o rasprostranjenosti vršnjačkog nasilja među učenicima zbog pretpostavljene seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, ali brojni slučajevi nasilja o kome izveštavaju mediji[97], kao i podaci o široko rasprostranjenom vršnjačkom nasilju uopšte[98] i diskriminatornim stavovima učenika prema LGBTI osobama,[99] ukazuju da se radi o ozbiljnom društvenom problemu. Odbor za prava deteta Narodne skuštine je u februaru 2016. razmatrao inicijativu građana za tzv. „Aleksin zakon", odnosno za izmenu većeg broja zakona u cilju sprečavanja vršnjačkog nasilja i uputio zahtev nadležnim ministarstvima i Zaštitniku građana da se u okviru svoje nadležnosti izjasne o predloženim merama za suzbijanje vršnjačkog nasilja u školama, koje su iznete u inicijativi „Aleksin zakon" i da svoje predloge i izmene zakona dostave Narodnoj skupštini na izjašnjavanje.[100]

3.4. Prava istopolnih partnera

Istopolnim partnerima se ne priznaje pravo na brak,[101] ni pravo na vanbračnu zajednicu,[102] niti su njihova prava posebno uređena drugim propisima, te su diskriminisani pri ostvarivanju niza prava (pravo na izdržavanje, na zajedničko usvajanje deteta, na sticanje zajedničke imovine, na posebnu zaštitu od nasilja u porodici, na nastavljanje korišćenja zakupljenog stana posle smrti supružnika-zakupca, na oslobađanje od dužnosti svedočenja, na zakonsko nasleđivanje, na porodičnu penziju i dr.).

---

držaja iz nastavnih materijala i prakse i promovisanje tolerancije i poštovanja ljudskih prava, br. 649/2011, 10/06/2011, preporuka br. 8; Labris, „Analiza diskriminatornog sadržaja srednjoškolskih udžbenika", 2014. Dostupno na: http://labris.org.rs/wp-content/uploads/2014/07/Analiza-diskriminatornog-sadrzaja-srednjoskolskih-udzbenika.pdf; Centar za istraživanje javnih politika, „Mapiranje (ne)diskriminacije u sistemu vojnog školstva Republike Srbije", 2013. Dostupno na: http://www.publicpolicy.rs/publikacije/a23e2329b04cd4c9ff9583fb3a9de745b4a12dc9.pdf; „Ka nehomofobičnoj školi – analiza dela srednjoškolskih udžbenika u vezi sa tretmanom homoseksualnosti", Gayten-LGBT Centar za promociju prava seksualnih manjina, Beograd, 2008. Dostupno na: https://www.scribd.com/document/99191744/Ka-Nehomofobicnoj-Srednjoj-Skoli.

96 Izveštaj EK za 2016. godinu, str. 63.

97 Vidi npr.: „Vršnjačko nasilje: Uvek je tuđe dete krivo", *N1*, 5. novembar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a206143/Vesti/Vesti/Vrsnjacko-nasilje-Uvek-je-tudje-dete-krivo.html.

98 Vidi npr. D. Popadić, D. Plut, Z. Pavlović, *Nasilje u školama Srbije, Analiza stanja od 2006. do 2013. godine*, Institut za psihologiju, UNICEF, Beograd, 2014.

99 Vidi npr. „Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe", 2nd edition, Council of Europe, 2011, str. 114. Dostupno na: https://www.coe.int/t/commissioner/Source/LGBT/LGBTStudy2011_en.pdf.

100 Deveta sednica Odbora za prava deteta, 11. februar. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/Deveta_sednica_Odbora_za_prava_deteta.28745.941.html.

101 Brak je po Ustavu Srbije zajednica muškarca i žene, član 62, st. 2.

102 Odluka u predmetu br. IU-347/05, od 22. jula 2010. Vidi više u *Izveštaj 2013,* III.4.2.

Akcioni plan u merama predviđa izradu modela zakona o registrovanim istopolnim zajednicama i modela zakona o izmenama i dopunama Zakona o nasleđivanju, u smislu priznavanja naslednih prava istopolnim partnerima kao i sprovođenje javnih rasprava o ovim zakonskim predlozima, u poslednjem kvartalu 2017. godine.[103] Za sada nema podataka o tome da je oformljena radna grupa za izradu predloga zakona. NVO Centar za unapređenje pravnih studija izradio je Model zakona o reistrovanim istopolnim zajednicama.[104]

U prilog ozakonjenja istopolnih zajednica ide i praksa Evropskog suda, u slučaju *Oliari i drugi protiv Italije*[105] od jula 2015. godine, utvrđeno je da je Italija povredila član 8 Evropske konvencije jer nije pružala bilo kakvu pravnu formu priznanja istopolnih parova. Takođe, Sud je zauzeo stanovište da je Grčka, koja kao i Srbija sada, nije predviđala registrovane vanbračne zajednice ni za heteroseksualne parove, povredila Evropsku konvenciju kada je uvela registrovana partnerstva samo za parove različitog pola, ne pružajući istu mogućnost istopolnim zajednicama.[106] Evropski sud ne smatra da je istopolni brak zaštićen Konvencijom.[107]

3.5. Položaj trans[108] *osoba*

Pravni sistem ne prepoznaje trans osobe, dok zdravstveni sistem prepoznaje samo transpolnost koju klasifikuje kao mentalni poremećaj.[109] U Strategiji se kao jedan od najvažnijih problema ističe nepostojanje zakonskih rešenja kojima bi se štitila prava transrodnih osoba na pravno priznanje promene pola i jasno omogućila brza promena ličnih dokumenata i postojeća neujednačena praksa po ovom pitanju, koja je za posledicu imala uskraćivanje brojnih drugih prava, npr. prava na rad.

Ustavni sud je 2012. godine[110] utvrdio da su transrodnoj osobi kojoj nije bilo omogućeno pribavljanje isprava koje bi odgovarale njenom novom identitetu povređeni pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti iz člana 23 Ustava, i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života koji se jamči u članu 8 EKLJP. Sud je

103 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, odeljci 4.3.2. i 4.3.3.

104 Vidi: http://cups.rs/wp-content/uploads/2010/03/Model-zakona-o-registrovanim-istopolnim-zajednicama.pdf.

105 *Oliari i drugi protiv Italije*, ECtHR, App. Nos. 18766/11 i 36030/11, presuda od 21. jula 2015.

106 *Vallianatos i drtiugi protiv Grčke*, ECtHR, App. Nos. 29381/09 i 32684/09, presuda Velikog veća od 07. novembra 2013.

107 Vidi npr. *Hämäläinen protiv Finske*, ECtHR, App. No. 37359/09, presuda Velikog veća od 16. jula 2014.

108 Termin koji određuje osobe čiji se rodni identitet razlikuje od seksualnog/rodnog identiteta u vreme rođenja.

109 J. Vidić, „Trans osobe u Srbiji – analiza položaja i predlog pravnog rešenja. Model zakona o rodnom identitetu, Gayten-LGBT“, GAYTEN, Beograd, 2015, str. 10. Dostupno na: http://www.transserbia.org/images/2015/dokumenti/Trans%20osobe%20u%20Srbiji%20-%20analiza%20poloaja%20i%20predlog%20pravnog%20reenja.pdf.

110 Už – 3238/2011.

naložio unošenje zahtevanih izmena u matičnim evidencijama o podnosiocu predstavke, i naložio primenu ove odluke na sve druge osobe koje su u istoj situaciji kao podnosilac ove ustavne žalbe do usvajanja relevantnih zakonskih propisa. Sud je o potrebi uređenja pravnih posledica promene pola obavestio Narodnu skupštinu i Zaštitnika građana, kao nosioce zakonodavne inicijative. Zaštitnik građana nije podneo zakonski predlog Narodnoj skupštini, ali je u saradnji sa Poverenicom za zaštitu ravnopravnosti, tokom 2013. godine sačinio „Preporuke za izmene i dopune propisa od značaja za pravni položaj transpolnih osoba."[111] Civilni sektor pripremio je dva nacrta zakona: Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transeksualizma[112] koji su izradili CUPS, Gayten LGBT i Aire Centre 2012. godine i Model zakona o rodnom identitetu[113] koji je 2015. godine pripremio Gayten LGBT.

Akcioni plan predviđa još dve mere u tom smislu – prva mera podrazumeva izradu nacrta zakona o rodnom identitetu kojima će biti unapređen položaj transrodnih osoba do kraja prve polovine 2016. godine.[114] Druga se odnosi na sprovođenje pomenute odluke Ustavnog suda iz 2012. godine, odnosno izradu nacrta posebnog zakona o promeni pola, na osnovu koga bi se potom vršile izmene i dopune drugih relevantnih zakona u ovoj oblasti, ali tek u poslednjem kvartalu 2017. godine.[115] Nema indicija da je započeo rad na ostvarenju ovih mera iz Akcionog plana.

U skladu sa preporukom Poverenice za ravnopravnost,[116] Akcioni plan predviđa obavezu izrade Pravilnika o promeni oznake pola u svedočanstvima i diplomama, koju je trebalo ispuniti tokom prvog kvartala 2015. godine.[117] Ovaj pravilnik još uvek nije usvojen.

3.6. Osobe koje žive sa HIV

Virus HIV je među najvećim aktuelnim izazovima kada je u pitanju zdravlje gej osoba. Trenutno su u Srbiji gej mladići rođeni između 1985. i 1995. godine ključna populacija kada je u pitanju epidemija HIV.[118] Institut za javno zdravlje „Dr

111 Dostupno na: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/images/stories/preporuke%20transpolne%20osobe.doc.

112 S. Gajin (ur.), *Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transeksualizma*, CUPS, Beograd, 2012. Dostupno na: http://cups.rs/wp-content/uploads/2010/03/Model-zakona-o-priznavanju-pravnih-posledica-promene-pola-i-utvr%C4%91ivanja-transeksualizma.pdf.

113 Dostupno na: http://www.transserbia.org/images/2015/dokumenti/Trans%20osobe%20u%20Srbiji%20-%20analiza%20poloaja%20i%20predlog%20pravnog%20reenja.pdf.

114 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, odeljak 3.1.6.(4).

115 *Ibid.*, odeljak 3.1.14.

116 „Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti", Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, del. br. 335 od 16. marta 2012.

117 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, odeljak 4.1.4.

118 „Nenad je HIV+ i prinuđen je da laže o tome", 1. decembar. Dostupno na: http://www.gay-serbia.com/nenad-je-hiv-i-prinudjen-je-da-laze-o-tome-8442/.

Milan Jovanović Batut“ izvestio je da je tokom 2015. godine nastavljen nagli rast broja dijagnostikovanih osoba, tokom prošle godine bilo je 178 novo dijagnostikovanih u odnosu na 130 tokom 2104. godine. Naveći broj novo dijagnostikovanih slučajeva je u MSM (muškarci koji imaju seksualne odnose sa muškarcima) populaciji – 73 procenata.

Nacionalna strategija za borbu protiv HIV/AIDS je istekla, akcioni plan za njeno sprovođenje nije bio usvojen i nije obezbeđeno finansiranje za aktivnosti usmerene na prevenciju i suzbijanje epidemije.[119] Nakon povlačenja Globanog fonda za HIV, malariju i tuberkulozu drastično je smanjen broj programa koji su nudile NVO.[120] Srbija će ponovo imati mogućnost da konkuriše za sredstva Globalnog fonda za period 2017–2019.[121]

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je reagovala povodom načina na koji su mediji izveštavali o ovoj temi i istakla „da novinski tekstovi u kojima se prenošenje HIV virusa pripisuje homoseksualcima vređaju dostojanstvo i ugrožavaju prava pripadnika LGBT populacije, a štetni su i za osobe koje žive sa HIV-om, čiji se položaj dodatno otežava senzacionalističkim naslovima i širenjem netačnih informacija o načinu prenošenja virusa.“[122]

3.7. Interseks[123] *osobe*

U Srbiji nema posebnih pravnih propisa ni javno dostupnih podataka koji se odnose na interseks osobe i njihov kvalitet života.[124] Prema nezvaničnim procenama 6 do 8 interseks beba rodi se u Srbiji godišnje.[125] Interseks varijacije se i dalje smatraju medicinskim poremećajem.[126] Nema podataka o tome koliko je „korektivnih operacija“ izvršeno nad interseks decom u Srbiji. Komesar za ljudska prava Saveta Evrope i UN upozorile su da se nad interseks decom u raznim delovima sveta vrše medicinski zahvati, uključujući i operacije, bez potpunog, slobodnog

119 M. Anonijević Priljeva, „Tišina = Smrt HIV epidemija“, *Optimist 29,* april 2016.

120 *Ibid.*

121 The Global Fund, Eligibility List 2017. Dostupno na: http://www.theglobalfund.org/en/fundingmodel/process/eligibility/.

122 Saopštenje Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, „Upozorenje povodom izražavanja homofobije u novinskim tekstovima“, 18. april 2016. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/upozorenje-povodom-izrazavanja-homofobije-u-novinskim-tekstovima.

123 „Interseks osobe su rođene sa karakteristikama oba pola (uključujući genitalije, gonade i hromozome) koje se ne uklapaju sa tipičnim binarnim poimanjem muškog ili ženskog tela. Interseks je krovni pojam koji obuhvata širok spektar prirodnih telesnih varijacija“ (prevod naš), u „Intersex Fact Sheet, Free&Equal“, United Nations for LGBTI Equality. Dostupno na: https://unfe.org/system/unfe-65-Intersex_Factsheet_ENGLISH.pdf.

124 Vidi http://www.transserbia.org/interseks/595-podrska-i-poziv-interseks-osobama.

125 J. Simić, „Dečak ili Devojčica ili Osoba?“ u S. Gajin (ur.), *Opšti okvir za sprovođenje prava deteta,* CUPS, Beograd, 2016, str. 146.

126 *Ibid.,* str. 144.

i informisanog pristanka ovih osoba.[127] NVO Gayten LGBT osnovao je grupu za podršku interseks osobama u Srbiji.[128]

4. Položaj osoba sa invaliditetom

4.1. Opšte

Položaj osoba sa invaliditetom uređen je brojnim međunarodnim dokumentima, kao i unutrašnjim propisima. Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom je od 2009. godine integralni deo nacionalnog zakonodavstva, ali još uvek ne postoji nezavisni mehanizam za praćenje njenog sprovođenja. Konvencija nije donela neka nova prava, već je samo izjednačila položaj osoba sa invaliditetom sa ostalima. Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom[129] navodi da je „invaliditet koncept koji se razvija i da invaliditet proizlazi iz interakcije lica sa oštećenjima i barijera u ponašanju i okruženju kojima se onemogućava njihovo puno i delotvorno učešće u društvu ravnopravno sa drugima".

Prema popisu stanovništva iz 2011. godine, kada je prvi put postavljen set pitanja o invaliditetu, ustanovljeno je da u Republici Srbiji živi 7,96%, odnosno 571.780 stanovnika sa nekim oblikom invaliditeta. Najveći broj osoba sa invaliditetom, čak 60,3%, ima 65 ili više godina, a 1,2% ukupnog broja osoba sa invaliditetom mlađe je od 15 godina. Popis je pokazao i da su fizički (59,5%) i senzorni invaliditet (41,9%) najčešći oblici invaliditeta u Republici Srbiji, a da 16,2% svih osoba sa invaliditetom ima tri ili više navedenih problema.

Iako je Ustavom apsolutno zabranjena svaka diskriminacija, a naročito po osnovu invaliditeta, i pored toga što gotovo svaki zakonski akt koji je usvojila Narodna skupština Republike Srbije u bar jednom svom članu govori o nekom pravu osoba sa invaliditetom, u praksi se javljaju brojne poteškoće. U Zaključnim zapažanjima koja je Komitet Ujedinjenih nacija za prava osoba sa invaliditetom uputio Srbiji nakon razmatranja izveštaja o implementaciji Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (u daljem tekstu: Zaključna zapažanja), navodi se da neke oblasti zahtevaju neodložnu pažnju i hitne korake nadležnih organa. To su, pre svega, reformisanje sistema starateljstva i lišavanja poslovne sposobnosti na osnovu inva-

127 „End violence and harmful medical practices on intersex children and adults, UN and regional experts urge", Saopštenje UN od 24. oktobra. Dostupno na: http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20739&LangID=E; „Human rights and intersex people". Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, CommDH/IssuePaper(2015)1, 12. maj 2015, str. 9. Dostupno na: https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2933521&SecMode=1&DocId=2367288&Usage=2.

128 Vidi: http://www.transserbia.org/interseks/595-podrska-i-poziv-interseks-osobama.

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

liditeta, poštovanje fizičkog i psihičkog integriteta ličnosti osoba sa invaliditetom, deinstitucionalizacija, kao i zaštita osoba sa invaliditetom od zlostavljanja i mučenja, imajući u vidu izveštaje o upotrebi izolacije, vezivanja i antipsihotičke terapije čak i kada su deca u pitanju.[130]

4.2. Samostalan život i uključivanje u zajednicu

Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom u članu 19 garantuje jednako pravo svim osobama sa invaliditetom na život u zajednici, a države potpisnice poziva da preduzmu delotvorne i odgovarajuće mere, uključujući i podršku u zajednici, kako bi olakšale osobama sa invaliditetom da potpuno uživaju ovo pravo i da budu u potpunosti uključene u zajednicu. Takođe, odredbe Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom[131] idu u pravcu omogućavanja samostalnog života u zajednici osobama sa invaliditetom i u članu 35 Zakona predviđeno je da lokalne samouprave treba da podstiču osnivanje službi podrške za osobe sa invaliditetom. Međutim, ono što nedostaje da bi sistem podrške na lokalnom nivou zaživeo jeste nedostatak redovnih izvora finansiranja, a Zakon nije definisao ni kriterijume za garantovanje kvaliteta usluge.

Iako se Srbija načelno opredelila za deinstitucionalizaciju, broj osoba na rezidencijalnom smeštaju povećava se iz godine u godinu, a Vlada i dalje nema jasan plan za deinstitucionalizaciju. Uspešan proces deinstitucionalizacije mora da prati sveobuhvatna promena sistema obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, zapošljavanja, pristupačnosti, participacije i ukupnog razvoja usluga na lokalnom nivou. Zaštitnik građana je još 2014. godine napravio mapu puta ka deinstitucionalizaciji (životu u zajednici) osoba sa invaliditetom i njihovog punog socijalnog uključivanja, gde su pruženi predlozi državnim organima kako da sprovedu ovaj proces. U godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija prepoznati su slični problemi i istaknuto je da u 2016. godini nije postignut nikakav napredak u pravcu deinstitucionalizacije, a veliki broj osoba sa mentalnim i psihosocijalnim smetnjama, uključujući i starije osobe, i dalje je protiv svoje volje zatvoren u psihijatrijskim ustanovama. Evropska komisija naročitu zabrinutost izrazila je povodom izveštaja o upotrebi prinudnog lečenja u ovim ustanovama.[132]

Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, od ukupno 14.663 odraslih korisnika u 2015. godini, 89% je bilo na domskom, a samo 11% na porodičnom smeštaju.[133] Visok udeo osoba sa invaliditetom na smeštaju u rezidencijal-

130 Zaključna zapažanja objavljena su 23. maja i dostupna na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSRB%2fCO%2f1&Lang=en.

131 *Sl. glasnik RS*, 33/06 i 13/16.

132 Izveštaj EK za 2016, str. 71.

133 Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2015. godinu, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2015, str. 26. Dostupno na: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2016/izvestaj%20o%20radu%20CSR%20za%202015.pdf.

nim ustanovama je posledica činjenice da se ne razvija specijalizovano hraniteljstvo i sistem lokalnih usluga za podršku deci i odraslima sa smetnjama u razvoju i njihovim porodicama, što je kao problem prepoznao i Republički zavod za socijalnu zaštitu. Domski smeštaj je, kao i prethodnih godina, najčešće prestajao usled smrti korisnika.

Komitet za prava osoba sa invaliditetom osvrnuo se u paragrafu 13 i 14 Zaključnih zapažanja i na poražavajući podatak da deca sa smetnjama u razvoju čine čak 80% ukupnog broja dece u rezidencijalnim ustanovama, kao i na činjenicu da se ova deca u ustanove smeštaju direktno iz porodilišta, uprkos tome što Zakon o socijalnoj zaštiti[134] zabranjuje smeštanje dece mlađe od tri godine u rezidencijalne ustanove (čl. 52 Zakona). Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, na kraju 2015. godine 12 dece sa smetnjama u razvoju mlađih od tri godine boravilo je u ustanovama, od kojih je četvoro dece tamo boravilo duže od godinu dana.[135] Komitet za prava osoba sa invaliditetom stoga je naložio Republici Srbiji da spreči smeštanje dece mlađe od tri godine u ustanove i da omogući njihov lakši i efikasniji prelazak iz ustanova u porodice. Tokom prelaznog perioda trebalo bi deci sa invaliditetom u ranom detinjstvu obezbediti dovoljno adekvatnih usluga podrške, zatim organizovati obuke za osoblje koje radi u ustanovama, kao i razvijati efikasne usluge alternativne nege i podrške u zajednici za decu koja napuštaju ustanove. Pored toga, od Srbije se zahteva da usvoji sveobuhvatnu strategiju i mere za efektivnu deinstitucionalizaciju, umesto ulaganja u nove institucije.

Kada su u pitanju deca sa invaliditetom, mora se poštovati načelo najboljeg interesa deteta u svim postupcima koji se njega tiču. Smernicama Ujedinjenih nacija za alternativnu brigu o deci, koje je Generalna skupština usvojila 2010. godine, porodica je prepoznata kao temeljna grupa društva i prirodno okruženje za razvoj, dobrobit i zaštitu dece, a državama je preporučeno da usmere napore prvenstveno ka omogućavanju deci da ostanu ili se vrate pod staranje svojih roditelja, ili, kada je to prikladno, drugih članova porodice. Pored toga, država treba da osigura da porodice ostvaruju pristup oblicima podrške namenjenim za njihovu starateljsku ulogu.[136] Život u instituciji i isključenost iz redovnog obrazovnog sistema nikako se ne može tumačiti kao najbolji interes deteta, a može da dovede do zanemarivanja, zloupotrebe i nasilja. Tokom 2015. godine, u domovima za decu i mlade sa smetnjama u razvoju[137] boravilo je 1.444 dece, a tamo je, slično kao i prethodnih godina, bora-

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

135 „Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2015. godinu“, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 2016, str. 33. Dostupno na: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2016/izvestaj%20o%20radu%20ustanova%20za%20decu%20i%20mlade%20za%20%202015.pdf.

136 Smernice za alternativnu brigu o deci dostupne su na engleskom jeziku na: https://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf.

137 Podaci se odnose na šest rezidencijalnih ustanova za decu: Dom za decu i mlade sa autizmom Šabac, Dom za lica sa autizmom u Beogradu, Dom „Veternik“ u Novom Sadu, Dom „Kolevka“ u Subotici, Dom „Sremčica“ u Beogradu i Dom „Dr Nikola Šumenković“ u Stamnici.

vilo preko 50% odraslih osoba.[138] U dve trećine slučajeva u 2015. godini razlog za smeštanje dece sa smetnjama u razvoju u ustanove bila je nemogućnost roditelja da odgovore na zdravstvene potrebe deteta, a dominantan razlog za smeštanje odraslih u ustanove bila je nespremnost porodice da vodi brigu o tim osobama.[139] Ovo je svakako pokazatelj nedostatka podrške u lokalnoj zajednici, gde se briga o osobama sa mentalnim smetnjama u potpunosti svodi na mogućnosti i volji porodice. Nivo usluga dnevnog boravka, pomoći u kući, pomoći u okviru zajednice, i dalje je nedovoljan, čak ni u Beogradu nema mesta gde bi deca sa distrofijom ili cerebralnom paralizom mogla da provedu vreme dok su im roditelji na poslu,[140] što upućuje na zaključak da Republika Srbija nije uspela da razvije efikasne oblike alternativne brige i održive usluge staranja na lokalnom nivou.

Organizacija *Human Rights Watch* je u junu 2016. godine predstavila izveštaj koji, između ostalog, pokazuje da zdravstveni radnici često savetuju roditelje da smeste dete sa invaliditetom u instutuciju, i da deci u institucijama nedostaje individualni pristup i pažnja, a kao primer je navedeno da u jednoj ustanovi jedan negovatelj brine o 11 dece. Pored toga, izveštaj dokumentuje da pad broja dece sa invaliditetom na rezidencijalnom smeštaju nije odraz njihovog napuštanja domova, već činjenice da su stupila u punoletstvo i, samim tim, prestaju da se vode kao deca.[141]

4.3. Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom

Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom u članu 12 proklamuje da osobe sa invaliditetom uživaju pravnu i poslovnu sposobnost ravnopravno sa drugim osobama, u svim područjima života. Pored toga, države potpisnice, a među njima i Srbija, imaju obavezu da osiguraju sve mere koje se odnose na uživanje pravne i poslovne sposobnosti i delotvorne mehanizme za sprečavanje zloupotrebe, u skladu sa odredbama međunarodnog prava ljudskih prava. Pored međunarodnih dokumenata i prakse Evropskog suda za ljudska prava, jednakost osoba sa invaliditetom garantovana je i Ustavom Republike Srbije, Zakonom o zabrani diskriminacije i Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom[142].

138 „Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2015. godinu“, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 2016, str. 30. Dostupno na: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2016/izvestaj%20o%20radu%20ustanova%20za%20decu%20i%20mlade%20za%20%202015.pdf.

139 *Ibid.*, str. 31, 32.

140 „Za decu invalide sva vrata zatvorena“, *Mondo*, 11. april 2016. godine. Dostupno na: http://mondo.rs/a892662/Info/Drustvo/Ogromni-problemi-za-decu-sa-fizickim-invaliditetom.html.

141 „Moj san je da odem odavde“, Human Rights Watch, jun 2016. godine. Dostupno na: https://www.hrw.org/report/2016/06/08/it-my-dream-leave-place/children-disabilities-serbian-institutions.

142 *Sl glasnik RS*, 33/06 i 13/16.

Poslovna sposobnost je osnovni preduslov za ostvarivanje drugih prava, a lišavanje poslovne sposobnosti[143] sa sobom nosi ogromne posledice po svakodnevni život i slobodu osoba sa invaliditetom. Odluku o lišenju poslovne sposobnosti donosi sud u vanparničnom postupku, a odluku o postavljanju staratelja donosi centar za socijalni rad u upravnom postupku. Postupak lišenja poslovne sposobnosti zasnovan je na medicinskom veštačenju, koje može da se obavi i bez prisustva sudije. Posledice potpunog i delimičnog lišenja poslovne sposobnosti se veoma razlikuju. Rešenjem o delimičnom lišenju poslovne sposobnosti, sud može odrediti vrstu poslova koje osoba može da obavlja, pored poslova za koje je zakonom ovlašćeno. Potpuno lišenje poslovne sposobnosti potpuno isključuje svaku mogućnost odlučivanja i raspolaganja svojim pravima.

Broj punoletnih osoba pod starateljstvom u 2015. godini ne samo da nije smanjen u poređenju sa prethodnom godinom, nego je i povećan za oko dve hiljade korisnika, i iznosio je 12.493.[144] Od ukupnog broja korisnika, 93% je potpuno lišeno, a 7% delimično lišeno poslovne sposobnosti. Ako uporedimo podatke za poslednje tri godine, vidimo da se, od 2013. godine, broj odraslih osoba pod starateljstvom povećavao svake godine za 20%.

Lišavanje poslovne sposobnosti praktično dovodi do „građanske smrti" i uskraćuje osnovna ljudska prava jednoj osobi i ugrožava se njena autonomija. Pored toga, lišavanje poslovne sposobnosti izlaže osobe sa invaliditetom opasnosti od toga da, protivno svojoj volji, budu zatvorene, podvrgnute prisilnim tretmanima i da ne mogu da se venčaju, zasnuju porodicu ili glasaju. Osobe koje su lišene poslovne sposobnosti ne samo da ne mogu da sklope ugovor o radu, nego u određenim situacijama ne mogu ni da volontiraju.[145] Komitet za prava osoba sa invaliditetom je u Zaključnim zapažanjima istakao da se mere koje se sprovode u Srbiji po pitanju starateljstva i lišavanja poslovne sposobnosti direktno kose sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom i Opštim komentarom br. 1 iz 2014. godine o jednakosti pred zakonom. U skladu s tim, Republici Srbiji je preporučeno da uskladi svoje zakonodavstvo sa Konvencijom s ciljem da osobe sa mentalnim smetnjama, uz podršku, samostalno donose odluke, čime bi se poštovala autonomija, volja i želja tih osoba i uspostavile transparentne mere zaštite njihovih prava.

Evropski sud za ljudska prava je u nekoliko navrata potvrdio značaj poslovne sposobnosti sa stanovišta poštovanja ljudskih prava, te da je potpuno lišenje poslovne sposobnosti kršenje člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud je zauzeo jasan stav da osoba prema kojoj se vodi postupak za lišavanje poslovne sposobnosti mora da bude uključena u postupak donošenja

143 Lišenje poslovne sposobnosti regulisano je Porodičnim zakonom i Zakonom o vanparničnom postupku.

144 „Sintetizovan izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2015. godini", Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 2016, str. 12. Dostupno na: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2016/izvestaj%20o%20radu%20CSR%20za%202015.pdf.

145 Član 12, st. 2, tač. 3 Zakona o volontiranju, *Sl. glasnik RS*, 36/10.

tako važne odluke, te da joj bude omogućeno da izrazi svoj stav, mišljenje i interese. U slučaju *Salontaji-Drobnjak protiv Srbije* iz 2009. godine, Sud je konstatovao da, iako je aplikant prisustvovao na nekoliko ročišta u postupku lišavanja poslovne sposobnosti, on nije pozvan na poslednje ročište na kome je doneta odluka o lišenju, te da su time načinjene dve povrede člana 6, stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama – pravo na pravično suđenje i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

Način na koji je lišenje poslovne sposobnosti regulisano u Srbiji je prevaziđen i neusklađen sa međunarodnim pravnim okvirom i standardima, odnosno, u suprotnosti je sa obavezama koje je Republika Srbija preuzela ratifikacijom međunarodnih konvencija o ljudskim pravima.[146] Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama,[147] i pored proklamovanja načela punog poštovanja dostojanstva osoba sa mentalnim invaliditetom u članu 5, dozvoljava lišavanje slobode po osnovu invaliditeta i omogućava prisilno smeštanje dece i odraslih sa smetnjama u razvoju u zdravstvene i rezidencijalne ustanove. Na ovaj problem ukazao je i Komitet u Zaključnim zapažanjima, smatrajući da se ovim odredbama grubo krši pravo na ličnu slobodu i bezbednost, te naložio državi da ukine ovaj zakon i zabrani svako prisilno zadržavanje dece i odraslih po osnovu invaliditeta. Izmenama Zakona o vanparničnom postupku iz 2014. godine predviđena je obaveza suda da preispita da li postoje razlozi za oduzimanje poslovne sposobnosti u odnosu na osobe kojima je oduzeta poslovna sposobnost, što je veoma značajna novina, imajući u vidu da se ranije odluka donosila na neodređeno vreme i nije postojala obaveza njene revizije. S druge strane, propuštena je prilika da se Zakon suštinski usaglasi sa odredbama Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i domaćim zakonima koji zabranjuju diskriminaciju.

4.4. Pristupačnost

Pristupačnost je jedno od osnovnih načela na kojima se zasniva Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom. Pristupačnost je garantovana i Međunarodnom konvencijom o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije i jasno uspostavljena kao deo međunarodnog prava ljudskih prava.

Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom zabranjuje se diskriminacija na osnovu invalidnosti u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama (čl. 13), a diskriminacija je zabranjena i u pogledu korišćenja prevoza u svim granama saobraćaja (čl. 27). Međutim, u obavljanju svakodnevnih aktivnosti osobe sa fizičkim invaliditetom suočavaju se sa preprekama prilikom korišćenja prevoza, ulaska i kretanja kroz privatne i javne

146 K. Beker, *Lišenje poslovne sposobnosti: zakoni i praksa u Republici Srbiji*, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, Beograd 2014.

147 *Sl. glasnik RS*, 45/13.

zgrade, pri upotrebi kućnih aparata, elektronskih i digitalnih sistema, usluga i proizvoda. S druge strane, osobe sa mentalnim smetnjama suočavaju se sa nedovoljno inkluzivnim obrazovnim sistemom, segregacijom u školama, nedostatku individualne ili grupne podrške u lokalnim sredinama i drugim problemima u svakodnevnom životu. U Opštem komentaru br. 5 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava iz 1994. godine ističe se dužnost država da primene Standardna pravila za izjednačavanje mogućnosti za osobe sa invaliditetom, u kojima je posebno naglašena važnost pristupačnosti fizičkog okruženja, informacija i komunikacija za ostvarivanje pune ravnopravnosti. Istraživanje o položaju mladih sa invaliditetom na tržištu rada u Gradu Beogradu[148] pokazalo je da osobe sa invaliditetom često biraju škole i fakultete po kriterijumima pristupačnosti, a ne prema sopstvenim profesionalnim sklonostima.

Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji[149] 2006. godine propisana je obaveza poštovanja standarda pristupačnosti za osobe sa invaliditetom prilikom izgradnje novih objekata, a ova oblast je dodatno precizirana odredbama Pravilnika o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama.[150] Međutim, objekti javne uprave i javnih institucija,[151] kako stari tako i novi, i dalje su uglavnom nepristupačni za osobe sa invaliditetom. Neki od problema u praksi su i nepostojanje nacionalne strategije o pristupačnosti, kao ni efektivnih sankcija za kršenje propisa o pristupačnosti javnih objekata, na šta se osvrnuo i Komitet za prava osoba sa invaliditetom prilikom razmatranja inicijalnog izveštaja Srbije 2016. godine i preporučio državi da ohrabri primenu univerzalnog dizajna za sve javne ustanove i službe, za sredstva javnog prevoza i za medije, u skladu sa Opštim komentarom br. 2 o pristupačnosti.

Zakon o vazdušnom saobraćaju[152] propisuje da su operateri obavezni da putnicima sa invaliditetom i sa smanjenom pokretljivošću pruže sve usluge neophodne da bi oni ostvarili pravo na učešće u vazdušnom saobraćaju pod jednakim uslovima, bez diskriminacije. Zakon o železnici[153] predviđa da ugovor o obavezi javnog prevoza mora da sadrži odredbu kojom se utvrđuju zahtevi kvaliteta odnosno obezbeđivanje pristupačnog prelaza za putnike sa invaliditetom, ali samo ukoliko nadležni organ zahteva od železničkog prevoznika da poštuje određene zahteve kvaliteta u

148 Rezultati istraživanja dostupni su na: http://portaloinvalidnosti.net/2016/11/polozaj-mladih-sa-invaliditetom-na-trzistu-rada-u-gradu-beogradu-2/.

149 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 81/09 – ispr., 64/10 – odluka US, 21/11, 121/12, 42/13 – odluka US, 50/13 – odluka US, 98/13 – odluka US, 132/14 i 145/14.

150 *Sl. glasnik RS*, 22/15.

151 Prema Zakonu o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, tu spadaju objekti u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, sporta, turizma ili objekti koji se koriste za zaštitu životne sredine, zaštitu od elementarnih nepogoda i slično (čl. 13, st. 1 i 3).

152 *Sl. glasnik RS*, 73/10, 57/11, 93/12 i 45/15.

153 *Sl. glasnik RS*, 45/16 i 91/15.

skladu sa zakonom (čl. 87). Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju[154] ne sadrži posebne odredbe koje se odnose na osobe sa invaliditetom, ali u članu 20 navodi da autobuska stanica mora omogućiti korisniku prevoza pristup vozilu. Specijalizovani javni prevoz za osobe sa invaliditetom dostupan je samo u Beogradu.

Zakon o samostalnom kretanju uz pomoć psa vodiča[155] usvojen je u martu 2015. godine, ali još uvek nema dovoljno obučenih pasa vodiča za oko 12.000 slepih i slabovidih osoba u Srbiji, kao ni dovoljno centara za obuku pasa vodiča. Na ovaj problem ukazao je i Komitet o pravima osoba sa invaliditetom. Iako je usvajanjem Zakona o upotrebi znakovnog jezika[156] ovaj jezik zvanično priznat, državne institucije nemaju tumače za znakovni jezik, a osobe sa invaliditetom prinuđene su da samostalno obezbeđuju tumače posredstvom kancelarije za servis znakovnih prevodilaca.[157] Još uvek nije uspostavljeno telo nadležno za primenu znakovnog pisma, koje bi garantovalo postojanje standardizovane i jedinstvene Brajeve azbuke za srpski jezik. Osobe sa oštećenim sluhom imaju pravo na sudskog tumača za znakovni jezik, ali ostvarivanje ovog prava je u praksi faktički nemoguće s obzirom da u sudovima u Srbiji postoji samo 8 stalnih sudskih tumača za znakovni jezik, i to 5 u Beogradu i po jedan u Nišu, Novom Pazaru i Kragujevcu.[158] U Srbiji ne postoji formalno obrazovanje za profesiju sudskog tumača za znakovni jezik, a tumači su uglavnom deca gluvih roditelja ili nastavnici u školama za gluvu decu. Iako Zakon o upotrebi znakovnog jezika obavezuje javne ustanove da obezbede prevodioce za znakovni jezik, jedino preduzeće koje se pridržava ove obaveze je niški vodovod.[159]

Pristup informacijama i komunikacijama predstavlja preduslov za uživanje slobode mišljenja i izražavanja, garantovano članom 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i članom 19, st. 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Ova oblast regulisana je Zakonom o elektronskim medijima,[160] Zakonom o javnim medijskim servisima,[161] Zakonom o elektronskim komunikacijama[162] i Zakonom o javnom informisanju i medijima.[163] Zakon o javnom informisanju i medijima članu 12 predviđa preduzimanje mera kojima se osobama sa invaliditetom omogućuje da nesmetano primaju informacije namenjene javnosti, u primerenom

154 *Sl. glasnik RS*, 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06, 31/11 i 68/15 – dr. zakoni.

155 *Sl. glasnik RS*, 38/15.

156 *Ibid*.

157 Dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:539266-Znakovni-jezik-kao-profesija.

158 Inicijalni izveštaj o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, 2012. godine. Dostupno na: http://drpi.research.yorku.ca/wp-content/uploads/2015/01/InitialSerbianRepEn.pdf.

159 „Tumači znakovnog jezika u niškom Vodovodu“, *RTS*, 20. oktobar. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/57/srbija-danas/2496247/tumaci-znakovnog-jezika-u-niskom-vodovodu.html.

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

161 *Sl. glasnik RS*, 83/14, 103/15 i 108/16.

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

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

obliku i primenom odgovarajuće tehnologije, te podršku medijima koji objavljuju informacije na znakovnom jeziku ili Brajevom pismu ili na drugi način obezbeđuju osobama sa invaliditetom da nesmetano ostvaruju svoja prava u javnom informisanju. Iako javni servis ima zakonsku obavezu da proizvodi i emituje program namenjen specifičnim društvenim grupama, obim sadržaja prilagođenih osobama sa invaliditetom je jako mali. Zakon o elektronskim komunikacijama, kao uslugu univerzalnog servisa, u članu 55 predviđa posebne mere koje osobama sa invaliditetom osiguravaju jednake mogućnosti za pristup javno dostupnim telefonskim uslugama, uključujući upućivanje poziva službama za hitne intervencije. Ove usluge se osobama sa invaliditetom pružaju po povoljnijim cenama.

Osobe sa invaliditetom koje usled svog invaliditeta nisu u mogućnosti da se svojeručno potpišu suočavale su se sa problemom korišćenja faksimila, jer se faksimil štampanim slovima nije priznavao pri zaključenju ugovora i u finansijskom poslovanju. Dopunama Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom iz novembra 2015. godine, propisana je obaveza organa javne vlasti da osobama sa invaliditetom koje imaju trajne posledice telesnog ili senzornog oštećenja ili bolesti omoguće potpisivanje isprava uz pomoć pečata koji sadrži podatke o ličnom identitetu ili uz pomoć pečata sa ugraviranim potpisom (čl. 34). Na taj način ostvaren je pozitivan pomak u ostvarivanju prava osoba koje zbog invaliditeta nisu u mogućnosti da se svojeručno potpišu. Usvojenom dopunom zakona predviđene su novčane kazne za organe javne vlasti i osobe koje onemogućavaju osobama sa invaliditetom da ostvare ovo pravo.

4.5. Inkluzivno obrazovanje

Pravo na obrazovanje spada u korpus osnovnih ljudskih prava, koje bez diskriminacije pripada svakom detetu. Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom u članu 24 predviđa pravo osoba sa invaliditetom na obrazovanje, a dati su i ciljevi i koraci za ostvarivanje tog prava. Države potpisnice, među kojima je i Srbija, moraju da osiguraju punu uključenost dece sa invaliditetom u osnovno i srednje obrazovanje, koje će biti inkluzivno, kvalitetno i besplatno, na ravnopravnoj osnovi sa drugom decom u njihovom okruženju. Obrazovanje je potrebno prilagoditi individualnim potrebama dece sa invaliditetom, u okruženju koje najviše doprinosi akademskom i socijalnom razvoju, u skladu sa opštim ciljem potpunog uključivanja.

Isključivanje dece sa smetnjama u razvoju iz formalnog sistema obrazovanja predstavlja diskriminaciju, a u Srbiji je sve do 2009. primenjivana ovakva praksa. Inkluzivno obrazovanje uvedeno je donošenjem Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja[164] 2009. godine, kada je započet dugotrajan proces reforme

164 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 62/16 – autentično tumačenje.

sistema obrazovanja u Republici Srbiji, koji podrazumeva individualizaciju nastave i podučavanja, afirmativne mere pri upisu u predškolsku ustanovu ili školu, obezbeđivanje dodatne podrške, razvoj usluga koje podržavaju obrazovanje, uvođenje asistivnih tehnologija, itd. Ovaj zakon je osobama sa invaliditetom zagarantovao pravo na obrazovanje i vaspitanje koje uvažava njihove potrebe u redovnom sistemu obrazovanja i vaspitanja, uz dodatnu podršku, individualnu ili grupnu.[165] Predviđeno je da direktori škola obrazuju stručni tim za inkluzivno obrazovanje.

U cilju individualizacije nastave, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju predviđa poseban instrument, Individualni obrazovni plan (IOP), kojim se obrazovni proces prilagođava detetu sa smetnjama u razvoju. Pravilnikom o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku[166] uređeni su bliži uslovi za procenu potreba dece i sastav i način rada interesorne komisije, čiji je zadatak da zajedno sa roditeljima i ostalim akterima u okruženju deteta radi na prepoznavanju svih prepreka za njegovu uključenost u zajednice, pronalaženju načina za prevazilaženje tih prepreka i predlaže individualni plan podrške za dete. U skladu sa članom 77 Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja, IOP donosi pedagoški kolegijum (predsednici stručnih veća i stručnih aktiva i predstavnik stručnih saradnika) na predlog stručnog tima za inkluzivno obrazovanje, odnosno tima za pružanje dodatne podrške detetu i učeniku (vaspitači, nastavnici, pedagozi). U prvoj godini upisa u obrazovnu ustanovu, IOP se donosi i vrednuje na tri meseca, a u svakoj narednoj godini dva puta u toku radne, odnosno školske godine. Roditelj ili staratelj mora da se usaglasi sa IOP, a Ministarstvo obrazovanja dužno je da prati njegovo sprovođenje.

Zakon o udžbenicima[167] predviđa posebne udžbenike za decu sa smetnjama u razvoju iako takva praksa može da dovede do segregacije učenika. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je ukazao na to da ne postoji osnov za uvođenje posebnih udžbenika za decu sa smetnjama u razvoju, te da se prilagođavanje obrazovanja u skladu sa individualnim potrebama dece sa invaliditetom treba ostvarivati putem individualnog obrazovnog plana, kao što je propisano zakonom.[168]

Primena obrazovnih zakona i inkluzivna praksa veoma su nerazvijeni, te je i dalje prisutna tendencija isključivanja učenika iz obrazovnog sistema, naročito kada su u pitanju deca u ustanovama socijalne zaštite. Organizacija MDRI-S je u martu 2016. godine predstavila rezultate istraživanja o trenutnom položaju dece sa smetnjama u razvoju iz četiri rezidencijalne institucije u obrazovanju,[169] koji su pokazali

165 Član 6 Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja.

166 *Sl. glasnik RS*, 63/10.

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

168 Mišljenje na nacrt Zakona o udžbenicima 3, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, jul 2015. godine. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/misljenje-na-nacrt-zakona-o-udzbenicima-3/.

169 „Isključivanje i segregacija dece sa smetnjama u razvoju na rezidencijalnom smeštaju iz obrazovnog sistema“, MDRI-S, 2016. Dostupno na: http://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2016/04/Publikacija-SRB-1.pdf.

da se čak 56% ove dece nalazi van formalnog sistema obrazovanja, da 31% dece ide u školu, a 13% se obrazuje kod kuće. Treba napomenuti da postoje velike razlike kada je u pitanju obrazovanje dece u pojedinačnim ustanovama. Naime, u jednoj ustanovi je preko 80% dece osnovnoškolskog uzrasta uključeno u obrazovni sistem, dok su, s druge strane, deca iz ostale tri ustanove uglavnom isključena iz sistema obrazovanja (i do 82%). Na ovaj problem osvrnuo se i Komitet za prava osoba sa invaliditetom u Zaključnim zapažanjima, zahtevajući od Srbije da Akcionim planom utvrdi konkretne ciljeve inkluzivnog obrazovanja za period do 2020. godine, uz posvećivanje posebne pažnje deci sa višestrukim smetnjama u razvoju, učenicima i studentima sa smetnjama u razvoju na rezidencijalnom smeštaju i razvijanju individualnih obrazovnih planova.

Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, samo 28% dece koja se nalaze u ustanovama obuhvaćeno je nekim vidom obrazovanja, a ono što predstavlja dodatni razlog za zabrinutost je to što nijedno dete uključeno u obrazovni sistem ne ide u redovnu školu.[170] Za decu koja su uključena u obrazovni sistem u praksi se javljaju brojne prepreke, kao što su nedostatak resursa, teškoće u planiranju usluga dodatne podrške za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju, neprilagođeni udžbenici i nastavna sredstva, neobezbeđen prevoz i fizička nepristupačnost, funkcionisanje interresornih komisija, nedovoljno razvijene profesionalne kompetencije nastavnog kadra.

Praksa Poverenika za zaštitu ravnopravnosti pokazuje da je otpor inkluzivnom obrazovanju i dalje prisutan kod pojedinih prosvetnih radnika i strukovnih udruženja, što predstavlja veliku prepreku za decu sa invaliditetom u ostvarivanju prava na kvalitetno obrazovanje.[171] U mišljenju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti od aprila 2016. godine povodom pritužbe majke deteta sa smetnjama u razvoju protiv opštine Prijepolje, navedeno je da je škola prekršila odredbe Zakona o zabrani diskriminacije time što je propustila da obezbedi dodatnu podršku ličnih pratilaca za decu i učenike kojima je ovaj vid podrške potreban.[172] Rezultati istraživanja potreba za uslugama i pristupačnosti lokalnih zajednica za osobe sa invaliditetom u Beogradu, koje je sprovela organizacija IDEAS, pokazali su da je stepen obrazovanja osoba sa invaliditetom povezan prvenstveno sa vremenom nastanka invaliditeta. Tako je kod osoba kod kojih je invaliditet nastao pre školskog uzrasta 60% onih koji su završili osnovnu školu, dok je kod osoba kod kojih je invaliditet nastao za vreme trajanja škole samo 45% završilo osnovnu školu. Najviše osoba sa invaliditetom ima završenu srednju školu (48%), zatim završenu ili nezavršenu osnovnu

170 Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2015. godinu, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 2016, str. 33. Dostupno na: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2016/izvestaj%20o%20radu%20ustanova%20za%20decu%20i%20mlade%20za%20%202015.pdf.

171 Redovan godišnji izveštaj poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2015. godinu, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, mart 2016.

172 Mišljenje i preporuka Poverenika za zaštitu ravnopravnosti dostupni su na: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/prituzba-s-m-protiv-opstine-prijepolje-zbog-diskriminacije-po-osnovu-invaliditeta-u-oblasti-obrazovanja-i-vaspitanja/.

školu (32%) i višu ili visoku školu (20%). Nažalost, stanje u praksi obiluje značajnim preprekama kao što je manjak resursa ili nedovoljno razvijene kompetencije nastavnog kadra i to sve u generalnoj negativnoj društvenoj klimi gde skoro 80% građana i građanki u Srbiji misli da deca sa senzornim ili fizičkim invaliditetom koja pohađaju redovne škole imaju negativan uticaj na ostalu decu, dok 65% misli isto kada su u pitanju deca sa intelektualnim poteškoćama u redovnim školama.[173]

Potrebno je napomenuti da se odredbe Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom odnose ne samo na osnovno i srednje, već na obrazovanje na svim nivoima, uključujući i celoživotno obrazovanje, bez diskriminacije u odnosu na stanovništvo bez invaliditeta.

4.6. Rad i zapošljavanje

Donošenjem Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom[174] 2009. godine, Republika Srbija je na sveobuhvatan način regulisala oblast zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Od početka primene ovog zakona, zaposleno je oko 28.000 osoba sa invaliditetom, a od toga 4.846 žena.[175] Zakon je u glavi VII predvideo aktivne mere zapošljavanja osoba sa invaliditetom, koje podrazumevaju refundaciju troškova prilagođavanja radnog mesta, i subvencije zarada u trajanju do godine dana poslodavcima koji na neodređeno vreme zaposle osobu sa invaliditetom bez radnog iskustva. Zakonom je utvrđena obaveza poslodavaca da na 20 do 49 zaposlenih zasnuju radni odnos sa jednom osobom sa invaliditetom, i da na svakih započetih 50 zaposlenih u radnom odnosu ima po jednu osobu sa invaliditetom (čl. 24). Ova odredba se, međutim, ne primenjuje na novoosnovane poslodavce do 24 meseca od dana osnivanja firme (čl. 25). Poslodavci koji ne zaposle osobu sa invaliditetom u skladu sa članom 24, dužni su da u budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom uplati iznos od 50% prosečne zarade po zaposlenom u Srbiji.

Ove obaveze konkretizovane su Pravilnikom o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze[176], koji je Republiku Srbiju kao poslodavca izuzeo od obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i odredio obavezu da država svoju obavezu izvršava isključivo opredeljivanjem sredstava u budžetu (čl. 8 Pravilnika). S obzirom da je država, kao najveći poslodavac, u potpunosti izuzeta od afirmativne mere zapošljavanja osoba sa invaliditetom, propuštena je prilika da se ovaj vid podrške promoviše i da sama država bude primer dobre prakse. Stoga ne iznenađuje da se i drugi

173 Glavni nalazi ovog istraživanja dostupni su na: http://ideje.rs/wp-content/uploads/2016/06/Saz%CC%8Cetak-istraz%CC%8Civanja-Za-z%CC%8Civot-u-zajednici.pdf.

174 *Sl. glasnik RS,* 36/09 i 32/13.

175 Dr Slobodan Cvejić, Stefan Stefanović, „Istraživački izveštaj Položaj mladih sa invaliditetom na tržištu rada u Gradu Beogradu“, Beograd, novembar 2016. godine.

176 *Sl. glasnik RS*, 33/10, 48/10 – ispr. i 113/13.

poslodavci češće odlučuju da plaćaju propisane penale nego da uposle osobu sa invaliditetom.

Izmene Zakona o radu[177] 2014. godine pogoršale su situaciju po pitanju zapošljavanja osoba čiji su invaliditeti posledica povrede na radu, jer predviđaju da u slučaju da poslodavac ne može da obezbedi adekvatan posao u skladu sa preostalom radnom sposobnošću zaposlenog, zaposleni se onda smatra tehnološkim viškom, a poslodavac može da raskine ugovor o radu. S obzirom da predstavlja kršenje člana 27 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, Nacionalna organizacija osoba sa invaliditetom Srbije podnela je Ustavnom sudu Srbije zahtev za ocenu ustavnosti ove zakonske odredbe.[178]

Godišnja nacionalna anketa o potrebama poslodavaca[179] 2015. godine pokazala je da je uključenost osoba sa invaliditetom u ukupnoj zaposlenosti oko 1,9%, da je ukupna zaposlenost osoba sa invaliditetom ispod zakonskog minimuma i da se usporava trend povećavanja učešća osoba sa invaliditetom u ukupnoj zaposlenosti. Anketa je pokazala i da je najveći broj osoba sa invaliditetom zaposleno u prerađivačkoj industriji i u administrativnim i pomoćnim uslužnim delatnostima. Prema veličini preduzeća, 55% svih zaposlenih osoba sa invaliditetom radi u velikim, a samo 12,7% u malim preduzećima. Osobe sa invaliditetom ravnomerno su zapošljavane po regionima, s tim što je najveći broj zaposlenih u beogradskom i regionu Vojvodine.

Zbog slabe socijalne uključenosti i nedovoljne zaposlenosti osoba sa invaliditetom, ne čudi podatak Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da je 70% osoba sa invaliditetom u Srbiji siromaško, a da više od polovine živi od različitih socijalnih davanja. Ministarstvo je navelo da je 2016. godine preko Nacionalne službe za zapošljavanje 4.778 osoba sa invaliditetom zasnovalo radni odnos, a da je to povećanje od 45% u odnosu na prethodnu godinu.[180] Prethodno pomenuto istraživanje potreba za uslugama i pristupačnosti lokalnih zajednica za osobe sa invaliditetom u Beogradu pokazalo je da je procenat zaposlenosti osoba sa invaliditetom od 18 do 64 godine 7%, pri čemu 10% radi u nevladinom sektoru. Najveći broj osoba sa invaliditetom nalazi se u penziji (63%), od čega je polovina mlađa od 65 godina. Najveći broj osoba sa invaliditetom koje su uključene u tržište rada je sa senzornim invaliditetom (46%), a najviše osoba u penziji ima telesni invaliditet (69%). U najnepovoljnijem položaju nalaze se osobe sa smetnjama u razvoju i intelektualnim poteškoćama i samo 2% ovih osoba radi.

177 *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

178 „Komentari na odgovore države Komitetu UN“, Nacionalna organizacija osoba sa invaliditetom Srbije, Centar za samostalni život, april 2016, str. 7, Dostupno na: http://www.cilsrbija.org/ebib/201604170819260.05_komentari_na_odgovore_drzave_komitetu_un_noois_i_csz.pdf.

179 „Anketa poslodavaca 2015/2016 – Glavni nalazi“, Nacionalna služba za zapošljavanje, 2015, str. 6. Dostupno na: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/5/5152_anketa_poslodavaca_2015–2016_–_glavni_nalazi.pdf.

180 „Tri suštinska problema osoba sa invaliditetom“, *RTS*, 12. oktobar. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2486370/tri-sustinska-problema-osoba-sa-invaliditetom.html.

Komitet za prava osoba sa invaliditetom je u Zaključnim zapažanjima, između ostalog, preporučio državi da obezbedi da zakonodavstvo ne stavlja u nepovoljniji položaj osobe sa invaliditetom u pogledu zapošljavanja i učešća na tržištu rada, da obezbedi punu primenu zakona, kao i da spusti donju granicu zaposlenih kod istog poslodavca neophodnu za osnivanje sindikata za osobe sa invaliditetom.

4.7. Socijalna zaštita

Zakon o socijalnoj zaštiti donet je 2011. godine i propisao je da pravo na socijalnu zaštitu ima „svaki pojedinac i porodica kojima je neophodna društvena pomoć i podrška radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljenje osnovnih životnih potreba". Zakon je definisao i regulisao i usluge socijalne zaštite, među kojima su i dnevne usluge u zajednici i usluge podrške za samostalan život. Personalna asistencija uvedena je kao oblik pružanja socijalne zaštite, a Sekretarijat za socijalnu zaštitu grada Beograda je u maju 2016. godine prvi put objavio javnu nabavku za 50 pružalaca ove usluge.[181] Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite[182] određuje sistem prijema korisnika, procene, određivanja stepena podrške, planiranje, internu evaluaciju, razvoj osoblja i dostupnost programa i usluga u zajednici. Oblast socijalne zaštite detaljnije je regulisana i Pravilnikom o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti, Pravilnikom o licenciranju organizacija socijalne zaštite i Pravilnikom o stručnim poslovima u socijalnoj zaštiti.

Stravičan požar u Domu za decu i omladinu ometenu u razvoju „Veternik" u Novom Sadu koji se dogodio u maju, u kome je stradao jedan korisnik, vratio je u fokus javnosti loše uslove u rezidencijalnim ustanovama.[183] U požaru je život izgubio jedan štićenik doma koji je u tom trenutku bio zaključan u sobi za izolaciju od dva kvadratna metra. Izolacija, kao oblik prisilnog postupanja, nedvosmisleno predstavlja čin zlostavljanja ili mučenja, koje je potrebno zabraniti i iskoreniti. Uslovi u ustanovama socijalne zaštite moraju se posmatrati imajući u vidu obaveze iz oblasti ljudskih prava koje je Srbija preuzela ratifikacijom Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni i postupanja. Oba dokumenta izričito zabranjuju zlostavljanje, okrutno, nehumano ili ponižavajuće postupanje, eksploataciju, nasilje i zloupotrebu, i pozivaju na zaštitu integriteta i dostojanstva ličnosti. Međutim, u Srbiji ne postoji osnov za praćenje ispunjenosti Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u domenu socijalne zaštite. Iako je Zaštitnik građana još 2014. godine zaključio da su

181 „Raspisana javna nabavka za personalne asistente", maj 2016. Dostupno na: http://www.beograd.rs/lat/beoinfo/1724166-psrozrsms-isbms-msasbjs-zs-odjprnjmskmdj-srzrsdjmsdj/.

182 *Sl. glasnik RS*, 42/13.

183 *Politika*, 25. maj. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/355771/Sticenik-stradao-u-pozaru-u-Domu-u-Veterniku.

štićenicima „Veternika“ ugrožena prava na dostojanstvo i slobodan razvoj,[184] nisu ispoštovane preporuke za otklanjanje nepravilnosti koje su tom prilikom upućene nadležnom ministarstvu i pokrajinskom sekretarijatu.

Život u ustanovama socijalne zaštite u Srbiji karakteriše i prekomerna upotreba lekova i uskraćivanje neophodnih medicinskih tretmana korisnicima od strane zdravstvenog sistema, potpuni nedostatak privatnosti ili mogućnosti odlučivanja korisnika o elementarnim životnim stvarima, zanemarivanje i zloupotrebu, i praksa izolacije i fizičke fiksacije.[185] U Zaključnim zapažanjima, Komitet o pravima osoba sa invaliditetom pozvao je Srbiju da zabrani i sankcioniše ovakvu praksu, kroz administrativne i krivične istrage prijavljenih slučajeva i nezavisan mehanizam kontrole, i da preduzme sve mere da obezbedi slobodan i informisan pristanak na sve tretmane koji bi mogli da ugroze integritet osoba sa invaliditetom, bez obzira da li su lišene poslovne sposobnosti ili ne.

U sistem socijalne zaštite uvedena je nova i specifična usluga porodičnog smeštaja, a to je povremeni smeštaj. Na taj način omogućeno je da brigu o detetu sa smetnjama u razvoju, pored bioloških roditelja, povremeno, na nekoliko sati ili dana preuzme bliska osoba, koja poznaje porodicu i dete. Cilj je da se pomogne roditeljima, da se spreči njihovo iscrpljivanje, isključenost iz društva i izdvajanje deteta iz porodice u ustanovu.[186]

4.8. Zdravstvena zaštita

Osobe sa invaliditetom su Zakonom o zdravstvenoj zaštiti,[187] Zakonom o zdravstvenom osiguranju[188] i Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju[189] prepoznate kao posebno ranjiva društvena kategorija.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti proklamovao je, između ostalog, načelo pravičnosti zdravstvene zaštite koje se ostvaruje zabranom diskriminacije prilikom pružanja zdravstvene zaštite (čl. 20). Osobe sa invaliditetom imaju pravo na zdravstvenu zaštitu čak i kada ne ispunjavaju uslove za sticanje statusa zdravstvenog

184 Izveštaj i preporuke Nacionalnog mehanizma za prevenciju mučenja posle posete „Veterniku“ dostupni su na: http://npm.rs/attachments/412_Dom%20Veternik.doc.

185 „Sklonjeni i zaboravljeni: segregacija i zanemarivanje dece sa smetnjama u razvoju i odraslih osoba sa intelektualnim teškoćama u Srbiji“, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, Beograd, 2012.

186 „Povremeni hranitelj – oslonac roditeljima dece sa smetnjama u razvoju“, *RTS*, 2. jun. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2338388/povremeni-hranitelj--oslonac-roditeljima-dece-sa-smetnjama-u-razvoju.html.

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

188 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US, 119/12, 99/14, 123/14 i 126/14 – odluka US.

189 *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04 – odluka USRS, 84/04 – dr. zakon, 85/05, 101/05 – dr. zakon, 63/06 – odluka US, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 i 142/14.

osiguranika, po osnovu zaposlenja i rada. Pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvata, između ostalog, medicinsku rehabilitaciju u slučaju bolesti i povrede, kao i proteze, ortoze i druga pomagala za kretanje, stajanje i sedenje, pomagala za vid, sluh, govor (medicinsko-tehnička pomagala). Vrste indikacija, dužina trajanja, način i postupak upućivanja na medicinsku rehabilitaciju u specijalizovane zdravstvene ustanove uređeni su Pravilnikom o medicinskoj rehabilitaciji u stacionarnim zdravstvenim ustanovama specijalizovanim za rehabilitaciju.[190] Izmenama Pravilnika 2016. godine, osobama sa psihičkim obolenjima omogućena je rehabilitacija u specijalizovanim ustanovama za oporavak, a produžen je i vremenski rok za boravak u ovim ustanovama za pojedine kategorije korisnika.

Kada je u pitanju nabavka medicinsko-tehničkih pomagala, Republički zavod za zdravstveno osiguranje snosi troškove u rasponu od 60 do 100% vrednosti, a procedura i uslovi nabavke pomagala propisani su Pravilnikom o medicinsko-tehničkim pomagalima koja se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja.[191] Pravilnik predviđa obezbeđivanje proteza za noge i ruke, ortotička sredstva, ortopedske cipele, invalidska kolica, pomagala za olakšavanje kretanja (štake, štap) i ostala pomagala (krevet, dizalica, dušek i pojasevi). Visina participacije utvrđena je članom 21 Pravilnika o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenoh osiguranja i participaciji za 2016. godinu[192] i iznosi 10% od utvrđene cene pomagala, osim kada je u pitanju akrilatna totalna i subtotalna proteza kod osoba starijih od 65 godina, gde participacija iznosi 35% od utvrđene cene.

Republički fond snosi troškove održavanja i servisiranja određenih pomagala u periodu od isteka garantnog roka do isteka roka trajanja pomagala, pod uslovom da je prethodno izvršena provera funkcionalnosti izdatog pomagala. Procedura za nabavku medicinsko-tehničkih pomagala o trošku Fonda za zdravstveno osiguranje vrlo je restriktivna, a rokovi za zamenu i popravku pomagala su produženi. Zbog nedovoljno novca koji se odvaja za nabavku, medicinsko-tehnička pomagala su lošijeg kvaliteta i često ne mogu da se koriste do isteka propisanog roka.

Zakon o zdravstvenom osiguranju ne bavi se posebno osobama sa invaliditetom, ali ih uključuje kroz odredbe da svaki građanin ima pravo na zdravstvenu zaštitu uz poštovanje najvišeg mogućeg standarda ljudskih prava i vrednosti i prava na fizički i psihički integritet (čl. 25). Pored prava na zdravstvenu zaštitu, prava iz zdravstvenog osiguranja obuhvataju i pravo na naknadu zarade za vreme privremene sprečenosti za rad i pravo na naknadu putnih troškova u vezi sa korišćenjem zdravstvene zaštite.

Zakon o pravima pacijenata[193] uređuje prava pacijenata prilikom korišćenja zdravstvene zaštite, način ostvarivanja i zaštite tih prava, kao i druga pitanja u vezi

190 *Sl. glasnik RS*, 75/16.

191 *Sl. glasnik RS*, 52/12, 62/12 – ispr., 73/12 – ispr., 1/13, 7/13 – ispr., 112/14, 114/14 – ispr. i 18/15.

192 *Sl. glasnik RS*, 12/16.

193 *Sl. glasnik RS,* 45/13.

sa pravima i dužnostima pacijenata. Zakon svim pacijentima garantuje jednako pravo na kvalitetnu i kontinuiranu zaštitu u skladu sa njegovim zdravstvenim stanjem, opšteprihvaćenim stručnim standardima i etičkim načelima, u najboljem interesu pacijenta i uz poštovanje njegovih ličnih stavova (čl. 3). Pored toga, Zakonom je propisano da svi pacijenti bez diskriminacije imaju pravo na dostupnost i kvalitet pružanja zdravstvene zaštite, kao i pravo na slobodan izbor i pristanak na sve medicinske mere.

Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja[194] doneta je 2005. godine s ciljem humanizovanja lečenja, kao i efikasnije prevencije i unapređenja mentalnog zdravlja do 2017. godine. Strategijom je predviđeno da službe mentalnog zdravlja treba da pruže savremeno, sveobuhvatno lečenje, koje podrazumeva bio-psiho-socijalni pristup, i koje treba da se odvija u zajednici, što je moguće bliže porodici obolele osobe. Nedosledno sprovođenje ovog principa bilo je kritikovano od strane stručnih organizacija i Zaštitnika građana.[195]

5. Ravnopravnost polova i posebna zaštita žena

5.1. Opšte

Rodna ravnopravnost je od suštinskog značaja ne samo iz perspektive ljudskih prava, već i sa ekonomskog aspekta. Ona podrazumeva jednak pristup resursima, kao i osnaživanje i prisustvo i žena i muškaraca u svim sferama javnog i privatnog života. Republika Srbija je preuzela obaveze ratifikacijom ključnih međunarodnih instrumenata u domenu rodne ravnopravnosti, kao što su Pekinška deklaracija i Platforma za akciju iz 1995. godine, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW),[196] Konvencija UN o političkim pravima žena iz 1953. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i političkim pravima iz 1966. godine, Rezolucija UN 1325 „Žene, mir i bezbednost“ iz 2000. godine, Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici i druge.

Među sedamnaest zagarantivanih načela u Ustavu nalazi se i ravnopravnost žena i muškaraca i razvijanje politike jednakih mogućnosti. Ova ustavna odredba dodatno je konkretizovana usvajanjem Zakona o ravnopravnosti polova i Zakona o zabrani diskriminacije. Pored toga, brojnim zakonima i podzakonskim aktima regulisana su pitanja značajna za rodnu ravnopravnost poput onih u oblasti zdravstva, porodičnih odnosa, obrazovanja, radnih odnosa i zapošljavanja i slično.

194 *Sl. glasnik RS,* 55/05 i 71/05 – ispr.

195 Vidi na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/sta_treba_menjati_u_zakonu_o_zastiti_lica_sa_mentalnim_smetnjama.1118.html?news_id=278631.

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

Zakon o ravnopravnosti polova[197] reguliše oblasti koje su posebno značajne za ostvarivanje ravnopravnosti polova i propisuje eksplicitnu zabranu diskriminacije po osnovu pola i roda. Postupak u parnicama za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola definisan je kao naročito hitan, a odluku o predlogu za izdavanje privremene mere sud je dužan da donese u roku od tri dana od prijema predloga (čl. 47). Zakon o ravnopravnosti polova nije usklađen sa međunarodnim standardima, niti sa podzakonskim aktima koji su naknadno doneti, da ne predviđa instrumente za implementaciju, a nije do kraja razrađeno ni osnivanje i primenjivanje mehanizama za zaštitu rodne ravnopravnosti. Zakon o ravnopravnosti žena i muškaraca, koji je trebalo da bude usvojen po hitnoj proceduri u februaru 2016. godine, povučen je iz skupštinske rasprave zbog „dodatnih konsultacija".[198] Ovaj zakon nije usvojen ni do kraja 2016. godine.

Osnovni okvir za politike rodne ravnopravnosti do 2020. godine predstavlja Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine i prateći Akcioni plan (2016–2018)[199] koji su usvojeni januara 2016. godine, kao i novi Zakon o ravnopravnosti polova čije se usvajanje očekuje. Izmenama Zakona o budžetskom sistemu[200] 2015. godine predviđeno je postupno uvođenje rodno odgovornog budžetiranja, kao zakonske obaveze za sve budžetske institucije, kako nacionalne tako i lokalne, do 2020. godine.

U februaru 2016. godine predstavljen je prvi Indeks rodne ravnopravnosti za Srbiju za 2014. godinu,[201] koji je predstavljen kroz nekoliko glavnih domena rodne ravnopravnosti (rad, novac, znanje, vreme, moć, zdravlje). Indeks za Srbiju iznosi 40,6 od maksimalnih 100 poena, što je za 12,3 poena manje od proseka u Evropskoj uniji. Najveći zaostatak je zabeležen u oblasti rada i novca, a najmanje u oblasti zdravlja. S druge strane, u sferi moći, odnosno učešća žena u odlučivanju i upravljačkim strukturama, Srbija se nalazi iznad evropskog proseka.

I pored toga što je naša država preuzela brojne međunarodne obaveze i inkorporirala međunarodne standarde u svoje zakonodavstvo, u Srbiji se i dalje nejednako vrednuju doprinosi žena i muškaraca, a opšte su rasprostranjene i društveno prihvatljive podele na muške i ženske poslove. Tradicionalno muški poslovi vezuju se za sferu produktivnog rada, dok se rodne uloge i poslovi žena vezuju za neproduktivnu sferu, odnosno rad u domaćinstvu i brigu o deci. Potrebno je obezbediti potpunu primenu antidiskriminacionih zakona, naročito kada je u pitanju otpuštanje

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

198 „Zašto je povučen zakon o ravnopravnosti žena i muškaraca", *Politika*, 18. februar. Dostupno na: http://www.politika.rs/scc/clanak/349327/Zasto-je-povucen-zakon-o-ravnopravnosti-zena-i-muskaraca.

199 *Sl. glasnik RS*, 4/16.

200 *Sl. glasnik RS*, 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13 – ispr., 108/13, 142/14. 68/15 – dr. zakon i 103/15.

201 Vidi na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/02/Izvestaj_Indeks_rodne_ravnopravnosti_2016.

trudnica i porodilja, seksualno uznemiravanje, i razlika u primanju i nejednakosti u napredovanju žena i muškaraca.

5.2. Institucionalni mehanizmi za zaštitu rodne ravnopravnosti

U cilju unapređenja rodne ravnopravnosti Srbija je uspostavila specifične institucionalne mehanizme, kako na nacionalnom, tako i na pokrajinskom i lokalnom nivou. U okviru Vlade deluje Savet za ravnopravnost polova, kao radno telo koje čine predstavnici ministarstava i spoljni eksperti, kao i Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, koje je obrazovano nakon ukidanja Uprave za rodnu ravnopravnost, i Odsek za unapređenje rodne ravnopravnosti u okviru Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Na nivou Narodne skupštine Republike Srbije poslovima rodne ravnopravnosti bavi se Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, na čijem čelu se nalazi narodni poslanik Meho Omerović, a u njegovom sastavu su uglavnom poslanice. Odbor se tokom 2016. godine sastajao devet puta.[202] Ženska parlamentarna mreža osnovana je 2013. godine kao neformalna grupa koju čine sve poslanice u Narodnoj skupštini bez obzira na političku pripadnost, s ciljem ojačavanja položaja žena i unapređivanja rodne ravnopravnosti. Kroz Žensku parlamentarnu mrežu, poslanice podnose amandmane i pokreću pitanja od značaja za unapređivanje rodne ravnopravnosti i razvijanje politike jednakih mogućnosti.

Unapređenjem rodne ravnopravnosti u Srbiji bave se i dve nezavisne institucije, Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Nadležnost Zaštitnika građana utvrđena je Zakonom o zaštitniku građana[203], a nadležnost Poverenika za zaštitu ravnopravnosti Zakonom o zabrani diskriminacije.[204] Obe institucije mogu, u okviru svojih nadležnosti, da daju mišljenja i ocene postojećih i predloženih zakona, da daju zakonske inicijative, da sprovode postupak po pritužbama građana, kao i da upućuju preporuke nadležnim organima i institucijama za otklanjanje uočenih nedostataka i prepreka ka punom ostvarivanju prava svih građana Republike Srbije.

Rodna ravnopravnost je jedna od pet posebnih oblasti za koju je u okviru Zaštitnika građana određen po jedan zamenik. Zaštitnik građana je u 2016. godini dao „Mišljenje o Nacrtu zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom“,[205] a u oktobru je predstavljen „Poseban izveštaj Zaštitnika građana o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od na-

202 Izvor: Otvoreni parlament. Više na: http://www.otvoreniparlament.rs/odbori/odbori-aktuelni-saziv/odbor-za-ljudska-i-manjinska-prava-i-ravnopravnost-polova/.

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

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

205 Mišljenje Zaštitnika građana o Nacrtu zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom, Zaštitnik građana, januar 2016. godine. Dostupno na: http://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/217_Misljenje%201%20(1).doc.

silja u porodici i partnerskim odnosima".[206] Povodom 14 slučajeva ubistava žena, Zaštitnik građana sproveo je postupke kontrole i utvrdio propuste u radu 12 nadležnih službi i organa, te, u cilju otklanjanja nedostataka, dao 45 sistemskih preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova, Pokrajinskom sekretarijatu za socijalnu politiku, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvu zdravlja.[207] U odnosu na ukupan broj pritužbi koje su u toku 2015. godine upućene Zaštitnku građana, 62,7% se odnosilo na kršenje prava rodne ravnopravnosti.[208]

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je u 2016. godini postupao po sedam pritužbi koje se odnose na pol i rod, a čak pet pritužbi se odnosilo na rodnu diskriminaciju u oblasti rada i zapošljavanja. Pored toga, u aprilu je data opšta preporuka centrima za socijalni rad da svoje odluke i mišljenja u postupcima nadzora nad vršenjem roditeljskog prava i prilikom procene roditeljskih kompetencija ne zasnivaju na stereotipnim ulogama roditelja.[209] Pritužbe po osnovu pola čine četvrtinu svih pritužbi koje je Poverenik primio u 2015. godini, a podnosioci pritužbi su u 76% slučajeva žene.[210]

Na pokrajinskom nivou uspostavljena su posebna tela za promovisanje i unapređenje rodne ravnopravnosti. To su, pre svega, Savet za ravnopravnost polova Vlade AP Vojvodine, Pokrajinski sekretarijat za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova, Zavod za ravnopravnost polova Skupštine AP Vojvodine, Pokrajinski ombudsman, kao i Intersektorski odbor Pokrajinske vlade nadležan za koordinaciju, praćenje i procenu efekata mera Programa za zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima. U Skupštini AP Vojvodine deluje Ženska parlamentarna mreža, kao neformalna grupa poslanica iz različitih političkih partija posvećenih ostvarivanju ravnopravnosti polova i uspostavljanju pune ravnopravnosti svih građana.

Evropska povelja o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou usvojena je 2006. godine od strane Saveta evropskih opština i regiona više od trideset zemalja Evrope, a od 2011. godine potpisalo ju je 38 opština/gradova u Srbiji. Prokuplje je prva opština koja je potpisala Povelju. Telo za pitanja rodne ravnopravnosti uspostavilo je 129 opština/gradova, a 43 opština/gradova učestvovalo je u sprovođenju

206 Poseban izveštaj Zaštitnika građana o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, Zaštitnik građana, oktobar 2016. godine. Dostupno na: http://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/article/230/Poseban%20izvestaj%20Zastitnika%20gradana%20%D0%BE%20obukama.pdf.

207 Izveštaj i preporuke dostupni su na: http://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/214_Sistemske%20preporuke.doc.

208 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu, Zaštitnik građana, mart 2016. godine. Dostupno na: http://www.zastitnik.rs/attachments/article/1431/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%202.pdf.

209 Preporuka je dostupna na: http://ravnopravnost.gov.rs/opsta-preporuka-mera-centrima-za-socijalni-rad/.

210 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2015. godinu, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, mart 2016. godine. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2016/09/Redovni-godisnji-izvestaj-poverenika-za-2015.pdf.

projekata u oblasti rodne ravnopravnosti.[211] Osnivanje lokalnih komisija za rodnu ravnopravnost je usvajanjem Zakona o ravnopravnosti polova, postalo obaveza lokalnih samouprava (čl. 39 Zakona).

5.3. Radna prava žena i socijalna zaštita

Zakon o radu[212] sadrži odredbe o zabrani diskriminacije zaposlenih osoba i osoba koje traže zaposlenje, s obzirom na pol. Međutim, prema broju pritužbi koje se svake godine podnesu Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, može se primetiti da su žene naročito izložene diskriminaciji na tržištu rada. Naime, od sedam preporuka koje se odnose na diskriminaciju po osnovu pola i roda, koje je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, postupajući po pritužbama, dao nadležnim organima do početka novembra 2016. godine, pet se odnose na diskriminaciju prilikom zapošljavanja zbog bračnog i partnerskog statusa. Stopa zaposlenosti muškaraca je i u 2016. godini veća u odnosu na žene, i to za 14%.[213]

Izmenama Zakona o radu 2014. godine, u skladu sa Konvencijom Međunarodne organizacije rada (u daljem tekstu: MOR) br. 183 o zaštiti materinstva[214] postavljen je pravni okvir za osnaživanje žena na radnom mestu, uspostavljanje ravnoteže između porodičnih i profesionalnih obaveza zaposlenih majki i veću zaštitu zaposlenih trudnica. Kako bi se zakonska rešenja sprovodila u praksi, neophodno je ojačati nadzornu ulogu inspekcije rada, ali je potrebna i efikasnija sudska zaštita. Pored toga, potreban je konstantan i predan rad svih institucija i građana kako bi se srušile duboko ukorenjene tradicionalne rodne podele i stereotipi.

Najrasprostranjeniji oblik posredne diskriminacije predstavlja zaključivanje ugovora na određeno vreme koje poslodavci najčešće koriste prilikom zapošljavanja mladih žena. Obim ovog problema nemoguće je u potpunosti sagledati, jer jako mali broj žena prijavljuje kršenje prava, strahujući od gubitka posla, visokih troškova sudskih postupaka, ali i zbog nedovoljne upućenosti u prava koja im pripadaju. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti odlučivao je u toku 2016. godine po sedam pritužbi, od kojih je se čak pet odnosilo na diskriminaciju po osnovu porodičnog statusa u oblasti rada i zapošljavanja.

Zakon o zdravstvenom osiguranju[215] izmenjen je 2014. godine, te sada osiguranice u slučaju privremene sprečenosti za rad ili komplikacije u vezi sa održava-

211 Više informacija dostupno je na Internet stranici Stalne konferencije gradova i opština: http://rr.skgo.org/.

212 *Sl. glasnik RS,* 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

213 Izvor: Republički zavod za statistiku.

214 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10. Konvencija predviđa da njene članice usvoje niz mera kojima se obezbeđuje zaštita zdravlja zaposlenih trudnica i majki, porodiljsko odsustvo, odsustvo u slučaju bolesti i komplikacija, i zaštita od diskriminacije. Jedna od mera je i da iznos novčane naknade za vreme odsustva treba da bude takav da obezbedi održavanje dobrog zdravlja žene i deteta uz odgovarajući životni standard.

215 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US, 119/12, 99/14, 126/16 – odluka US, 106/15 i 10/16 – dr. zakon.

njem trudnoće, od 31. dana privremene sprečenosti za rad imaju pravo na naknadu zarade u iznosu od 100% osnove za naknadu zarade (čl. 96 Zakona). i to tako što se 65% naknade isplaćuje iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, dok se iz republičkog budžeta isplaćuje preostalih 35%. Poslodavac je obavezan da iz sopstvenih sredstava trudnicama isplaćuje zaradu samo za prvih 30 dana trudničkog bolovanja, nakon čega svaki mesec mora da dostavlja dokumentaciju o produženju trudničkog bolovanja kako bi se naknada isplatila iz sredstava Fonda. Poslodavac može da nastavi sa isplaćivanjem zarade iz sopstvenih sredstava, pri čemu može da refundira isplaćenu zaradu.

Zakon o radu je u članu 94 definisao da zaposlena žena ima pravo i na porodiljsko odsustvo, koje može da počne najranije 45 dana, a obavezno 28 dana pre datuma određenog za porođaj, a može da traje najviše tri meseca nakon porođaja. Članom 94a propisano je da zaposlena žena ima pravo na odsustvo sa rada radi nege deteta za treće i svako naredno novorođeno dete u trajanju od dve godine. Pravilnikom o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom[216] utvrđeno je da po isteku porodiljskog odsustva, zaposlena žena ima pravo na odsustvo radi nege deteta do 12 meseci od početka porodiljskog odsustva, a u nekim slučajevima i do dve godine (čl. 4).

U oblasti socijalne zaštite, očekuje se usvajanje izmena Zakona o socijalnoj zaštiti, Porodičnog zakona, kao i usvajanje Nacrta zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Izmenjenom Odlukom o dodatnim oblicima zaštite porodilje na teritoriji grada Beograda,[217] predviđena su novčana davanja nezaposlenim porodiljama (ukupno 35.000 RSD u četiri rate) i jednokratna pomoć zaposlenim porodiljama (10.000 RSD). Međutim, ovo pravo nažalost mogu ostvariti samo one porodilje kod kojih je ukupan mesečni prihod po članu domaćinstva u prethodnom kvartalu manji od 10.000 RSD (čl. 7 Odluke). Pre izmena, jednokratna pomoć nezaposlenim porodiljama bila je 50.000 RSD, a zaposlene porodilje na teritoriji grada Beograda mogle su da ostvare pravo na 25.000 RSD jednokratne pomoći. Najveća socijalna davanja za trudnice i porodilje obezbeđena su u Jagodini, i to 12.000 RSD mesečno, a grad dodeljuje i jednokratnu pomoć za novorođenu decu.[218]

5.4. Rodno zasnovano nasilje

Nasilje nad ženama je najčešći oblik kršenja ljudskih prava žena, a u Srbiji ne postoji efikasna zaštita žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima. Zbog nedostatka jedinstvene evidencije različitih organa koji postupaju u slučajevima nasilja u porodici i partnerskim odnosima, što dodatno otežava sveobuhvatno

216 *Sl. glasnik RS*, 29/02, 80/04, 123/04, 17/06, 107/06, 51/10, 73/10 i 27/11 – odluka US.

217 *Sl. glasnik RS*, 36/14 i 2/15.

218 „Pomoć iz budžeta porodiljama, bebama, za sahrane i obolele“, *Blic*, 22. januar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/srbija/pomoc-iz-budzeta-porodiljama-bebama-za-sahrane-i-obolele/yl02nxl.

sagledavanje ovog problema. Prema poslednjim podacima u Srbiji, skoro polovina žrtava nasilnih dela protiv života i tela su mladi, dok su 49% žrtava silovanja mlade žene.[219] Vlada Srbije je 2016. godinu proglasila godinom borbe protiv rodno zasnovanog nasilja i time se opredelila za nultu toleranciju na porodično i partnersko nasilje. S druge strane, nijedan projekat prevencije nasilja nad ženama ili podrške žrtvama nasilja nije prošao na konkursu Ministarstva pravde za dodelu preko tri miliona evra, prikupljenih po osnovu primene tužilačkog oportuniteta, odnosno odlaganja krivičnog gonjenja.[220]

Kako Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena izričito ne pominje pitanje nasilja nad ženama, Komitet Ujedinjenih nacija za zabranu diskriminacije žena je u Generalnoj preporuci br. 19[221] izričito naveo da se Konvencija odnosi i na ovaj vid kršenja prava žena. Zakon o ravnopravnosti polova u članu 10 definiše nasilje zasnovano na polu kao „ponašanje kojim se ugrožava telesni integritet, duševno zdravlje ili spokojstvo, ili nanosi materijalna šteta licu, kao i ozbiljna pretnja takvim ponašanjem, koje sprečava ili ugrožava neko lice da uživa prava i slobode na principu ravnopravnosti polova."

Srbija je u oktobru 2013. godine ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici,[222] tzv. Istanbulsku konvenciju, koja predstavlja prvi i jedini pravno obavezujući dokument na nivou Evrope kojim se reguliše oblast nasilja nad ženama. Konvencijom je predviđeno uspostavljanje nezavisnog ekspertskog mehanizma za nadgledanje i praćenje implementacije Konvencije na nacionalnom nivou (Komitet GREVIO).[223] Srbija je, prilikom ratifikacije, zadržala pravo da ne primenjuje odredbe koje se tiču naknade štete žrtvama, pitanja teritorijalne nadležnosti u situaciji kada počinilac ima stalno boravište na teritoriji Srbije, i nadležnosti u slučajevima seksualnog nasilja, i to dok ne izvrši usaglašavanje unutrašnjeg krivičnog zakonodavstva sa ovim odredbama Konvencije. U tom smislu potrebne su izmene Krivičnog zakonika Srbije, uvođenje novih i redefinisanje postojećih krivičnih dela, ali i uspostavljanje efikasnijeg mehanizma pomoći za žrtve svih oblika nasilja obuhvaćenim Konvencijom.

Evropska komisija je u godišnjem izveštaju za 2016. godinu istakla zabrinutost zbog sve većeg broja žena koje su ubijene u partnerskom i porodičnom nasilju i u tom smislu pozvala na punu implementaciju Istanbulske konvencije. Pored toga, u izveštaju se navodi da se hitna zaštita žrtava ne nalaže u razumnom roku, da je broj sigurnih skloništa za žrtve nedovoljan i da nema državnog centra za zaštitu žrtava seksualnog nasilja niti SOS linije za pomoć.[224] S druge strane, nevladine organi-

219 Vidi: http://www.bezbednost.org/Svi-projekti/5945/Izrada-prirucnika-za-sveobuhvatni-odgovor-na.shtml

220 „Srbija: Bez podrške ženama žrtvama nasilja", *Al Jazeera*, 27. maj. Dostupno na: http://balkans.aljazeera.net/vijesti/srbija-bez-podrske-zenama-zrtvama-nasilja.

221 Dostupno na: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19.

222 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/13.

223 Član 66 Konvencije.

224 Izveštaj EK za 2016, str. 62.

zacije su uspostavile 29 specijalizovanih SOS telefona za žene i decu žrtve nasilja, od kojih je samo 9 dobilo podršku za svoj rad iz lokalnog budžeta, i to u proseku 150 hiljada dinara godišnje, što je samo po sebi nedovoljno za funkcionisanje ove usluge.[225]

U novembru 2016. godine, apsolutnom većinom poslanika, usvojen je dugo očekivani Zakon o sprečavanju nasilja u porodici.[226] Zakonom je uređena organizacija i postupanje državnih organa u cilju sprečavanja nasilja u porodici, predviđene su hitne mere udaljavanja nasilnika iz porodice i zabranu prilaska žrtvi od 48 sati uz mogućnost produžavanja mere za još 30 dana, ali i zaprećena disciplinska kazna za službenike koji ne budu postupali u skladu sa zakonom.

Iako je izmenama Krivičnog zakonika 2009. godine povećana kazna za krivično delo nasilja u porodici, u praksi se ovakvi slučajevi jako retko prijavljuju, a još ređe imaju sudski epilog. Procenjuje se da svaka druga žena u Srbiji trpi neki vid nasilja. Nezaposlene i ekonomski zavisne žene su pod većim rizikom da budu zlostavljane, a njih je, prema rezultatima poslednjeg popisa, 56%. Međutim, u praksi je primetna loša koordinacija rada policije, tužilaštva i socijalnih službi, koja se odražava u činjenici da je većina žena koje su tokom prethodnih godina ubijene u porodičnom nasilju prethodno prijavljivala nasilje.[227] U proteklih deset godina, u porodičnom nasilju ubijeno je 327 žena, centrima za socijalni rad je samo u toku 2015. godine prijavljeno skoro 19.000 slučajeva rodno zasnovanog nasilja, a broj prijava nasilja nad ženama duplo je veći iz godine u godinu, a u 46% slučajeva u pitanju je fizičko nasilje.[228]

Reagujući na rastuće nasilje nad ženama, Zaštitnik građana je u julu 2016. godine uputio 45 sistemskih preporuka za otklanjanje propusta u radu Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva zdravlja i Pokrajinskog sekretarijata za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova.[229] Najviše nedostataka utvrđeno je u radu organa staratelj-stva, koji su u nekim slučajevima nadležnim sudovima davali predloge da se deca povere roditelju koji je prava dece povredio ili zloupotrebio, a decu koja su prisustvovala porodičnom ili partnerskom nasilju nisu tretirali kao žrtve zlostavljanja. Zaštitnik građana je u 2016. godini vodio postupak po 46 pritužbi u oblasti nasilja u porodici.

225 Dostupno na: http://www.astra.rs/saopstenje-za-javnost-povodom-rezultata-konkursa-ministarstva-pravde-za-dodelu-sredstava-prikupljenih-po-osnovu-odlaganja-krivicnog-gonjenja/.

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

227 „Prijava porodičnog nasilja sprečava ubistvo“, *Danas*, 5. jul. Dostupno na: http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=323010&title=Prijava%20porodi%C4%8Dnog%20nasilja%20spre%C4%8Dava%20ubistvo.

228 „U Srbiji za deset godina u porodičnom nasilju ubijeno 327 žena, *Blic*, 13. novembar. Dostupno na: http://www.blic.rs/vesti/hronika/u-srbiji-za-deset-godina-u-porodicnom-nasilju-ubijeno-327-zena/r8kfcmt.

229 Preporuka Zaštitnika građana dostupna je na; http://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/article/229/preporuka%20nasilje%20zbirna.doc.

Na sednici Saveta za ravnopravnost polova koja je održana u julu 2016. godine odlučeno je da se formira radna grupa za borbu protiv nasilja u porodici.[230] Pored toga, u cilju osnaživanja žrtava porodičnog i partnerskog nasilja, Pokrajinski sekretarijat za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova objavio je u oktobru javni konkurs za dodelu pet miliona dinara za realizaciju programa zapošljavanja žena koje su u situaciji partnerskog i porodičnog nasilja na teritoriji Vojvodine. Novčana sredstva su predviđena za poslodavce koji zasnuju radni odnos na određeno vreme od godinu dana sa punim radnim vremenom.

Najznačajnije praznine u zakonskim rešenjima o nasilju u porodici su nedostatak zakonskih rešenja o proganjanju, postojanje razlika u definisanju člana porodice u Krivičnom zakoniku i Porodičnom zakonu, odsustvo hitnog postupanja u krivičnom postupku kada je u pitanju nasilje u porodici, nepostojanje programa za nasilne muškarce, nepostojanje efikasnog mehanizma za zaštitu žrtava nasilja i besplatne pravne pomoći. Pored toga, krivično gonjenje se preduzima samo u slučajevima koji uključuju teške fizičke povrede, sami krivični postupci traju jako dugo, a žrtve nisu zaštićene kada prijave nasilje, niti kasnije tokom krivičnog postupka.

5.5. Učešće žena u političkom i javnom životu

Zakon o ravnopravnosti polova propisuje obavezu poštovanja načela ravnopravnosti polova prilikom kandidovanja na sve funkcije i imenovanja u organe javne vlasti, finansijske i druge institucije (čl. 37, st. 2), a Zakon o izboru narodnih poslanika[231] predviđa afirmativnu meru za povećanje broja žena na izbornim listama, tako da među svaka tri kandidata po redosledu na listi mora biti najmanje po jedna žena, a na izbornoj listi mora da bude najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola (čl. 40a). Prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, žene čine 52% ukupnog biračkog tela, a broj žena u politici se povećava. Međutim, stvarna zastupljenost žena na mestima donošenja odluka na republičkom i lokalnom nivou je i dalje niska, a najveći uticaj na učešće žena u politici imaju upravo zakonske kvote. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je, odlučujući po jednoj pritužbi zbog diskriminacije po osnovu pola u postupku organa vlasti od 4. jula 2016. godine, utvrdio da je Skupština opštine Senta izvršila diskriminaciju žena na osnovu pola prilikom izbora nosilaca funkcije izvršne vlasti.

U novoformiranoj Vladi, među 19 ministara ima 5 žena, od kojih je jedna na potpredsedničkom mestu. Žena nikada nije bila na čelu Vlade ili ministarstva koje se smatra bitnim, kao što su ministarstvo unutrašnjih ili spoljnih poslova, žene su bile retke i među kandidatima na predsedničkim izborima i osvajale su malo podrš-

230 Dostupno na: http://www.beograd.rs/lat/beoinfo/1725675-odrzana-sednica-saveta-za-rodnu-ravnopravnost/.

231 *Sl. glasnik*, 35/00, 57/03 – odluka US, 72/03 – dr. zakon, 75/03 – ispr. dr. zakona, 18/04, 101/05 – dr. zakon, 85/05 – dr. zakon, 28/11 – odluka US, 36/11 i 104/09 – dr. zakon.

ke. Žena je malo i među članovima Srpske akademije nauka i umetnosti, a za 129 godina postojanja SANU nijedna žena nije bila na njegovom čelu.[232]

Zastupljenost žena u vojsci i sistemu odbrane se povećava iz godine u godinu, a uslovi za to stvoreni su 2007. godine kada je ženama omogućeno da se pod istim uslovima upisuju na Vojnu akademiju i od 2014. godine u Vojnu gimnaziju. Ministarstvo odbrane nastavilo je i ove godine da sprovodi medijsku kampanju za privlačenje žena u operativni sastav vojske i upisivanje u Vojnu gimnaziju i Vojnu akademiju. Na rukovodećim i izvršilačkim dužnostima u Vojsci Srbije nalazi se 268 profesionalnih oficirki i 68 podoficirki, 1.082 profesionalnih žena vojnika i 5.269 žena među civilnim osobljem, a trenutno nema profesionalnih oficirki koje ispunjavaju uslove za unapređenje u čin generalice.[233] U deset mirovnih misija u kojima učestvuje Vojska Srbije, među vojnicima ima više od 10,5% žena.[234]

6. Položaj starijih lica

6.1. Pravni okvir

Republika Srbija je ratifikovala Revidiranu evropsku socijalnu povelju[235] koja posvećuje član 23 pravu starijih lica na socijalnu zaštitu obavezujući države potpisnice da preduzmu mere kako bi starijim licima omogućile slobodu izbora na način života i mogućnost ravnopravnog učešća u društvenom životu. Potreba za kreiranjem efektivnog mehanizma Ujedinjenih nacija za ljudska prava starijih prepoznat je od strane Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija i u izveštaju Generalnog sekretara Generalnoj skupštini 2011.[236]

Srbija je ratifikovala i konvencije kojima se regulišu prava jedne društvene grupe kojima između ostalih pripadaju i stari. Tako, stav 2, člana 16 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom[237] predviđa obavezu države da preduzme mere kako bi sprečila eksploataciju, nasilje i zloupotrebe pri čemu će voditi računa o specifičnosti mera u odnosu na starost, pol i invaliditet. Konvencija obavezuje državu da

232 Vidi: http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=212953.

233 „Nijedna žena ne ispunjava uslove da bude generalica“, *Danas*, 21. januar. Dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/nijedna_zena_ne_ispunjava_uslove_da_bude_generalica.55.html?news_id=314706.

234 „Ministar odbrane Đorđević: U Vojsci Srbije neće biti otpuštanja ni smanjenja plata“, *Kurir*, 19. oktobar. Dostupno na: http://www.kurir.rs/vesti/drustvo/ministar-odbrane-dordevic-u-vojsci-srbije-nece-biti-otpustanja-ni-smanjenja-plata-clanak-2499731.

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

236 Nadežda Satarić i ostali, „Izveštaj o monitoring ljudskih prava starijih na rezidencijalnom smeštaju u Srbiji“, Amity-Snaga prijateljstva i Autonomni ženski centar, Beograd, 2013. Dostupno na: http://amity-yu.org/images/Publikacije_Istrazivanja/obespravljeni%20iz%20neznanja%20sep2013.pdf.

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

obezbedi zdravstvene usluge koje bi za cilj imala prevenciju daljeg invaliditeta uključujući decu i stare kao i mere zaštite od nasilja i eksploatacije uvažavajući posebnosti potreba i podrške prema polu i starosti.[238] Slično, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena u članu 11, stav 1, tačka e nalaže državama da obezbede jednak pristup sistemu socijalne zaštite ženama uključujući i starije žene.[239]

Deo međunarodnog pravnog okvira su i tri dokumenta isključivo posvećenih starijim licima i to: Bečki međunarodni plan delovanja na području starenje;[240] Principi Ujedinjenih nacija za starije osobe;[241] i Politička deklaracija o starenju sa Madridskim međunarodnim planom aktivnosti o starenju.[242] Uprkos tome što ovi dokumenti pripadaju kategoriji mekog prava oni ipak daju smernice državama kako da se odnose prema starim licima i kako da formulišu svoje politike u oblasti zaštite starih. Ovi međunarodni dokumenti ne daju definiciju pojma starija osoba. Međutim, Vodič za nacionalnu implementaciju Madridskog internacionalnog plana akcije o starenju[243] (Odeljenje za ekonomska i socijalna pitanja UN) daje objašnjenje da je standardni kriterijum da se osobe koje imaju više od 60 godina smatraju starijim osobama. Ipak, ta definicija je suviše jednostavna s obzirom na razlike u životnom veku u državama kao i specifičnostima života posle 60. godine u različitim društvima.[244]

Bečki međunarodni plan delovanja na području starenja, usvojen na prvom Svetskom samitu o starenju 1982, bio je prvi važan korak u skretanju pažnje na probleme, potrebe i mogućnosti doprinosa starijih lica društvu u kome žive. Plan podseća da su fundamentalna prava koja jemči Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima neotuđiva u odnosu na starosnu dob i poziva da se svakome bez obzira na uzrast omogući uživanje prava na porodični život, bezbednost, zdravlje i participiranje u društvu. Bečki plan skreće pažnju na značaj uticaja razvoja na stariju populaciju i *vice versa* uz preporuku da bi trebalo razviti međunarodni plan akcije koji će garantovati ekonomsku i socijalnu sigurnost starijih i dati im šansu da se bolje integrišu u društvu i time doprinesu razvoju.[245]

Principi Ujedinjenih nacija za starije osobe poziva države da uključe starije u svoje programe i planove razvoja. Principi sadržani u ovom dokumentu navode prava starijih na nezavisnost, dostojanstvo odnosno zaštitu od zlostavljanja i eksploatacije i brigu u skladu sa društvenim posebnostima. Iako neobavezujući ovaj dokument posvećuje značajnu pažnju participaciji starijih u društvu kroz rad, volontiranje ili prenošenje svog znanja mlađima i razvoju svojih mogućnosti.[246]

238 Nadežda Satarić i ostali, „Izveštaj o monitoring ljudskih prava starijih na rezidencijalnom smeštaju u Srbiji“, Amity-Snaga prijateljstva i Autonomni ženski centar, Beograd, 2013, str. 12.

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

240 GS UN Rezolucija 37/51.

241 GS UN Rezolucija 46/91.

242 GS UN Rezolucija 57/167.

243 Vidi više na: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/oblast-starenja/prevod-vodica.pdf.

244 *Ibid.*, str. 11.

245 Vidi više na: http://www.un.org/es/globalissues/ageing/docs/vipaa.pdf.

246 Vidi više na: http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r091.htm.

Politička deklaracija o starenju sa Madridskim međunarodnim planom aktivnosti o starenju potvrđuje posvećenost Bečkom planu, Principima UN i Milenijumskim ciljevima i usvajanju zajedničkog plana akcije kako bi se odgovorilo na demografske promene u 21. veku i sve duži životni vek.[247] Premda Madridski plan predstavlja napredak u prevenciji diskriminacije starijih lica, ne postoji obaveza država da ga implementiraju.[248] Opšti okvir dokumenta čine pitanja odnosa razvoja i starijih, uživanje prava na participaciju u društvo i podsticajnog okruženja i poboljšanje zdravlja i dobrobiti starijih osoba.[249] Sugerisano je da je odgovornost država da na osnovu Plana uvrste specifične probleme i prava starijih u nacionalne i međunarodne pravne okvire kojima se regulišu ljudska prava, društveni i ekonomski razvoj kako bi se ovoj populaciji omogućilo uživanje prava u skladu sa specifičnostima njihovog životnog doba.[250] Prepoznata je i važnost eliminacije nasilja i ukidanja rodne diskriminacije.[251]

Ustav Srbije ne prepoznaje starije kao jednu od društvenih grupa. Ustav u članu 21 jemči jednakost svih građana i zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu uključujući i starosnu dob. Ustav se dotiče starijih i u članu 68 gde se pominje i pravo starih da „*ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda*".

Zakon o zabrani diskriminacije[252] u članu 4 propisuje načelo jednakosti položaja i pravne zaštite svih bez obzira na lično svojstvo. Isti zakon u članu 23 prepoznaje starosno doba kao osnov za diskriminaciju i zabranjuje je, garantujući pravo starijih na dostojanstvene uslove života i korišćenje javnih usluga.

Za ostvarivanje prava starijih važne su i pojedine odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti,[253] Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju,[254] Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom,[255] Zakona o zdravstvenoj zaštiti,[256] Zakona o zdravstvenom osiguranju,[257] Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama.[258]

---

247 Vidi više na: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid_plan.pdf.

248 Maggie Murphy, „International human rights law and older people: Gaps, fragments and loopholes", Help Age International, 2012. Dostupno na: http://social.un.org/ageing-working-group/documents/GapsinprotectionofolderpeoplesrightsAugust2012.pdf.

249 Politička deklaracija i Madridski međunarodni plan akcije o starenju, str. 5.

250 *Ibid.*

251 Brankica Janković i ostali, *Dobro čuvana porodična tajna – Zlostavljanje starijih osoba*, Crveni krst Srbije, Beograd, 2015.

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

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

254 *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04 – odluka US, 84/04 – dr. zakon, 85/05, 101/05 – dr. zakon, 63/06 – odluka US, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 i 142/14.

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

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

257 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US, 119/12, 99/14, 123/14 i 126/14 – odluka US.

258 *Sl. glasnik RS,* 45/13.

Nacionalna strategija o starenju doneta za period od 2006. do 2015. godine polazi od preporuka Madridskog međunarodnog plana i regionalne strategije njegove primene donete od strane Ekonomske komisije UN.[259] Ipak akcioni plan za Strategiju o starenju nikada nije donet, samim tim nije bilo ni moguće ispratiti implementaciju i učinke mera predviđenih u ovom dokumentu.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije navodi kao cilj strategije poštovanje ustavnog načela zabrane diskriminacije prema ličnom svojstvu. Među osetljivim društvenim grupama posebno podložnim diskriminaciji prepoznate su i starije osobe. U posebnim ciljevima strategije u odnosu na starija lica navodi se zagovaranje zakona koji će na sveobuhvatan način regulisati prava starijih poštujući posebnosti potreba ove osetljive grupe i izazova za njihovo uživanje u Republici Srbiji.[260] Akcioni plan za sprovođenje strategije prati Strategiju u ovoj preporuci i planira donošenje potrebnog „krovnog zakona" koji se odnosi na starija lica i zakonsko definisanje pojma starije osobe.[261] Rok za ispunjenje ove aktivnosti bio je četvrti kvartal 2015.[262]

6.2. Siromaštvo i usamljenost kod starijih osoba

Prema poslednjem popisu stanovništva iz 2011. godine[263] 17,4% ukupnog stanovništva Srbije je starije od 65 godina. Starijih lica preko 80 godina je 145 hiljada odnosno 3,59% udela u ukupnom broju stanovnika. Evidentirano je 430.000 staračkih domaćinstava, od kojih je više od polovine samačko staračko domaćinstvo.[264] Bez obzira na značajnu zastupljenost ove grupa u ukupnoj populaciji, prava starijih ili njihov kapacitet da doprinesu razvoju društva, tema je o kojoj se retko govori. Specijalna publikacija Republičkog zavoda za statistiku o osobama sa invaliditetom bazirana na rezultatima podataka prikupljenih popisom stanovništva iz 2011. godine, navodi da je prosečna starost osoba sa invaliditetom, koji čine osam posto udela u ukupnom broju stanovnika u Srbiji, 67 godina.[265]

Odnos ljudi starijih od 60 godina je 24,4% u 2015. i procenjuje se da će ovaj odnos dostići 32,3% do 2050. godine što je u skladu sa evropskim projekcijama (*HelpAge International, Gavi 2015*). Program zapošljavanja i socijalne reforme

259 Vidi više u: http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/Nacionalna%20strategija%20o%20starenju.pdf.

260 Vidi više na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/Strategija_jul_2013.pdf.

261 Međunarodno i nacionalno pravo ne poznaju jedinstvenu definiciju pojma starih.

262 Vidi više na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/propisi_i_strategije/Akcioni_plan_-_srpski.pdf.

263 Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije 2013–2018, odeljak 4.6.

264 N. Petrušić i ostali, *Uvod u starenje i ljudska prava starih*, Crveni krst Srbije, 2015. Dostupno na: http://www.redcross.org.rs/slika_3989_Uvod%20u%20starenje%20i%20ljudska%20prava%20starijih.pdf.

265 Vidi više u: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2710.

(Program) koji je Vlada Srbije usvojila u junu 2016. godine sastavni je deo procesa pristupanja Srbije EU i biće predmet godišnjih izveštaja koji se dostavljaju Evropskoj komisiji. U Programu su predviđeni konkretni ciljevi i mere, kao i aktivnosti usmerene direktno ili indirektno na starije. Cilj 3 odnosi se na nastavak procesa deinstitucionalizacije i razvoj vaninstitucionalnih domaćih kapaciteta za život uz pomoć. Cilj 5 opisuje poboljšanja socijalne zaštite na lokalnom nivou kroz bolji kvalitet usluga, monitoring i evaluaciju, unapređenje licenciranja pružalaca usluga i podršku ne-državnim pružaocima usluga socijalne pomoći. Posebno se ističe značaj rada na terenu radi identifikacije i zaštite llica koja nisu pokrivena merama socijalne zaštite. Ostali ciljevi odnose se na reformu penzionog sistema, očuvanje i unapređenje minimalnog životnog standarda starijih ljudi, bolju zdravstvenu zaštitui starijih lica i njihovu zaštitu od diskriminacije.

Analiza trenutnog kapaciteta organizacija civilnog društva koje se bave položajem starijih i problemima starenja pokazuje da većina anketiranih organizacija navode finansiranje projekata kao svoj primarni način mobilizacije resursa. Postoje organizacije koje se delimično oslanjaju na finansiranje iz državnog budžeta, mada su ova sredstva znatno ograničena u poslednjih nekoliko godina.[266]

Prema podacima Republičkog zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje u Srbiji je registrovano oko milion i sedamsto hiljada penzionera. Primanja 60% penzionera ne prelaze 25.000 dinara, a samo 10% penzionera u Srbiji dobija preko 40.000 dinara penziju.[267] S obzirom da prosečna penzija u Srbiji iznosi nešto više od 23.000 dinara,[268] a minimalna potrošačka korpa u Srbiji se u 2016. godini kretala u vrednosti od oko 35.000 dinara, dok je prosečna oko 67.000 dinara,[269] dolazi se do poražavajućeg podatka da prosečan penzioner u Srbiji ne može da zadovolji ni minimalne potrebe za normalan i dostojanstven život.

Njihov životni standard dodatno je otežan imajući u vidu činjenicu da veliki broj penzionera pomaže svoje potomke. U pojedinim slučajevima sami penzioneri ne pristaju svojevoljno da pružaju ovu pomoć već su na to primorani. To se pokazalo u istraživanju koje daje porazan rezultat da je finansijsko nasilje najrasprostranjeniji oblik nasilja nad starijim građanima (11,5%). Takođe zabrinjava podatak da je 13,5% starijih izjavilo da ne raspolaže slobodno svojim sredstvima.[270]

Komitet žena Udruženja sindikata penzionera Srbije sproveo je anonimne ankete među penzionerima Srbije o oblicima i stepenu ugroženosti ove osetljive

266 Više o ovome na: http://www.tacso.org/doc/doc_tasiop_newsletter2.pdf.

267 Vidi više na: http://www.penzin.rs/tribina-siromastvo-i-diskriminacija-penzionera-i-starijih-osoba-u-srbiji/.

268 Vidi više na: http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=329059&title=Prose%C4%8Dna+poljoprivredna+penzija+10.480+dinara.

269 Kupovna moć stanovništva – Potrošačka korpa, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, oktobar 2016.

270 B. Janković i dr., *Dobro čuvana porodična tajna – Zlostavljanje starijih osoba*, Crveni krst Srbije, Beograd, 2015, str. 61.

društvene grupe. Anketa je urađena nakon mera štednje Vlade Srbija koje su podrazumevale i smanjenje penzija koje iznose preko 25.000 dinara. Od ukupnog broja anketiranih 60% učesnika je iz Beograda, 10% iz Vojvodine i 30% iz drugih delova Srbije. Rezultati su pokazali da više od dve trećine intervjuisanih negativno ocenjuje svoj kvalitet života, a čak 80% smatra svoj kulturni život siromašnim.[271] Jedino obrazovanije starije osobe s obzirom da imaju i veća primanja mogu sebi da priušte aktivnije starenje.

S druge strane, pilot studija Gerontološkog društva Srbije pokazuje da socijalna izolovanost starijih osoba nije nužno uzrokovana finansijskim stanjem s obzirom da na teritoriji grada Beograda postoji 24 kluba za stare u okviru kojih su sve sekcije besplatne, a korisnika je samo 8.000.[272] U odnosu na ukupan broj penzionera registrovanih u Beogradu (oko 270.000) procenat korisnika koji koriste usluge klubova je svega 3% dok najveći broj provodi vreme gledajući televiziju, ne odlazeći ni u posete prijateljima.[273] Poražavajući zaključak ove studije je podatak da svaka druga starija osoba na teritoriji Beograda živi sa teškim osećajem usamljenosti. Podgrupa starijih lica kod koje je ovaj osećaj najzastupljeniji su udovice, prosečno dobrog zdravlja koje ne zavise od tuđe pomoći.[274]

Položaj starijeg stanovništva u seoskim sredinama dodatno je otežan nepristupačnošću usluga zdravstvene zaštite i nege i nepostojanjem putne infrastrukture i prevoza. Većina seoskih domaćinstava (73%) obuhvaćenih istraživanjem Crvenog krsta i kancelarije Poverenika za ravnopravnost ima samo jedan izvor prihoda, a čak 61% ocenjuje da sa svojim prihodima teško ili veoma teško preživljava.[275] Seosko stanovništvo kao najveći nedostatak u funkcionisanju navodi nedostatak novca te shodno tome kao najkorisniji vid pomoći i primarno očekivanje od države navodi finansijsku pomoć. Usamljenost i društvena isključenost je realan problem seoskog stanovništva imajući u vidu da je procenat samačkih domaćinstava veoma veliki – više od 30% i da većina ne može samostalno da učestvuje u životu zajednice. Velika je većina i onih koje ne posećuju redovno ili ne pomažu sistematski zdravstvene, socijalne ili humanitarne organizacije.[276]

6.3. Starija lica u sistemu socijalne zaštite – domski smeštaj

Ustav Republike Srbije u članu 69 garantuje pravo na socijalnu zaštitu građanima i porodicama koje imaju teškoća u zadovoljavanju osnovnih životnih potre-

271 Uticaj smanjenja penzija na vaš život, Udruženje sindikata penzionera Srbije, 2016. Vidi više na: http://www.penzin.rs/tribina-siromastvo-i-diskriminacija-penzionera-i-starijih-osoba-u-srbiji/.

272 *Politika*, 17. jul, str. 9.

273 *Ibid*.

274 Prema popisu iz 2011. godine 55% žena starijih od 65 godina su udovice.

275 B. Janković i dr. *Položaj starijih na selu*, istraživanje predstavljeno u Medija centru u Beogradu, 26. decembar. Vidi više na: http://www.agronews.rs/istrazivanje-los-polozaj-starih-na-selu/.

276 *Ibid.*

ba. Zakon o socijalnoj zaštiti[277] u članu 26 prepoznaje posebnost starijih lica kroz načelo najboljeg interesa korisnika. Pomenuto načelo podrazumeva pružanje usluga socijalne zaštite u skladu sa specifičnim potrebama korisnika uključujući i životni ciklus i potrebu za dodatnom podrškom u svakodnevnom funkcionisanju.[278] Definišući korisnike prava i usluga socijalne zaštite, član 41 istog zakona određuje odraslog korisnika kao lice od navršenih 26 godina do navršenih 65 godina i starijeg korisnika kao lice starije od 65 godina čije je zadovoljenje osnovnih potreba, bezbednosti ili produktivan život ugrožen kao posledica starosti, invaliditeta, bolesti, porodičnih i drugih životnih okolnosti.

Vlada utvrđuje sistem ustanova socijalne zaštite koje pružaju usluge domski smeštaj[279] za odrasle i starije korisnike. Zakon o socijalnoj zaštiti određuje da ustanove domskog smeštaja osniva Republika Srbija ili autonomna pokrajina (čl. 63). Određivanje domskog smeštaja kao smeštaja za odrasle (između navršenih 26 i 65 godina starosti) i starije (preko 65 godina starosti) dovodi u praksi do situacije da se u istu ustanovu smeštaju lica između kojih postoji značajna generacijska razlika i razlika u mentalnom stanju (u dom za odrasla i starija lica se smeštaju i osobe sa smetnjama u razvoju), a samim tim i izuzetne razlike u potrebnoj nezi i podršci.[280]

Problem efikasne kontrole ispunjenosti zakonskih uslova[281] za smeštaj starijih osoba u privatnim i državnim domovima za starija lica je ponovno aktuelizovan nakon požara u neregistrovanom privatnom domu za smeštaj starijih osoba u Pančevu.[282] Tokom požara u tom staračkom domu život su izgubile tri osobe, dok je jedanaest povređeno. Policija je uhapsila dve osobe pod sumnjom da su izvršili krivično delo protiv opšte sigurnosti i pomaganje pri izvršenju teškog dela protiv opšte sigurnosti. Nakon požara utvrđeno je da je vlasnici nelegalnog doma u Pančevu do tada već dva puta zabranjivan rad u toj delatnosti.[283]

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

278 Načelo najboljeg interesa korisnika pored životnog ciklusa navodi još i uvažavanje pola, etničkog i kulturnog porekla, jezika, veroispovesti, životnih navika kao posebnosti korisnika koje se moraju uvažavati pri pružanju socijalne zaštite.

279 Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, usluge socijalne zaštite zbrojene su u pet kategorija: usluge procene i planiranja; dnevne usluge u zajednici; usluge podrške za samostalan život; savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge i usluge smeštaja.

280 Podaci su rezultat monitoringa domskog smeštaja organizacije Amity – Snaga prijateljstva dobijeni u razgovora sa predstavnicima organizacije, 1. decembar 2015, Beograd.

281 Normativi i kriterijumi koji moraju biti zadovoljeni kako bi se obavljala delatnost ustanove za smeštaj odraslih i starijih lica isti su za formiranje državnog i privatnog domskog smeštaja i regulisani su Zakonom o socijalnoj zaštiti i Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite. Vidi više u: *Izveštaj 2015*, II.9.5.

282 „Pančevo: Požar u staračkom domu, troje mrtvo, 11 povređeno“, *B92*, 29. oktobar. Dostupno na: http://www.b92.net/video/vesti.php?yyyy=2016&mm=10&dd=29&nav_id=1193502.

283 „Požar u neregistrovanom staračkom domu u Pančevu-tri osobe poginule, 12 povređeno“, *RTS onlline*, 29. oktobar. Dostupno na: http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/134/hronika/2507097/stravican-pozar-u-pancevu-stradale-tri-osobe.html.

Nakon ove tragedije Ministarstvo za rad, socijalna i boračka pitanja iznelo je podatak da je tokom poslednje dve godine pojačanog nadzora zatvoreno 46 privatnih staračkih domova koji nisu imali potrebne dozvole za rad i nisu ispunjavali uslove propisane zakonom. Staračka domovi koji su posle inspekcijske kontrole zatvoreni su uglavnom zbog toga što nisu imali lekara, zdravstvenu zaštitu tokom dvadeset četiri sata ili kontrolisan pristup lekovima.[284] Tokom jula meseca 2016. godine inspekcija socijalne zaštite zatvorila je devet privatnih domova za stare, a posebno zabrinjava činjenica da je veliki broj korisnika smeštan u ovaj tip institucija protiv svoje volje ili su im naslednici uzurpirali imovinu. Položaj lica smeštenih u ovim domovina koji često ne obezbeđuju nikakvu ili samo povremenu medicinsku negu dodatno je otežan s obzirom da deo ove populacije boluje od demencije i ne može da iskaže svoju volju.[285]

Imajući u vidu da je inspekcijska kontrola ustanova socijalne zaštite ograničena na devet inspektora socijalne zaštite za teritoriju cele Srbije nameće se zaključak da je gotovo nemoguće ostvariti konstantnu i efikasnu proveru državnih i privatnih domova za starije osobe. Prema rezultatima istraživanja koje je radio sindikat penzionera Nezavisnost u staračkim domovima živi jedan procenat od ukupnog broja penzionera.[286]

7. Migranti, izbeglice i tražioci azila – migrantska kriza i Srbija

7.1. Postupak azila

Zakon o azilu (ZoA)[287] pitanje pristupa postupku azila reguliše članovima 22 i 23 koji predviđaju da stranac, prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju ili unutar njene teritorije, može usmenim ili pismenim putem izraziti nameru da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom MUP (čl. 22, st. 1), nakon čega mu se izdaje potvrda o izraženoj nameri za traženje azila (čl. 23, st. 1 ZoA)[288] i upućuje se da se u roku od 72 sata javi u nekom od centara za azil koji je označen u potvrdi (čl. 22, st. 2 ZoA). Pored izdavanja potvrde, iako ZoA to ne pred-

284 „Ženi iz Pančeva već dva puta zabranjivan rad“, *Tanjug*, 29. oktobar. Dostupno na: http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=280111.

285 „Zatvoreno devet domova za stare“, *Novosti online*, 6. jul. Dostupno na: http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:613651-Zatvoreno-devet-domova-za-stare.

286 *Politika*, 17. jul, str. 9.

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

288 Član 5 Pravilnika o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita predviđa da se potvrda izdaje u 3 primerka, od kojih jedan zadržava policijska uprava u kojoj je stranac izrazio nameru da traži azil, jedan se dostavlja Kancelariji za azil dok se jedan primerak daje strancu.

viđa, ovlašćeni policijski službenik uzima lične i biometrijske podatke, kao i fotografiju stranca i unosi ih u dve elektronske baze podataka MUP – OKS[289] i *Afis*.[290] Ovakva praksa uvedena je zbog činjenice da veliki broj stranaca ne poseduje putne isprave ili druga lična dokumenta, te su fotografije i otisci prstiju koji se unose u *Afis* jedini pouzdan način za utvrđivanje i proveru identiteta stranca.

U okolnostima velikog priliva stranaca koji u Republici Srbiji borave najčeše sa željom da stignu do željene zemlje destinacije, tj. u okolnostima gde se potvrde o izraženoj nameri za traženje azila izdaju bez adekvatnog i senzitivnog profilisanja, policijski službenici ne prave nikakvu procenu stvarne namere pojedinca – da li želi ili ne želi da ostane u Srbiji – niti za takvo profilisanje postoji uporište u pozitivnim propisima, pa je čest slučaj da se strancima koji zaista žele da ostanu u Srbiji izdaju potvrde sa uputom u prihvatne centre, a ne u centre za azil. Kancelarija za azil je tokom 2016. godine službene radnje sprovodila samo u centrima za azil, te ukoliko je stranac upućen npr. u Prihvatni centar u Preševu, on nije imao mogućnost da tu podnese zahtev za azil i samim tim nije imao pristup postupku azila.

Rad Prihvatilišta za strance tokom 2016. godine predstavlja primer dobre prakse kada se govori o pristupu postupku azila. Pravnici Beogradskog centra imali su nesmetan pristup svima za koje se na osnovu porekla moglo zaključiti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom. Tokom 2016. godine 43 osobe je u Prihvatilištu za strance izrazilo nameru da traži azil. U istom periodu Kancelarija za azil donela je 12 rešenja o ograničenju kretanja u Prihvatilištu za potrebe nesmetanog sprovođenja postupka azila (čl. 51 ZoA)[291].

Tokom 2016. godine nastavljeno je sa praksom kažnjavanja *prima facie* izbeglica zbog nezakonitog ulaska ili boravka na teritoriji Republike Srbije i pored toga što Zakon o azilu predviđa načelo nekažnjavanja tražilaca azila za nezakoniti ulazak ili boravak u Srbiji.[292] Iako je broj kažnjenih stranaca u 2016. znatno manji nego prethodne godine, 2.144 stranaca u prvih deset meseci 2016. godine, u odnosu na 2015. (kada je u prvih šest meseci kažnjeno 10.250 stranaca) treba uzeti u obzir da

289 „Određena kategorija stranca“. OKS predstavlja bazu podataka o strancima koji borave u Srbiji i u koju se unose sve pravne radnje koje je MUP preduzeo prema njima.

290 *Afis* predstavlja bazu podataka MUP u koji se unose podaci o počiniocima krivičnih dela i prekršaja na teritoriji RS, a koju MUP koristi i za evidentiranje tražilaca azila pošto je način provere ličnih podataka preko njega mnogo pouzdaniji nego preko OKS. U *Afis* se, pored ličnih podataka, unose fotografija i biometrijski podaci koji se ne mogu falsifikovati.

291 Prema članu 51 ZOA, kretanje lica koje traži azil može se ograničiti rešenjem Kancelarije za azil, kada je to neophodno radi: utvrđivanja identiteta; obezbeđivanja prisustva stranca u postupku azila, u slučaju kad se osnovano može pretpostaviti da je zahtev podnet u cilju izbegavanja deportacije, ili kad bez prisustva stranca nije moguće utvrditi druge bitne činjenice na kojima je zahtev za azil zasnovan i zaštite bezbednosti zemlje i javnog poretka u skladu sa zakonom.

292 Član 8 ZOA predviđa da lice koje traži azil neće biti kažnjeno za nezakoniti ulazak ili boravak u Republici Srbiji, pod uslovom da bez odlaganja podnese zahtev za azil i da pruži valjano obrazloženje za svoj nezakoniti ulazak ili boravak.

je 2015. godine znatno veći broj migranata ulazio u Srbiju jer je bila otvorena tzv. zapadno-balkanska ruta.

Tokom 2016. godine Kancelarija za azil je donela najviše pozitivnih odluka od stupanja na snagu Zakona o azilu 2008. godine. U mnogim odlukama, obrazloženja su potkrepljena odgovarajućim izveštajima relevantnih međunarodnih organizacija i informacijama o zemljama porekla, tako da bi moglo da se zaključi da je tokom 2016. godine unapređen kvalitet prvostepenih odluka. Ipak, postoje slučajevi u kojima Kancelarija za azil nije pridavala mnogo značaja informacijama o zemljama porekla i stavovima UNHCR. Takođe, Kancelarija za azil je nastavila da odbacuje zahteve za azil iz razloga što je tražilac azila prošao kroz sigurne treće zemlje, ne osvrćući se na to na koji način te zemlje primenjuju svoje propise u oblasti izbegličkog prava.

Drugostepeni postupak sprovodi Komisija za azil, sastavljena od devet članova, čije članove imenuje Vlada Republike Srbije. Komisuju čini predsednik i devet članova. Administrativne poslove Komisije za azil obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova. Mandat članova Komisije za azil istekao je 16. septembra 2016. godine i od tada do kraja decembra 2016. godine Vlada nije imenovala nove članove, tako da u tom periodu nije postojao drugostepeni organ u postupku azila, pa žalba nije imala nikakvo dejstvo osim suspenzivnog (odlaganje izvršenje prvostepene odluke).

7.2. Uticaj migrantske krize na Srbiju

Pored toga što je izvor emigracionih kretanja, Republika Srbija takođe preživljava iskustva drugih zemalja Centralne i Istočne Evrope koje su, tokom sopstvenog puta ka ulasku u Evropsku uniju, imale povećanje priliva migranata kako su se bližile članstvu u EU. S druge strane geografski položaj Srbije je takav, da je okružena zemljama koje su članice Evropske unije, te se često govori da je Srbija samo tranzitna zemlja ka zemljama Evropske unije. Mešovite migracije koje se dešavaju poslednjih godina, i veliki broj migranata koji prolazi kroz zemlju, počinje da se u sve dužem ili kraćem vremenskom periodu zadržava na našoj teritoriji, pretvarajući Srbiju sve više iz zemlje tranzita u zemlju privremenog odredišta.

Ukidanje politike „otvorenih granica“ koja je okrakterisla celu 2015. godinu, i prva tri meseca 2016. godine, uticala je u velikoj meri na sistem azila i migracija u Srbiji. Na postupanje države prema migrantima u 2016. godini, uticale su prvenstveno politike susednih zemalja kao i odluke koje su donošene na nivou Evropske unije (u daljem tekstu EU). Tako je u martu 2016. godine postignut sporazum između EU i Turske, u formi stavova i obećanja državnih zvaničnika, tzv. „EU – Turkey Statement“,[293] koji je za cilj imao da smanji priliv izbeglica i migranata u EU, a koji je sledstveno tome doveo i do pojačane kontrole spoljnih granica EU i do

293 „EU – Turkey Statement: Questions and Answers“, Brisel 19. mart 2016. Dostupno na http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16–963_en.htm.

„zatvaranja“ zapadnobalkanske rute. Posledice ovog dogovora, koji je prevashodno političke prirode, oslikale su se kroz drastično smanjenje broja osoba koje su do postizanja tog sporazume u hiljadama ulazile u Srbiju.

Izmene mađarskog zakona o državnoj granici i zakona o azilu stupile su na snagu 5. jula 2016. godine. Nova pravila, između ostalog, podrazumevala su da će mađarska policija imati pravo da automatski vraća sve osobe koje se bez važećih dokumenata sa vizom nađu na teritoriji Mađarske, do osam kilometara od granice sa Srbijom i Hrvatskom, ne ostavljajući im mogućnost da traže azil u toj državi. Od septembra 2015. godine, Mađarska je postepeno ograničavala broj osoba koje u toku jednog dana mogu da, u tranzitnim zonama na granici sa Srbijom, pristupe postupku azila.[294] U skladu sa tim, uspostavljene su dve tzv. tranzitne zone u blizini graničnih prelaza Horgoš i Kelebija, kao jedina mesta na kojima izbeglice i migranti mogu da na zakonit način uđu na mađarsku teritoriju i pristupe mađarskom postupku azila.

Da bi se uspostavio red u blizini tranzitnih zona i sprečio boravak više stotina ljudi u neformalnim kampovima na granici između Srbije i Mađarske, migranti koji su boravili u Srbiji su u aprilu 2016. godine počeli da prave spiskove osoba koje žele da uđu u Mađarsku i te spiskove prosleđivali mađarskoj graničnoj policiji. Taj neformalni sistem kreiranja i razmene spiskova funkcionisao je tako što su se migranti u spiskove upisivali prilikom dolaska u centar za azil ili prihvatni centar u Srbiji, nakon čega su se spiskovi slali predstavnicima izbeglica i migranata na granici sa Mađarskom. Mađarska granična policija je na osnovu tih dokumenata kreirala novu listu, vodeći računa da prvenstvo imaju ranjive grupe, pre svega porodice sa decom i deca bez pratnje.

Radna grupa za rešavanje problema mešovitih migracionih tokova[295] usvojila je u septembru 2016. godine „Plan reagovanja u slučaju povećanog broja migranata na terioriji Republike Srbije za period od oktobra 2016. do marta 2017. godine“ čije se sprovođenje prevashodno oslanjao na strane donacije. Plan je imao za cilj povećanje smeštajnih kapaciteta za migrante koji su boravili u Srbiji, kao i pružanje zdravstvene zaštite i obezbeđivanje pristupa postupku azila onim strancima koji su za to zainteresovani. Plan se bazirao na nekoliko pretpostavki: da je nekontrolisani tranzit izbeglica i migranata preko zemalja Zapadnog Balkana zaustavljen, da će se broj ilegalnih ulazaka u Srbiju znatno smanjiti, da će broj onih koji dnevno ulaze i izlaze iz Srbije biti maksimalno 30, kao i da najveći broj izbeglica i migranata neće percipirati Srbiju kao zemlju u kojoj bi želeli da traže azil.

294 Prvobitno je to bilo 100 osoba dnevno, zatim 50, da bi do sredine 2016. godine samo 30 osoba dnevno moglo da uđe u tranzitnu zonu.

295 Radna grupa osnovana je 2015. godine a čine je ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, ministar unutrašnjih poslova, ministar zdravlja, ministar odbrane, ministar bez portfelja zadužen za evropske integracije i komesar za izbeglice. Odluka o osnivanju radne grupe dostupan je na http://slg.bazapropisa.net/54–20–05–2015/29541-odluka-o-obrazovanju-radne-grupe-za-resavanje-problema-mesovitih-migracionih-tokova.html.

Međutim, Plan je previdео činjenicu da je u Srbiju tokom 2016. godine ulazilo mnogo više migranata (prema izveštajima UNHCR u julu i avgustu prosečno je dnevno ulazilo 200, a u septembru 2016. godine 300 ljudi), dok je znatno manji broj ljudi uspevao da napusti Srbiju. Plan nije predviđao definisanje pravnog statusa stranaca koji nezakonito borave u Srbiji, ne želeći da tu traži azil, ali imaju potrebu za međunarodnom zaštitom jer dolaze iz zemalja u kojima im je bezbednost i sloboda ugrožena.

7.3. Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti i zakona o strancima

U poslednjih deset godina proces pridruživanja Evropskoj uniji predstavlja strateški prioritet Republike Srbije. Sa ciljem usaglašavanja zakonske regulative sa evopskim propisima, u julu 2016. godine, otvoreno je Poglavlje 24 – Sloboda, bezbednost i pravda, koje između ostalog obuhvata oblast migracija i azila. Akcioni plan je predvideo usvajanja novih zakona, Zakona o azilu i Zakona o strancima, koji treba da budu usaglašeni sa evropskim *acquis* u meri u kojoj je to moguće za zemlju kandidata.

U 2016. godini, kroz *twining* projekat (koji finansira EU), Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komesarijat za izbeglice, intenzivno su nastavili rad na izradi nacrta Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, koji bi trebao da obezbedi usaglašenost srpskog zakonskog okvira sa tekovinama EU u ovoj oblasti. Nacrt je izrađen i predstavljen na javnim raspravama organizovanim na teritoriji cele Srbije.[296] Pored Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Ministarstvo unutrašnjih poslova pripremilo je i Nacrt novog zakona o strancima.

Najvažnije novine Zakona o azilu i privremenoj žaštiti su preciznije definicije određenih pojmova (razlozi progona, dela progona, počinioci progona itd.), detaljnije uređen postupak procene činjenica i okolnosti; preciznija definicija sigurne treće zemlje, sigurne zemlje porekla, kao i zemlje azila. Drugačija definicija sigurne treće zemlje (koja će se u svakom konkretnom slučaju utvrđivati, i koja je uslovljena dodatno time da li postoji veza između tražioca azila i određene zemlje), pre svega oslanja se na to da li u određenoj zemlji postoji pristup efikasnom postupku odobrenja i uživanja međunarodne zaštite. Ovakva definicija trebalo bi da onemogući automatsko odbacivanje zahteva za azil po osnovu toga što je tražilac azila prošao kroz treće sigurne zemlje, a što je od početka primene Zakona o azilu bila praksa. Takođe, ovaj novi propis predviđa i to da će Republike Srbija biti u obavezi da odluči o zahtevu za azil, ako sigurna treća zemlja, u konkretnom slučaju, odbija da prihvati tražioca azila na svoju teritoriju.

Nacrt je objedinio određene službene radnje u postupku azila, radi ekonomičnosti, ali i predvideo znatno duže rokove za donošenje prvostepene odluke.[297] On

296 Radna verzija Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o strancima dostupna je na www.mup.gov.rs.

297 Rok od tri meseca koji se može produžiti za još tri meseca.

podrobinije reguliše graničnu proceduru i lišenje slobode tokom trajanja postupka azila, ali i dalje postoje određene nepreciznosti. Na primer, Nacrt ne određuje kakvo je dejstvo žalbe u slučaju zadržavanja stranca koji traži azil u tranzitnom prostoru. Takođe nije u potpunosti jasno kakav je *ratio legis* posvećivanja tolike pažnje graničnoj proceduri i ograničenju slobode kretanja tražilaca azila i kakve će to implikacije imati u praksi.

Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti nastoji da otkloni nedostatke u pogledu ostvarivanja prava na boravak osoba čiji zahtev za azil je odobren pa tako propisuje da se rešenjem kojim se usvaja zahtev za azil utvrđuje pravo na boravak koje se dokazuje ličnom kartom za lice kome je odobren azil. Međutim, Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti ne precizira o kakvoj je vrsti boravka reč niti koliko taj boravak traje. U tom smislu, neophodno je uskladiti Zakon o strancima za propisima koji regulišu azilnu materiju, odnosno potrebno je Zakonom o strancima predvideti da osobe kojima je odobren azil stiču pravo na privremeni boravak u određenom trajanju. I pored intenzivnog rada na izradi novih zakonskih rešenja Zakon o azilu i privremenoj zaštiti i Zakon o strancima nisu usvojeni u 2016. godini.

7.4. Statistike

Većina izbeglica još uvek ne vidi Srbiju kao zemlju utočišta već samo kao zemlju tranzita na putu ka zemljama koje imaju funkcionalan sistem azila uključujući i program integracije u društveni i kulturni život, što se odražavalo na politku koju je Srbija sprovodila prema migrantima. Od stupanja na snagu Zakona o azilu 2008. godine izuzetno mali broj ljudi došao je u Srbiju sa namerom da tu traži azil. To se prevashodno može tvrditi za one ljude kod kojih je rizik od progona u zemlji porekla nastao u trenutku kada su po nekom drugom osnovu već boravili u Srbiji (*sur place* izbglice).[298]

Većina tražilaca azila, nije u trenutku napuštanja zemlje porekla planirala da međunarodnu zaštitu potraži u Srbiji.[299] Kako se politička klima susednih zemalja prema izbeglicama značajno promenila već krajem 2015. godine, kao i početkom 2016. godine, sve veći broj onih koji donose odluku da zatraže azil u Srbiji jer ne mogu, ili samo uz velike rizike,[300] moge da napuste Srbiju.[301] Tako se dešava da

298 Na primer zbog posla, školovanja, porodice i sl. Takav je slučaj sa određenim brojem libijskih državljana.

299 Ista tvrdnja može se izneti i na račun većine evropskih zemalja, sa izuzetkom Nemačke, Austrije, skandinavskih zemalja, zemalja Beneluksa i sl.

300 Npr. uz pomoć organizovanih kriminlanih grupa koje se bave krijumčarenjem ili van procedura utvrđenih na mađarskoj granici. Vidi više „Mađarska pojačala kontrolu, vraća migrante iza ograde“, *N1 info*, 6. jul 2016. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a174583/Svet/Region/Madjarska-pojacala-kontrolu-vraca-migrante-iza-ograde.html.

301 NPM je u julu 2016. godine objavio „Izveštaj o poseti neformalnim mestima okupljana izbeglica i migranata u Beogradu“ u kome je iznet podatak da je grupa izbeglica poreklom iz Avganistana i Pakistana (u kojoj je bilo i žena i dece) pokušalo da van prelaza na Horgošu i

stranci tek nakon nekoliko nedelja ili čak nekoliko meseci boravka na teritoriji Srbije odluče da zatraže azil.[302]

S druge strane, postupak azila u Srbiji još uvek se ne može smatrati efikasnim iako je u 2016. godini zabeležen najveći broj onih koji su dobili međunarodnu zaštitu (42 osobe) od stupanja na snagu Zakona o azilu 2008. godine. Brojni zahtevi za azil se odbacuju samo na osnovu činjenice da je osoba prošla kroz zemlje koje je Vlada Srbije svojom odlukom iz 2009. godine kvalifikovala kao sigurne, a postupci pred drugostepenim organom i Upravnim sudom još uvek ne obezbeđuju delotvornost pravnih lekova.

Od 1. januara do 31. decembra 2016. ukupno 12.821 osoba izrazilo je nameru da zatraži azil, odnosno evidentirano je kao tražilac azila u Republici Srbiji.[303] Od toga 9.128 muškaraca, 3.693 žena, a gledano po starosnoj strukturi 5.390 maloletnika, od čega 177 maloletnika bez pratnje, zakonskog zastupnika ili srodnika. Najveći broj maloletnika bez pratnje bio je iz Avganistana (119), Sirije (24) i Pakistana (16). Ovo predstavlja veliku razliku u odnosu na 2015. godinu kada je evidentirano čak 577.995 tražilaca azila i u odnosu na 2014. godinu kada je evidentirano 16.940 osoba koje su izrazile nameru da zatraže azil u Republici Srbiji. Tokom prva tri meseca 2016. godine izdato je i 94.756 potvrda o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante.[304] Sa ovakvom vrstom evidentiranja prestalo se u martu 2016. godine.

Kancelarija za azil je tokom 2016. godine registrovala 830 osoba, od kojih je 574 podnelo zahtev za azil, a 160 saslušano. Usvojeno je 42 zahteva za azil, 40 zahteva je odbijeno, a 53 slučaja za 65 osoba je odbačeno. Postupci su obustavljeni u 268 predmeta (za 484 osobe), jer su tražioci azila u međuvremenu napustili Srbiju ili mesto boravka uključujući centre za azil. Od 42 usvojena zahteva u toku 2016.

Kelebiji uđe u Mađarsku. Nakon što su prešli ogradu, mađarska granična policija ih je uhvatili i na njih primenila silu, koristeći gumene palice, suzavac i službene pse, i potom vratila nazad u Srbiju. Zaštitinik građana – NPM, „Izveštaj o poseti neformalnim mestima okupljana izbeglica i migranata u Beogradu“, br. 281–60/16, Beograd, jul 2016. godine, str. 4–7. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5001-izv-sh-p-s-i-n-f-r-ln-s-u-uplj-nj-izb-glic-i-igr-n-u-b-gr-du. Istovetne podatke o praksi mađarskih graničnih organa NPM je izneo i u Izveštaju o poseti Prihvatnom centru u Subotici, graničnim prelazima Horgoš i Kelebija i Domu za decu ometenu u razvoju Kolevka – Subotica, br. 281–62/16, str. 9 i 10. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/4998-izv-sh-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-s-i-pu-u-sub-ici-s-dg-v-ri-rg-n.

302 Takav je slučaj sa stotinama ljudi koji su i po nekoliko meseci boravili na ulicama Beograda u napuštenim barakama ili u međugraničnom prostoru sa Mađarskom; Vidi više „Migrante uključiti u azilantski sistem, pitanje ostaje kako“, *N1 info*, 23. novembar 2016. Dostupno na: http://rs.n1info.com/a209990/Vesti/Vesti/Migrante-ukljuciti-u-azilantski-sistem.html.

303 Ovlašćeni službenik Ministarstva unutrašnjih poslova evidentira strance koji izraze nameru da traže azil u Srbiji (članovi 22 i 23 Zakona o azilu).

304 Ova potvrda izdavala se na osnovu Odluke o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti (*Sl. glasnik RS*, 81/15). Dostupno na: http://www.slglasnik.info/sr/81–24–09–2015a/30724-odluka-o-izdavanju-potvrde-o-ulasku-na-teritoriju-republike-srbije-za-migrante-koji-dolaze-iz-zemalja-u-kojima-su-njihovi-zivoti-u-opasnosti.html.

godine, u 19 slučajeva je doneta odluka kojima se dodeljuje utočište, a u 23 slučaja odluka kojom se dodeljuje supsidijarna zaštita. Od početka primene Zakona o azilu 2008. do kraja 2016. godine, Kancelarija za azil je dodelila 41 utočište i 49 supsidijarnih zaštita. Tokom 2016. godine, u centrima za azil bilo je smešteno 6.505 osoba. Centre za azil je samoinicijativno napustilo 5.491 tražilaca azila.

7.5. Smeštaj izbeglica i migranata

Nakon „zatvaranja" zapadnobalkanske rute, a naročito tokom letnjih meseci 2016. godine broj izbeglica i tražilaca azila koji su smešteni u centrima za azil je neprekidno rastao što je dovelo do velike preopterećenosti smeštajnih kapaciteta. Kvalitet smeštaja i poštovanje zakonski propisanih pravila nije bila ujednačena u svim centrima za azil pre svega zbog nedostatka koordinacije na nacionalnom nivou kao i veličine centara. Politika prijema u centre za azil menjala se tokom godine tako da su u periodima pojačanog priliva migranata u centre za azil primane i osobe koje nisu imale potvrdu o izraženoj nameri da traže azil iako je primarna namena ovih centara smeštaj tražioca azila.

U Srbiji su tokom izbegličke krize sukcesivno uspostavljani prihvatni centri i tranzitni centri na granicama sa Hrvatskom, Mađarskom, Makedonijom i Bugarskom. Takođe, neki centri se nalaze u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije, a neki su u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Prihvatni centri formirani su u Preševu, Miratovcu i Bujanovcu, u blizini granice sa Makedonijom, zatim u Bosilegradu[305], Dimitrovgradu i Pirotu[306], u blizini granice sa Bugarskom, Somboru,[307] Šidu, Principovcu i Adaševcima, na granici sa Hrvatskom, kao i u Subotici i Kanjiži, na granici sa Mađarskom.

Do kraja 2016. godine, zatvoreni su prihvatni centri u Miratovcu i Kanjiži, a zbog promene rute kojom izbeglice pristižu u Srbiju i prebacivanjem težišta na granicu sa Bugarskom, a u planu je otvaranje prihvatnih centara u Kikindi, Negotinu i Zaječaru. Na kraju 2016. godine u Srbiji je postojalo jedanaest centara za prihvat

305 Iako su radovi na rekonstrukciji stare kasarne i stare bolnice u Bosilegradu za potrebe smeštaja i registracije migranata i izbeglica završeni još u aprilu 2016. godine, prve izbeglice su tamo smeštene tek sredinom decembra. Ovaj prihvatni centar ima kapacitet 50 mesta i nalazi se u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije.

306 Prihvatni centar otvoren je 18. decembra 2016. godine, a sastoji se od glavne zgrade i dva pomoćna objekta sa po četiri manje prostorije. U glavnoj zgradi se nalaze administravne prostorije, menza i dve velike spavaonice u koje može da se smesti oko 40 osoba i dve male spavaonice za do 12 osoba. U pomoćnim objektima može da se smesti ukupno 180 osoba, a postoji po jedan zajednički toalet u svakom objektu.

307 Novi Prihvatni centar u Somboru otvoren je 5. novembra 2016. godine, a nalazi se u nekadašnjoj vojnoj kasarni, čije je renoviranje i prenamenu finansiralo nemačko ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj preko humanitarne organizacije *Help*. Ovaj centar, sa kapacitetom od 120 mesta, nalazi se u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije, a u njemu su smeštene pretežno porodice sa decom.

migranata, a njihov ukupan kapacitet je, prema tvrdnjama predstavnika Komesarijata za izbeglice i migracije, preko 4.000 mesta.

7.6. Uključivanje osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita u društveni, ekonomski i kulturni život Srbije

U 2016. godini, 43 osobe su dobile međunarodnu zaštitu, a od početka primene Zakona o azilu, ukupno 90 osoba je dobilo međunarodnu zaštitu. Vlada Srbije je strateškim dokumentima i aktuelnim politikama utvrdila sledeće osetljive grupe stanovništva koje se nalaze pod većim rizikom od socijalne isključenosti i siromaštva: izbegla i interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, starije osobe, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovana lica, nezaposleni, i stanovništvo ruralnih sredina. Izbeglice u Srbiji, makar formalno, imaju ista prava kao i njeni državljani. Oni imaju pravo da rade, da steknu obrazovanje, dobiju pristup zdravstvenim i socijalnim uslugama i da budu bezbedni i sigurni na teritoriji Republike Srbije. Prava uživalaca međunarodne zaštite garantovana su Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine i pozitivnim propisima Republike Srbije.

Prava tražilaca azila i lica koja dobiju međunarodnu zaštitu, regulisana su glavom VI (čl. 22–27) Zakona o azilu Republike Srbije i to: pravo na boravak, smeštaj, osnovne životne uslove, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, socijalnu pomoć, kao i druga prava koja se izjednačavaju sa pravima stalno nastanjenih stranaca u Republici Srbiji kao i prava koja su jednaka pravima državljana Republike Srbije.

Iako se, u načelu, Zakon o strancima ne primenjuje na strance koji su podneli zahtev za azil ili kojima je u Republici Srbiji odobren azil, odredbe ovog zakona se primenjuju na uslove za spajanje porodice osoba kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita. Lica kojima je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji imaju formalno jednaka prava kao stalno nastanjeni stranci u pogledu prava na rad i prava po osnovu rada, preduzetništva, prava na stalno nastanjenje i slobodu kretanja, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i prava na udruživanje, te se na njih u pogledu pomenutih prava primenjuje član 46 Zakon o strancima.

Prema članovima 10–16 Zakona o upravljanju migracijama,[308] Komesarijat za izbeglice i migracije nadležan je za integraciju osoba kojima je dodeljeno utočište u Srbiji. Ovim zakonom uređuje se pitanje nadležnosti za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarna zaštita, koja je dodeljena Komesarijatu za izbeglice. Komesarijat obavlja poslove koji se odnose na: utvrđivanje, predlaganje i preduzimanje mera za integraciju lica kojima je, u skladu sa Zakonom o azilu priznato pravo na utočište. Način integracije, odnosno uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište uređuje Vlada, na predlog Komesarijata.

308 *Sl. glansik RS*, 107/12.

Na osnovu člana 16 Zakona o upravljanju migracijama i člana 46 Zakona o azilu, Vlada Republike Srbije usvojila je 24. decembra 2016. godine, dugo očekivanu Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište. Može se zaključiti da je, normativno gledano, u 2016. bilo značajnog pomaka u oblasti integracije, ali da koordnacije između nadležnih instutucija nije bilo, i da je sistemsko uređivanje I koordinasanje ključni izazov koji predstoji za narednu godinu.

Prema istraživanju sprovedenom u martu 2016. godine na uzorku od 1.004 ispitanika građani Srbije saosećaju sa migrantima, ne smeta im da borave u njihovoj zemlji i podržavaju aktivnosti države prema njima. Nešto više od 73 odsto ispitanika navodi rat, nebezbednost i strah od progona kao glavne razloge zbog kojih ti ljudi napuštaju svoju zemlju, što je značajno povećanje u odnosu na prošlu godinu, kad je o tačnim razlozima bilo informisano 47,9 odsto građana Srbije. Većina ljudi, to jest 67 odsto, smatra te razloge opravdanim, dok samo manji procenat smatra da nije trebalo da napuštaju svoje ratom zahvaćene zemlje. Na pitanje da li bi im smetalo da migranti ostanu u Srbiji, 52 odsto ispitanika je odgovorilo da im ne bi smetalo, a najčešći odgovor ispitanika kojima bi smetalo bio je taj da je i Srbija ugrožena zemlja i da nema mogućnosti za njhov prihvat. Nešto manje od 60 odsto ljudi ne bi imalo ništa protiv da se migranti nastane u njihovoj blizini, a 54 odsto podržava aktivnosti koje država sprovodi prema migrantima i izbeglicama.[309]

309 Vidi više u: TNS Medium Gallup, istraživanje pripremljeno za UNDP, „Stavovi prema uticaju migrantske krize u opštinama Srbije“, mart 2016. godine. Dostupno na: http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/library/crisis_prevention_and_recovery/stavovi-prema-izbeglikoj-i-migrantskoj-krizi-u-srbiji.html.

Dodatak I

Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju

- Dodatni protokol uz Konvenciju o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, u vezi sa nadzornim organima i prekograničnim protokom podataka, *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 98/08.
- Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Dopunska Konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i prakse sličnih ropstvu, *Sl. list FNRJ (Dodatak),* 7/58.
- Dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu koji se odnosi na inkriminaciju dela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko računarskih sistema, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. o usvajanju dodatnog znaka raspoznavanja (Protokol III), *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 1/10.
- Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/01.
- Evropska konvencija o ekstradiciji s dodatnim protokolima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori),* 10/01.
- Evropska konvencija o međunarodnom važenju krivičnih presuda, sa dodacima, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 18/05.
- Evropska konvencija o priznanju i izvršenju odluka o staranju o deci i o ponovnom uspostavljanju odnosa staranja, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 1/02.
- Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, izmenjene i dopunjene Protokolom 2 uz Konvenciju, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 9/03.
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 9/03.
- Evropska konvencija o nezastarevanju krivičnih dela protiv čovečnosti i ratnih zločina, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 13/10.
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, 70/07.
- Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori*), 18/05.

- Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 4/01.
- Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/02.
- Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/02.
- Građanskopravna konvencija o korupciji, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, *Sl. glasnik RS*, 88/07.
- Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. glasnik RS*, 38/09.
- Konvencija o državljanstvu udate žene, *Sl. list FNRJ (Dodatak*), 7/58.
- Konvencija MOR br. 3 o zapošljavanju žena pre i posle porođaja, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 11 o pravima udruživanja i koaliranja poljoprivrednih radnika, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 44–XVI/30.
- Konvencija MOR br. 14 o nedeljnom odmoru u industrijskim preduzećima, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 16 o obaveznom lekarskom pregledu dece i mladića pre zaposlenja na brodovima, *Narodne novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 17 o obeštećivanju nesrećnih slučajeva pri radu, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 18 o obeštećivanju usled profesionalnih oboljenja, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 19 o jednakom tretmanu stranih i domaćih radnika u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva pri radu, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/27.
- Konvencija MOR br. 29 o prinudnom radu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 297/32.
- Konvencija MOR br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija, *Sl. vesnik Prezidijuma Skupštine FNRJ*, 12/52.
- Konvencija MOR br. 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 5/56.
- Konvencija MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 8/58.
- Konvencija MOR br. 89 o noćnom radu žena u industriji (revidirana), *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 12/56.

- Konvencija MOR br. 90 o noćnom radu dece u industriji (revidirana), *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 12/56.
- Konvencija MOR br. 91 o plaćenom odmoru pomoraca (revidirana), *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/67.
- Konvencija MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 11/58.
- Konvencija MOR br. 100 o jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti, *Sl. list FNRJ* (*Međunarodni ugovori*), 11/52.
- Konvencija MOR br. 103 o zaštiti materinstva (revidirana), *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 9/55.
- Konvencija MOR br. 105 koja se odnosi na ukidanje prinudnog rada, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 13/02.
- Konvencija MOR br. 106 o nedeljnom odmoru u trgovini i biroima, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 12/58.
- Konvencija MOR br. 109 o platama, radnom vremenu i brojnom stanju posade (revidirana), *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 10/65.
- Konvencija MOR br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 3/61.
- Konvencija MOR br. 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih oboljenja, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 27/70.
- Konvencija MOR br. 122 o politici zapošljavanja, *Sl. list SFRJ*, 34/71.
- Konvencija MOR br. 129 o inspekciji rada u poljoprivredi, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori*), 22/75.
- Konvencija MOR br. 131 o utvrđivanju minimalnih plata, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori*), 14/82.
- Konvencija MOR br. 132 o plaćenom godišnjem odmoru (revidirana), *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 52/73.
- Konvencija MOR br. 135 o radničkim predstavnicima, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 14/82.
- Konvencija MOR br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 14/82.
- Konvencija MOR br. 140 o plaćenom odsustvu za obrazovne svrhe, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 14/82.
- Konvencija MOR br. 144 o tripartitnim konsultacijama (standardima rada), *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 1/05.
- Konvencija MOR br. 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/87.

- Konvencija MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama), *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/87.
- Konvencija MOR br. 161 o službi medicine rada, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 14/89.
- Konvencija MOR br. 167 o bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija MOR br. 182 o najgorim oblicima dečjeg rada, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 2/03.
- Konvencija MOR br. 183 o zaštiti materinstva, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/10.
- Konvencija MOR br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 42/09.
- Konvencija o nezastarevanju ratnih zločina i zločina protiv čovečnosti, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 50/70.
- Konvencija o očuvanju nematerijalnog kulturnog nasleđa, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/10.
- Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi, *Sl. glasnik RS*, 70/07.
- Konvencija o političkim pravima žena, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 7/54.
- Konvencija o pranju, traženju i zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 7/02 i 18/05.
- Konvencija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 15/90 i *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 4/96 i 2/97.
- Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva i završni akt konferencije Ujedinjenih nacija o pravnom položaju lica bez državljanstva, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 9/59 i *Sl. list SFRJ* (*Dodatak*), 2/64.
- Konvencija o pravu mora, *Sl. list SFRJ* (*Dodatak*), 1/86.
- Konvencija o pristanku na brak, minimalnoj starosti za sklapanje braka i o registraciji brakova, *Sl. list SFRJ* (*Dodatak*), 13/64.
- Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, *Sl. glasnik RS*, 102/07.
- Konvencija protiv mučenja i drugih surovih neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 9/91.
- Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 6/01.
- Konvencija o ropstvu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, god. XI–1929, br. 234.
- Konvencija Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/10.

- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, *Sl. vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ*, 2/50. Dodatak I.
- Konvencija o statusu izbeglica, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 7/60.
- Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/50.
- Konvencija o suzbijanju i ukidanju trgovine licima i eksploataciji drugih, *Sl. list FNRJ*, 2/51.
- Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 11/81.
- Konvencija o zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnih izraza, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 1/92 i *Sl. list SCG*, 11/05.
- Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima u biomedicini, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 12/10.
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 12/05.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o smanjenju broja lica bez državljanstva, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 8/11.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o zaštiti svih lica od prinudnih nestanaka, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/11.
- Konvencija UNESCO protiv diskriminacije u pogledu obrazovanja, *Sl. list SFRJ* (*Dodatak*), 4/64
- Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, *Sl. glasnik RS*, 19/09.
- Krivičnopravna konvencija o korupciji, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 18/05.
- Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda, *Sl. list SFRJ*, 14/75.
- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, *Sl. list SFRJ* (*Međunarodni ugovori*), 6/67.
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71.
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/71
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 6/98.

- Okvirna konvencija Saveta Evrope o vrednosti kulturnog nasleđa za društvo, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/10.
- Opcioni protokol uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 13/02.
- Opcioni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 16/05.
- Opcioni protokol uz Konvenciju UN o pravima osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Protokol br. 14 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se menja kontrolni sistem Konvencije, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 5/05 i 7/05.
- Protokol br. 15 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. glasnik (Međunarodni ugovori)*, 10/15.
- Protokol iz 1953. kojim se menja Konvencija o ropstvu iz 1926, *Sl. list FNRJ* (*Dodatak*), 6/55.
- Protokol kojim se menja Konvencija za suzbijanje trgovine ženama i decom i Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/50.
- Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, koji dopunjava Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovor*), 6/01.
- Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ*, 6/01.
- Protokol o statusu izbeglica, *Sl. list SFRJ* (*Dodatak*), 15/67.
- Revidirana evropska socijalna povelja, *Sl. glasnik RS*, 42/09.
- Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o olakšanoj proceduri za izdavanje viza, *Sl. glasnik RS*, 103/07.
- Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, *Sl. glasnik RS*, 103/07.
- Sporazum o izmeni i pristupanju sporazumu o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi – CEFTA 2006.
- Statut Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, *Sl. list SRJ* (*Međunarodni ugovori*), 5/01.
- Treći protokol uz Evropsku konvenciju o ekstradiciji, *Sl. glasnik RS* (*Međunarodni ugovori*), 1/11.
- Zakon o izmenama Zakona o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG* (*Međunarodni ugovori*), 5/05.

Dodatak II

Indeks propisa u Srbiji koji se pominju u ovoj knjizi

- Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, 58/10.
- Javnobeležničke tarife, *Sl. glasnik RS,* 91/14,103/14,138/14 i 12/16.
- Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 i 94/16.
- Nacionalna strategija reforme pravosuđa (2013–2020), *Sl. glasnik RS,* 57/13.
- Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine i prateći Akcioni plan (2016–2018), *Sl. glasnik RS*, 4/16.
- Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020, *Sl. glasnik RS*, 37/11.
- Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2016. godinu, *Sl. glasnik RS*, 82/15.
- Odluka o dodatnim oblicima zaštite porodilje na teritoriji grada Beograda, *Sl. glasnik RS*, 36/14 i 2/15.
- Odluka o dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS,* 91/16.
- Odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.
- Opšti kolektivni ugovor, *Sl. glasnik RS*, 50/08, 104/08 – Aneks I i 8/09 – Aneks II.
- Porodični zakon, *Sl. glasnik RS*, 18/05 i 72/11 – dr. zakon.
- Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 22/16.
- Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom, *Sl. glasnik RS*, 29/02, 80/04, 123/04, 17/06, 107/06, 51/10, 73/10 i 27/11 – odluka US.
- Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze, *Sl. glasnik RS*, 33/10, 48/10 – ispr. i 113/13.
- Pravilnik o disciplinskom postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, *Sl. glasnik RS*, 41/15.

- Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku, *Sl. glasnik RS*, 63/10.
- Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, *Sl. glasnik RS*, 81/14, 142/14 i 41/15.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira, *Sl. glasnik RS*, 80/16.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira, *Sl. glasnik RS,* 94/16.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije, *Sl. glasnik RS*, 43/15.
- Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnih zavoda i okružnih zatvora, *Sl. glasnik RS*, 72/10.
- Pravilnik o kućnom redu vaspitno-popravnog doma, *Sl. glasnik RS*, 71/06.
- Pravilnik o kućnom redu za primenu mere pritvora, *Sl. glasnik RS*, 35/99.
- Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnog zavoda za maloletnike, *Sl. glasnik RS*, 71/06.
- Pravilnik o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o medicinskoj rehabilitaciji u stacionarnim zdravstvenim ustanovama specijalizovanim za rehabilitaciju, *Sl. glasnik RS*, 75/16.
- Pravilnik o medicinsko-tehničkim pomagalima koja se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, *Sl. glasnik RS*, 52/12, 62/12 – ispr., 73/12 – ispr., 1/13, 7/13 – ispr., 112/14, 114/14 – ispr. i 18/15.
- Pravilnik o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje zavodskih sankcija, *Sl. glasnik RS*, 105/06.
- Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze, *Sl. glasnik RS*, 33/10, 48/10 – isp. i 113/13.
- Pravilnik o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i participaciji za 2016. godinu, *Sl. glasnik RS*, 12/16.
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, *Sl. glasnik RS*, 64/06.
- Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, *Sl. glasnik RS*, 126/14 i 16/16.

- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, *Sl. glasnik RS*, 64/06.
- Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, *Sl. glasnik RS*, 126/14 i 16/16.
- Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude, *Sl. glasnik RS*, 19/07, 112/08 i 115/14.
- Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti, *Sl. glasnik RS*, 46/13.
- Pravilnik o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama, *Sl. glasnik RS*, 22/15.
- Pravilnik o upisu sindikata u registar, *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.
- Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama, *Sl. glasnik RS,* 88/15.
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u centar za azil, *Sl. glasnik RS*, 93/08.
- Strategija bezbednosti i zdravlja na radu za period 2013–2017, *Sl. glasnik RS*, 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i 72/12.
- Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 60/13.
- Strategija razvoja obrazovanja do 2020. godine, *Sl. gasnik RS*, 107/12.
- Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, 74/10.
- Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine, *Sl. glasnik RS*, 114/13.
- Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine, *Sl. glasnik RS*, 75/11.
- Strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine, *Sl. glasnik RS*, 53/10.
- Strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima (2010–2015), *Sl. glasnik RS*, 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08 i 16/11
- Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja, *Sl. glasnik RS,* 55/05 i 71/05 – ispr.
- Uputstvo o načinu utvrđivanja zakupnine, *Sl. glasnik RS*, 27/97, 43/01, 28/02 i 82/09.
- Uredba o finansiranju javnih medijskih servisa iz budžeta Republike Srbije u 2016. godini, *Sl. glasnik RS*, 3/16.

- Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, *Sl. glasnik RS*, 98/16.
- Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, *Sl. glasnik RS,* 112/14.
- Uredba o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata, *Sl. glasnik RS*, 8/11.
- Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, *Sl. glasnik RS*, 101/16.
- Uredba o postupku raspodele sredstava iz Budžetskog fonda za nacionalne manjine, *Sl. glasnik RS*, 22/16.
- Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranja programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, *Sl. glasnik RS*, 8/12, 94/13 i 93/15.
- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06.
- Ustavna povelja, *Sl. glasnik RS*, 72/09 – dr. zakon.
- Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 98/06.
- Zakon o advokaturi, *Sl. glasnik RS*, 31/11.
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10 i 66/11 – odluka US, 67/13 – odluka US i 112/13 – autentično tumačenje.
- Zakon o amandmanima na Zakon o sudijama, *Sl. glasnik RS*, 121/12.
- Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, 109/07.
- Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 42/02, 111/09, 104/13, 65/14 – odluka US i 66/14.
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, *Sl. glasnik RS*, 101/05 i 91/15.
- Zakon o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS*, 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13 – ispr., 108/13, 142/14, 68/15 – dr. zakon i 103/15.
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu, *Sl. glasnik RS*, 103/15.
- Zakon o crkvama i verskim zajednicama, *Sl. glasnik RS*, 36/06.
- Zakon o detektivskoj delatnosti, *Sl. glasnik RS*, 104/13.
- Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, *Sl. glasnik RS*, 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 101/11, 47/13, 108/13 i 57/14.
- Zakon o državnim službenicima, *Sl. glasnik RS,* 79/05, 81/05 – ispr., 83/05 – ispr., 64/07, 67/07 – ispr., 116/08, 104/09 i 99/14.
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 54/07 i 36/10.

- Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.
- Zakon o Državnom veću tužilaca, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 101/10, 88/11 i 106/16.
- Zakona o eksproprijaciji, *Sl. list SRJ,* 53/95, i 16/01 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS,*, 20/09, 55/13 – odluka US i 106/16 – autentično tumačenje.
- Zakon o elektronskim medijima, *Sl. glasnik RS*, 83/14 i 6/16 – dr. zakon.
- Zakon o elektronskim komunikacijama, *Sl. glasnik RS*, 44/10, 60/ 13 – odluka US i 62/14.
- Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, *Sl. glasnik RS*, 16/02, 115/05 i 107/09.
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS,* 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 – usklađeni din. izn., 125/14 – usklađeni din. izn., 95/15 – usklađeni din. izn., 83/16, 91/16 – usklađeni din. izn. i 104/16 – dr. zakon.
- Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. glasnik RS*, 55/14.
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, 106/15.
- Zakon o izboru narodnih poslanika, *Sl. glasnik RS*, 35/00, 57/03 – odluka US, 72/03 – dr. zakon, 75/03 – ispr. dr. zakona, 18/04, 101/05 – dr. zakon, 85/05 – dr. zakon, 28/11 – odluka US, 36/11 i 104/09 – dr. zakon.
- Zakon o izboru predsednika Republike, *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09 – dr. zakon.
- Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, *Sl. glasnik RS*, 55/14.
- Zakon o izvršnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 125/04.
- Zakon o javnim medijskim servisima, *Sl. glasnik RS*, 83/14, 103/15 i 108/16.
- Zakon o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS*, 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – dr. zakon, 93/14 – dr. zakon, 121/14, 6/15 i 106/15.
- Zakon o javnom informisanju i medijima, *Sl. glasnik RS*, 83/14, 58/15 i 12/16 – autentično tumačenje.
- Zakon o javnom okupljanju, *Sl. glasnik RS*, 6/16.
- Zakona o javnom redu i miru, *Sl. glasnik RS*, 6/16.
- Zakon o javnom tužilaštvu, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – odluka US, 121/12, 101/13, 111/14 – odluka US, 117/14 i 106/15.
- Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, *Sl. glasnik RS,* 104/09 i 99/11.
- Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14.
- Zakon o lokalnim izborima, *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 i 54/11.

- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o matičnim knjigama, *Sl. glasnik RS*, 20/09.
- Zakon o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, 72/12.
- Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, *Sl. glasnik RS*, 125/04 i 104/09.
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 20/14 – odluka US i 55/14.
- Zakon o obrazovanju odraslih, *Sl. glasnik RS*, 55/13.
- Zakon o odbrani, *Sl. glasnik RS*, 116/07, 88/09 – dr. zakon i 104/09 – dr. zakon.
- Zakon o oglašavanju, *Sl. glasnik RS,* 6/16.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 18/16.
- Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa, *Sl. list SFRJ,* 6/80 i 36/90, *Sl. list SRJ,* 29/96 i *Sl. glasnik RS,* 115/05 – dr. zakon.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 62/16 – odluka US.
- Zakon o osnovnom obrazovanju, *Sl. glasnik RS,* 55/13.
- Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja, *Sl. glasnik RS,* br. 104/13.
- Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 116/07 i 72/12.
- Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 49/13 – odluka US i 74/13 – odluka US.
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 34/03, 64/04 – odluka US, 84/04 – dr. zakon, 85/05, 101/05 – dr. zakon, 63/06 – odluka US, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 i 142/14.
- Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 81/09 – ispr., 64/10 – odluka US, 21/11, 121/12, 42/13 – odluka US, 50/13 – odluka US, 98/13 – odluka US, 132/14 i 145/14.
- Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, 6/16.
- Zakon o političkim strankama, *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – odluka US.
- Zakon o porezu na dobit pravnih lica, *Sl. glasnik RS,* 25/01, 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 91/15 – autentično tumačenje i 112/15.
- Zakon o porezu na dodatu vrednost, *Sl. glasnik RS*, 84/04, 86/04 – ispr., 61/05, 61/07, 93/12, 6/14, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 5/15, 5/16 i 108/16.
- Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, *Sl. glasnik RS*, 55/14.

- Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, *Sl. glasnik RS*, 99/11 i 83/14.
- Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina, *Sl. glasnik SRJ*, 11/02.
- Zakon o pravima pacijenata, *Sl. glasnik RS*, 45/13.
- Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Sl. glasnik RS*, 104/09, 32/14 – odluka US i 106/15.
- Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, 65/13, 13/16 i 98/16 – odluka US.
- Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, *Sl. glasnik RS*, 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06, 31/11 i 68/15 – dr. zakoni.
- Zakon o privatnom obezbeđenju, *Sl. glasnik RS***,** 104/13 i 42/15.
- Zakon o privremenom uređivanju naplate takse za javni medijski servis, *Sl. glasnik RS*, 112/15.
- Zakon o izmeni Zakona o privremenom uređivanju naplate takse za javni medijski servis, *Sl. glasnik RS*, 108/16.
- Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, *Sl. glasnik RS*, 116/14.
- Zakon o privremenom uređivanju načina isplate penzija, *Sl. glasnik RS*, 116/14.
- Zakon o privatnom obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, 104/13 i 42/15.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 32/13.
- Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o prometu nepokretnosti, *Sl. glasnik RS*, 93/14 i 121/14.
- Zakon o radu, *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.
- Zakon o ravnopravnosti polova, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o samostalnom kretanju uz pomoć psa vodiča, *Sl. glasnik RS*, 38/15.
- Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik RS*, 101/13.
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Sl. glasnik RS*, 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.
- Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama, *Sl. glasnik RS*, 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 i 30/10.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/11.
- Zakon o socijalnom stanovanju, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 33/06 i 13/16.
- Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, *Sl. glasnik RS,* 67/03, 90/07 i 111/09.

- Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, *Sl. glasnik RS,* 94/16.
- Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, *Sl. glasnik RS*, 36/10.
- Zakon o stanovanju, *Sl. glasnik RS*, 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/83, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 – dr. zakon i 99/11.
- Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada, *Sl. glasnik RS,* 104/16.
- Zakon o stečaju, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08.
- Zakon o sudijama, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 58/09 – odluka US, 104/09, 101/10, 8/12 – odluka US, 121/12, 124/12 – odluka US, 101/13, 111/14 – odluka US, 117/14, 40/15 – odluka US, 106/15 i 63/16 – odluka US.
- Zakon o štrajku, *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon i 103/12 – odluka US.
- Zakon o tajnosti podataka, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o transplantaciji organa, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o udruženjima, *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11 – dr. zakon.
- Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o ulaganjima, *Sl. glasnik RS*, 89/15.
- Zakon o upotrebi znakovnog jezika, *Sl. glasnik RS*, 38/15.
- Zakon o upravljanju migracijama, *Sl. glasnik RS*, 107/12.
- Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, 111/09.
- Zakon o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon, 101/11 101/13, 106/15 i 40/15 – dr. zakon, 13/16 i 108/16.
- Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon.
- Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima ekproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi“, *Sl. glasnik RS*, 34/15 i 103/15.
- Zakon o udžbenicima, *Sl. glasnik RS*, br. 68/15.
- Zakon o uzbunjivačima, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, 25/82 i 48/88, i *Sl. glasnik RS*, 46/95 – dr. zakon i 18/05 – dr. zakon, 85/12, 45/13 – dr. zakon 55/14, 6/15 i 106/15 – dr. zakon.
- Zakon o vazdušnom saobraćaju, *Sl. glasnik RS*, 73/10, 57/11, 93/12 i 45/15.
- Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS,* 76/05, 100/07 – autentično tumačenje, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 – autentično tumačenje 68/15 i 87/16.

- Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 88/09 i 55/12 – odluka US.
- Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 108/13, 142/14 i 88/15 – odluka US.
- Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, *Sl. glasnik RS*, 46/06.
- Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 22/09.
- Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja, *Sl. glasnik RS*, 41/09.
- Zakon o zapošljavanju stranaca, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10 i 38/15.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, 97/08, 104/09, 68/12 – odluka US i 107/12.
- Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, *Sl. glasnik RS*, 40/15.
- Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, *Sl. glasnik RS*, 15/16.
- Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, 79/05 i 54/07.
- Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, *Sl. glasnik RS*, 45/13.
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ*, 11/02 i *Sl. list SCG*, 1/03.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09 – dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – dr. zakon, 93/14, 96/15 i 106/15.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US, 119/12, 99/14, 123/14, 126/14 – odluka US, 106/15 i 10/16 – dr. zakon.
- Zakon o železnici, *Sl. glasnik RS*, 45/16 i 91/15.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14(497.11)"2015"

LJUDSKA prava u Srbiji 2016 : pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava / [urednik Vesna Petrović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2017 (Beograd : Dosije studio). – 395 str. : tabele ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji ; 28 / [Beogradski centar za ljudska prava])

Tiraž 300. – Str. 17–18: Predgovor / Vesna Petrović. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Registri.

ISBN 978-86-7202-174-5

1. Петровић, Весна М. [уредник] [аутор додатног текста], 1955–
а) Људска права – Србија – 2015

COBISS.SR-ID 229948428

IZBOR IZ IZDANJA BEOGRADSKOG CENTRA ZA LJUDSKA PRAVA

Biblioteka LJUDSKA PRAVA

Vojin Dimitrijević – Milan Paunović – Vladimir Đerić, *Ljudska prava – udžbenik,* 1997.

Andraž Zidar, *Lustracija*, 2001.

Kristijan Tomušat, *Ljudska prava između idealizma i realizma*, 2006.

Karen Rid, *Evropska konvencija o ljudskim pravima – vodič za praktičare*, 2007.

Filip Lič, *Obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava*, 2007.

Ivan Janković, *Zabrana zlostavljanja – Priručnik za policiju i zatvorsko osoblje*, 2010.

Biblioteka DOKUMENTI

Vesna Petrović (ur.), *Zbirka odluka o ljudskim pravima IV – Presude Evropskog suda za ljudska prava o pitanjima koja se odnose na maloletnike*, 2006.

Raija Hanski i Martin Šajnin, *Najvažniji slučajevi pred Komitetom za ljudska prava*, 2007.

Biblioteka UDŽBENICI

Antonio Kaseze, *Međunarodno krivično pravo*, 2005.

Vojin Dimitrijević – Dragoljub Popović – Tatjana Papić – Vesna Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, drugo izdanje 2007.

Vojin Dimitrijević – Obrad Račić – Vladimir Đerić – Tatjana Papić – Vesna Petrović – Saša Obradović, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, treće izdanje 2012.

Biblioteka IZVEŠTAJI

Slobodanka Nedović – Aleksandra Jovanović, *Stanje ekonomskih i socijalnih prava u SR Jugoslaviji* (na srpskom i engleskom jeziku), 1998.

Ljudska prava u Jugoslaviji 1998, *1999*, *2000*, *2001*, *2002* (na srpskom i engleskom jeziku), 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.

Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003, *2004*, *2005* (na srpskom i engleskom jeziku), 2004, 2005, 2006.

Žarko Marković (ur.), *Postupanje prema licima lišenim slobode*, (na srpskom i engleskom jeziku), 2010.

Ljudska prava u Srbiji 2006, ..., *2014* (na srpskom i engleskom jeziku), 2007, ..., 2016.

POSEBNA IZDANJA

Konstantin Obradović, *Opšta načela odgovornosti država za međunarodne protivpravne čine*, 2000.

Tomas Burgental, *Dete sreće*, 2010.

In memoriam – Vojin Dimitrijević 1932-2012, 2012.