

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI

2018



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

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

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

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

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

Biblioteka

Izveštaji

31

Biblioteka
Izveštaji

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2018
PRAVO, PRAKSA I MEĐUNARODNI
STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

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

Za izdavača
Sonja Tošković

Urednik
dr Vesna Petrović

Korektor
Jasmina Alibegović

Ilustracija na korici
Marija Janković

ISBN 978-86-7202-198-1

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI 2018

PRAVO, PRAKSA I
MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2019

Sadržaj

Skraćenice.....	13
Predgovor.....	17
Uvod.....	19
Evrointegracije i (ne)demokratski uslovi za ostvarivanje ljudskih prava u Srbiji u 2018. godini.....	21
1. Evropske integracije Srbije – daleko od očekivanog.....	21
2. Uslovi za ostvarivanje ljudskih prava u Srbiji u 2018. godini – bez dijaloga i demokratskih procedura.....	25
I. LJUDSKA PRAVA U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE.....	31
1. Obaveze Srbije u odnosu na članstvo u UN i ratifikovane univerzalne međunarodne ugovore.....	31
1.1. Univerzalni periodični pregled (UPR).....	32
1.2. Obaveze Srbije prema ugovornim telima (komitetima).....	34
1.2.1. Slučaj Dževdet Ajaz.....	35
2. Obaveze proistekle iz članstva Srbije u Savetu Evrope.....	36
2.1. Srbija i Evropski sud za ljudska prava.....	36
2.2. Izveštaj Grupe država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO).....	37
2.3. Izveštaj Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT).....	38
2.4. Druge konvencije Saveta Evrope obavezujuće za Srbiju.....	40
3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu.....	40
3.1. Ustav i međunarodne norme.....	40
3.2. Ljudska prava u Ustavu Srbije.....	41
3.3. Pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije.....	45
3.3.1. Redovni i vanredni pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije.....	45
3.3.2. Ustavna žalba.....	48

II. POSEBNA PRAVA	50
1. Zabrana zlostavljanja	50
1.1. Uvod	50
1.2. Pojam mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja u pravnom sistemu Srbije.....	51
1.3. Praksa pravosudnih organa u postupcima protiv počinitelaca zlostavljanja	52
1.4. Garancije protiv zlostavljanja – pravo na obaveštenje treće osobe, pravo na advokata i pravo na nezavisen lekarski pregled...	53
1.5. Poštovanje principa <i>non-refoulement</i>	54
2. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti.....	56
2.1. Normativni okvir.....	56
2.2. Značajna dešavanja u Republici Srbiji tokom 2018. godine u vezi sa pravom na slobodu i bezbednost ličnosti	60
2.3. Mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka.....	61
2.3.1. Naknada štete za neosnovano lišenje slobode	62
2.4. Kaznena politika i njene posledice na uživanje prava na slobodu i bezbednost ličnosti	63
3. Jednakost pred sudom i pravično suđenje	67
3.1. Pravičnost postupka i efikasnost pravosuđa.....	67
3.2. Javnost rasprave pred sudom.....	67
3.3. Jednakost građana pred zakonom i jednaka zakonska zaštita	68
3.3.1. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći	69
3.4. Ujednačavanje sudske prakse	71
3.5. Efikasnost sudstva i trajanje postupaka	72
3.6. Pravo na suđenje u razumnom roku	75
3.7. Zastarevanje predmeta	76
3.8. Pretpostavka nevinosti i druge garancije optuženima za krivična dela.....	77
3.9. Sistem e-pravosuđa	79
4. Pravo na privatnost i tajnost prepiske	80
4.1. Normativni okvir.....	80
4.2. Tajnost prepiske – normativni okvir	81

4.3. Zadržavanje podataka korisnika i podataka o komunikaciji – pristup zadržanim podacima.	82
4.4. Porodični život i porodica	84
5. Zaštita podataka o ličnosti	88
5.1. Normativni okvir.	88
5.2. Novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.	88
6. Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja	93
6.1. Izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	93
6.2. Ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja	96
7. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti.	100
7.1. Normativni okvir.	100
7.2. Finansiranje verskih zajednica	103
7.3. Delovanje verskih zajednica u Srbiji.	106
7.4. Odnos države i Srpske pravoslavne crkve.	107
7.5. Pravo na prigovor savesti.	110
8. Sloboda mirnog okupljanja	111
8.1. Normativni okvir.	111
8.1.1. Ograničenja slobode okupljanja	111
8.1.2. Pravni lekovi	113
8.1.3. Odgovornost organizatora i kontrademonstracije	114
8.1.4. Uloga policije.	116
8.2. Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2018. godini	117
9. Sloboda udruživanja.	121
9.1. Normativni okvir.	121
9.1.1. Zabrana manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija.	123
9.2. Delovanje civilnog sektora i njegov položaj u 2018. godini	123
9.2.1. Učešće civilnog sektora u javnim raspravama i osnivanje novih provladinih udruženja građana	124
9.2.2. Kampanje protiv nevladinih organizacija	127
9.2.3. Kampanje protiv humanitarnih fondacija.	129
9.3. Udruživanje stranaca	131

10. Izborna prava i građanska participacija	131
10.1. Izborna prava – normativni okvir	131
10.2. Lokalni izbori u Srbiji u 2018. godini – (ne)fer i (ne)demokratski	133
10.3. Građanska participacija u upravljanju i donošenju odluka	138
11. Pravo na rad.	139
11.1. Zakonski okvir za ostvarivanje prava na rad	139
11.2. Evropski i međunarodni standardi u oblasti radnog prava i obaveze Srbije.	141
11.3. Zaposlenost u Srbiji	143
11.4. Mere za smanjenje nezaposlenosti	144
11.4.1. Nezaposlenost mladih.	147
11.5. Mobilnost radne snage	148
11.6. Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih	150
12. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada.	153
12.1. Pravična zarada i minimalna cena rada.	153
12.2. Isplata zarada, penzija i naknade za prekovremeni rad.	155
12.3. Pravo na odmor, razonodu i ograničeno radno vreme.	158
12.4. Zaštita bezbednosti i zdravlja na radu.	159
12.5. Sloboda sindikalnog organizovanja	162
12.6. Pravo na štrajk.	163
13. Pravo na socijalno obezbeđenje	166
13.1. Normativni okvir.	166
13.2. Siromaštvo u Srbiji	170
13.3. Socijalna zaštita	172
13.4. Pravo na zaštitu porodice.	174
14. Pravo na zdravlje.	176
14.1. Zdravstvena zaštita – normativni okvir.	176
14.2. Dostupnost zdravstvene zaštite.	180
14.3. Pravo na zdravu životnu sredinu	183
14.3.1. Stanje životne sredine.	185
III. LJUDSKA PRAVA U PRIMENI – ODABRANE TEME	187
1. Pravosuđe u Srbiji 2018. godine	187

1.1. Položaj sudova i tužilaštava prema Ustavu iz 2006. godine i zakonima	187
1.1.1. Organizacija sudova i izbor na sudijsku funkciju	187
1.1.2. Javno tužilaštvo – organizacija i izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca	188
1.2. Ustavna reforma pravosuđa – početak ili kraj nezavisnosti pravosuđa	189
1.2.1. Ispunjavanje Akcionog plana za Poglavlje 23 koji se odnosi na pravosuđe	197
1.3. Pritisци na pravosuđe.	198
2. Medijske (ne)slobode	202
2.1. Ocene stanja u medijima u Srbiji	202
2.2. Izrada nove medijske strategije – modaliteti saradnje medijskih i novinarskih udruženja i Vlade	205
2.3. (Ne)Transparentnost podataka o medijima	208
2.4. Finansiranje sadržaja od javnog interesa.	208
2.5. Regulatorno telo za elektronske medije (REM)	211
2.6. Posledice privatizacije medija	212
2.7. Napadi i pretnje usmerene prema novinarima.	214
2.7.1. Tužbe i suđenja novinarima.	217
2.8. Neprofesionalno ponašanje novinara i medija	218
3. Nezavisna tela – nezavisna ili ne?	219
3.1. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	220
3.1.1. Povrede prava na zaštitu podataka o ličnosti	223
3.2. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.	226
3.3. Agencija za borbu protiv korupcije	231
3.3.1. Nacrt zakona o sprečavanju korupcije.	234
3.3.2. Aktivnosti Agencije u 2018. godini	235
3.4. Zaštitnik građana Republike Srbije	236
3.4.1. Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM).	242
4. Narodna skupština – urušavanje demokratskih procedura	243
4.1. Zakonodavna aktivnost	244
4.2. Kontrolna funkcija	245
4.3. Ignorisanje rada nezavisnih državnih institucija	246
4.4. Izborna funkcija.	247

4.5. Opstrukcija rasprave u parlamentu	248
5. Suočavanje s prošlošću – tranziciona pravda	249
5.1. Presude Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ)	249
5.2. Reakcije na presudu MKSJ Vojislavu Šešelju	250
5.3. Postupci za ratne zločine pred pravosudnim organima u Srbiji u 2018. godini	252
5.4. Tužilačka strategija za istragu i gonjenje ratnih zločina u Republici Srbiji	254
5.5. Komisija za istinu (REKOM) – mehanizam tranzicione pravde ...	256
5.6. Reforma institucija, <i>vetting</i> /lustracija i odnos prema ratnim zločincima	257
5.6.1. Promovisanje ratnih zločinaca u javnosti	259
5.6.2. Negiranje genocida u Srebrenici premijerke Vlade Srbije Ane Brnabić	260
5.7. Odnos prema žrtvama – reparacije za žrtve	261
5.7.1. Administrativne reparacije	262
5.7.2. Ostvarivanje reparacija sudskim putem	263
IV. ZAŠTITA I OSTVARIVANJE PRAVA POJEDINIH KATEGORIJA STANOVNIŠTVA	264
1. Položaj Roma	264
1.1. Socijalno uključivanje Roma	264
1.2. Preporuke međunarodnih tela u cilju unapređenja položaja Roma	267
1.3. Diskriminacija Roma	269
2. Prava lezbijske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije	271
2.1. Normativni okvir	271
2.2. Diskriminacija LGBTI osoba	272
2.3. Sudski postupci	274
2.4. Diskriminacija u obrazovnom sistemu Srbije	276
2.5. Nasilje i zločini iz mržnje	277
2.6. Manifestacije LGBTI zajednice	279
2.7. Položaj trans osoba	280

2.8. Osobe koje žive sa HIV	280
2.9. Interseks osobe	281
3. Položaj osoba sa invaliditetom	282
3.1. Normativni okvir	282
3.2. Ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom	283
3.2.1. Samostalan život i uključivanje u zajednicu	286
3.2.2. Deca sa invaliditetom	289
3.2.3. Inkluzivno obrazovanje	290
3.3. Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom	292
3.4. Pristupačnost	294
3.5. Rad i zapošljavanje	296
3.6. Zdravstvena i socijalna zaštita	298
4. Položaj nacionalnih manjina	299
4.1. Ustavni i zakonodavni okvir zaštite manjina	299
4.2. Izbori za nacionalne savete u 2018. godini	302
4.3. Ocena međunarodnih tela o stepenu zaštite nacionalnih manjina u Srbiji	304
4.4. Ostvarivanje prava nacionalnih manjina	305
4.5. Finansiranje nacionalnih manjina	307
5. Prava žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti	309
5.1. Pregled stanja	309
5.2. Jednakost i nediskriminacija	311
5.3. Nasilje nad ženama	313
5.4. Politička participacija i učešće žena u javnom životu	317
Dodatak I	319
Dodatak II	325

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
CCJE – Konsultativno veće evropskih sudija (*Consultative Council of European Judges*)
CCPE – Konsultativno veće evropskih tužilaca (*Consultative Council of European Prosecutors*)
CEDAW – Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena
CINS – Centar za istraživačko novinarstvo
CeSID – Centar za slobodne izbore i demokratiju
CoE – Savet Evrope
CPT – Evropski komitet za sprečavanje mučenja
dok. UN – dokument Ujedinjenih nacija
DVT – Državno veće tužilaca
ECtHR/ ESLJP/Evropski sud – Evropski sud za ljudska prava
ECmHR – Evropska komisija za ljudska prava
EK – Evropska komisija
EKPS/EKLJP – Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
ESP – Revidirana evropska socijalna povelja
EU – Evropska unija
FHP – Fond za humanitarno pravo
FNRJ – Federativna Narodna Republika Jugoslavija
FREN – Fondacija za razvoj ekonomske nauke
IOP – Individualni obrazovni plan

- Izveštaj 2009–2017 – Ljudska prava u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava
- Izveštaj EK za 2018 – Republika Srbija – Izveštaj Evropske komisije za 2018. godinu
- KZ – Krivični zakonik Srbije
- LSV – Liga socijaldemokrata Vojvodine
- LGBTI – Lezbijska – gej – biseksualna – trans i interseks populacija
- MKSJ – Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju
- MMKS – Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove
- MOR – Međunarodna organizacija rada
- MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
- NAPZ – Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2018. godinu
- NPM – Nacionalni preventivni mehanizam
- NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje
- NUNS – Nezavisno udruženje novinara Srbije
- NVO – Nevladine organizacije
- ODIHR/KDILJP – Biro za demokratske institucije i ljudska prava
- OEBS/OSCE/ODIHR – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
- OHCHR – Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava
- PESK – Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
- PGP – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
- PU – Policijska uprava
- REM – Regulatorno telo za elektronske medije
- RIK – Republička izborna komisija
- RJT – Republički javni tužilac
- RS/Srbija – Republika Srbija
- RTS – Radio-televizija Srbije
- RTV – Radio-televizija Vojvodine
- RZS – Republički zavod za statistiku
- RZZO – Republički zavod za zdravstveno osiguranje

- SCG – Srbija i Crna Gora
SGP – Stanica granične policije
SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
Sl. glasnik – Službeni glasnik
Sl. list – Službeni list SFRJ, SCG i SRJ
SNS – Srpska napredna stranka
SPC – Srpska pravoslavna crkva
SPS – Socijalistička partija Srbije
SRS – Srpska radikalna stranka
SRJ – Savezna Republika Jugoslavija
SzS – Savez za Srbiju
TRZ – Tužilaštvo za ratne zločine
UN – Organizacija ujedinjenih nacija
UNDP – Razvojni program Ujedinjenih nacija
UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
UNS – Udruženje novinara Srbije
UNV – Volonteri UN
UPR – Univerzalni periodični pregled
US – Ustavni sud Republike Srbije
Ustav Srbije – Ustav Republike Srbije
Venecijanska komisija – Evropska komisija za demokratiju putem prava Sa-
veta Evrope
VKS – Vrhovni kasacioni sud
VSS – Visoki savet sudstva
ZINP – Zakon o izboru narodnih poslanika
ZKP – Zakonik o krivičnom postupku
ZLI – Zakon o lokalnim izborima
ZMUKD – Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i
krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica
ZoAPZ – Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti
ZoR – Zakon o radu
ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku

ZoS – Zakon o strancima
ZPP – Zakon o parničnom postupku
ZUS – Zakon o Ustavnom sudu
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 svima koji su učestvovali u izradi ovog izveštaja i doprineli da bude sačinjen na vreme i da sadrži dovoljno podataka relevantnih za sveobuhvatnu analizu stanja ljudskih prava u Srbiji u 2018. godini. Ova publikacija proizvod je timskog rada u kome su učestvovali Kosana Beker, Milan Filipović, Vladica Ilić, Marina Kljaić, Nikola Kovačević, Bogdan Krasić, Jelena Krstić, Sofija Mandić, Luka Mihajlović, Meris Mušanović, Nataša Nikolić, Mihailo Pavlović, Vesna Petrović, Vida Petrović Škero, Dušan Pokuševski, Dragan Popović, Ivan Protić, Aleksa Radonjić, Lazar Stefanović, Bojan Stojanović, Miloš Stojković, Senka Škero, Višnja Šijačić, Marko Štambuk, Milana Todorović, Duška Tomanović, Ana Trifunović, Ana Trkulja, Sonja Tošković i Ivana Žanić.

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.

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 dugu godinu prolaze.

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

Konačno, posebnu zahvalnost dugujemo Misiji OEBS-a u Srbiji koja, već petu godinu za redom, pomaže da ovaj izveštaj bude preveden na engleski jezik i na taj način bude dostupan široj međunarodnoj zajednici. Ovu pomoć doživljavamo i kao pohvalu za naše dugogodišnje napore da redovno pratimo stanje ljudskih prava i doprinesemo njihovom unapređenju. Stavovi izneti u izveštaju su stavovi autora a ne odražavaju nužno stavove Misije OEBS-a u Srbiji.

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

Urednik
Vesna Petrović

Uvod

Izveštaj o ljudskim pravima u Srbiji 2018. obuhvata analizu Ustava Srbije i važećih zakona u odnosu na građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava zajemčena međunarodnim ugovorima koji obavezuju Srbiju i koja su garantovana Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (PGP), Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESK), Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKPS) i njenim protokolima, Revidiranom evropskom socijalnom poveljom (ESP) kao i standardima ustanovljenim kroz praksu ugovornih tela UN i Evropskog suda za ljudska prava. Takođe, na odgovarajućim mestima uzeti su u obzir i standardi iz međunarodnih ugovora koji se bave pojedinim oblastima zaštite ljudskih prava (npr. UN Konvencija protiv mučenja, UN Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, UN Konvencija o pravima deteta, UN Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, UN Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije), kao i iz pojedinih ugovora Međunarodne organizacije rada (MOR). Analiziraju se svi propisi relevantni za određeno zajemčeno pravo. Izveštaj se odnosi na propise koji su bili na snazi tokom 2018. godine, ili su usvojeni u toku 2018. godine, nezavisno od toga kada počinje njihova primena.

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

Pored zakona, analizira se i praksa državnih organa u primeni odredaba koje imaju uticaja na ostvarivanje ljudskih prava, što je često veći problem nego normativna rešenja. U tu svrhu saradnici Beogradskog centra sistematski prate informacije koje imaju vezu sa ljudskim pravima i izveštaje domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava, kao i informacije i saopštenja profesionalnih udruženja. Redovno se prate izveštaji, saopštenja i preporuke Zaštitnika građana, Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Agencije za borbu protiv korupcije i analizira se njihov uticaj na praksu državnih organa. Jedan deo istraživanja je zasnovan na informacijama dobijenim od državnih organa preko zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja ali i analizom prakse upravnih organa i sudova.

Za pripremu ovog izveštaja korišćeno je više izvora. Podaci su sakupljeni iz dnevnika *Danas*, *Politika*, *Večernje novosti*, *Srpski telegraf*, *Blic*, *Kurir*, *Alo* i *Informmer*, kao i iz nedeljnika *Vreme* i *Ilustrovana politika*. Korišćene su i vesti novinskih agencija *Beta*, *FoNet* i *Tanjug* i informacije *TV N1* i *Radija Slobodna Evropa*. Konsultovane su i informacije novinarskih organizacija NUNS, NDNV, UNS i Koalicije

medijskih udruženja kao i saopštenja Saveta za štampu. Materijal je prikupljan i od istraživačkih mreža *BIRN*, *KRIK* i *Cenzolovka*, kao i sa više portala. To su *Insajder*, *B92*, *Istinomer*, *Peščanik*, *Raskrikavanje*, *Južne vesti*, *Autonomija*, *Javno*, *Dijalog*, *FN-tragač*, *Radio 021*, *Radio Bum 93* i *Radnik*.

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

Evrointegracije i (ne)demokratski uslovi za ostvarivanje ljudskih prava u Srbiji u 2018. godini

1. *Evropske integracije Srbije – daleko od očekivanog*

Očekivanja da će proces evropskih integracija biti glavni pokretač reformi u mnogim oblastima nisu ispunjena zbog velikog zastoja u ispunjavanju akcionih planova. Srbija je u 2018. godini otvorila četiri poglavlja (u junu Poglavlje 33 o finansijskim i budžetkim odredbama i Poglavlje 13 o ribarstvu i u decembru Poglavlje 17 o ekonomskoj i monetarnoj politici i Poglavlje 18 o statistici), tako da je od ukupno 35 poglavlja otvorila tek 16 od kojih su dva privremeno zatvorena. Evropski zvaničnici su i prilikom otvaranja dva nova poglavlja u decembru, kao i uvek, naglasili da je to znak napretka Srbije ka članstvu u EU ali da otvaranje daljih poglavlja može da se postigne samo ako ima napretka u vladavini prava i normalizaciji odnosa sa Prištinom i da će broj novootvorenih poglavlja u najvećoj meri zavisiti upravo od političke procene EU članica o napretku Srbije na tom planu.

Za vladavinu prava najvažnija su dva poglavlja otvorena na Trećoj međuvladinoj konferenciji EU i Srbije, održanoj jula 2016. godine – Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava i Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, što je značilo da se mora pristupiti usklađivanju brojnih zakona Srbije s pravom EU. Srbija je usvojila akcione planove za ova dva poglavlja i odredila ambiciozne rokove u kojima ih treba sprovesti. Međutim, veliki broj rokova je probijen pa je početkom 2018. godine najavljena revizija akcionih planova. Ovu informaciju potvrdila je i šefica Pregovaračkog tima Srbije, mada je ostalo nejasno kako će se akcioni planovi menjati, odnosno da li će se menjati samo predviđeni rokovi koji su ostali neispunjeni ili će se akcioni planovi unaprediti i eventualno dopuniti novim aktivnostima u cilju usklađivanja s potrebama koje su uočene u toku njihove realizacije. Najavljeno je da će se revizija obaviti do jeseni, ali se do kraja 2018. godine to nije dogodilo.

Zastoj u reformama i pogoršanje stanja u nekim oblastima uočili su i predstavnici evropskih institucija. Evropska komisija, koja prati ispunjavanje akcionih planova za ova dva poglavlja i izveštava države članice EU o napretku u ovim oblastima dva puta godišnje, je u internom izveštaju o Srbiji (*non-paper*) usvojenom u novembru 2018. usvojila veoma nepovoljan izveštaj u kome se konstatuje da nema značajnog napretka u ovim oblastima, posebno u reformi pravosuđa, borbi protiv korupcije, suočavanju sa ratnim zločinima i kažnjavanju počinitelaca ovih zločina i slobodi medija.

Komisija zaključuje da postoji neprihvatljiv politički pritisak ili uticaj na pravosuđe zbog činjenice da se komentarišu istrage i sudski postupci koji su u toku.

Takođe, nema informacija o primeni kodeksa ponašanja za članove Vlade i narodnih poslanika koji su usvojeni još 2016. i 2017. godine čijom primenom bi se ovi pritisci izbegli. Pohvaljen je napredak u rešavanju zaostalih sudskih predmeta i skraćivanju rokova trajanja postupaka, ali je konstatovano da u oblasti borbe protiv korupcije nema vidljivih rezultata. Negativno je ocenjena i primena Nacionalne strategije za istrage i procesuiranje ratnih zločina u koju nisu uključeni svi principi iz Poglavlja 23, kao i da nije uspostavljen sveobuhvatan sistem zaštite žrtava i svedoka.

Kritike nisu izostale ni kada je reč o slobodi izražavanja i medija jer se konstatuje da postoje zabrinjavajući slučajevi zastraživanja, pretnji i nasilja nad novinarima, da se retko procesuiraju slučajevi napada na novinare, da se govor mržnje u medijima toleriše budući da na to ne reaguju ni regulatorna tela ni tužilaštvo. Ukazano je i na sve jači ekonomski pritisak na medije.

Ocenu o napretku Srbije u evrointegracijama i sprovođenje reformi na koje se Srbija obavezala dao je i Evropski parlament (EP) poslednjih dana novembra 2018. U rezoluciji koju je usvojio EP ocenjeno je da postoji napredak u ekonomskim reformama ali da je veoma važno da se ostvare bolji rezultati u pogledu reformi pravosuđa, slobodi medija i suzbijanju korupcije. Na dokument koji je sačinio izvestilac EP za Srbiju, Dejvid Mekalister, poslanici su predložili osam amandmana i usvojeno je šest i to onih koji se odnose na slučaj Savamala,¹ odnos vlasti u Srbiji prema genocidu u Srebrenici, očuvanje prirodno zaštićenih sredina i gradnju mini hidroelektrana na Staroj planini.

Ovakva ocene stanja u Srbiji na kraju godine je zabrinjavajuća kada se ima u vidu da je Evropska komisija u februaru 2018. godine usvajanjem strategije za „Verodostojnu perspektivu proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu“ potvrdila evropsku budućnost regiona i jasno stavila do znanja državama Zapadnog Balkana da će one u narednim godinama imati šansu da ostvare napredak na evropskom putu. Ocena da Srbija nije ostvarila veliki napredak u reformama pojedinih važnih oblasti dovodi u pitanje mogućnost da ona pristupi EU najkasnije do 2025. godine kako je navedeno u Strategiji.

U Strategiji je jasno istaknuto da u procesu pridruživanja moraju da se ulože veliki naponi u ključne reforme poput vladavine prava i osnovna prava, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, poboljšano funkcionisanje demokratskih institucija, državne uprave i ekonomije. Takođe se očekuje od svih država da jačaju dobrosusedske odnose i rešavaju otvorena pitanja, posebno granične sporove, kao i da se iskreno zalažu za prevazilaženje nasleđa prošlosti kroz pomirenje i rešavanje

1 Radi se o bespravnom rušenju objekata u centru Beograda u noći nakon parlamentarnih izbora aprila 2016, kada je motorizovana grupa više desetina lica sa fantomkama preuzela faktički vlast na ovom delu grada, primenom fizičke sile oterali građane koji su se zatekli na ovom prostoru, a policija nije reagovala na pozive građana. O slučaju Savamala vidi više u *Izveštaj 2016*, I.5.2.10. Do kraja 2018. godine, znači posle više od dve godine, nema podataka o licima koja su ovo učinila niti je iko odgovarao.

bilateralnih sporova, ali je napomenuto da će svaka zemlja biti nezavisno ocenjivana prema ostvarenom napretku u ispunjavanju zadatih uslova.

Poglavlje 35 je takođe ključno za dalji napredak Srbije u evrointegracijama. Ovo poglavlje je u pregovorima sa Srbijom specifično jer sadrži mehanizam za praćenje sprovođenja postignutih dogovora u okviru dijaloga Beograda i Prištine. Pregovaračka pozicija EU u pristupnim pregovorima sa Srbijom predviđa normalizaciju odnosa sa Prištinom, poštovanje i primenu postignutih briselskih sporazuma. Američka administracija do 2018. godine nije bila aktivno i otvoreno angažovana u pregovorima koji se vode u Briselu pod pokroviteljstvom EU, međutim, SAD se u 2018. mnogo više angažuju na ovom planu. U aprilu je region posetio vršilac dužnosti zamjenika pomoćnika američkog državnog sekretara, Metju Palmer, i posle sastanaka održanih u Beogradu i Prištini izjavio da njegova zemlja očekuje da Beograd i Priština nastave dijalog i da se nada da će do normalizacije odnosa doći do kraja godine.

Ova očekivanja nisu ispunjena. Naprotiv, odnosi Beograda i Prištine bili su obeleženi incidentima, međusobnim optužbama i napetostima cele godine tako da u 2018. godini nije bilo većeg napretka u pregovorima koji traju već nekoliko godina uz posredovanje Evropske unije. Do porasta napetosti došlo je već u januaru 2018. godine, kada je u Kosovskoj Mitrovici izvršen atentat na Olivera Ivanovića, predsednika opozicione stranke Građanska inicijativa „Sloboda, demokratija, pravda“, koji je važio kao čovek koji se zalagao za zajednički život dva naroda. Ivanović se kandidovao na izborima za gradonačelnika Kosovske Mitrovice u jesen 2017. godine kada je protiv njega u provladinim medijima u Srbiji vođena užasna negativna kampanja, kada je nazivan izdajicom razbijačem srpskog jedinstva. Do karaja 2018. ovo ubistvo nije rasvetljeno, a vlasti u Srbiji tvrde da je u Srbiji otvorena istraga, ali da izostaje saradnja istražnih organa u Prištini.

Izostala je i saradnja glavnih aktera pregovora o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine. Naime, u martu je održan sastanak pregovaračkih timova na tehničkom nivou, ali on nije doveo do napretka, potom je organizovan sastanak visoke predstavnice EU za spoljnu politiku i bezbednost Federike Mogerini (*Federica Mogherini*) sa predsednikom Srbije Aleksandrom Vučićem i predsednikom Kosova Hašimom Tačijem koji je takođe završen bezuspešno. Nova runda dijaloga održana je u julu ali ni tada, po izjavama učesnika, nije bilo napretka i dogovora o pravno obavezujućem sporazumu. Nastavak dijaloga bio je zakazan za 7. septembar u Briselu, ali se Vučić i Tači tada nisu sastali, već je Mogerini održala odvojene sastanke s dvojicom predsednika. Poslednji sastanak u 2018. godini bio je početkom novembra ali ni on nije doneo očekivane rezultate.

Kosovske vlasti su početkom novembra 2018. godine uvele takse od 10% na sve proizvode koji dolaze iz Srbije i Bosne i Hercegovine. Tom odlukom izuzeti su proizvodi međunarodnih brendova koji se proizvode u te dve zemlje, ali su nekoliko nedelja kasnije povećane takse na 100%, da bi posle nekoliko dana na listu dodata i roba stranih kompanija koje imaju pogone u Srbiji. Još jedna odluka prištin-

skih vlasti izazvala je negativne reakcije u Srbiji. U decembru je kosovski parlament usvojio, bez prisustva poslanika Srpske liste, tri zakona kojima se započinje proces transformacije Kosovskih bezbednosnih snaga (KBS) u vojsku Kosova. Političari na vlasti u Srbiji oštro su kritikovali ovu odluku navodeći da su time prekršeni Briselski sporazum i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Vlasti na Kosovu su sve poteze opravdavale tvrdnjom da Srbija radi protiv interesa Kosova na međunarodnom planu posebno ističući aktivnu diplomatsku kampanju da povuku priznanje Kosova u odnosu na države koje su to učinile ali takođe i kampanju koja je vođena da bi se sprečio prijem Kosova u INTERPOL.

Pored vladavine prava i normalizacije odnosa Beograda i Prištine zvaničnici Evropske unije uporno insistiraju na saradnji država u regionu i u tom cilju je pokrenut Berlinski proces² u okviru koga je 2018. godine u julu održan peti po redu Londonski samit na kome su dominirale bezbednosna i politička agenda. Takođe je, prvi put posle samita u Solunu, 2003. godine, u Sofiji u maju 2018. održan sastanak na nivou šefova država i vlada zemalja Zapadnog Balkana. Samit EU – Zapadni Balkan bio je prilika da visoki zvaničnici direktno razgovaraju, da se ojačaju veze regiona sa EU i veze unutar regiona budući da su glavne teme samita bile inicijative navedene u Strategiji i to: jačanje vladavine prava i angažmana u oblasti bezbednosti i migracija, podrška socioekonomskom razvoju i pomirenju i dobrosusedskim odnosima, inicijativa za bolju saobraćajnu i energetske povezanost i inicijativa za digitalnu agendu za Zapadni Balkan.

Međutim, odnosi Srbije sa državama iz regiona Zapadnog Balkana bili su i u 2018. godini opterećeni nizom otvorenih pitanja. To su pitanja granica, suočavanja sa posledicama ratova devedesetih, dezintegracioni procesi u nekim državama s ovih prostora, pitanja sukcesije posle raspada SFRJ, pronalaženje i otkrivanje nestalih lica, položaj i zaštita manjina i mnoga druga. U toku godine bilo je uspona i padova, ali i ozbiljnih zaoštavanja odnosa.

Iako je pitanje suočavanja sa prošlošću bila tema sastanka u Londonu mora se zaključiti da, više od dvadeset godina od prestanka sukoba na prostorima bivše Jugoslavije, izostaje i iskrena podrška vlasti u državama koje su nastale posle raspada SFRJ da se ratni zločini osude. U Srbiji je pre dve godine usvojena Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina ali njeni ciljevi u 2018. godini nisu ostvareni. Suđenja traju neopravdano dugo, neefikasna je i potraga za nestalima a nije obezbeđen ni zadovoljavajući pravni okvir za zadovoljavanje žrtava ratova devedesetih. Ovakav odnos prema tranzicionoj pravdi se u javnosti tumači time da je izvestan broj političara koji su danas na vlasti u svojim političkim nastupima imao direktan ili indirektan uticaj na stvaranje ratne klime devedesetih. Posebno zabrinjava sve češće pojavljivanje osuđenih ratnih zločinaca u javnosti i medijima, da se u javnosti

2 Berlinski proces predstavlja inicijativu nemačke kancelarke Angele Merkel, da se predstavnici zemalja Zapadnog Balkana, počev od 2014, kada su se sastali u Berlinu, sastaju svake godine s ciljem da se čvršće ekonomski povežu.

oni tretiraju kao heroji čime se šalje poruka da nema pomirenja na prostorima bivše Jugoslavije, dok su žrtve i preživeli praktično potpuno zanemareni.

2. Uslovi za ostvarivanje ljudskih prava u Srbiji u 2018. godini – bez dijaloga i demokratskih procedura

Bitan uslov za uspostavljanje i konsolidaciju demokratije i unapređenja ljudskih prava u Srbiji je izgradnja i jačanje institucija i nezavisnih državnih tela tako da su u službi zaštite prava svih građana Srbije, eliminisanje političkog uticaja na funkcionisanje i rad državnih organa, posebno na pravosuđe, slobodni i fer izbori kao preduslov za ostvarivanje političkih prava svih građana, otvoreni demokratski dijalog o ključnim pitanjima državne politike što podrazumeva slobodne, profesionalne i nezavisne medije. Nijedan od ovih uslova nije ispunjen u 2018. godini.

Ustavna reforma u oblasti pravosuđa, predviđena Akcionim planom za Poglavlje 23 trebala je da bude završena do kraja 2017. godine, ali je nadležno ministarstvo tek sredinom 2017. organizovalo javne konsultacije. Najozbiljnije sumnje u iskrenost vlasti da se kroz ustavne reforme onemogućiti uticaj izvršne i zakonodavne vlasti na pravosuđe izaziva način na koji su se predstavnici Ministarstva pravde odnosili prema članovima profesionalnih organizacija sudija i tužilaca i aktivistima i stručnjacima iz civilnog sektora u toku dijaloga o reformi Ustava. Krajem januara 2018. godine konačno je Ministarstvo pravde objavilo amandmane na članove Ustava Srbije u odnosu na pravosuđe, a saržina ovih amandmana potvrdila je da ne postoji iskrena volja vlasti da ustavnim odredbama stvori uslove za punu nezavisnost pravosuđa, što potvrđuju i negativne reakcije ne samo predstavnika pravosudnih organa i civilnog društva već i veliki broj stručnjaka i profesora ustavnog prava.

Podršku predlogu Ministarstva pravde dalo je u martu 2018. četrdeset organizacija civilnog društva od kojih gotovo četvrtina nije upisana u Agenciji za privredne registre. U septembru 2018. osnovano je i novo Udruženje sudija i tužilaca Srbije, koje daje podršku ustavnim amandmanima. Državno organizovanje „nevladinih organizacija“ koje nisu posvećene svojoj misiji, već služe isključivo za ostvarivanje ciljeva funkcionera i stranaka na vlasti nije nova pojava, ali je u poslednjih nekoliko godina dobila zabrinjavajuće razmere u Srbiji. U 2018. godini upadljiv je broj novoosnovanih nevladinih organizacija, medija i medijskih udruženja koji podržavaju vlast. Posebno zabrinjava što se na razne načine ove organizacije finansiraju iz budžeta, uglavnom preko javnih konkursa namenjenih za aktivnosti nevladinih organizacija u netransparentnom postupku ili preko konkursa za dodelu sredstava za sufinansiranje medija u projektima od javnog interesa.

Reforme imaju za cilj da se ustavne odredbe koje se odnose na pravosuđe izmene tako da obezbede ustavne garancije stvarne nezavisnosti sudske vlasti i da se pravosuđe u potpunosti oslobodi političkog uticaja uz puno poštovanje načela vladavine prava a u cilju funkcionisanja pravne države. Nažalost i posle usvoja-

nja minimalnih standarda iz komentara Venecijanske komisije, predloženi ustavni amandmani nisu obezbedili nezavisno pravosuđe i isključivanje političkog uticaja na pravosuđe. Stručna javnost i veliki broj nevladinih organizacija koje se godinama bave stanjem u pravosuđu ocenile su veoma negativno ponuđeni tekst i predložile da se u izradu amandmana uključi stručna javnost i profesori ustavnog prava. Uprkos tome Vlada je krajem novembra dostavila predlog za promenu Ustava Narodnoj skupštini Republike Srbije i najavila usvajanje amandmana u prvoj polovini sledeće godine.

Međutim, postoji opravdana bojazan da rasprava u Skupštini neće dovesti do poboljšanja predloženih amandmana kada se ima u vidu praksa srpskog parlamenta da poslanici vladajuće koalicije, koji imaju apsolutnu većinu, opstruiraju skupštinske rasprave. Opšti je utisak u javnosti da se u Skupštini ne vode ozbiljne rasprave o zakonima već da se sati predviđeni za sednice parlamenta troše na rasprave o temama koje nisu u vezi sa zakonodavnim aktivnostima najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tela u zemlji i na nepristojna vređanja političkih protivnika, kao i da je demokratski parlamentarni dijalog zamenjen oštrim i nepristojnim ispadima pojedinih poslanika.

Najdrastičniji primer urušavanja parlamentarnog dijaloga je decembarska sednica na kojoj je na dnevnom redu bilo usvajanje budžeta za 2019. godinu, kada su poslanici vladajuće koalicije zloupotrebili pravila skupštinske procedure i sprečili, ne samo opozicione poslanike da daju svoje primedbe i ocene predloženog budžeta, već i čitavu javnost da čuje ocene ovog najvažnijeg zakona koji direktno utiče na život građana Srbije, zbog čega su pojedini opozicioni poslanici napustili sednicu parlamenta i iznosili svoje amandmane na budžet za 2019. godinu u hodniku Skupštine Srbije.

Pored toga što opozicija u parlamentu nema prostora da javnosti saopšti svoje stavove kroz demokratsku parlamentarnu debatu ona takođe nema mogućnost da iznese mišljenje o važnim političkim temama u medijima, budući da je većina medija pod kontrolom vlasti i da opozicija nema pristup televizijama sa nacionalnom frekvencijom. S druge strane, upadljiv je porast broja štampanih medija koji medijsko izveštavanje koriste za napadanje i diskreditovanje protivnika i kritičara vlasti, i na naslovnim stranama i u člancima koje objavljuju, iznose lažne i neproverene vesti što predstavlja opasnost kada se zna da mediji imaju ključnu ulogu u informisanju javnosti i kreiranju javnog mnjenja.

Kapacitet proevropskih i demokratskih opozicionih stranaka veoma je oslabljen zbog stalnih napada vladajućih struktura i laži o liderima i delovanju političkih protivnika koalicije na vlasti koje se na razne načine plasiraju u javnosti, zbog nedostataka otvorenog dijaloga u društvu, zbog sve jačeg političkog pritiska na medije, ali i zbog toga što su sprečeni da vode fer i demokratsku izbornu kampanju. To se u 2018. godini jasno videlo na lokalnim izborima u Beogradu i u još nekoliko gradova u Srbiji. Funkcionerska kampanja bila je izrazitio zastupljena na ovim izborima. Naime, u izornoj kampanji su funkcioneri vladajuće koalicije koristili javne resurse

i promovisali svoje redovne aktivnosti kao deo kampanje. Pored toga u samoj kampanji učestvovao je veliki broj ministara Vlade Srbije, predsednica Vlade i predsednik države, Aleksandar Vučić, koji je na svim lokalnim izborima u 2018. pa i na beogradskim bio i nosilac liste SNS i pojavljivao se na predizbornim mitinzima i skupovima.

Ovakvo stanje dovelo je do toga da se jedan broj opozicionih stranaka okupi oko Saveza za Srbiju (SzS) pred izbore u Beogradu. Savezu su pristupile i neke grupe građana, sindikati i građanske inicijative, tako da postoji izvesna nada da će se prevazići dosadašnje slabosti opozicije i da će konačno pokazati spremnost da tako ujedinjeni vode državu u pravcu koji u svojim nastupima zagovaraju, bez obzira na rizike, nezadovoljstva građana i opasnosti koje donose reformski procesi.

Nadu pojačava i činjenica da su građani takođe iskazali svoje nezadovoljstvo na protestima koji su organizovani svake subote u decembru 2018. godine. Protesti su počeli u organizaciji Saveza za Srbiju zbog fizičkog napada na opozicionog lidera koalicije Saveza za Srbiju, Borka Stefanovića, u Kruševcu, ali su vremenom prerasli u građanske proteste. Organizovani su preko društvenih mreža i njihova glavna karakteristika je da su bili masovni jer je na njima učestvovalo više desetina hiljada ljudi. Ostaje da se vidi šta će se događati u 2019. godini i da li će oni prerasti u ozbiljne političke proteste i dovesti do promena u načinu vladanja u Srbiji. Glavni zahtevi građana koji su izašli na proteste su pravedni i fer izborni uslovi i bojkot izbora ukoliko se zahtevi ne ispune, promena načina vladanja u Srbiji, poštovanje ustava i zakona i sloboda medija.

Stanje medija i u medijima je i u 2018. godini alarmantno budući da nikada ranije na javnoj sceni nije bila očiglednija konfrontacija vlasti i medija, osim u vreme kada je u Vladi Slobodana Miloševića, Aleksandar Vučić bio ministar za informisanje. Posebno zabrinjava činjenica da na jednoj strani stoji čvrsta, monolitna vlast koja u potpunosti kontroliše većinu medija i koristi ih kao sredstvo za svoju političku promociju, a na drugoj mali broj medija koji profesionalno obavljaju svoj posao i koji su pod konstantnim pritiskom vlasti, izloženi skoro svakodnevnom optužbama da su strani plaćenici, da rade protiv države i sl. U 2018. godini zabeleženo je 102 napada na novinare, većinom na one koji se bave istraživačkim novinarstvom, izveštavaju o organizovanom kriminalu i korupciji i sl.

Medijski stručnjaci već godinama ukazuju na tabloidizaciju medija koja ima dalekosežne posledice, a koja je u 2018. godini bila prisutna više nego ikada ranije. Dodatno zabrinjava što provladini tabloidi šire strah i paniku kod građana, skoro svakodnevno se na naslovnim stranama ovih tabloida mogu pročitati vesti o skorom napadu na Srbiju, akcijama izmišljenih neprijatelja kojima je cilj uništenje srpskog naroda, senzacionalističke vesti o spoljašnjim i unutrašnjim zaverama koje se kuju protiv Srbije, srpskog naroda i političara na vlasti.

Dugo najavljivana ozbiljna borba protiv korupcije nije uočljiva u javnosti. Bitan preduslov da ova borba bude efikasna je i zadovoljavajući pravni okvir koji po-

drazumeva ozbiljnu intervenciju u odredbe koje se tiču nadležnosti i položaja Agencije za borbu protiv korupcije kojima mora da se osigura suštinska nezavisnost ove institucije. I pored čvrstih obećanja ministarke pravde, Nele Kuburović, datog još u oktobru 2017. da će novi zakon biti usvojen do kraja te godine, to se nije desilo ni do kraja 2018. iako je potreba da se ovaj akt unapredi utvrđena pre pet godina u nacionalnim strateškim dokumentima. Nacrt novog zakona predstavljen je javnosti tokom 2018. ali je on po ocenama stručne javnosti korak nazad u odnosu na prethodni nacrt tog zakona iz 2016. Sprovođenje planiranih antikorupcijskih reformi usporava i to što još uvek nisu usvojeni ni zakoni o ispitivanju porekla imovine i o finansiranju političkih aktivnosti.

Probijanje rokova koje daju nadležni organi u Srbiji je postalo gotovo uobičajeno iako se zbog toga gubi poverenje građana u iskrenu posvećenost reformama. Pored toga, tako se urušavaju ionako slabe demokratske institucije. Ako se analizira reakcija vlasti na delovanje nezavisnih državnih 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 ona susreću u naporima da se građanima omogući puno uživanje i zaštita njihovih prava.

U 2018. godini to je bilo očigledno kada je reč o odnosu vlasti prema instituciji Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Naime, Poverenik, Rodoljub Šabić, bio je izložen stalnim kritikama i napadima. Budući da je mandat aktuelnom Povereniku istekao u decembru a da do kraja 2018. godine postupak za izbor novog nije pokrenut iako su organizacije civilnog društva pokrenule inicijativu pred Odborom za kulturu i informisanje da se obezbedi kompetitivni proces izbora uz mogućnost učešća i praćenja zainteresovane javnosti. Inicijativa sadrži i predlog na koji način da se provere kandidati, traži se da imaju integritet koji je neophodan za obavljanje kontrole i nadzora rada drugih državnih organa, da nisu povezani sa političkim strankama, da nisu kršili zakone, da pokažu poznavanje profesionalnih standarda i da imaju relevantno stručno znanje i iskustvo u oblasti zaštite podataka o ličnosti i pristupa informacijama od javnog značaja.

Deo opozicije i veliki broj nevladinih organizacija strahuju da bi na čelo ove nezavisne institucije, suprotno zakonskim propisima, mogao doći partijski kadar što ne bi bilo veliko iznenađenje za srpsku javnost jer je politizacija javnih funkcija postala redovna pojava. Pored toga, ustalila se praksa da se zapošljavaju članovi partija na vlasti, da se dupliraju funkcije i primanja funkcionera na vlasti tako što se biraju za članove upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća i na državnom i na nivou lokalnih samouprava. To se odražava na funkcionisanje administracije u kojoj je sve manje profesionalnih kadrova, urušavaju se tek izgrađene institucije koje treba da obezbede stabilnost u funkcionisanju državnog aparata na profesionalan i delotvoran način nezavisno od promena partija na vlasti.

Pored toga što ovakva praksa slabi kapacitete države ona dovodi u nejednak položaj veliki broj građana Srbije tako da je neravnopravnost duboko ukorenjena u

sve sfere javnog i privatnog života. To se negativno odrazilo na stavove mladih koji su nezainteresovani za politička dešavanja, većinom su nezaposleni i žive sa roditeljima a veliki je procenat onih koji ne vide budućnost u Srbiji i žele da se isele. Već nekoliko godina statistički podaci ukazuju da se veliki broj građana Srbije iseljava u potrazi za boljim poslom i uslovima života i da su to većinom visokoobrazovani mladi ljudi koji ne mogu da se zaposle i strahuju od neizvesne budućnosti.

Mada neki ekonomisti pozitivno ocenjuju reforme koje sprovodi srpska Vlada da privredni rast Srbije u 2018. godini značajno zaostaje u poređenju s privrednim rastom zemalja u regionu. Ekonomski analitičari smatraju da je jedan od razloga za ovakvo stanje slabost samog privrednog sistema i nedozvoljeni upliv politike i drugih neformalnih centara moći na privredu. Ovo negativno utiče na standard građana Srbije pošto veliki procenat stanovništva, ne može da zadovolji osnovne životne potrebe. Srbija ima i dalje veoma visoku stopu apsolutnog siromaštva kao i stopu rizika od siromaštva i socijalne isključenosti. Siromaštvo, rizik od siromaštva i socijalna isključenost su izrazito rasprostranjeni među romskom populacijom, pogotovo u neformalnim romskim naseljima. Međutim, od siromaštva nisu pošteđeni ni drugi stanovnici Srbije pošto je veoma visok procenat onih koji nisu u stanju da zadovolje minimalne egzistencijalne potrebe. Iako po statističkim podacima dolazi do blagog smanjivanja broja lica koja su siromašna to je posledica smanjivanja broja stanovnika Srbije, a manjim delom smanjivanja učestalosti siromaštva.

*

* *

Dakle, kada ocenjujemo društvene i političke okolnosti za uživanje i unapređenje ljudskih prava u 2018. godini, glavni je utisak da je stanje slično kao i ranijih godina, da je godinu obeležilo odsustvo javnog dijaloga, gušenje medijskih sloboda, ignorisanje svakog kritičkog mišljenja i urušavanje pojedinih, već ostvarenih prava i sloboda. Sve ovo praćeno je često bezobzirnim napadima na sve koji drugačije vide budućnost srpskog društva i nisu spremni da bezrezervno podržavaju poteze i odluke vladajućih struktura.

I.

LJUDSKA PRAVA U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE

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

Srbiju obavezuju svi najvažniji univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima.¹ Od konvencija o ljudskim pravima usvojenim pod okriljem UN Srbija nije ratifikovala još samo Konvenciju o pravima radnika migranata, iako ju je potpisala još 2004. godine. Srbija je takođe ratifikovala Dopunski protokol uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. o usvajanju dodatnog znaka raspoznavanja (Protokol III), Konvenciju o očuvanju nematerijalnog kulturnog nasleđa, Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini.

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

Građani Srbije imaju mogućnost podnošenja individualnih predstavlki 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 jer nije ratifikovan Protokol uz Konvenciju o pravima deteta u odnosu na individualne predstavlke. U 2018. godini nije bilo individualnih predstavlki protiv Srbije pred komitetima UN.

1 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (PGP) i dva protokola uz Pakt, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodna konvencija o ukidanju diskriminacije žena i Protokol uz ovu konvenciju, Konvencija o pravima deteta i dva protokola uz nju (o učešću dece u oružanim sukobima i o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji), Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Konvencija protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih i ponižavajućih kazni ili postupaka i Protokol uz ovu konvenciju, Konvencija o pravima osoba s invaliditetom i Protokol uz ovu konvenciju i Konvencija o zaštiti svih osoba od prinudnih nestanaka.

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

1.1. Univerzalni periodični pregled (UPR)

Univerzalni periodični pregled je mehanizam nadzora poštovanja ljudskih prava u svim državama članicama UN. Ovaj mehanizam je uspostavljen 2006. godine i podnosi se Savetu za ljudska prava. UPR se sastoji od državnog izveštaja o stanju ljudskih prava, izveštaja Kancelarije visokog komesara za ljudska prava koji se zasniva na izveštajima ugovornih tela UN i informacijama koje se zasnivaju na nalažima po specijalnim procedurama, dok se treći deo UPR zasniva na informacijama dobijenim od nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih subjekata a sačinjava ga takođe Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava.³

Vlada Srbije usvojila je Izveštaj za treći ciklus UPR koji je delegacija Srbije predstavila Savetu za ljudska prava 24. januara 2018. godine.⁴ Jedan broj nevladinih organizacija dostavilo je Kancelariji Visokog komesara za ljudska prava UN svoje alternativne izveštaje s preporukama i bili su prisutni na pripremnoj sednici Saveta za ljudska prava održanoj u decembru 2017. u Ženevi.

Za interaktivni dijalog prijavilo se 86 zemlaja članica UN koje su postavljale pitanja delegaciji Srbije i davale preporuke. Dijalog je obuhvatio u prvom redu reformu pravosuđa, slobodu medija, zaštitu od nasilja u porodici, unapređenje položaja Roma, procesuiranje ratih zločina i mnoge druge. Delegacija Srbije je na predavanju Izveštaja istakla da je sačinjen u saradnji predstavnika ministarstava i službi Vlade Srbije, da su u toku njegove izrade održani konsultativni sastanci sa svim predstavnicima resora koji su imali zadatak da realizuju ranije preporuke Saveta za ljudska prava, sa članovima Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Skupštine Srbije, nezavisnim državnim organima i organizacijama civilnog društva.

Suzana Paunović, direktorka Kancelarije za ljudska i manjinska prava, posebno je istakla da su u periodu od četiri godine od podnošenja Izveštaja za drugi ciklus UPR 2013. usvojeni brojni zakoni, strategije i akcioni planovi u oblasti ljudskih prava. Pored toga, skrenula je pažnju na činjenicu da su Srbi i drugi pripadnici nealbanskih zajednica suočeni sa brojnim problemima i izazovima na polju poštovanja ljudskih i manjinskih prava na Kosovu i Metohiji, da nisu obezbeđeni uslovi za povratak interno raseljenih lica i pozvala Savet za ljudska prava da se bavi ovim pitanjima.⁵

Završni izveštaj Radne grupe za UPR za Republiku Srbiju usvojen je juna 2018. godine. Srbija je od država članica UN dobila 190 preporuka, od kojih je prihvaćeno 175, a notirano 15 preporuka. Delegacija je u vreme razmatranja Izveštaja prihvatila preporuke koje se odnose na osnažavanje vladavine prava, inkluzivni

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

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

5 Više na: <https://www.vesti.rs/Kosovo/Delegacija-Srbije-pred-Savetom-UN-Na-Kosovu-i-Metohiji-se-ne-postuju-ljudska-prava.html>.

proces ustavne reforme koja se odnosi na obezbeđivanje nezavisnosti pravosuđa i ograničenje političkog uticaja na izbor sudija, usaglašavanje krivičnog zakonika sa međunarodnim pravom, osnažavanje institucije Ombudsmana (Zaštitnika građana), borbu protiv pojava diskriminacije (posebno pripadnika LGBT zajednice, Roma, nacionalnih manjina, osoba sa invaliditetom i sl.), borbu protiv govora mržnje, ekonomsko, političko i socijalno osnažavanje žena i poboljšanja statusa žena i rodne ravnopravnosti, sprečavanje nasilja nad ženama, nasilja u porodici i nasilja nad decom, obezbeđivanje prava na obrazovanje za sve kategorije stanovništva uključujući postizanje inkluzivnog obrazovanja sve dece, efikasnu socijalnu integraciju Roma i izbeglica.

Preporuka koju Srbija nije prihvatila odnosi se na ratifikaciju UN Konvencije o zaštiti prava radnika migranata i članova njihovih porodica. Obrazlažući ovakav stav istaknuto je da ne postoje objektivni uslovi da se ova preporuka usvoji kao i da domaće zakonodavstvo garantuje ovoj kategoriji ista prava koja uživaju i domaći radnici.

Na preporuku da se usvoji Protokol uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima Srbija je odgovorila da je za to neophodno izvršiti izmene nacionalnih propisa ali da to nije prioritet države. Ovakav stav posebno zabrinjava kada se zna da su ova prava u mogim izveštajima ocenjena kao veoma ugrožena, čime se ne pruža mogućnost da građani Srbije zatraže zaštitu ovih prava pred nadležnim UN komitetom putem individualnih predstavi.⁶ Nije usvojena ni preporuka da se ratifikuje Protokol uz Konvenciju o pravima deteta u odnosu na individualne predstave sa izgovorom da treba izvršiti izmene u unutrašnjem zakonodavstvu.

Na preporuku da se identifikuju svi vladini zvaničnici koji su navodno bili umešani u vršenje ratnih zločina država je odgovorila da ona sarađuje sa MKTJ, da se odvijaju suđenja za ratne zločine pred nacionalnim sudovima i da nisu potrebne dodatne provere.⁷ Sličan je stav i kada je reč o preporuci da se sprovede puna i javna istraga u odnosu na navodno učešće policije i lokalnih vlasti u noćnim rušenjima u Beogradu aprila 2016. godine (slučaj Savamala). Slučaj Savamala se dogodio u izbornoj noći aprila 2016. godine kada su lica sa fantomkama bez pravnog osnova porušili objekte u Hercegovačkoj ulici u Beogradu. Naime, država je navela da ne vidi razlog za izdvajanje pojedinačnih slučajeva, kao i da nadležni organi preduzimaju sve zakonom predviđene mere.⁸

Na dve preporuke koje se tiču slobode medija, unapređenja uredničke nezavisnosti i pluralizma u medijima i jačanje zakona koji se odnose na slobodu izražavanja država je odgovorila da Ustav Republike Srbije garantuje slobodu medija i da u narednom periodu nisu planirane izmene zakona pošto su medijski zakoni usvojeni 2014. godine u potpunosti usaglašeni sa regulativom Evropske unije i međunarod-

6 Podsećamo da je ovaj ratifikovala još SFRJ 1967. godine.

7 O stavu države kada je reč o suočavanju sa prošlošću i postupcima koji se odnose na ratne zločine vidi više u odeljku III.5.

8 O slučaju Savamala vidi više u: *Izveštaj 2016*, I.5.2.10.

nim standardima i da je njima uređena urednička nezavisnost a da mere za zaštitu medijskog pluralizma preduzimaju Ministarstvo kulture i informisanja i Regulatorno telo za elektronske medije.⁹

Posebno je zanimljiv odgovor države na preporuku da se uzdrži od krivičnog gonjenja novinara, branilaca ljudskih prava, i drugih pripadnika civilnog društva, kao i sredstava odvracanja i obeshrabrivanja od slobodnog iskazivanja mišljenja u kome se navodi da sadržina upućene preporuke implicira da se sistemski i namerno gone lica za koje se zna da nisu izvršila delo, što nije tačno.¹⁰

U 2018. godini održane su dve sednice vladinog Saveta za praćenje primene preporuka mehanizama Ujedinjenih nacija za ljudska prava. Na šestoj sednici održanoj 12. aprila predsednica Suzana Paunović predstavila je Izveštaj o radu Saveta za prethodnih šest meseci i upoznala članove Saveta sa postupkom razmatranja državnog Izveštaja u okviru Trećeg ciklusa UPR. Takođe, predstavljen je Izveštaj koji je Republika Srbija dostavila Komitetu za ljudska prava o primeni preporuka 15 (isključenost Roma), 33 (izbeglice i tražioci azila) i 39 (sloboda izražavanja).¹¹

Sedma sednica koja je održana 5. jula u najvećem delu je bila posvećena predstavljanju aktivnosti na izradi indikatora za praćenje primene preporuka ugovornih tela za ljudska prava i povezivanju Ciljeva održivog razvoja sa njima. I u 2018. godini nastavljen je proces uključivanja organizacija civilnog društva u rad Saveta čiji su predstavnici na sednicama Saveta po prvi put direktno postavljali pitanja o primeni preporuka i ukazivali na manjkavosti u odgovorima koje Srbija šalje ugovornim telima. Ovakav stepen otvorenosti treba pozitivno oceniti ali ipak treba istaći da Savet još uvek nije postao mesto na kome predstavnici organizacija civilnog društva mogu da uđu u otvoreni dijalog sa predstavnicima nadležnih institucija o konkretnim pitanjima.

1.2. Obaveze Srbije prema ugovornim telima (komitetima)

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

Vlada Srbije je usvojila četvrti periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena 27. jula 2017. godine. Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena u avgustu 2018. godine dostavio je Srbiji listu pi-

9 O slobodi medija vidi odeljak III.2.

10 Odgovori Srbije mogu se naći na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/161>.

11 Izveštaj o primeni preporuka broj 15, 33 i 39 Komiteta za ljudska prava iz Zaključnih zapažanja u vezi sa Trećim periodičnim izveštajem o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima dostupan na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/141>.

tanja (*list of issues*)¹² u vezi sa podnetim izveštajem i zakazao razmatranje za sednicu Komiteta koja će biti održana od 17. februara do 8. marta 2019. godine.

Komitet za prava deteta razmatrao je drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta januara 2017. godine. Srbija ima obavezu da Komitetu dostavi kombinovani četvrti i peti periodični izveštaj do 24. maja 2022. godine i da u njega uključi informacije o ispunjavanju svih zaključnih zapažanja Komiteta.

Komitet za ljudska prava razmatrao je treći periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima marta 2017. godine. Istog meseca Komitet je usvojio Zaključna zapažanja¹³ i obavezao Srbiju da do 29. marta 2021. godine dostavi sledeći periodični izveštaj.¹⁴

Komitet za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije je posle predstavljanja drugog do petog periodičnog izveštaja Srbije krajem novembra 2017. godine, u decembru usvojio Zaključna razmatranja.¹⁵ Srbija je obavezana da u roku od godinu dana od usvajanja Zaključnih zapažanja izvesti Komitet o primeni preporuke iz stava 16 – u vezi sa primenom člana 54a Krivičnog zakonika, i preporuke iz stava 17 – o statističkim podacima u vezi sa zločinima iz mržnje zbog pripadnosti rasi koji se vode pred sudovima i tužilaštvima.

Komitet protiv mučenja je u Zaključnim zapažanjima¹⁶ posle razmatranja izveštaja Srbije 2015. obavezao Srbiju da do 15. maja 2019. godine podnese treći periodični izveštaj o primeni Konvencije protiv mučenja i ispunjavanju ostalih preporuka Komiteta.

1.2.1. Slučaj Dževdet Ajaz

Tokom 2018. godine Beogradski centar za ljudska prava nastavio je da pred Komitetom protiv mučenja Ujedinjenih nacija vodi postupak protiv Republike Srbije zbog ekstradicije kurdsog političkog aktiviste Dževdet Ajaza (*Cevdet Ayaz*) Turskoj.¹⁷ Naime, 25. decembra 2017. godine, uprkos činjenici da je CAT odobrio zahtev za privremenu meru Beogradskog centra za ljudska prava 11. decembra i od Vlade Srbije zatražio da se uzdrži od prinudnog udaljenja, Ajaz je vraćen u Tursku gde trenutno služi zatvorsku kaznu koja mu je izrečena u krivičnom postupku gde su protiv njega korišćeni dokazi koji su pribavljeni upotrebom mučenja koje je primenjeno kako na njega, tako i na veliki broj saokrivljenih koji su pod takvim uslovima, sa povezom preko očiju, i bez prisustva advokata potpisali priznanja.

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

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

14 Srbija je ispunila zahtev Komiteta za ljudska prava koji je tražio da ga Srbija u roku od godinu dana izvesti o sprovođenju preporuka iz Zaključnih zapažanja koje se odnose na: Isključenost Roma (st. 15), Izbeglice i tražioce azila (st. 33) i Slobodu izražavanja (st. 39). Izveštaj dostupan na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19968>.

15 Dostupno na: <https://goo.gl/XooksF>.

16 *Ibid.*

17 CAT, App. No. 857/2017.

Pored postupka pred Komitetom gde se Republike Srbija po prvi put izjasnila na navode iz predstavke 11 meseci nakon što je to Komitet tražio,¹⁸ u slučaju Ajaza intervenisao je i Specijalni izvestilac za mučenje i druge surove, nečovečne ili ponižavajuće kazne ili postupke.¹⁹ Naime, 28. decembra 2018. godine, Specijalni izvestilac, Nils Melcer, uputio je urgentno pismo ministru spoljnih poslova Ivici Dačiću tražeći da pojasni trenutnu situaciju Ajaza i da Republika Srbija pažljivo razmotri sve rizike kojima bi Ajaz mogao biti izložen u slučaju njegove ekstradicije u Tursku. Na pismo Specijalnog izvestioca nije odgovoreno do dana zaključenja ovog izveštaja, a važno je napomenuti i da je ministar spoljnih poslova Ivica Dačić tokom svoje posete Turskoj u avgustu 2018. javno rekao da Srbija neće pružati utočište protivnicima turskih vlasti.²⁰

2. Obaveze proistekle iz članstva Srbije u Savetu Evrope

2.1. Srbija i Evropski sud za ljudska prava

Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ratifikovala je još 2004. godine državna zajednica Srbija i Crna Gora (SCG). Građani Srbije mogu da podnose tužbe Evropskom sudu za ljudska prava. Jedno vreme Srbija je bila među državama koje su imale veliki broj slučajeva pred Evropskim sudom za ljudska prava ali se ovaj broj u nekoliko poslednjih godina smanjuje.

Evropski sud za ljudska prava je u prvoj polovini 2018. godine odlučivao o 629 predstavki protiv Srbije, od čega je 609 odbačeno ili brisano. Sud je doneo pravosnažnu odluku u 20 slučajeva dok je još 94 predstavki upućeno državi na odgovor. Najveći broj presuda donetih protiv Srbije u 2018. godini odnosi se na dužinu trajanja sudskih ili upravnih postupka odnosno suđenje u "razumnom roku".²¹ Takođe, jedna presuda odnosi se na kršenje prava na nesmetano uživanje imovine,²² dok je povodom druge predstavke Republika Srbija oslobođena odgovornosti za povredu prava na zaštitu privatnog i porodičnog života.²³

Sredinom 2018. godine pred Evropskim sudom za ljudska prava bilo je 1.841 predstavki u odnosu na Republiku Srbiju koje su čekale na odlučivanje. Ovaj broj predstavlja blago povećanje u odnosu na 2017. godinu, ali je i dalje značajno niži od broja predstavki koje su bile pred Sudom u periodu od 2013. do 2015. godine.

18 Srbija se izjasnila na predstavku 9. decembra 2018. godine nakon tri opomene od strane Sekretarijata za predstavke OHCHR.

19 Dostupno na: <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Results>.

20 Vidi na: <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-s-pledge-to-turkey-worries-human-rights-advocates-08-20-2018>.

21 Podaci za period od januara do jula 2018. godine.

22 *Iseni protiv Srbije*, App. No. 43326/11, objavljena 9. oktobra 2018. godine.

23 *Grujić protiv Srbije*, App. No. 203/07, objavljena 28. avgusta 2018. godine.

Za 2018. godinu Republika Srbija je izdvojila ukupan iznos od oko 18.000.000 dinara kao naknadu štete licima koja su se obratila Sudu zbog povrede prava garantovanih Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.²⁴

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

Srbija je članica Grupe država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) od aprila 2003. godine. Marta 2018. godine objavljen je Izveštaj GRECO u okviru četvrtog kruga evaluacije – Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce,²⁵ odnosno Izveštaj o usklađenosti u odnosu na preporuke GRECO date još u julu 2015. godine koji je objavljen nakon odobrenja Srbije.

Zabrinjavajuća je reakcija Ministarstva pravde na ovaj izveštaj. Naime, na zvaničnom sajtu ovog ministarstva objavljena je vest da su gotovo sve preporuke u većem delu već ispunjene kao i da je tako navedeno u Izveštaju GRECO a da će Srbija do kraja oktobra u potpunosti ispuniti sve preporuke.²⁶ Konstatacija da je Izveštaj GRECO pozitivan je netačna pošto se u Izveštaju navodi da Srbija nije primenila na zadovoljavajući način nijednu od 13 preporuka (sedam preporuka samo delimično a šest uopšte nije ispunila).²⁷

U saopštenju GREKO se navodi da je državi preporučeno da preduzme mere za dodatno poboljšanje transparentnosti parlamentarnog procesa, uključujući obezbeđivanje adekvatnih rokova za podnošenje amandmana i da se hitna procedura prilikom usvajanja zakona koristi kao izuzetak, a ne kao pravilo. Preporuke su se odnosile i na jačanje nezavisnosti Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, reformu procedura za izbor sudija, predsednika sudova i tužilaca, posebno isključivanjem Skupštine Srbije iz tog procesa. Konačno, GRECO je od šefa delegacije Srbije tražio izveštaj o napretku u primeni svih neispunjenih preporuka što je pre moguće ali ne kasnije od 31. oktobra 2018.²⁸

24 U ovogodišnjem izveštaju uneti su samo statistički podaci za razliku od ranijih izveštaja Beogradskog centra za ljudska prava kada su se u ovom delu ukratko opisivale presude Evropskog suda koje se odnose na Srbiju. Budući da se presude prevode na srpski jezik i da se mogu naći na sajtu Zastupnika Srbije i Evropskog suda za ljudska prava ukinuli smo ovu praksu. Presude se mogu naći na: <http://www.zastupnik.gov.rs/> i <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c=>.

25 Greco Eval IV Rep (2014) 8E. Izveštaj dostupan na: <https://goo.gl/h5hzU3>.

26 O ovoj vesti vidi više na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1585259>.

27 Vidi više na: <http://rs.n1info.com/a371858/Vesti/GRECO-Srbija-nije-primenila-nijednu-preporuku-o-korupciji.html>; <https://www.istinomer.rs/ocena/4059/Preporuke-GREKO-a-uglavnom-ispunjene>.

28 Vidi više na: <https://www.danas.rs/politika/greco-srbija-nije-primenila-nijednu-od-13-preporuka-greco-a/>.

Radomir Ilić, državni sekretar u Ministarstvu pravde, izjavio je 28. oktobra da će Srbija do kraja oktobra dostaviti izveštaj o ispunjenosti 13 preporuka GRECO,²⁹ a predsednica Vlade, Ana Brnabić, je već sutradan izjavila da veruje da će Srbija uspeti da na vreme dostavi izveštaj i dodala da je ovo velika tema na kojoj mora mnogo da se radi.³⁰ Srbija je dostavila izveštaj GRECO poslednjih dana novembra.³¹

2.3. Izveštaj Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT)

Državna zajednica Srbija i Crna Gora ratifikovala je Evropsku konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.³² Ovom konvencijom ustanovljen je Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT) koji posećuje mesta na kojima se nalaze lica lišena slobode kako bi se ustanovilo kako se postupa prema ovim licima s ciljem da se poveća zaštita od potencijalnog mučenja ili nečovečnog i ponižavajućeg postupanja.

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

U junu 2018. godine objavljen je Izveštaj³³ u kome je zaključeno da je delegacija naišla na saradnju sa vlastima u Srbiji i da veruje da će organi Republike Srbije preduzeti konkretne mere za primenu dugogodišnjih preporuka koje se odnose na primenu mere pritvora i ozbiljno rešavanje problema slučajeva zlostavljanja policijskih službenika.

Delegacija Komiteta dobila je značajan broj navoda o zlostavljanju policijskih službenika prema zadržanim licima, naročito u većim gradskim sredinama s ciljem da se od osumnjičenih iznudi priznanje. Delegacija je za sve ove navode prikupila medicinske dokaze.³⁴ Zbog ovoga je preporučeno vlastima u Srbiji da preduzmu odlučne

29 Vidi na: <https://www.dnevnik.rs/hronika/srbija-predajee-izvestaj-greco-31-oktobra-28-10-2018>.

30 Vidi na: <https://goo.gl/HQGWiL>.

31 Vidi na: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/srbija-podnela-izvestaj-o-ispunjenosti-greco-preporuka_971904.html.

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

33 Izveštaj CPT dostupan na: <https://rm.coe.int/16808b5ee8>.

34 Navodno zlostavljanje sastojalo se od šamara, udaraca rukama i nogama, udaraca službenom palicom, udaraca različitim nestandardnim predmetima (poput palice za bezbol), kao i nekoli-

mere u borbi protiv zlostavljanja policijskih službenika, da obuče kriminalističke inspektore o odgovarajućim metodama saslušanja i istražnim tehnikama i o komandnoj odgovornosti viših rukovodilaca, kao i da obezbede zasebne prostorije za saslušanje opremljene sa audio i/ili video opremom za snimanje policijskih saslušanja.

Konstatuje se, takođe, da je neophodno da sprovede delotvorne istrage o navodima o zlostavljanju i da krivična dela policijskih službenika budu kažnjena. Komitet takođe misli da bi u idealnom slučaju država mogla da uspostavi nezavisno telo za pritužbe na rad policijskih službenika kao dugoročni cilj, ali da bi kratkoročno gledano, trebalo da se ojačaju kapaciteti Sektora unutrašnje kontrole Policije (SUKP) i ukine praksa da rukovodioci iz iste organizacione jedinice potčinjenog službenika optuženog za zlostavljanje sprovedu istragu. Kada je reč o tužilačkim istragama Komitet je utvrdio da preliminarne aktivnosti krivične istrage često ne ispunjavaju zahteve temeljitosti i smatra da tužioci uvek treba sami da sprovedu istrage. Pored toga, uočeno je da postupci traju dugo i da se izriču blage kazne.

Neki nedostaci uočeni su i u odnosu na lica lišena slobode u policijskim akcijama, kao na primer, kasno obaveštavanje o pritvoru, slaba zaštita od mogućeg zlostavljanja u slučajevima kada se postavlja branilac po službenoj dužnosti, nedostatku poverljivosti lekarskih pregleda, a preporučeno je i da se sačini kodeks ponašanja za obavljanje saslušanja.

Delegacija CPT obišla je pritvorske jedinice u zatvorima i konstatovala da su smeštajni kapaciteti preopterećeni, sem u pojedinim zatvorima (okružni zatvori u Beogradu i Prokuplju), a da pritvorenici nemaju pristup svrsishodnim aktivnostima, kao i da podležu brojnim ograničenjima koja su odredile sudije. Preporuka je da vlasti osmisle sveobuhvatni režim aktivnosti za pritvorenike van ćelija. To se posebno odnosi na maloletnike u pritvoru, pa Komitet nalaže da se preduzmu hitne mere i da im se obezbede obrazovni i rekreativni programi prilagođeni njihovom uzrastu.³⁵

U Izveštaju je istaknuta važna uloga zdravstvenih službi u zatvorima, obaveza da lekarski pregled svakog novoprimljenog zatvorenika mora da se obavi u roku od 24 časa od prijema. CPT naglašava neophodnost sistematskog evidentiranja svih povreda a da se izveštaji o povredama koje su verovatno posledica zlostavljanja automatski prosleđuju organu ovlašćenom za sprovođenje istraga. Pohvaljeno je da se takva procedura uvela u okružnim zatvorima u Beogradu i Novom Sadu. Komitet je takođe napomenuo da treba preispitati režim poseta u pritvorskim jedinicama, da bi se obezbedilo da zatvorenici imaju pravo na najmanje tri posete mesečno u trajanju od jednog sata, kako je predviđeno ZKP ali bi bilo poželjno jednom nedeljno i da otvorene posete budu pravilo za sve zatvorenike, a zatvorene posete izuzetak.

ko tvrdnji osumnjičenih za krivična dela da su bili izloženi šokovima ručnim električnim aparatima prilikom hapšenja ili tokom ispitivanja.

35 Ovo je veoma važno kada se ima u vidu da su pritvorenici zaključani u svojim ćelijama 22 ili više sati dnevno mesecima.

2.4. Druge konvencije Saveta Evrope obavezujuće za Srbiju

Još 1998. godine je tadašnja SRJ ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Državna zajednica Srbija i Crna Gora ratifikovala je 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 predstavi Evropskom komitetu za socijalna prava, kako je predviđeno u ESP pošto Srbija nije prihvatila mogućnost podnošenja ove vrste predstavi. Pored ovih konvencija Srbija je članica i Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima,³⁶ 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.

3. Ljudska prava u nacionalnom zakonodavstvu

3.1. Ustav i međunarodne norme

Član 16, st. 2 predviđa da opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori, što znači ratifikovani međunarodni ugovori, čine sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Što se termina „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava“ tiče, nije jasno na koja se pravila misli, da li samo na pravila međunarodnog običajnog prava ili i na opšta pravna načela međunarodnog prava.

U delu Ustava koji se bavi hijerarhijom pravnih akata predviđeno je da potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom (čl. 194, st. 4), dok zakoni i drugi opšti akti moraju biti u skladu s potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (čl. 194, st. 5), što znači da je hijerarhija međunarodnopravnih normi različita. Međunarodni običaji i opšta pravna načela međunarodnog prava („opšteprihvaćena načela međunarodnog prava“) su iste pravne snage kao Ustav, dok je Ustav iznad ratifikovanih međunarodnih ugovora, a zakoni i drugi opšti akti su manje snage od ratifikovanih međunarodnih ugovora, običaja i opštih pravnih načela i moraju biti u saglasnosti s njima. Iz ovog proizlazi da u slučaju sukoba našeg domaćeg prava s međunarodnim, međunarodno pravo ima prednost, osim u situaciji kada je ratifikovan međunarodni ugovor u suprotnosti s Ustavom. Ovakva odredba može pokrenuti pitanje međunarodne odgo-

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

vornosti Srbije u slučajevima kada ne ispunjava obaveze iz međunarodnog ugovora zbog njihove nesaglasnosti s 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 2006.³⁷ i navela da tumačenje Ustava treba da je takvo da se njime izbegava kolizija nacionalnih propisa i pravila međunarodnog prava koja obavezuju državu.³⁸ Ustav ne predviđa mogućnost prenosa nadležnosti na međunarodne organizacije a pristupanje Srbije Evropskoj uniji bi zahtevalo promenu Ustava na sličan način kako je to učinila većina zemalja članica EU, unoseći u Ustav odredbu kojom se omogućava delimičan prenos suverenih prava međunarodnim ili nadnacionalnim organizacijama, odnosno primat evropskog prava nad nacionalnim. Ostaje da se vidi kakav stav će zauzeti država u procesu ustavnih reformi, budući da do kraja 2017. godine nije bilo jasno da li će se usvajati novi ustav ili će se reforma odnositi samo na deo koji se odnosi na pravosuđe.

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

3.2. Ljudska prava u Ustavu Srbije

Ljudskim pravima su posvećeni članovi 18–81 Ustava Srbije. Celo ovo poglavlje Ustava podeljeno je na tri podgrupe: prva koja se odnosi na osnovna načela (čl. 18–22); druga grupa se bavi osnovnim ljudskim pravima i slobodama (čl. 23–74); dok su prava nacionalnih manjina nabrojana u trećoj grupi (čl. 75–81).³⁹ 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).

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

38 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.

39 Detaljnije o svakom pravu vidi u odeljku II.

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

Kada je reč o vladavini prava i poštovanja načela podele vlasti glavni problem ustavnih rešenja koja se tiču pravosuđa je prvenstveno uticaj dve grane vlasti, zakonodavne i izvršne, na pravosuđe. Ustav u članu 4 sadrži odredbe o podeli vlasti i nezavisnosti sudske vlasti. Ukoliko se pogledaju stavovi 3 i 4 ovog člana uočava se njihova kontradiktornost. Naime, prvi definiše da se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, dok drugi eksplicitno navodi da je sudska vlast nezavisna. Takođe, kako je primećeno u Analizi Ustava⁴⁰ koju je izradila Radna grupa za izradu analize izmene ustavnog okvira, stav 3 člana 4 nije u skladu sa stavom 3 člana 145 koji nalaže da su „sudske odluke obavezne za sve i (da) ne mogu biti predmet vansudske kontrole“.

Ministarstvo pravde je u toku 2017. godine počelo konsultacije (koje su u početku pokušali da pretvore u javnu raspravu) o promenama ustavnih odredbi koje se tiču pravosuđa, u januaru 2018. godine objavilo tekst ustavnih amandmana za koje nije jasno ko ih je sačinio. Na predlog amandmana stručna javnost je dala mnogo komentara i ozbiljnih kritika.⁴¹

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

Ustav ne garantuje pravo na adekvatno stanovanje, ishranu i vodu, kao i čitav niz prava na adekvatan standard života. Ustav garantuje ljudska prava shodno međunarodnim standardima, ali ne rešava pitanje rodne ravnopravnosti i ne bavi se na 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.⁴² Kada je reč o odredbi člana 26 Ustava kojom se zabranjuje ropstvo, po-

40 Dostupna na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustav-nog-okvira.php>.

41 O procesu koji je u 2017. godini pratio ustavne reforme u oblasti pravosuđa vidi više u *Izveštaj 2017*, II.1. Više o reformi u 2018. vidi u odeljku III.1.

42 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.

ložaj sličan ropstvu i prinudni rad neophodno je, radi što efikasnije zaštite potencijalnih žrtava, uvesti izričitu zabranu dužničkog i seksualnog ropstva.

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

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

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. godine⁴³ 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.⁴⁴

Takođe je neophodno da se u toku izrade novih rešenja analiziraju odredbe koje se odnose na ograničenja ljudskih prava kako bi se one uskladile sa formulacijom iz Evropske konvencije po kojoj ograničenje mora imati *legitimni* cilj.⁴⁵

43 Nacionalni sastav stanovništva Republike Srbije prema popisu stanovništva, domaćinstva i stanovna 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>.

44 Više o građanskoj participaciji vidi u odeljku II.10.

45 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 formulisano, pa otvara mogućnost da se jave mnoga pitanja u vezi s tumačenjem različitih vrsta ograničenja. Vidi: Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007)004, st. 28–30. Više o ovome vidi u ranijim izveštajima Centra.

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.⁴⁶

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

Ustav predviđa da su, po proglašenju ratnog ili vanrednog stanja (formalni uslov), dozvoljene mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom, i to samo u onom obimu u kome je to neophodno (materijalni uslov).⁴⁷ Ova formulacija ostavlja širu mogućnost za derogaciju ljudskih prava nego što je to slučaj sa Evropskom konvencijom koja dozvoljava odstupanja samo u „najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije“. Ustav takođe sadrži nešto užu listu prava koja se ne mogu ni u kom slučaju derogirati (čl. 202, st. 4).⁴⁸

Postojanje javne opasnosti koja ugrožava opstanak države ili građana je uslov za proglašavanje vanrednog stanja (čl. 200, st. 1), pa se praktično za dopuštenost odstupanja od ljudskih prava prema Ustavu traži i ovaj uslov, ali samo kada je u pitanju vanredno stanje, a ne i u slučaju proglašenja ratnog stanja.

Ustavom Srbije iz 2006. godine takođe je propuštena prilika da se jasno definiše i uredi sistem bezbednosti, pa je na taj način omogućeno usvajanje nedoslednih i parcijalnih zakonskih i podzakonskih rešenja koja su vodila ka jačanju lične i partijske kontrole nad bezbednosnim institucijama. Zato je, u cilju delotvornog obezbeđivanja civilne kontrole sektora bezbednosti, neophodno da nova ustavna rešenja obezbede demokratsku i civilnu kontrolu i nadzor nad čitavim sistemom nacionalne bezbednosti, a posebno nad Vojskom Srbije, policijom, službama bezbednosti i drugim državnim organima koji imaju ovlašćenja za upotrebu sile, uz obavezu donošenja posebnog zakona o tome. Potrebno je i da se jasno definiše pojam nacionalne bezbednosti, ko je odgovoran za rad ovih službi i uredi oblast njihove demokratske kontrole.⁴⁹

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

47 Član 202, st. 1 Ustava.

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

49 Vidi više o predloženim rešenjima na: <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6700/Ustav-ne-odredbe-u-oblasti-bezbednosti-uporedna.shtml>.

3.3. Pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije

Član 2, st. 3 PGP i član 13 Evropske konvencije ali takođe i odredbe nekih drugih međunarodnih ugovora nameću obavezu državi da obezbedi pravne lekove. Ustav Srbije u članu 22 utvrđuje pravo na sudsku zaštitu i pravo na uklanjanje posledica koje povredom prava nastaju, kao i pravo obraćanja međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava. Prema međunarodnim standardima država se obavezuje da za povrede ljudskih prava pored delotvornog pravnog leka predvidi i pravo na obeštećenje ili neke specifične pravne lekove.⁵⁰ Ustav predviđa pravo na rehabilitaciju i naknadu štete za lica koja su bez osnova ili nezakonito lišena slobode, pritvorena ili osuđena za kažnjivo delo ili su pretrpela materijalnu ili nematerijalnu štetu nezakonitim ili nepravilnim radom državnih organa (čl. 35), a takođe garantuje i pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluka kojima se odlučuje o njegovom pravu (čl. 36). Sudsku odluku može preispitivati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku (čl. 145, st. 4).

3.3.1. Redovni i vanredni pravni lekovi u pravnom sistemu Srbije

Zakon o parničnom postupku (ZPP)⁵¹ garantuje pravo na žalbu na bilo koju odluku prvostepenog parničnog suda (čl. 367 ZPP u odnosu na žalbe na presude i čl. 399 u odnosu na žalbe protiv rešenja). Žalba na presudu mora se izjaviti u roku od 15 dana od dana dostavljanja prepisa presude, osim ukoliko se radi o meničnom ili čekovnom sporu u kom slučaju je rok za izjavljivanje žalbe 8 dana (čl. 367, st. 1). Rok za izjavljivanje žalbe od 8 dana je i na odluke povodom kolektivnih ugovora, odluke zbog smetanja državnine, na prvostepene odluke u sporu male vrednosti i na prvostepene odluke u potrošačkim sporovima (čl. 446, st. 1, čl. 452, st. 2, čl. 478, st. 3 i čl. 493, st. 2).

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

Prema ZPP predviđen je vanredni pravni lek – izjavljivanje zahteva za reviziju protiv pravnosnažne presude (čl. 403). Revizija se, prema tumačenju međunarodnih

50 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.

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

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 imovinskopравnim sporovima, ako vrednost predmeta spora pobijenog dela ne prelazi dinarsku protivvrednost 40.000 evra po srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan podnošenja tužbe (čl. 403, st. 2 i 3). Revizija se može podneti samo posredstvom punomoćnika iz redova advokata (čl. 410, st. 2, tač. 2). Na kraju, revizija se može izjaviti isključivo zbog pojedinih bitnih povreda procesnih pravila i zbog pogrešne primene materijalnog prava (čl. 407). Revizija se, u načelu, ne može izjavljivati zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja (čl. 407, st. 2). O reviziji odlučuje Vrhovni kasacioni sud.

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

Član 426, st. 1, tač. 11 ZPP predviđa mogućnost ponavljanja pravosnažno okončanog postupka, po predlogu stranke kada stranka stekne mogućnost da upotrebi odluku Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda ljudskog prava, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke. Razlog za ponavljanje postupka postoji i kada je Ustavni sud, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom u parničnom postupku, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke (t. 12).

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

Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)⁵² 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,

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

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

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

Odredbe o pravu na žalbu mogu se naći i u novom Zakonu o opštem upravnom postupku⁵³ i Zakonu o vanparničnom postupku,⁵⁴ koji predviđa da pravnosnažnost rešenja, donetog 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.⁵⁵ 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.⁵⁶

Pravni lekovi predviđeni su i u Zakonu o izvršenju i obezbeđenju,⁵⁷ 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

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

54 *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.

55 Član 27.

56 Član 30z.

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

i da predmet uputi na ponovno suđenje. Protiv pravosnažnog rešenja nisu dozvoljeni revizija, niti ponavljanje postupka.⁵⁸

3.3.2. Ustavna žalba

Ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu (čl. 170). Izuzetak je u slučaju da je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku ili je zakonom isključeno pravo na sudsku zaštitu ljudskih i manjinskih prava i sloboda jer u tim slučajevima Zakon o Ustavnom sudu (ZUS) takođe dozvoljava podnošenje ustavne žalbe (čl. 82). Evropski sud za ljudska prava smatra ustavnu žalbu načelno delotvornim pravnim lekom tek od avgusta 2008. godine kada je Ustavni sud konačno počeo da donosi odluke po ustavnim žalbama.⁵⁹

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.⁶⁰ 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.⁶¹ 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.⁶²

58 O problemima koji se javljaju kada je reč o izvršenju vidi više u *Izveštaj 2017*, II.11.4.

59 *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 prihvataljivosti od 17. maja 2011. i *Ferizović protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 65713/13, odluka od 26. novembra 2013.

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

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

62 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://>

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

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

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

Ustavni sud može da poništi odluku redovnog suda kada ustanovi da je tom odlukom povređeno neko ljudsko pravo.⁶³ 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.⁶⁴

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

www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/12/Odluka_o_ustavnoj%C5%BEalbi_podnosioca_X.pdf.

63 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.

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

II. POSEBNA PRAVA

1. Zabrana zlostavljanja

1.1. Uvod

Republika Srbija je ugovornica svih najvažnijih međunarodnih ugovora¹ koji zabranjuju mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje i kažnjavanje. Prema tome, pravni okvir, praksa i napredak u oblasti poštovanja apsolutne zabrane zlostavljanja izloženi su periodičnoj kontroli univerzalnih i regionalnih tela za zaštitu ljudskih prava.²

Budući da je Srbija zemlja kandidat za članstvo u EU, napredak u ovoj oblasti nadzire i Evropska komisija (EK) koja prati napredak Srbije u oblastima koje pokrivaju Poglavlje 23,³ koje se bavi osnovnim pravima, ali i Poglavlje 24 u kome je oblast azila i migracija.⁴

Kada je reč o ustavno-pravnom okviru, može se zaključiti da je, u najvećoj meri, usklađen sa međunarodnim standardima. Zabrana zlostavljanja, kao i prava koja predstavljaju garancije protiv zlostavljanja, propisane su u članovima 25, 27, 28 i 29 Ustava.⁵ Jedina garancija koja nije pronašla svoje mesto u Ustavu jeste pravo na obavezan i nezavisan lekarski pregled osobe lišene slobode.

U članu 39, st. 3 Ustava propisana je zabrana proterivanja stranaca (van procedura predviđenih zakonom i bez mogućnosti žalbe) na teritoriju gde mu preti pro-

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

2 UN Komitet za ljudska prava (CCPR), UN Komitet protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CAT), Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT).

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

4 Akcioni plan za Poglavlje 24 usvojen je 30. marta 2015. godine i pitanje azila predviđeno je u poglavlju 2. Dostupno na: http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_-_mart_2016_.pdf.

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

gon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili gde mu pretilo ozbiljno kršenje prava zajemčenih ovim ustavom. Dakle, iako nema zaseban član, može se izvesti zaključak da je princip *non-refoulement* predviđen Ustavom mada nije izričito propisano da žalba na odluku o prinudnom udaljenju ima automatsko suspenzivno dejstvo, što može predstavljati problem u praksi budući da zakonska rešenja variraju u pogledu ove fundamentalne garancije protiv *refoulement*-a.

Zabrana zlostavljanja izričito je propisana i u Zakonu o policiji⁶ (čl. 33, st. 1, tač. 7) i u Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija⁷ (čl. 6, st. 2). Takođe, princip *non-refoulement* izričito je propisan Zakonom o azilu i privremnoj zaštiti⁸ (čl. 6, st. 3) i Zakonom o strancima (čl. 83, st. 3).⁹

1.2. Pojam mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja u pravnom sistemu Srbije

Srbija nije na adekvatan način definisala krivično delo kojim se inkriminiše mučenje kao zasebno delo. Krivični zakonik (KZ)¹⁰ i dalje ima dva krivična dela kojima se inkriminiše mučenje, koja se praktično preklapaju. Reč je o krivičnim delima iznuđivanje iskaza (čl. 136 KZ) i zlostavljanje i mučenje (čl. 137 KZ). Pored toga, ne postoji nikakva razlika između osnovnog i kvalifikovanog oblika iznuđivanja iskaza (čl. 136, st. 1 i 2 KZ) i težeg oblika zlostavljanja i mučenja kada ga počinio osoba sa statusom službenog lica (čl. 137, st. 2 u vezi sa st. 3 KZ). Jedina razlika koja se ovde može uočiti odnosi se na visinu zaprečenih kazni za praktično istovetno protivpravno delovanje. Maksimalna zaprećena kazna zatvora za iznuđivanje iskaza je 10, dok je kod zlostavljanja i mučenja 8 godina. Ovakvo rešenje omogućava nejednako postupanje u istovetnim slučajevima.¹¹

Kada je reč o krivičnom delu zlostavljanje i mučenje, ono je previše široko postavljeno. Naime, predviđeno je da počinilac mučenja i drugih oblika zlostavljanja može biti svako, dok član 1 Konvencije protiv mučenja i drugog surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (Konvencije protiv mučenja)¹² predviđa barem neki oblik učešća osobe sa statusom službenog lica.¹³

Pored toga, i dalje je ostao problem neadekvatnih zaprečenih kazni i mogućnosti nastupanja apsolutne zastarelosti krivičnog gonjenja. Propisane kazne (mak-

6 Sl. glasnik RS, 6/16 i 24/18.

7 Sl. glasnik RS, 55/14.

8 Sl. glasnik RS, 24/18.

9 Ibid.

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

11 Vidi više u: Izveštaj 2017, II.2.2.1.

12 Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori), 9/91.

13 Kao direktnog izvršioca, ali i kao podstrekača, pomagača ili osobe koja izričito ili prećutno pri-
staje na zlostavljanje i slično.

simum 10 godina za iznuđivanje iskaza i 8 godina za zlostavljanje i mučenje) nisu srazmerne težini samog čina mučenja. Sa druge strane, i dalje je moguće da nastupi zastarelost krivičnog gonjenja počinioca mučenja, što je čest slučaj i u praksi.

Na ove nedostatke, pored Beogradskog centra, godinama unazad ukazivali su Komitet protiv mučenja,¹⁴ Komitet za ljudska prava,¹⁵ Evropska komisija¹⁶ i Evropski komitet za sprečavanje mučenja.¹⁷

1.3. *Praksa pravosudnih organa u postupcima protiv počinilaca zlostavljanja*¹⁸

Kao i ranijih godina može se konstatovati da u Srbiji postoji ozbiljan problem nekažnjivosti službenih lica za mučenje, nečovečno i ponižavajuće postupanje i kažnjavanje, što se, između ostalog, konstatuje u izveštajima Komiteta protiv mučenja¹⁹ i Komiteta za ljudska prava²⁰ iz 2000. godine. Najnoviji izveštaj koji potvrđuje ovakvo stanovište objavio je CPT u junu 2018. godine gde je ustanovljen veliki broj kredibilnih navoda o zlostavljanju u odnosu na koje ili nije uložen nikakav napor kako bi se detaljno istražili ili preduzeti naponi nisu bili adekvatni.²¹

Jedan od osnovnih problema odnosi se na ljudske, profesionalne i tehničke kapacitete javnih tužilaštava, ali i neadekvatna zakonska rešenja u kojima nije precizno definisana rukovodeća uloga tužilaštva u odnosu na policiju. Tako je pravilo da se u većini postupaka koji se pokreću protiv policijskih službenika za krivična dela

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

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

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

17 Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja od 31. maja do 7. juna 2017. godine, CPT/Inf (2018) 21, st. 24 i 28.

18 U ovom izveštaju se ne objavljuju detaljni statistički podaci o krivičnim postupcima vođenim protiv službenih lica pošto je u toku izrada elektronske baze podataka koja će omogućiti da se na periodičnom nivou objavljuju ovi podaci.

19 Završne napomene na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, st. 10; i Završne napomene na inicijalni periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/1, 19. januar 2009. godine, st. 10.

20 Završne napomene na treći periodični izveštaj Republike Srbije, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, st. 26–27; i Završne napomene na inicijalni izveštaj državne zajednice Srbije i Crne Gore, CCPR/CO/81/SEMO, 12. avgust 2004. godine, st. 13–14.

21 Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja od 31. maja do 7. juna 2017. godine, CPT/Inf (2018) 21, str. 3–5 i st. 9–32.

zlostavljanje i mučenje i iznuđivanje iskaza tužilaštvo u svom radu oslanja na MUP, čime se narušava nezavisnost i nepristrasnost istrage jer nastaje situacija u kojoj „ko-lege istražuju kolege“.²²

Prema tome, jasno je da je neophodno ponovno uvođenje instituta supsidi-jarnog tužioca koje je ukinuto stupanjem na snagu Zakona o krivičnom postupku (ZKP)²³ u fazi pre potvrđivanja optužnog akta.²⁴

ZKP predviđa skraćeni postupak i za sva krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do 8 godina, što takođe predstavlja problem.²⁵ To je postupak u kome nema obavezne istrage, već tužilaštvo može doneti naredbu za preduzimanje poje-dinih dokaznih radnji.²⁶ Na ovaj problem ukazao je CAT²⁷ još 2015. godine, ali se slična konstatacija može naći i u izveštaju CPT iz 2018. godine.²⁸

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

Prema standardima CPT, ali i prema unutrašnjim propisima Srbije, postoje tri osnovne garancije protiv zlostavljanja, odnosno tri osnovna prava koja pripadaju svakoj osobi koja je lišena slobode od strane policije: pravo na advokata, pravo osobe u pitanju da o svom lišenju slobode obavesti treće lice po svom izboru i pravo na nezavisan lekarski pregled.²⁹ Ova tri prava ključna su kako bi se osoba u prvim trenucima lišenja slobode, kada je rizik od zlostavljanja najveći, zaštitila od policijskih službenika koji u težnji da obezbede i prikupe što više dokaza često pribegavaju nedozvoljenim sredstvima. Značaj zaštite prava lica lišenih slobode ogleda se i u tome što, ako je do zlostavljanja zaista i došlo, poštovanje ovih procesnih garancija dovodi do očuvanja dokaza (npr. opis povreda od strane lekara ili advokata pozvanog po službenoj dužnosti) i brzog otkrivanja počinioca.

Međutim, uživanje ova tri prava u praksi u Srbiji može se dovesti u pitanje ne samo zbog nepreciznih zakonskih i podzakonskih odredbi već i zbog neadekvat-

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

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

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

25 Član 495 ZKP.

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

27 Završne napomene na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, st. 10.

28 Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja od 31. maja do 7 juna 2017. godine, CPT/Inf (2018) 21, st. 24, 26 i 28.

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

ne prakse koja se odnosi na rad lekara pred koje su dovedene osobe sa vidljivim tragovima nasilja. Ipak, ohrabruje činjenica da je u novembru mesecu Advokatska komora Srbije potpisala memorandum o saradnji sa Ministarstvom pravde koji podrazumeva uvođenje kol centra za postavljanje advokata po službenoj dužnosti na teritoriji cele Srbije tj. u svim sudovima i tužilaštvima. Ovaj kol centar bi trebao da suzi prostor za zloupotrebe tj. za favorizovanje onih advokata koji ne postupaju uvek u najboljem interesu socijalno ugroženih građana. Kol centar bi trebao i da utiče na rešavanje problema koje je CPT ponovo konstatovao i u izveštaju 2018. godine: pasivan stav branioca po službenoj dužnosti (angažovanih da zastupaju interese okrivljenih slabijeg socijalnog statusa); veliki broj navoda u kojima su osobe lišene slobode tvrdile da su ih *ex-officio* advokati savetovali da priznaju delo koje im se stavljalo na teret; ignorisanje tragova mučenja i činjenica da je prvi kontakt sa okrivljenim uspostavljen tek nakon izlaska pred sudiju ili tužioca.³⁰

U izveštajnom periodu nije ništa preduzeto da se dopuni tačka 26.3 Uputstva o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima (Uputstvo).³¹ Naime, tačka 26.3. Uputstva predviđa da je policijski službenik dužan da prisustvuje lekarskom pregledu svakog dovedenog i zadržanog lica, što sasvim sigurno lišava lekarski pregled svake nezavisnosti i nepristrasnosti u situacijama kada lekar treba da opiše povrede nastale tokom ili nakon lišenja slobode i o njima iznese sud u pogledu načina i vremena nastanka. Takođe, CPT je u više desetina slučajeva konstatovao da se lekarski pregledi osoba kojima je nakon policijskog zadržavanja određen pritvor obavljaju površno, i to tako što lekar konstatuje povrede, ali ne na dovoljno detaljan i precizan način. Retko se uzima izjava od osobe na kojoj su uočene povrede i u najvećem broju slučajeva lekar ne daje mišljenje o uzročnopsledičnoj vezi između opisanih povreda i izjave. U svom izveštaju iz 2018. godine CPT nije zabeležio nijedan slučaj u kome je zavodska ustanova u kojoj su konstatovani očigledni tragovi zlostavljanja obavestila nadležnog tužioca.³²

1.5. Poštovanje principa non-refoulement

Princip *non-refoulement* u smislu međunarodnog prava ljudskih prava podrazumeva zabranu vraćanja bilo kog pojedinca na teritoriju zemlje (porekla ili treće zemlje), gde mu preti postupanje koje je suprotno zabrani mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Dakle, i princip *non-refoulement* ima apsolutni karakter (*jus cogens*), i nameće obavezu državama da prilikom svakog po-

30 Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja od 31. maja do 7. juna 2017. godine, CPT/Inf (2018) 21, str. 4 i st. 10, 35 i 36.

31 *Sl. glasnik RS*, 101/05, 63/09-odluka US i 92/11.

32 Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja od 31. maja do 7. juna 2017. godine, CPT/Inf (2018) 21, str. 4–5 i st. 10, 12, 37, 57–60 i 62.

stupka koji za svoj krajnji ishod može imati odluku o prinudnom udaljenju temeljno i ozbiljno (*rigorous scrutiny*) ispita rizike od postupanja suprotnom članu 3 Evropske konvencije u zemlji prinudnog udaljenja.³³

Nažalost, gotovo ni u jednoj od procedura koja za krajnju posledicu može imati odluku o prinudnom udaljenju ne postoje procesne garancije od *refoulementa*, ili pak u praksi organa nadležnih za sprovođenje tih procedura nedostaje neophodna temeljitost u ispitivanju tog rizika.³⁴

Ono što je bitno da se napomene jeste da je u junu 2018. godine na snagu stupio novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti a u oktobru novi Zakon o strancima. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti je uveo novinu u pogledu koncepta sigurne treće zemlje³⁵ koji se prema novim rešenjima može primeniti samo ukoliko treća zemlje tražiocu azila omogući pristup teritoriji i postupku azila na osnovu potvrde (izdate od strane Kancelarije za azil) kojom se nadležni državni organi te države obaveštavaju da se u Srbiji nije razmatrala osnovanost njegovog zahteva.³⁶

Kada je reč o novom Zakonu o strancima, njime je uvedena novina u pogledu mogućnosti donošenja odluke o odbijanju ulaska na teritoriju RS strancu iz različitih razloga koji su pobrojani u članu 15, st. 1. Ono što može u budućnosti predstavljati problem, jeste činjenica da se na navedenu odluku može uložiti žalba, ali ona nema suspenzivno dejstvo. Postavlja se pitanje kako i kome će stranac kome se u jednoj ubrzanjoj proceduri odbija ulazak u zemlju podneti navedenu žalbu iz susedne zemlje, i kako će moći da blagovremeno istakne rizike od *refoulement-a*. Ipak, treba napomenuti da je članom 15, st. 3 predviđeno da se strancu za koga postoje uslovi za odbijanje ulaska može odobriti ulazak u Republiku Srbiju ukoliko za to postoje humanitarni razlozi, interes Republike Srbije ili to nalažu međunarodne obaveze Republike Srbije.

Postoji bojazan da kapaciteti srpske granične policije još uvek nisu dovoljno osnaženi da adekvatno cene sve okolnosti koje bi mogle da ukažu na rizik od *refoulement-a*. Najbolje rešenje bi bilo da član 15 bude izmenjen tako da se uvede mogućnost žalbe sa suspenzivnim dejstvom. S druge strane, na rešenje o otkazu boravka postoji mogućnost žalbe sa suspenzivnim dejstvom ukoliko postoji rizik od *refoulement-a*.³⁷ Ipak, ostaje nejasno na koji način će organizacione jedinice koje se bave statusnim pitanjima stranaca u okviru policijskih uprava vršiti procenu rizika od *refoulement-a*. Takve ocene je u ovom trenutku teško dati jer je neophodno da protekne određeno vreme kako bi se videli prvi efekti primene novog zakona.³⁸

33 Detaljnije o ovoj obavezi države vidi presude *J. K. i drugi protiv Švedske*, ECtHR, App. No. 59166/12, st. 83 i *F. G. i protiv Švedske*, ECtHR, App. No. 43611/11, st. 115.

34 *Ibid.*

35 O problemima koji su postojali tokom važenja starog Zakona o azilu vidi više u *Izveštaj 2017*, II.2.2.4 i *Pravo na azil u Republici Srbije 2107*, Beogradski centar za ljudska pravom 2018, dostupno na: www.azil.rs.

36 Član 45 Zakona o azilu.

37 Član 83, st. 3 Zakona o strancima.

38 O posledicama primene starog Zakona o strancima vidi više u *Izveštaj 2017*, II.2.2.4 i *Pravo na azil u Republici Srbije 2107*, Beogradski centar za ljudska pravom 2018, dostupno na: www.azil.rs.

2. Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti

2.1. Normativni okvir

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

Tumačeći član 5 EKLJP Evropski sud za ljudska prava je našao da država, osim što treba da se uzdržava od aktivnog kršenja prava građana na slobodu i bezbednost, ima i dužnost da preduzima odgovarajuće mere kako bi svima u svojoj nadležnosti obezbedila zaštitu od nezakonitog lišenja slobode. U tom smislu, nadležni državni organi su u obavezi da preduzimaju mere koje obezbeđuju delotvornu zaštitu ugroženih lica, uključujući razumne mere radi sprečavanja lišenja slobode za koje vlasti znaju ili bi trebalo da znaju. Država je odgovorna ako prećutno pristaje na lišenje slobode nekog lica od strane privatnih lica ili ako ne prekine takvu situaciju.³⁹

Ustav Republike Srbije⁴⁰ pravo na slobodu i bezbednost ličnosti garantuje članovima od 27 do 31. Za razliku od većine drugih prava koja jemči, Ustav ne propisuje razloge za ograničenje prava na slobodu i bezbednost, već u članu 27 propisuje da je lišenje slobode dopušteno samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom. Zakonom se, međutim, pravo na slobodu i bezbednost može ograničiti samo iz razloga i u postupku koji nije u suprotnosti sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima, imajući u vidu odredbe člana 194 Ustava kojima je određeno da su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka Republike Srbije, a da zakoni ne smeju biti u suprotnosti potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

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

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

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

ima pravo da ne bude saslušano bez prisustva branioca koga samo izabere ili branio-
ca koji će mu besplatno pružiti pravnu pomoć ako ne može da je plati.

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

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

Krivični zakonik (KZ)⁴¹ propisuje kaznu zatvora (koja se može izvršavati u
ustanovi za izvršenje krivičnih sankcija i u prostorijama u kojima osuđeni stanuje),⁴²
a predviđa i druge mere kojima se ograničava pravo na slobodu i bezbednost učini-
laca krivičnih dela i lica koja su u stanju neuračunljivosti ostvarila objektivna obelež-
ja krivičnog neprava (meru bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja
u ustanovi, meru bezbednosti obaveznog lečenja alkoholičara, meru bezbednosti
obaveznog lečenja narkomana).⁴³ Zakonom o maloletnim učinocima krivičnih dela
i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica⁴⁴ (ZMUKD) propisani su uslovi za izricanje
maloletničkog zatvora i pojedinih vaspitnih mera koje se sastoje u lišenju slobode
maloletnog učinioca krivičnog dela (npr. upućivanje maloletnika u vaspitno-popravn-
ni dom i upućivanje maloletnika u posebnu ustanovu za lečenje i osposobljavanje).⁴⁵
Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)⁴⁶ poznaje više mera kojima se ograničava
sloboda kretanja (pre svega osumnjičenih) lica,⁴⁷ a pojedine od njih predstavljaju
mere lišenja slobode (npr. mera pritvora, zabrane napuštanja stana – sa ili bez elek-

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

42 Član 45 KZ.

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

44 Sl. glasnik RS, 85/05.

45 Vidi članove 21–23 i 28–32 ZMUKD.

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

47 Vidi npr. članove 288–290 ZKP.

tronskog nadzora, zadržavanja osumnjičenog do 48 sati).⁴⁸ Pored policijskog, ZKP poznaje i institut tzv. građanskog hapšenja, kojim je svako ovlašćen da uhapsi lice koje zatekne pri izvršenju krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.⁴⁹

Osim u predistražnom postupku, policija ima i druga značajna ovlašćenja kojima se zadire u pravo na slobodu i bezbednost pojedinca. Primera radi, Zakonom o policiji⁵⁰ predviđena su ovlašćenja dovođenja,⁵¹ zadržavanja lica i privremenog ograničenja slobode kretanja,⁵² Zakonom o prekršajima⁵³ mere privođenja i zadržavanja,⁵⁴ a u skladu sa Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima⁵⁵ policija je ovlašćena da do 12 sati zadrži vozača koji je pod dejstvom alkohola ili psihoaktivnih supstanci isključen iz saobraćaja, a do 24 sata vozača koji je zatečen u izvršenju prekršaja i koji izražava nameru da nastavi sa vršenjem prekršaja.⁵⁶ Zakon o policiji i Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama uređuju postupak prinudnog hospitalizovanja lica sa mentalnim smetnjama u odgovarajućim zdravstvenim ustanovama.⁵⁷ Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici⁵⁸ policijski službenici ovlašćeni su da u nadležnu organizacionu jedinicu policije dovedu mogućeg učinioca nasilja u porodici, radi vođenja postupka, kao i da ga u tu svrhu zadrže najduže osam časova.⁵⁹

Zakon o strancima (ZoS)⁶⁰ propisuje mogućnost lišenja slobode stranca u Prihvatilištu za strance MUP za potrebe prinudnog udaljenja. Ovo lišenje slobode može trajati do 90 dana, uz mogućnost produženja za još 90 dana.⁶¹ Slično tome, Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti (ZoAPZ)⁶² je predviđena mogućnost lišenja slobode lica koje traži azil u Prihvatilištu za strance, najduže do tri meseca, uz mogućnost produženja mere za još tri meseca.

48 Vidi članove 208–223 i 294 ZKP.

49 Član 292 ZKP.

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

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

52 Članovi 82–90 Zakona o policiji.

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

54 Članovi 190–193 Zakona o prekršajima.

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

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

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

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

59 Član 14 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

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

61 Članovi 87–88 ZoS.

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

Postoji mnogo nedostataka u domaćim propisima i njihovoj primeni u pogledu poštovanja navedenih ustavnih garancija i garancija koje proizlaze iz ratifikovanih međunarodnih ugovora. Primera radi, iako Ustav jemči pravo okrivljenog da bude saslušan prilikom donošenja odluke o pritvoru,⁶³ u praksi se događa da sudije produžavaju pritvor okrivljenima bez njihovog saslušanja o razlozima za produženje pritvora, iako su oni dostupni sudu. Razlog ovakve neustavne prakse sudova bi mogao biti pojmovno razlikovanje *određivanja* i *produženja* pritvora u tekstu ZKP⁶⁴ i pogrešno tumačenje da je saslušanje obavezno samo pri određivanju pritvora⁶⁵ (iako produženje pritvora ustvari predstavlja njegovo određivanje na novi vremenski period). Takođe se u praksi dešava da se u rešenjima o zadržavanju osumnjičenih do 48 sati ne navode materijalnopravni razlozi za zadržavanje, već samo razlozi za određivanje pritvora – koji su osnov hapšenja, ali ne i jedini osnov za zadržavanje osumnjičenog (od hapšenja do saslušanja) do 48 časova.

Dosta problema postoji u pogledu garancije iz Ustava Srbije da lice lišeno slobode bez odluke suda mora biti bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 časova, predato nadležnom sudu. Tako, prema Zakonu o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, u postupku prinudne hospitalizacije lice može biti lišeno slobode bez odluke suda četiri, pa čak i pet dana.⁶⁶ Pored toga, ZoS i ZoAPZ propisuju mogućnost da se protiv gore navedenih odluka o lišenju slobode u Prihvatištu za strance sudu mogu podneti tužba (ZoS), odnosno žalba (ZoAPZ), ali ne garantuju obavezno sudsko preispitivanje pomenutih odluka o lišenju slobode stranaca i tražilaca azila. Na ovaj način je ozakonjena mogućnost da ova lica, suprotno Ustavu, budu lišena slobode bez odluke suda mnogo duže od 48 časova, što se u praksi često i dešava.

I najzad, domaćim propisima (ZoS, ZoAPZ i Zakonom o graničnoj kontroli⁶⁷) nije uređeno pitanje lišenja slobode stranaca i tražilaca azila u tranzitnom prostoru aerodroma. Stranci koji po oceni policijskih službenika ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju i koji treba da budu vraćeni u zemlju porekla ili treću zemlju, zadržavaju se u tranzitnom prostoru beogradskog aerodroma od nekoliko sati do nekoliko dana. Ova lica ni zakonima ni dosadašnjom praksom policijskih službenika nisu tretirana kao lica lišena slobode (ne donose se odluke o njihovom lišenju slobode, ne poučavaju se o pravima lica lišenih slobode, ne vrši se obavezno sudsko preispitivanje odluka o njihovom lišenju slobode u tranzitnom prostoru aerodroma itd), iako njihovo zadržavanje u tranzitnom prostoru aerodroma zadovoljava sve uslove da bude smatrano lišenjem slobode.⁶⁸

63 Član 30, st. 2 Ustava Srbije.

64 Član 214, st. 1 ZKP.

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

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

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

68 Vidi odluku Evropskog suda u slučaju *Riad i Idiab protiv Belgije*, ECtHR, App. Nos. 29787/03 i 29810/03.

2.2. Značajna dešavanja u Republici Srbiji tokom 2018. godine u vezi sa pravom na slobodu i bezbednost ličnosti

Akcije policijskog hapšenja. – Kao i prethodnih godina, tokom 2018. godine je organizovano više akcija policijskog hapšenja osoba osumnjičenih za izvršenje različitih krivičnih dela. Tako su, na primer, krajem aprila pripadnici MUP na području deset policijskih uprava u „više odvojenih akcija“ uhapsili 41 osobu zbog sumnje da su izvršile krivična dela neovlašćene proizvodnje i stavljanja u promet opojnih droga. Hapšenja su vršena na području policijskih uprava u Kikindi, Novom Sadu, Sremskoj Mitrovici, Pančevu, Beogradu, Smederevu, Boru, Jagodini, Vranju i Pirotu.⁶⁹

Slično tome, početkom maja je uhapšena još 41 osoba zbog sumnje na izvršenje različitih krivičnih dela – obljube nad detetom, nedozvoljenih polnih radnji, nasilja u porodici, polnog uznemiravanja i zapuštanja i zlostavljanja maloletnog lica. Akcije hapšenja su sprovedene širom Srbije, na području policijskih uprava u Subotici, Somboru, Kikindi, Novom Sadu, Pančevu, Beogradu, Smederevu, Požarevcu, Boru, Zaječaru, Valjevu, Užicu, Kragujevcu, Kraljevu, Nišu, Prokuplju, Leskovcu, Vranju i Novom Pazaru.⁷⁰

Istovremeno hapšenje većeg broja lica koja nisu međusobno povezana kao saučesnici ili članovi organizovane (kriminalne) grupe u okviru policijske akcije može ukazivati na to da su policija i/ili tužilaštva određeno vreme imali saznanja o postojanju razloga za određivanje pritvora u odnosu na neka od ovih lica (da ona planiraju i organizuju bekstvo, uništavanje tragova i dokaza, uticanje na svedoke, saučesnike i pomagače, ponavljanje ili dovršavanje krivičnih dela i sl.), ali da ih nisu hapsili do trenutka koji je određen kao momenat realizacije policijske akcije. U tom slučaju se, osim umanjivanja mogućnosti da istrage i krivični postupci budu uspešno sprovedeni, dovodi u opasnost i javni interes koji se ogleda u zaštiti prava građana sprečavanjem daljeg izvršenja krivičnih dela.

Višemesečno lišenje slobode zbog izazivanja panike fejsbuk statusom. – Sredinom juna 2018. jedan građanin je na svom fejsbuk nalogu objavio status u kome je apelovao na svoje prijatelje da iz predostrožnosti ne piju vodu iz beogradskog vodovoda jer je sadržaj vode kancerogen, nakon što je ta vest celog dana kružila društvenim mrežama. On je uhapšen zbog sumnje da je učinio krivično delo izazivanja panike i nereda.⁷¹ Mera pritvora koja mu je prvobitno bila određena zbog opasnosti da će ponoviti krivično delo je nakon 13 dana bila zamenjena merom zabrane napuštanja stana, a ona se zbog istih razloga („dostupnosti računara i internet mreže“⁷²) produžavala i do dana pisanja ovog izveštaja, iako u stanu okrivljenog drugi ukućani nesmetano koriste računare i internet. Opravdanost višemesečnog lišenja slobode u ovom slučaju je naročito sporna imajući u vidu da je okrivljeni građanin istog dana

69 Vidi više na: <https://goo.gl/CfLvqD>.

70 Vidi više na: <https://goo.gl/G93FX5>.

71 Član 343 KZ.

72 Izvod iz odluke Višeg suda u Beogradu, KPP PO3. br. 22/18, od 27. septembra 2018. godine.

obrisao objavljeni status, da je izrazio žaljenje zbog učinjenog dela i da je početkom avgusta sa javnim tužiocem zaključio sporazum o priznanju krivičnog dela.⁷³

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

U okviru redovnih aktivnosti koje se odnose na unapređenje položaja osoba lišenih slobode i smanjenje prenaseljenosti kazneno-popravnih zavoda, u toku 2018. godine je praćena praksa pravosudnih organa u pogledu upotrebe mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka (čl. 188–223 ZKP), odlaganja krivičnog gonjenja (čl. 283–284 ZKP) i sporazuma o priznanju krivičnog dela (čl. 313–319 ZKP).

Tabela: Prikaz broja lica kojima je određen pritvor i druge mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka od početka 2015. godine do 30. juna 2018. godine⁷⁴

Mere	2015. godine	2016. godine	2017. godine	od 1. januara do 30. juna 2018. godine
Pritvor	4.549	5.634	6.754	3.017
Jemstvo	29	31	33	13
Zabrana napuštanja stana	295 (od toga 152 sa elektronskim nadzorom)	428 (od toga 215 sa elektronskim nadzorom)	760 (od toga 544 sa elektronskim nadzorom)	329 (od toga 231 sa elektronskim nadzorom)
Zabrana napuštanja boravišta	426	612	512	226
Zabrana prilaženja, sastajanja i komuniciranja	276	372	1.029	877

⁷³ Vidi više na: <http://www.yucom.org.rs/zbog-fejsbuk-objave-lisen-slobode-vec-cetiri-meseca/>.

⁷⁴ Prikazani podaci predstavljaju praksu preko 90% osnovnih i viših sudova koji su udovoljili zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja Beogradskog centra za ljudska prava. Pojedini sudovi koji nisu udovoljili zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja su kao razlog za nepostupanje pravdali nepostojanjem automatizovanih sistema za dobijanje traženih statističkih podataka i nedostatkom kadrovskih kapaciteta. Tako je, na primer, predstavnik Višeg suda u Novom Sadu izjavio da taj sud nije u mogućnosti da dostavi sve tražene podatke iz zahteva za pristup informacijama od javnog značaja zbog nedostatka broja zaposlenih u Sudu, posebno ističući da predstavnici službe obezbeđenja Suda rade u sudskoj pisarnici.

Tabela: Broj pritvorenika na dan 31. decembar od 2014. do 2017. godine⁷⁵

2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine
1.593	1.539	1.736	1.577

2.3.1. Naknada štete za neosnovano lišenje slobode

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

Godina	Broj podnetih zahteva za naknadu štete zbog neosnovanog lišenja slobode	Broj zahteva koje je Komisija razmatrala	Broj aklučenih sporazuma	Iznosi isplaćeni po zaključenim sporazumima (u RSD)
2014.	913	208	19	1.669.000
Prva polovina 2015.	450	172	20	1.939.500
2016.	940	243	61	15.485.000
2017.	815	235	38	10.747.500
2018.	787	257	69	14.418.000
Ukupno	3.905	1.115	207	44.259.000 (oko 370.000 evra)

Iz navedene tabele može se videti da je Komisiji Ministarstva pravde u periodu od 1. januara 2014. godine do 31. decembra 2018. godine podneto 3.905 zahteva za naknadu štete zbog neosnovanog pritvaranja, da je Komisija u razmatranje uzela 1.115 zahteva, a da je povodom 207 zahteva zaključila sporazume o naknadi štete sa oštećenima.

Broj dana neosnovanog lišenja slobode ne može se sa sigurnošću ustanoviti, s obzirom da Komisija od 2014. godine ne vodi statistiku o broju dana neosnovanog lišenja slobode koje obuhvataju zahtevi koji su uzeti u razmatranje, kao ni o broju dana koji su obuhvaćeni zahtevima na osnovu kojih je postignut sporazum o poravnanju.

Ono što se može videti iz dostupnih podataka jeste da je u periodu od 2014. godine do 31. decembra 2018. godine Komisija Ministarstva pravde isplatila ukupno 44.259.000 dinara, što je oko 370.000 evra.

Kada je reč o isplaćenim naknadama za štetu prouzrokovanu neosnovanim pritvorom o kojima su rešavali sudovi u parničnom postupku, prema podacima dobijenim

⁷⁵ Ovi podaci dobijeni su od Uprave za izvršenje krivičnih sankcija putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

od strane Državnog pravobranilaštva, u periodu od 1. novembra 2013. godine do 31. decembra 2018. godine, isplaćeno je 632.485.716 dinara, odnosno oko 5.300.000 evra.

Tokom 2018. godine, 65 presuda je postalo pravosnažno kojima je usvojen tužbeni zahtev tužioca za naknadu nematerijalne štete zbog neosnovanog lišenja slobode. Broj dana neosnovanog lišenja slobode utvrđen u ovim presudama je 10.500, a ukupan novčani iznos dosuđen po navedenim presudama iznosi 38.508.220 dinara (što je oko 326.000 evra).

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

Problem prenaseljenosti u pojedinim ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija nastavio je da postoji i tokom 2018. godine. Predstavnici Beogradskog centra za ljudska prava su krajem juna posetili Kazneno-popravni zavod u Nišu i utvrdili da se u tom zavodu poslednjeg dana maja 2018. godine nalazilo oko 200 lica lišenih slobode više nego što su smeštajni kapaciteti tog zavoda, a posetom Kazneno-popravnog zavodu u Sremskoj Mitrovici je utvrđeno da se oktobra ove godine u tom zavodu nalazilo oko 530 lica lišenih slobode više nego što su smeštajni kapaciteti tog zavoda po zakonskim standardima.

Prvog oktobra 2018. godine je otvoren novi Kazneno-popravni zavod u Pančevu, sa kapacitetom za oko 500 lica lišenih slobode (300 osuđenih i 200 pritvorenih lica). Izgradnja ovog zavoda koštala je 23 miliona evra.⁷⁶ Ministarka pravde je prilikom otvaranja ovog zavoda izjavila da se u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija nalazi 106 osuđenih na 100 slobodnih mesta, i da je problem prenaseljenosti mnogo manji nego što je bio ranijih godina.⁷⁷ Iako su do početka novembra sva pritvorena i osuđena lica iz Okružnog zatvora u Pančevu preseljena u novi zavod,⁷⁸ do kraja 2018. godine nisu vršene izmene važećeg Pravilnika o upućivanju osuđenih, prekršajno kažnjenih i pritvorenih lica u zavode za izvršenje krivičnih sankcija⁷⁹ kojima bi se odredilo koje kategorije lica lišenih slobode se imaju smestiti u novosagrađeni zavod u Pančevu. Završetak renoviranja Kazneno-popravnog zavoda za žene u Požarevcu, započetog 2017. godine, planira se do kraja maja 2019. godine. U Kazneno-popravnog zatvoru u Požarevcu – Zabeli je u toku i rekonstrukcija sedmog paviljona, a gradi se i novi paviljon kapaciteta za 216 osuđenih.⁸⁰

76 Više na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/otvoren-novi-zatvor-u-pancevu-po-evropskim-standardima/npq13ft>.

77 Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3274835/otvoren-novi-zatvor-u-pancevu.html>.

78 Više je dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3312254/useljen-novi-zatvor-u-pancevu.html>.

79 *Sl. glasnik RS*, 31/15.

80 Više je dostupno na: <https://www.ekapija.com/news/1994532/nice-novi-zenski-paviljon-u-kazneno-popravnog-zavodu-u-pozarevcu-zavrsetak-celokupnog>.

*Statistički podaci o izricanim kaznama zatvora
u periodu od 2013. do 2017. godine⁸¹*

Dužina kazne	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	Ukupno
Jedan do tri meseca	1.947	2.529	1.194	1.293	950	7.913
Tri do šest meseci	3.003	3.772	2.116	2.269	2.000	13.160
Šest meseci do jedne godine	2.728	3.184	2.422	2.424	2.199	12.957
Jedna do dve godine	1.536	1.631	1.438	1.520	1.448	7.573
Dve do tri godine	993	947	875	930	770	4.515
Tri do pet godina	665	677	550	707	628	3.227
5–10 godina	260	191	171	191	156	969
10–15 godina	48	59	34	49	38	228
15–20 godina	14	23	3	22	18	80
30–40 godina	9	11	13	9	11	53
40 godina	1	2	4	5	2	14
Ukupno	11.204	13.026	8.820	9.419	8.220	50.689

*Statistički podaci o broju lica osuđenih na kazne zatvora koja su primljena
u zavode za izvršenje krivičnih sankcija u periodu od 2014–2017. godine⁸²*

Dužina kazne	2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine	Ukupno
Do tri meseca	1.455	1.365	1.246	1.007	5.073
Tri do šest meseci	1.429	1.377	1.123	1.216	5.145
Šest meseci do jedne godine	1.263	1.353	1.190	1.151	4.957
Jedna do dve godine	1.083	934	1.037	1.048	4.102

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

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

Dužina kazne	2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine	Ukupno
Dve do tri godine	693	675	678	716	2.762
Tri do pet godina	755	633	763	736	2.887
Pet do deset godina	328	331	340	290	1.289
Deset do petnaest godina	67	49	54	70	240
Petnaest do dvadeset godina	38	18	21	19	96
Trideset do četrdeset godina	/	24	15	18	57
Ukupno	7.111	6.759	6.467	6.271	26.608

Tabela: Broj lica koja su na dan 31. decembar 2014–2017. godine boravila u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji⁸³

Godina	2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine
Osuđena lica	7.737	7.670	7.958	8.081
Pritvorena lica	1.593	1.539	1.736	1.577
Mere bezbednosti	387	425	489	549
Maloletnički zatvor	14	17	19	20
Vaspitna mera	228	194	200	192
Prekršajno kažnjeni	329	219	267	349
Ukupno	10.288	10.064	10.669	10.768

Tabela: Izrečene uslovne osude (sa i bez zaštitnog nadzora) u periodu od 2013. do 2017. godine⁸⁴

2013. godine	2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine
17.152	18.307	19.290	17.541	17.948

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Ovi podaci su preuzeti sa internet-stranice Republičkog zavoda za statistiku: www.stat.gov.rs.

Tabela: Izrečene uslovne osude sa zaštitnim nadzorom u periodu od 2014. do 30. juna 2018. godine⁸⁵

2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine	od 1. januara do 30. juna 2018. godine
29	57	42	31	22

Tabela: Izrečene kazne rada u javnom interesu u periodu od 2014. do 30. juna 2018. godine⁸⁶

Godina	2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine	od 1. januara do 30. juna 2018. godine
Izrečene presude	371	353	329	391	309
Izvršene presude	351	285	127	280	238

Tabela: Izrečene kazne zatvora koje osuđeni služi u prostorijama u kojima stanuju u periodu od 2014. do 30. juna 2018. godine⁸⁷

2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine	od 1. januara do 30. juna 2018. godine
627	1.567	2.411	2.311	1.193

Tabela: Izricanje uslovnog otpusta u periodu od 2014. do 2017. godine⁸⁸

2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine
1.243	1.583	1.539	1.560

Tabela: Odluke o prevremenom otpuštanju u periodu od 2014. do 2017. godine⁸⁹

2014. godine	2015. godine	2016. godine	2017. godine
20	10	45	21

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

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

87 *Ibid.*

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

89 *Ibid.*

Iz statističkih podataka se može izvesti zaključak da domaći sudovi radije pribegavaju izricanju kratkotrajnih kazni zatvora nego alternativnim sankcijama. Od početka 2013. do kraja 2017. godine je izrečeno ukupno 50.689 kazni zatvora. Od tog broja, 34.030 (oko 67%) izrečeno je u rasponu do jedne godine, 7.573 (oko 15%) u rasponu od jedne do dve godine i 4.515 (oko 9%) je izrečeno u rasponu od dve do tri godine. Prema tome, u posmatranom periodu je oko 91% ukupnog broja izrečenih kazni zatvora bilo izrečeno u rasponu do tri godine (46.118 kazni). S druge strane, u istom periodu, kazna zatvora koja se služi u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (tzv. kućni zatvor) izrečena je ukupno 7.641 puta, a kazna rada u javnom interesu ukupno 1.792 puta.

Ako se u obzir uzme činjenica da se kućni zatvor može odrediti ukoliko je sud odmerio kaznu zatvora do jedne godine,⁹⁰ a kazna rada u javnom interesu za dela za koja je predviđena kazna zatvora do 3 godine,⁹¹ brojke govore da se alternativne sankcije i dalje veoma retko izriču, i da su pravosudni organi imali mnogo prilika da izreknu neku od ovih mera – a nisu.

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

3. Jednakost pred sudom i pravično suđenje

3.1. Pravičnost postupka i efikasnost pravosuđa

Evropska konvencija u nekoliko članova (čl. 6 i 7 i čl. 2, 3 i 4 Protokola br. 7 uz Konvenciju) i Pakt o građanskim i političkim pravima u članu 14 garantuju jednakost pred sudovima koja podrazumeva mnoge procesne garancije u toku građanskog i krivičnog postupka i pravo na preispitivanje sudskih odluka pred višim sudovima. Zahtev nezavisnosti i nepristranosti pravosuđa naveden je i u članu 47 Povelje o osnovnim pravima EU.

Ustav Republike Srbije takođe sadrži odredbe o pravu na pravično suđenje u članovima 32–36. Ove odredbe predviđaju da svako ima pravo da sud pravično i u razumnom roku javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama.

3.2. Javnost rasprave pred sudom

Ustav Srbije garantuje javnost rasprave pred sudom (čl. 32) ali ne garantuje izričito javnost prilikom objavljivanja presude. U Ustavu su taksativno nabrojani

90 Član 45, st. 5 KZ.

91 Član 52 KZ.

slučajevi u kojima se, u skladu sa zakonom, može isključiti javnost – radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku.

U krivičnom, građanskom i prekršajnom postupku, kao i u upravnom sporu, važi opšte pravilo da su pretresi, odnosno rasprave javni, dok se u postupku prema maloletnicima javnost uvek isključuje. Svi procesni zakoni propisuju da rešenje o isključenju javnosti mora biti obrazloženo i javno.⁹² Obrazloženje odluke o isključenju javnosti mora biti takvog kvaliteta da opravdava izmenu opšteg pravila o javnosti⁹³ i da zadovolji sistem srazmernosti. U građanskom i krivičnom postupku propisano je da se izreka presude mora uvek javno pročitati, bez obzira da li je tokom postupka bila isključena javnost ili ne, ali će sud odlučiti da li će se isključiti javnost prilikom objavljivanja razloga presude.⁹⁴

U praksi, primena načela javnosti suđenja je u značajnoj meri ograničena nedostatkom javno dostupnih informacija o rasporedu suđenja. U značajnoj manjini su sudovi koji ažurno objavljuju informacije o vremenu održavanja suđenja, postupajućim sudijama i broju predmeta o kom se raspravlja pred sudom.

3.3. *Jednakost građana pred zakonom i jednaka zakonska zaštita*

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

Na predlog Vlade Narodna skupština je u novembru 2018. godine usvojila izmenu člana 204 ZPP⁹⁵ da „lice koje je od tužioca pribavilo stvar ili pravo o kome teče parnica, može da stupi u parnicu umesto tužioca na osnovu pismene saglasnosti koju tužilac dostavi sudu“. Lice koje je od tuženog pribavilo stvar ili pravo o kome teče parnica, može da u nju stupi samo ako na to pristanu obe strane. U obrazloženju zahteva za izmenu Zakona navodi se da je poseban problem za prodaju problematičnih kredita od strane banke, ako je u toku parnični postupak o tom kreditu, koji je pokrenula banka. Kupac kredita nije mogao da stupi u parnicu bez saglasnosti obe strane u sporu, pa se pristupilo izmeni ZPP, da se omogući kupcu da na lakši način stupi u započetu parnicu. Ovakvo zakonsko rešenje dovelo je u nejednak položaj stranke u postupku. Tužilac je u povoljnijoj poziciji od tuženog i u svim drugim situacijama kada tužilačka strana u postupku nije banka. Poremećen je sistem jednakosti stranaka u procesnom zakonu zbog jedne vrste tužilaca. Pri izvršenoj izmeni nije ostvarena saradnja sa Evropskom komisijom radi usklađenosti propisa sa propisima

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

93 Član 6 Evropske konvencije.

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

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

EU jer se radi o neznatnom obimu izmena, što se ne može prihvatiti s obzirom na posledice izvršenih izmena.

3.3.1. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

Jedan od problema vezanih za pravičnost postupka u Srbiji i dalje predstavlja nedostatak odgovarajućeg sistema besplatne pravne pomoći. Vlada Republike Srbije je još 2010. godine usvojila Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosi na period od 2011. do 2013. godine⁹⁶. Nakon toga usvojena je i Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine⁹⁷ kojom je, pored pratećeg akcionog plana za njeno sprovođenje, predviđeno usvajanje zakona koji će celovito urediti besplatnu pravnu pomoć.

Srbija je jedina zemlja u Evropi koja do sada nije imala Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, mada su se odredbe o pravnoj pomoći nalazile u nekim zakonima ali su se odnosile samo na pojedine vrste pravne pomoći. Posle 12 godina, koliko se čekalo njegovo usvajanje, Narodna skupština je početkom novembra usvojila Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći⁹⁸ koji će početi da se primenjuje od 1. oktobra 2019. godine.

Zakon predviđa da Registar pružalaca besplatne pravne pomoći vodi Ministarstvo pravde, kao jedinstvenu javnu elektronsku bazu podataka, a propisano je da će se novčanom kaznom od 5.000 do 100.000 dinara kazniti fizičko lice ako pruža besplatnu pravnu pomoć ili besplatnu pravnu podršku bez upisa u Registar, dok će se pravno lice kazniti novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara.⁹⁹ Svi pružaoci besplatne pravne pomoći biće upisani u registar, za rad će odgovarati Ministarstvu pravde, a advokatura će disciplinski odgovarati prema komorama advokata. Advokati se za pružanje besplatne pravne pomoći plaćaju po utvrđenoj tarifi koju propisuje država, a udruženja iz donacija i projekata.

Javna rasprava o Nacrtu zakona bila je obeležena neslaganjima advokatskih komora i organizacija civilnog društva koje su do sada pružale besplatnu pravnu pomoć o tome ko može da pruža besplatnu pravnu pomoć. Nacrtom zakona bilo je predviđeno da besplatnu pravnu pomoć pružaju advokati i službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave, dok udruženja mogu neposredno pružati besplatnu pravnu pomoć samo u postupcima ostvarivanja prava na azil i zaštite od diskriminacije, na šta su nevladine organizacije dostavile komentare i predlagale promenu ovog člana.¹⁰⁰

96 Dostupno na: <https://goo.gl/dLHiU1>.

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

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

99 Praktično se svim pravnicima zabranjuje, pod pretnjom novčanog kažnjavanja, da pružaju besplatnu pravnu pomoć, prvenstveno u formi pravnih saveta i pisanja podnesaka. Nerazumljiva je namera države da uvede opštu zabranu pružanja svih oblika besplatne pravne pomoći od strane pravnika i pravica koje ne budu na listi pružalaca, ako za taj pravni savet ne žele da potražuju naknadu od države.

100 Smatra se da se na ovaj način udruženja ograničavaju u pružanju besplatne pravne pomoći samo na osnovu odredbi Zakona o azilu i Zakona o zabrani diskriminacije, pritom zanemaru-

Besplatnu pravnu pomoć su do sada socijalno najugroženijim građanima koji nisu sebi mogli da priušte advokata pružale nevladine organizacije, pravne klinike i jedinice lokalne samouprave. Stoga su nevladine organizacije smatrale da one moraju da se nađu u zakonu dok su se advokatske komore toj ideji oštro suprotstavljale¹⁰¹ pozivajući se na član 67 Ustava Srbije koji predviđa da pravnu pomoć pružaju advokatura i službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave.¹⁰²

Zakon predviđa da i udruženja mogu da pružaju besplatnu pravnu pomoć ukoliko imaju advokate, kada je procesnim zakonima predviđeno da zastupnik mora biti advokat. Na ovakvo rešenje stavljene su primedbe, posebno kada se ima u vidu da Zakon o parničnom postupku propisuje da punomoćnik stranke može biti advokat, srodnik ili supružnik, predstavnik službe besplatne pravne pomoći u jedinici lokalne samouprave, pravnik sa položenim pravosudnim ispitom kada zastupa pravno lice u kome je zaposlen i predstavnik sindikata.¹⁰³ Takođe i Zakon o opštem upravnom postupku predviđa da punomoćnik stranke može biti svako poslovno sposobno lice osim ono koje se bavi nadripisarstvom.¹⁰⁴

Udruženja građana koja su do sada pružala pravnu pomoć isticala su u toku diskusije da najveći broj usluga besplatne pravne pomoći čine besplatni pravni saveti i sačinjavanje podnesaka, a najmanji usluge zastupanja na sudu ili pred državnim organima. Pored toga, praksa pokazuje da postoji velika potreba za pružanjem besplatne pravne pomoći na šta upućuju podaci o broju, strukturi i socio-ekonomskom položaju stanovništva i trend porasta potrebe za sudskom zaštitom, posebno „ranjivih grupa“. Umesto da država podeli odgovornost za pružanje besplatne pravne pomoći na sve zainteresovane pružaoce kako bi se međusobno pomagali u najboljem interesu građana Srbije.¹⁰⁵

jući i druge zakone, koji takođe daju ovu mogućnost udruženjima građana. Tabela komentara dostupna na: <https://goo.gl/rM8z7A>.

101 Pojedini predstavnici Advokatske komore Beograda pretili su štrajkom ukoliko se ne uvaže stavovi advokata, kao i da će, kada zakon uđe u skupštinsku proceduru, podneti Ustavnom sudu inicijativu da preispita njegovu ustavnost.

102 Udruženja su isticala da ovaj član Ustava mora da se tumači u skladu sa ciljem koji želi da postigne a to je da se ublaži imovinska nejednakost građana i omogući pristup pravdi. Ustav takođe predviđa da se prava građana mogu ograničiti samo ukoliko je to nužno i u meri u kojoj je to neophodno da se ostvari neki demokratski interes a nije jasno kako se interes krši time što se daje mogućnost NVO da pružaju besplatnu pravnu pomoć ukoliko imaju kvalifikacije za pravno zastupanje.

103 Član 85, ZPP.

104 Postavlja se pitanje da li će u tom smislu Advokatska komora osporavati i ovakav član, pošto je ovim dozvoljeno da neko ko nije advokat zastupa nekog i preduzima pravne radnje koje će imati dejstvo kao da ih je stranka preduzela.

105 Pravi se i diskriminacija pružalaca usluga – pravnika, u odnosu na mesto na kome su zaposleni ili angažovani. Nejasno je zbog čega je pravniku, zaposlenom u jedinici lokalne samouprave dozvoljeno da pruža besplatnu pravnu pomoć i da donosi rešenje kojim odobrava nekom licu pravo na besplatnu pravnu pomoć, a to isto nije dozvoljeno pravniku zaposlenom u centru za socijalni rad, sudu, tužilaštvu ili u udruženju građana.

Jedna od primedbi je i ta da ovaj zakon najverovatnije neće biti ekonomski održiv. Naime, Zakon predviđa da pružaoci besplatne pravne pomoći ostvaruju naknadu za pružene usluge iz budžeta Srbije, ali i kroz različite donacije i projektna finansiranja. Znači da će osnovni uslov za funkcionisanje sistema besplatne pravne pomoći biti obezbeđenje sredstava u budžetu za njegovo finansiranje. U obrazloženju predloga zakona¹⁰⁶ se navodi da će za sprovođenje ovog zakona biti potrebno obezbeđenje dodatnih sredstava, koja se mogu grupisati u dve celine: finansijska sredstva za stručno-administrativne poslove i druge prateće troškove i finansijska sredstva na ime isplate usluga pružanja besplatne pravne pomoći. Imajući u vidu navedene činjenice, za procenu potrebnih sredstava korišćeni su podaci iz istraživanja koje je za Ministarstvo pravde uradila Svetska banka još 2013. godine.¹⁰⁷

3.4. Ujednačavanje sudske prakse

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. Da se to ne bi dešavalo sud u svakom konkretnom slučaju mora da donese detaljno obrazloženu presudu i tako obezbedi strankama u postupku njihovo pravo na obrazloženu sudsku odluku.

Presudnu ulogu u ujednačavanju sudske prakse imaju Vrhovni kasacioni sud i apelacioni sudovi. Zbog neujednačenosti sudskih odluka apelacionih sudova, u postupanju u sličnim ili istim pravnim situacijama, predviđeno je da apelacioni sudovi održavaju zajedničke sednice i obaveštavaju Vrhovni kasacioni sud o spornim pitanjima od značaja za funkcionisanje sudova.¹⁰⁸ Ujednačavanju sudske prakse doprinela bi i baza podataka koja bi omogućila sudovima uvid u postupanje ostalih sudova¹⁰⁹ i dostupna, pregledna praksa Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđen je niz aktivnosti koje je potrebno preduzeti u cilju ujednačavanja sudske prakse, a čije sprovođenje je bilo planirano do kraja 2016. godine. Neke od ovih aktivnosti – analiza normativnog okvira kojim se uređuju pitanja obaveznosti sudske prakse, prava na pravni lek i nadležnosti za odlučivanje po pravnim lekovima i objavljivanja sudskih presuda i sentenci imajući

106 Obrazloženje zakona dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propi-sa.php>.

107 Izveštaj dostupan na: <https://goo.gl/VXKdTG>.

108 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.

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

u vidu stavove Venecijanske komisije, kao i izmena normativnog okvira kojim se uređuju ova pitanja – nisu sprovedene u predviđenim rokovima.¹¹⁰ Ove aktivnosti nisu realizovane ni u 2018. godini. U Izveštaju 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 navodi se da su tokom godine rađene aktivnosti u skladu sa Planom aktivnosti VKS radi ujednačavanja sudske prakse i Sporazumom predsednika apelacionih sudova ali da izmena normativnog okvira koja se odnosi na obaveznost sudske prakse nije sprovedena. Navedeno je da se nastavilo sa redovnim sastancima sudija Vrhovnog kasacionog suda i apelacionih sudova u krivičnoj i građanskoj materiji, radi ujednačavanja sudske prakse.¹¹¹

U najnovijem mišljenju Venecijanske komisije broj 921/2018 o nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu od 25. juna 2018. godine¹¹² (tačke 28–36) navodi se da treba pažljivo razmotriti kako se garantuje jedinstvena primena zakona, jer se time može dovesti u pitanje unutrašnja nezavisnost sudija i slobodno sudijsko uverenje. Navodi se da je Evropski sud za ljudska prava zauzeo stav da su suprotstavljene sudske odluke ili presude inherentna svojstva svakog pravosudnog sistema zasnovane na mreži osnovnih i apelacionih sudova nadležnih za određenu oblast prava u okviru njihove teritorijalne nadležnosti.

Konfliktne odluke donete u poslednjoj instanci predstavljaju povredu zahteva za pravično suđenje uz istovremeno prisustvo više uslova.¹¹³ Predlog ustavnih amandmana ali i predlog u Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa za period 2013–2018.¹¹⁴ je da se u cilju ujednačavanja sudske prakse uspostavi posebno telo koje bi se time bavilo, ali Venecijanska komisija je izrazila rezerve u pogledu bilo kog tela izvan pravosuđa koje bi se bavilo harmonizacijom sudske prakse i naglasila da doslednost u sudskoj praksi treba da bude dostignuta odlukama viših sudova. Predlog Venecijanske komisije je i da „Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jedinstvenu primenu zakona sudova kroz svoju sudsku praksu.“ Navodi se da ako zakonodavac nije zadovoljan tumačenjem zakona od strane sudova, može promeniti zakon u tom smislu.

3.5. Efikasnost sudstva i trajanje postupaka

U Srbiji postoji veliki broj predmeta koji nisu rešeni iako je rešavanje zaostalih predmeta i rešavanje predmeta u razumnim rokovima već godinama najviše na

110 Kao razlog za to u Izveštaju 4/2016 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 bila je navedena činjenica da je zbog promena sastava vodeće strukture u Ministarstvu pravde, Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca bilo neophodno imenovati nove članove radne grupe, odnosno da radna grupa ponovo počne sa radom. Vidi Izveštaj 4/2016 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 99.

111 Izveštaj 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 286–287.

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

113 Vidi slučaj *Cupara protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 34683/08.

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

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.

Vrhovni kasacioni sud je usvojio u avgustu 2016. godine¹¹⁵ izmenjeni Jedinstveni program za rešavanje starih predmeta za period od 2016. do 2020. godine.¹¹⁶ Nije još uvek jasno koliko su ova rešenja doprinela zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Prema podacima Vrhovnog kasacionog suda, u prvom polugođu 2018. godine je došlo do značajnog priliva predmeta koji se odnose na zaštitu suđenja u razumnom roku. U šest meseci 2018. godine je primljeno više predmeta nego u celoj 2017. godini. U ovom periodu je bilo u radu 41.624 predmeta radi zaštite suđenja u razumnom roku, od kojih je 11.747 ostalo nerešeno u junu 2018. godine. Najveći broj predmeta odnosi se na izvršenje pravosnažnih sudskih odluka, u kojima je izvršenje prinudne naplate potraživanja iz radnog odnosa bilo prekinuto imperativnim normama Zakona o privatizaciji.¹¹⁷

Maja 2018. godine održan je sastanak Radne grupe za praćenje njegove primene na kome je zaključeno da je u sudovima u Republici Srbiji ostao veliki broj starih nerešenih predmeta, da se ne ispunjava ono što je planirano i da je potrebno identifikovati probleme.¹¹⁸ Prema podacima objavljenim u polugodišnjem izveštaju o radu sudova u Republici Srbiji u prvih šest meseci 2018. godine 2.482 sudije rešilo je 176.202 stara predmeta, a bez predmeta izvršenja 88.448 predmeta koji se odnose na druge materije.

Prema ovom izveštaju na kraju juna 2018. bilo je 1.400 predmeta starijih od deset godina u svim materijama osim izvršenja. Procenat nerešenih starih predmeta u sudećim materijama u osnovnim sudovima u odnosu na ukupan broj nerešenih predmeta u tim sudovima istog dana predstavljao je 23,49%. U odnosu na ukupan broj predmeta u radu u ovom periodu broj starih predmeta bio je 13,65%. Prema broju rešenih starih predmeta u prvom polugođu 2018. godine, očekuje se da broj rešenih starih predmeta do kraja godine bude na prošlogodišnjem nivou ali pod uslovom da se popune upražnjena sudijska mesta budući da je broj sudija koji postupaju u predmetima smanjen za 133 u odnosu na isti period prošle godine. Do polovine godine nije izabrano čak 412 sudija čiji je izbor određen odlukom Visokog saveta sudstva. Ove okolnosti, uz zabranu zapošljavanja sudskog osoblja, otežava pokušaje da se broj starih predmeta značajnije umani.

U Zaključku¹¹⁹ sa sastanka Radne grupe za praćenje primene Izmenjenog jedinstvenog programa rešavanja starih predmeta održanog u septembru 2018. godine

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

116 Dostupno na: <http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/Izmenjeni%20JP%202016-2020%20.pdf>.

117 Godišnji izveštaj Vrhovnog kasacionog suda dostupan na: <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/KNJIGA%20KONACNA-SRPSKI%20%282%29.pdf>.

118 Izveštaj 2/2018 o sprovođenju AP za Poglavlje 23, 1.3.6.5.

119 Dostupno na: <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zakljuci-10-09.pdf>.

se konstatuje da strateški ciljevi rešavanja starih predmeta nisu u potpunosti ispunjeni. Zbog toga je od Ministarstva pravde zatražena izmena definicije starog predmeta u Sudskom poslovniku. Prema ovoj inicijativi, starim predmetom bi u budućnosti trebalo smatrati predmet koji je stariji od tri godine računajući od prijema inicijalnog akta (umesto predmeta koji je stariji od dve godine).

Prema izjavi predsednika Vrhovnog kasacionog suda (VKS), Dragomira Milojevića, efikasnost sudstva je znatno poboljšana, ali ne samo efikasnost nego i kvalitet. Većina odluka sudova su potvrđene na višoj instanci a procenat ukinutih odluka je 19%. Mišljenje predsednika VKS je da su kritike na sporost sudova neopravdane i posledica su subjektivnog utiska i senzacionalističkog odnosa prema sudstvu, ali da još uvek u svim sudovima u Srbiji ima 1.578 predmeta starijih od deset godina ali da je nedopustivo da postoji i jedan predmet koji je toliko star.¹²⁰

Kao jedna od mera koja bi mogla da pomogne da se pravosuđe rastereti velikog broja predmeta je posredovanje u rešavanju sporova (medijacija). U junu 2017. godine predsednik Vrhovnog kasacionog suda i ministarka pravde doneli su Uputstvo za unapređenje medijacije u Republici Srbiji.¹²¹ U uputstvu je konstatovano da rezultati primene Zakona o posredovanju u rešavanju sporova¹²² koji je počeo da se primenjuje 1. januara 2015. godine nisu zadovoljavajući, pa je zato potrebno usvojiti sistemske mere, kojima će suštinski biti podržano posredovanje kao alternativni način rešavanja sporova i od strane sudova. Uputstvo predviđa ukupno 22 mere za unapređenje medijacije. Medijacija u Srbiji nije obavezna i sudovi je nude kao alternativni način rešavanja onih predmeta u kojima se strane ne slažu, a žele da sami zaštite svoje interese. Rešenje spora biće uz njihov dogovor, brže i jeftinije. Ovom vidu rešavanja sporova se pribegava u predmetima koji se tiču imovinskih prava; porodičnih odnosa (nasledstvo, razvod ili suvlasništvo); i trgovinskih ili finansijskih pitanja, poput restrukturiranja duga.

Iako se radi na popularizaciji ovog alternativnog načina rešavanja sporova, očigledno je da ono nije u pravoj meri zaživelo. Na sajtu Ministarstva pravde nema polugodišnjeg izveštaja o broju rešenih predmeta na ovaj način iako je ustanovljena obaveza podnošenja polugodišnjih izveštaja u okviru procesa evropskih integracija u Pregovaračkom poglavlju 23, ali je ministarka pravde prilikom otvaranja info službe medijacije u Privrednom sudu u Beogradu izjavila da je u prvoj polovini 2018. godine rešeno oko 250 predmeta putem medijacije.¹²³

Izveštajem 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 je konstatovan napredak u izgradnji sistema posredovanja. Od početka primene zakona do polovine 2018. godine 12 organizacija dobilo je dozvolu za sprovođenje obuke za posrednike, ukupno 1.184 osobe je pohađalo osnovnu obuku, dok je 567 osoba po-

120 Vidi više na: <https://goo.gl/kDXwbT>.

121 Uputstvo je dostupno na: <https://goo.gl/5xvZQR>.

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

123 Vidi više na: <https://www.mpravde.gov.rs/vest/21212/otvorena-info-sluzba-medijacije-u-privrednom-sudu-u-beogradu-.php>.

hađalo specijalizovane obuke u oblasti posredovanja u rešavanju sporova. Zaključno sa junom 2018. godine u Srbiji je bilo registrovano 716 posrednika, koji većinom dolaze iz reda advokata. Zabrinjava da je mogućnost posredovanja u rešavanju sporova i dalje pretežno dostupno u gradskim centrima – 44,4% posrednika je koncentrisano u Beogradu, dok je ostatak aktivan u drugim većim gradovima u Srbiji.¹²⁴

3.6. Pravo na suđenje u razumnom roku

Preopterećenost sudova zbog velikog broja predmeta prouzrokuje i povrede prava na suđenje u razumnom roku. Ustav propisuje da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud pravično i u razumnom roku raspravi i odluči o njegovim pravima, obavezama i o optužbama protiv njega.¹²⁵

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 roku¹²⁶ stupio je na snagu 1. januara 2016. Zakonom je predviđena sudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku, a ovo pravo imaju sve stranke u sudskom postupku, osim javnog tužioca. Postupci u kojima se odlučuje o povredi ovog prava su hitni i besplatni. Stranka koja u zakonom propisanom postupku dokaže da joj je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku ima pravo na pravično zadovoljenje. Zakon propisuje tri vrste pravičnog zadovoljenja: pravo na novčano obeštećenje, pravo na objavljivanje pismene izjave Pravobranilaštva kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku i pravo na objavljivanje presude kojom se utvrđuje da je stranci ovo pravo povređeno. Stranka može da podnese tužbu protiv Republike Srbije za novčano obeštećenje u roku od jedne godine od dana kada je stekla pravo na pravično zadovoljenje, a visina obeštećenja može biti priznata u rasponu od 300 do 3.000 evra.

Zakon se primenjuje već dve godine ali još uvek se ne može zaključiti u kojoj meri su nova rešenja odgovorila jednom od najvećih izazova kada je u pitanju poštovanje prava na pravično suđenje.¹²⁷ Međutim, iako se prema sudskim odlukama donetim u skladu sa Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku

124 Izveštaj 2/2018, str. 213–216. Dostupno na: <https://goo.gl/jP2QKC>.

125 Član 32, st. 1 Ustava.

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

127 Tokom 2017. godine, broj presuda iz Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku se nalazio na trećem mestu po brojnosti u odnosu na

i na osnovu odluka Ustavnog suda isplaćuju naknade, država se suočava sa novim problemom budući da su pojedine naknade tolike visine da lica koja su je dobila i dalje imaju status žrtve zbog izvršene povrede prava na suđenja u razumnom roku. Tako je, recimo, Ustavni sud utvrdio kršenje prava na razumni rok, jer je postupak za isplatu ličnog dohotka trajao 11 godina i podnosilac ustavne žalbe dobio je naknadu štete od 800 evra. Nezadovoljan ovakvom odlukom podnosilac je podneo tužbu Evropskom sudu koji je zauzeo stav da podnosilac tužbe nije izgubio status žrtve ceneći dužinu trajanja postupka i dosuđeni iznos naknade štete. Evropski sud je usvojio žalbu i obavezao Republiku Srbiju da isplati na ime naknade materijalne štete iznos od 3.100 evra.¹²⁸

Budući da je Evropski sud ustanovio ovakvu praksu u sličnim predmetima u odnosu na Srbiju može se zaključiti da odredbe Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku treba primenjivati i tumačiti slično stavu Evropskog suda kako bi se na nacionalnom nivou okončali postupci zaštite povrede prava na suđenje u razumnom roku. Naime, nezadovoljne stranke podnose predstavke Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu koji utvrđuje da „status žrtve podnosioca predstavki, zavisi od toga da li je obeštećenje koje im je dosuđeno bilo odgovarajuće i dovoljno u vezi sa pravičnim zadovoljenjem predviđenim članom 41 Konvencije“.¹²⁹

3.7. Zastarevanje predmeta

Još jedan veliki problem sa kojim se već godinama suočava srpsko pravosuđe predstavlja zastarevanje predmeta. Prema podacima o radu sudova u Srbiji koji su objavljeni u šestomesečnom izveštaju Vrhovnog kasacionog suda od 1. januara 2018. do 30. juna 2018. godine zastarelo je ukupno 49.613 predmeta, od toga u prekršajnim sudovima 48.214 predmeta.

Kao razlog za zastarevanje predmeta u javnosti se navode neefikasnost vođenja postupka od strane suda i javnog tužilaštva. S druge strane, zastarevanju doprinosi i zloupotreba prava na odbranu kroz česta odlaganja suđenja, predlaganje velikog broja dokaznih predloga i neosnovanih zahteva za izuzeće sudija i tužilaca. Međutim, predstavnici struke navode da se postupci ne odugovlače namerno, već da i dalje dugo traju zbog preopterećenosti suda i tužilaštva. I dalje su aktuelne tvrdnje predstavnika Udruženja tužilaca Srbije da tužilaštvo nema dovoljno kapaciteta zbog nedovoljnog broja zamenika javnih tužilaca za vođenje istraga i nemogućnost efektivne i efikasne kontrole rada policije. Dobar primer za to su medijski

ukupan broj predstavki iz Srbije. Vidi na: https://echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2017_ENG.pdf.

128 Vidi slučaj *Milovanović protiv Srbije*, App. No. 19222/16, presuda od 19. decembra 2017. godine. Objavljeno u *Sl. glasnik RS*, 10/18.

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

propraćeni i opšte poznati slučajevi. Rušenje Savamale je slučaj gde se i danas ne znaju nalogodavci i izvršioci, a izrečena je samo kazna radniku MUP-a zbog nesa-
vesnog rada,¹³⁰ dok u slučaju ubistva Jelene Marjanović, još uvek nema optužnice
protiv osumnjičenog lica.¹³¹

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

3.8. Pretpostavka nevinosti i druge garancije optuženima za krivična dela

U pravu Srbije postoje tri vrste kažnjivih dela – krivična dela, prekršaji i pri-
vredni prestupi. Ustavom je predviđeno da sva prava koja ima okrivljeni za krivično
delo ima i fizičko lice protiv koga se vodi postupak za neko drugo kažnjivo delo (čl.
33, st. 8). Kada je reč o pravima koje član 6 EKLJP garantuje optuženima za krivično
delo – pretpostavka nevinosti, pravo na obaveštenje o optužbi, bez odlaganja i na je-
ziku koji optuženi razume, pravo na besplatnu pomoć prevodioca ukoliko optuženi
ne govori ili ne razume jezik koji se upotrebljava u sudu, pravo na odbranu i pravo
na branioca, pravo na ispitivanje svedoka odbrane pod istim uslovima kao i svedoka
optužbe – odredbe Ustava i drugih relevantnih zakona u skladu su s međunarodnim
standardima. Problemi i kršenja ovih procesnih garancija javljaju se u praksi.

Ustav u članu 34, st. 3 i ZKP u članu 3, st. 1 i 2 garantuju da će se svako sma-
trati 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 lič-
nosti i druga lica.

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

130 Vidi više *Izveštaj 2017*, II.12.4 i tekst na *NI*, dostupno na: <http://rs.n1info.com/a390484/Vesti/Slucaj-Savamala-Pet-meseci-uslovno-sefu-smene-u-policiji.html>.

131 Vidi više na: <https://www.blic.rs/vesti/hronika/ubistvo-jelene-marjanovic-apelacioni-sud-ponistio-optuznicu-protiv-zorana-marjanovica/6tl2qvw> ili <https://www.blic.rs/vesti/hronika/obrtsta-ce-biti-sa-optuznicom-protiv-zorana-marjanovica/e1z2r7m>.

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 medijima¹³² (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 sankcionisano¹³³ tako što je propisano da će se odgovorni urednik medija kazniti novčanom kaznom u rasponu od 50.000 do 150.000 dinara. Kao jedna od aktivnosti predviđenih AP za Poglavlje 23 predviđeno je efikasnije procesuiranje prekršaja po zahtevu ministarstva zaduženog za medije i informisanje, kao i vođenje preciznih statistika o ovoj vrsti postupaka od strane Vrhovnog kasacionog suda.¹³⁴

Prema podacima iz Izveštaja 2/2018 o sprovođenju AP za Poglavlje 23 zbog prekršaja iz člana 73 Zakona o javnom informisanju i medijima, od 1. januara 2018. godine do 15. juna 2018. godine, prekršajni sudovi u Republici Srbiji i Prekršajni apelacioni sud, nisu imali pokrenute, ni okončane postupke.

U cilju usvajanja evropskih standarda i unutrašnjih normi vezanih za poštovanje sudskih odluka i izveštavanje o sudskim postupcima, Akcionim planom za Poglavlje 23 je predviđeno organizovanje različitih radionica za novinare. Iako se u Izveštaju 2/2018 o sprovođenju AP za Poglavlje 23 navodi da se ova aktivnost uspešno realizuje, mora se primetiti da nije bilo nikakvih promena od juna 2017. godine, a o novinarskom kršenju pretpostavke nevinosti se polemisalo i tokom 2018. godine. Tako je na primer nakon izjave Verana Matića o sudskom postupku koji se vodi povodom ubistva novinara Slavka Čuruvije, reagovalo Društvo sudija navodeći da to povređuje pretpostavku nevinosti i protivpravno utiče na sud.¹³⁵ Predsednik Advokatske komore Beograda je čak tada podneo inicijativu da kršenje pretpostavke nevinosti bude krivično delo sa kaznom od tri godine zatvora i novčanom kaznom.¹³⁶

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 23.¹³⁷ U julu 2017. godine usvojen je Kodeks ponašanja za narodne poslanike.¹³⁸ Međutim, iako se ovim kodeksima takvo postupanje zabranjuje, javnost

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

133 Član 140 Zakona o javnom informisanju.

134 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 47.

135 Dostupno na: <https://goo.gl/hz7MMk>.

136 Dostupno na: <http://www.novimagazin.rs/vesti/burna-rasprava-o-novinarstvu-i-pitanju-krse-nja-pretpostavke-nevinosti>.

137 Vidi više *Izveštaj 2016*, I.4.9.

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

je i tokom 2018. godine bila svedok čestih izjava, radnji i postupaka narodnih poslanika i članova Vlade kojima se povređuje pravo na pretpostavku nevinosti. Imajući u vidu da ni jednim ni drugim kodeksom nisu predviđene nikakve sankcije u slučaju nepoštovanja propisanih prava i dužnosti, brojna kršenja njihovih odredbi ostaju bez posledica. Ovim povodom je Društvo sudija reagovalo više puta tokom godine. Tako su, na primer, zahtevali reakciju VSS povodom istupanja predstavnika odbora Srpske napredne stranke na konferenciji za novinare u Šapcu, maja 2018. godine,¹³⁹ kao i povodom izjave gradonačelnika Valjeva da je pojedine sudije „nužno ukloniti iz pravosudnog sistema jer su pripadnici određene političke orijentacije“.¹⁴⁰ Društvo sudija je naglasilo da je neophodno da se prestane sa ovakvim vidom pritiska, čime bi se stvorili uslovi da svaki građanin Srbije, kada se nađe pred sudom ostvari pravovremenu i pravičnu sudsku zaštitu, što je jedino moguće ako je sudija nezavisan i nepristrasan.

3.9. Sistem e-pravosuđa

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

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine¹⁴¹ 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. Tokom 2018. godine radilo se na digitalizaciji sudskih sistema kako bi se umrežavali, kako bi se olakšalo poslovanje i skratila dužina trajanja postupaka.¹⁴²

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.

Program za ponderisanje predmeta koji obezbeđuje stepenovanje u uvođenju sistema ponderisanja, kao jednog od kriterijuma njihove raspodele nije donet ni u 2018. godini, zbog čega nije ispunjen niz drugih aktivnosti iz AP za Poglavlje 23.¹⁴³ Ova aktivnost je bila predviđena da se realizuje u drugoj polovini 2016. godine, a poslednji sastanak radne grupe za „Vrednovanje predmeta po težini“ održan je 27. septembra 2017. godine. Jedna od aktivnosti predviđena Akcionim planom radi po-

139 Dostupno na: <http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/saopstenja-za-javnost/402-2018-06-05-09-09-24.html>.

140 Dostupno na: <https://goo.gl/yCc3p8>.

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

142 Vidi više na: <https://goo.gl/S3UMeo>.

143 Izveštaj 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana 23, str. 81.

stizanja 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. Izmena Zakona o sudijama u delu koji se odnosi na raspodelu predmeta slučajem, a u cilju sprovođenja Programa za ponderisanje predmeta, takođe nije realizovana.

4. Pravo na privatnost i tajnost prepiske

4.1. Normativni okvir

Evropska konvencija i PGP garantuju pravo na privatnost koje uključuje zaštitu porodičnog života, doma i prepiske. PGP garantuje i pravo na zaštitu časti i ugleda što nije izričito navedeno u EKLJP, ali je Evropski sud u svojim presudama tumačio pojam zaštite privatnosti tako da uključuje pravo na zaštitu časti i ugleda.¹⁴⁴ Prema praksi Evropskog suda, privatnost, između ostalog, obuhvata i fizički i moralni integritet, seksualnu opredeljenost,¹⁴⁵ odnose s drugim ljudima, uključujući i poslovne i profesionalne odnose.¹⁴⁶ Evropski sud prihvata široko tumačenje koncepta privatnosti i smatra da se sadržina ovog prava ne može unapred taksativno odrediti.¹⁴⁷

Srbiju takođe obavezuje i Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka,¹⁴⁸ 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,¹⁴⁹ 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

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

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

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

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

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

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

sud Srbije smatra da ovo pravo predstavlja sastavni deo ustavnog prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti,¹⁵⁰ 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 se propisuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom i izričito propisuje da je zabranjena i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. Svako, prema Ustavu, ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe (čl. 42).

Krivičnim zakonikom, članovima od 139 do 146 predviđena su dela kojima se sankcionišu povrede prava na privatnost i to: narušavanje nepovredivosti stana, protivzakonito pretresanje, neovlašćeno otkrivanje tajne, povreda tajnosti pisama i drugih pošiljki, neovlašćeno prisluškivanje i snimanje, fotografisanje, neovlašćeno objavljivanje tuđih spisa, portreta ili snimaka, neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka. Krivični zakonik kažnjava iznošenje i prenošenje porodičnih prilika nekog lica koje mogu naškoditi njegovoj časti i ugledu (čl. 172).

4.2. Tajnost prepiske – normativni okvir

Ustav Republike Srbije u članu 41 garantuje pravo na tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja, a odstupanja su dozvoljena na osnovu odluke suda i ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. Mešanje države u tajnost prepiske i druge vidove komuniciranja može biti samo privremeno. Na žalost, ustavna odredba ne predviđa da mere kojima se zadire u tajnost komuniciranja moraju biti neophodne u demokratskom društvu. Ipak, Ustavni sud, pozivajući se u svojoj odluci¹⁵¹ na član 8 EKLJP, kao i na praksu ESLJP uvodi ovaj standard u naš pravni sistem.

Rešenja sadržana u zakonima¹⁵² kojima je regulisana oblast praćenja komunikacija, prethodnih godina bila su predmet brojnih polemika. Tokom poslednjih godina Ustavni sud je proglasio neustavnim odredbe Zakona o Vojnobezbednosnoj

150 Odluka Ustavnog suda UŽ–3238/11, str. 9.

151 IUŽ 1245/10.

152 Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji (*Sl. glasnik RS*, 88/09 i 55/12 – odluka US); Zakon o elektronskim komunikacijama (*Sl. glasnik RS*, 44/10); Zakon o krivičnom postupku (*Sl. glasnik RS*, 72/11 i 101/11) i Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji (*Sl. glasnik RS*, 42/02 i 111/09).

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.¹⁵³ Pored toga, Narodna skupština je samoinicijativno uskladila odredbe Zakonika o krivičnom postupku sa Ustavom i ne čekajući da Ustavni sud donese sud o njihovoj ustavnosti.

Pitanjem zaštite prava na privatnost bavili su se i organi Evropske unije. Naime, posle serije terorističkih napada u Londonu i Madridu, Evropska unija je 2006. godine usvojila Direktivu o zadržanim podacima 2006/24/EC,¹⁵⁴ koja je između ostalog propisivala obavezu operatora da zadržavaju podatke o komunikaciji korisnika, što je državnim organima omogućavalo da u svakom trenutku pristupe podacima svih korisnika elektronskih komunikacija. U aprilu 2014. godine Evropski sud pravde je proglasio EU Direktivu 24/2006 nevažećom i stao na stanovište da zadržavanje podataka o komunikaciji po ovoj direktivi predstavlja nesrazmerno zadiranje u pravo na privatnost i tajnost komunikacije.¹⁵⁵

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

Iako je Vlada usvojila Predlog zakona o elektronskim komunikacijama oktobra 2017. godine, on do kraja 2018. godine nije ušao u skupštinsku proceduru. Prema navodima predstavnik Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija zakon bi trebao da bude usvojen tokom jeseni 2018. godine.¹⁵⁶ Poslednja verzija Nacrta zakona o elektronskim komunikacijama nalazi se na sajtu Ministarstva uz obaveštenje da je usaglašen posle javne rasprave održane krajem 2016. godine.¹⁵⁷ Nacrt zakona predviđa brojna rešenja koja će naše zakonodavstvo uskladiti sa regulatornim okvirom Evropske unije za elektronske komunikacije i koja za cilj imaju razvoj tržišta elektronskih komunikacija, kao što su neutralnost u pogledu korišćenja radio-frekvencija u pogledu tehnologije i usluge, zajedničko korišćenje i iznajmljivanje radio-frekvencijskog spektra, prekogranični prenos podataka, digitalizaciju korisničkih ugovora, usluga prenosivosti broja za jedan radni dan i dr.

Međutim, iako Nacrt u velikoj meri usklađuje rešenja sa komunitarnim pravom neophodno je osvrnuti se na određena pitanja koja su u direktnoj vezi s pravom na privatnost. Naime, Nacrt zakona izostavlja uređivanje pitanja zadržavanja

153 Vidi *Izveštaj 2014*, II.6.4.

154 Dostupno na: <https://goo.gl/bTtRHc>.

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

156 „Srbija na jesen dobija novi zakon o elektronskim komunikacijama“, *Nova ekonomija*, 31. avgust. Dostupno na: <https://novaekonomija.rs/vesti/vesti-iz-zemlje/srbija-na-jesen-dobija-novi-zakon-o-elektronskim-komunikacijama>.

157 Nacrt zakona o elektronskim komunikacijama, dostupan na: <https://goo.gl/ff6KjV>.

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

Rok u kome će biti usvojen ovaj zakon nije određen, što znači da će i nakon stupanja na snagu novog zakona o elektronskim komunikacijama važiti sporne odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama kao i Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama.¹⁵⁸ Takođe, imajući u vidu dosadašnju praksu i intencije predlagača zakona, postoji opravdana zabrinutost da će zakon koji bude uređivao presretanje elektronske komunikacije i zadržavanje podataka o ostvarenoj komunikaciji predviđeti slična rešenja ili čak rešenja koja će i umanjiti postojeći nivo garantovanih prava i dati ovlašćenja državnim organima za još veće zadiranje u privatnost građana.

U skladu sa članom 8 i članom 38 Zakona o elektronskim komunikacijama Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge donela je u julu Pravilnik o opštim uslovima za obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija po režimu opšteg ovlašćenja.¹⁵⁹ Pravilnikom se bliže propisuju opšti uslovi za obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija i određuju uslovi koji važe za obavljanje svih ili pojedinih delatnosti elektronskih komunikacija po režimu opšteg ovlašćenja, i propisuje oblik obrasca obaveštenja o obavljanju delatnosti elektronskih komunikacija. Kada je u pitanju zaštita privatnosti i tajnosti prepiske, Pravilnik ne donosi ništa novo. Članovi 33 i 36, u suštini ili preuzimaju zakonske odredbe ili upućuju na njih.

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

159 *Sl. glasnik RS*, 58/18.

4.4. Porodični život i porodica

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava porodični život se shvata u smislu faktičkog postojanja bliskih ličnih veza.¹⁶⁰ Ovo obuhvata niz odnosa, kao što su brak, deca, odnosi između roditelja i dece¹⁶¹ i nevenčanih parova koji žive sa svojom decom.¹⁶² Čak i sama mogućnost zasnivanja porodičnog života može biti dovoljna da privuče zaštitu odredbe člana 8.¹⁶³ Drugi odnosi za koje je utvrđeno da spadaju pod član 8 obuhvataju odnose sestara i braće, ujaka/tetke i sestrčina/bratičina,¹⁶⁴ roditelja i usvojene dece i baba i deda sa svojim unucima.¹⁶⁵ Štaviše, porodični odnos može postojati i u slučajevima kada nema nikakve krvne povezanosti i tada u obzir treba uzeti druga merila kao što su postojanje stvarnog porodičnog života, dovoljno jake lične veze, i dužina trajanja odnosa.¹⁶⁶

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.¹⁶⁷ U ovakvim slučajevima prisutan je i problem priznavanja roditeljskih prava osobe koja je promenila pol.

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

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

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

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

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

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

166 *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.

167 Odluka Ustavnog suda UŽ – 3238/2011.

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 zakona¹⁶⁸ 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 srođnicima 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).

Rad na Nacrtu građanskog zakonika ušao je u 12. godinu. Kada su u pitanju prava koja spadaju u materiju porodičnog prava najviše rasprave su izazvale odredbe koje se odnose na pitanja definicije braka i surogat materinstva. Naime, Nacrt¹⁶⁹ predviđa tradicionalnu definiciju braka ali takođe sugeriše da je neophodno svestrano sagledati mogućnosti regulisanja istopolnih zajednica koje bi bile uređene posebnim zakonom. Nacrt definiše i materinstvo u slučaju rađanja za drugog i predviđa vidove rađanja za drugog, definiše elemente ugovora o rađanju za drugog, ko ne može zaključivati ovakav ugovor, prekid trudnoće surogat majke itd. Ipak u Nacrtu je naznačena napomena da su predložena rešenja formulisana kao ilustracija mogućih zakonskih rešenja ako se, nakon javne rasprave, uz posebno učešće i izjašnjavanje specijalizovanih stručnjaka iz različitih oblasti i profesija, prihvati mogućnost začeca uz biomedicinsku pomoć, a posebno rađanje za drugog, koje se može regulisati posebnim zakonom.

U avgustu 2018. godine Evropski sud za ljudska prava doneo je odluku u slučaju *Grujić protiv Srbije*.¹⁷⁰ Podnosilac predstavke tvrdio je da organi Republike Srbije nisu primenili domaće propise i odgovarajuće mere kako bi mu omogućili kontakt sa decom nad kojom je starateljstvo imala majka. Naime, odlukom Opštinskog suda u Staroj Pazovi od 27. decembra 2005. godine naloženo je izvršenje privremene mere kojom je bilo predviđeno da podnosilac predstavke ima pravo da provodi vreme sa svojom decom svakog drugog vikenda i u prvoj polovini letnjih i zimskih odmora. Konstatovano je da je bilo 14 pokušaja izvršenja privremene mere, jedanput čak i uz prisustvo policije, održana su dva ročišta na kojima su bila prisutna oba deteta i redovno su tražena mišljenja Centra za socijalni rad. Nakon okončanog krivičnog postupka majci je zbog neizvršenja privremene mere izrečena i krivična sankcija.

168 Sl. glasnik RS, 18/05 i 72/11.

169 Nacrt građanskog zakonika dostupan je na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/NACRT.pdf>.

170 *Grujić protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 203/07 (2018).

Odlučujući o osnovanosti predstavke Sud je najpre konstatovao da je zaštita pojedinca od arbitrarnih postupaka nosilaca vlasti suština člana 8 i da postoje i nje-ne pozitivne obaveze kako bi se obezbedilo poštovanje porodičnog života. Dalje, sud dodaje da je neophodno postići ravnotežu između interesa pojedinca i zajednice kao celine i da u ovoj proceni države imaju određenu slobodu. Sud ističe da u slučajevima sporova roditelja oko dece on ne može zameniti nadležne domaće organe ali da može da ispita odluke tih organa u realizaciji slobodne procene. Ne postoji apsolutna obaveza državnih organa da se posle razvoda omogući roditelju koji nije staratelj kontakt sa decom. Ovaj kontakt može zahtevati preduzimanje pripremnih mera, a njihova priroda i obim zavise od okolnosti svakog slučaja. Takođe, bitan činilac jeste razumevanje i saradnja svih zainteresovanih strana. Iako vlasti moraju da učine sve kako bi omogućile takvu saradnju, svaka obaveza primene prinude mora biti ograničena jer se u obzir moraju uzeti prava i slobode svih zainteresovanih, a posebno najbolji interes deteta i njegovih prava. Kada postoji mogućnost da kontakt roditelja sa detetom ugrožava ove interese ili zadire u njegova prava, na vlastima leži obaveza da ostvare ravnotežu među njima. Odlučujuća činjenica je da li su vlasti, uzimajući u obzir sve specifične okolnosti konkretnog slučaja, preduzeli sve neophodne korake kako bi omogućile kontak roditelja i dece.

U razmatranju da li neizvršavanje određenog načina održavanja ličnih odnosa koje je odredio domaći sud predstavlja kršenje prava na porodični život podnosioca predstavke Sud je morao uspostaviti ravnotežu između različitih interesa, odnosno interesa dece podnosioca predstavke i njihove majke, samog podnosioca predstavke i opšteg interesa za osiguranje poštovanja vladavine prava. Prema stavu Suda, nedostatak saradnje između roditelja koji su razdvojeni nije okolnost koja sama po sebi može osloboditi vlasti od svojih pozitivnih obaveza prema članu 8 Konvencije. Navedeni član Konvencije nalaže vlastima da preduzmu mere koje bi pomirile suprotstavljene interese stranaka, imajući u vidu najvažnije interese deteta. Na kraju, najbolji interes deteta mora biti najpre razmatran i može, zavisno od njihove prirode i ozbiljnosti, da preovlada nad interesima roditelja.

Sud je odlučio da u konkretnom slučaju nije povređen član 8 Konvencije, obrazlažući svoju odluku da su, uprkos jednom periodu u kome su vlasti bile neaktivne, domaći organi postupali temeljno.

Republika Srbija ni u 2018. godini nije izvršila presudu *Zorica Jovanović protiv Srbije* u delu koji se odnosi na formiranje mehanizma za utvrđivanje činjenica o položaju novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima u Republici Srbiji. U junu 2018. godine¹⁷¹ Komitet ministara Saveta Evrope je prilikom revizije izvršenja presude zaključio da Srbija još uvek nije uspostavila mehanizam za pružanje pojedinačnih obeštećenja svim roditeljima nestalih beba, i pozvao je vlasti da do 1. oktobra 2018. godine dostave informacije o preduzetim merama za usvajanje nacrtu zakona u cilju uvođenja spomenutih mehanizama.

171 Dostupno na: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-7011>.

Do 1. oktobra Srbija nije podnela izveštaj Savetu Evrope niti se predlog zakona našao na dnevnom redu Narodne skupštine.¹⁷² S druge strane, aktuelni Nacrt zakona ima ozbiljne manjkavosti zbog čega se i dovodi u pitanje da li će postojati delotvoran mehanizam zaštite ukoliko on bude usvojen u ovom obliku. Naime, u Nacrtu zakona o utvrđenju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Republici Srbiji¹⁷³ navedeno je da je cilj donošenja zakona utvrđivanje činjenica pogodnih da se utvrdi istina o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta na osnovu dokaza koji se izvedu i podataka koji se prikupe u sudskom postupku državnih i drugih organa, roditelja i drugih lica. Ipak, imajući u vidu da se postupak pokreće predlogom uz koji je predlagač dužan da predloži dokaze na kojima zasniva činjenice koje je izneo, a da pritom zakon ne predviđa nijednim članom obavezu države da sprovede istragu, postavlja se pitanje iskrene namere države da se slučajevi nestalih beba zaista rasvetle.

U februaru 2018. godine, Osnovni sud u Kikindi doneo je presudu br. 2 P. 490/17 u slučaju „nestale bebe“ i utvrdio nakanadu štete ocu koji je pokrenuo parnični postupak u iznosu od 10.000 evra.¹⁷⁴ U obrazloženju presude navodi se da je Republika Srbija odgovorna jer su nadležni državni organi, Ministarstva unutrašnjih poslova i nadležno javno tužilaštvo, bili dužni da ispituju i utvrde sve nerazjašnjene okolnosti zbog kojih je na vreme rođeno dete upućeno u Zavod za prevremeno rođenu decu, bez majke, kao i navodne smrti deteta i nemogućnost roditelja da telo deteta peuzmu i sahrane. Dalje se ističe da je tužiocu kao roditelju uskraćeno uživanje u porodičnom životu sa svojim detetom, da on zbog toga trpi duševni bol jer nema saznanja šta se zapravo dogodilo i da nema bilo kakvu satisfakciju koja bi taj bol mogla da ublaži. Zatim je istaknuto da, iako je presudom *Jovanović protiv Srbije* državi naloženo da uspostavi mehanizam za obezbeđenje pojedinačnog obeštećenja u istim ili sličnim situacijama, Sud smatra da tužilac nije dužan da i dalje čeka na donošenje takvog zakona i da stoga usvaja njegov tužbeni zahtev. Interesantno je da je Srbija obavestila Savet Evrope o ovoj presudi kao primeru dobre prakse da presuda Evropskog suda za ljudska prava utiče na rešavanje konkretnih slučajeva.¹⁷⁵ Ipak, s druge strane Javno pravobranilaštvo je na ovu presudu uložilo žalbu, doduše neblagovremeno zbog čega je Apelacioni sud u Novom Sadu rešenjem Gž. 1234/18 odbacio, pa je upitno koji je stav države po ovom pitanju.

172 „Rok za izveštaj istekao, Srbija još čuti o nestalim bebama“, *NI*, 2. oktobar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a424761/Vesti/Rok-za-izvestaj-istekao-Srbija-jos-cuti-o-nestelim-bebama.html>.

173 Nacrt dostupan na internet stranici Ministarstva pravde: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>.

174 „Prva odšteta u Srbiji za nestalu bebu“, *Politika*, 11. mart. Dostupno na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/400296/Prva-odsteta-u-Srbiji-za-nestalu-bebu>.

175 Dostupno na: <https://goo.gl/yLWD58>.

5. Zaštita podataka o ličnosti

5.1. Normativni okvir

Ustav Republike Srbije, u članu 42 garantuje zaštitu podataka o ličnosti i propisuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom. Takođe, zabranjena je i kažnjiva upotreba ovih podataka izvan svrhe za koju su prikupljeni, osim kada je to potrebno za vođenje krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti i to na način predviđen zakonom. Svakome se jemči pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom i pravo na sudsku zaštitu zbog zloupotrebe ovlašćenja.

Međutim, zabrinjava činjenica da, sa izuzetkom Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik),¹⁷⁶ država ne reaguje adekvatno na brojne povrede ovog prava i da ono često ostaje nezaštićeno.

5.2. Novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđena je izrada novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa Modelom zakona sačinjenog od strane Poverenika za zaštitu informacija od javnog značaja i podataka o ličnosti i donošenje podzakonskih akata u vezi sa primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Predviđene su i aktivnosti na jačanju kadrovskih kapaciteta Poverenika u skladu sa postojećim pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta i sprovođenje analize potreba za jačanjem kadrovskih kapaciteta Poverenika u vezi sa novim nadležnostima.

Iako je Akcionim planom za Poglavlje 23 inicijalno bilo predviđeno da novi zakon o zaštiti podataka o ličnosti bude usvojen u četvrtom kvartalu 2015. godine, ovaj rok je probijen za čak 3 godine. Evropska komisija je uputila Ministarstvu pravde mišljenje na Nacrt zakona ali ministarstvo mesecima nije javno objavljivalo sadržinu tog mišljenja, što je u suprotnosti sa pravima javnosti i građana Srbije.¹⁷⁷ Ministarstvo je objavilo na svom internet sajtu samo informaciju da Nacrt predstavlja „tekst koji je usaglašen sa komentrima Evropske komisije i Eurojust-a“ i navelo da mišljenje EK ne čini jedan dokument, nego da se radi o zvaničnoj elektronskoj prepisci, te da su primedbe koje su imali razmotrene, a zatim izvršene korekcije u osnovnom tekstu. Ipak, preko zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, nevladina organizacija Partneri za demokratske promene dobila je ovaj dokument

176 O radu Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti vidi više u odeljku III.3.

177 Vidi više: <https://goo.gl/QkjoAc>.

od Ministarstva za evropske integracije.¹⁷⁸ Međutim, i poslednja (treća po redu) verzija Nacrta zakona, koji je Vlada Srbije usvojila u septembru, nije usaglašena sa predlozima i komentarima koje je iznela EK, odnosno nisu uvažene suštinske zamere u vezi sa načinom na koji je koncipiran Nacrt zakona.

Narodna skupština je konačno 9. novembra 2018. usvojila novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.¹⁷⁹ U obrazloženju su navedena dva ključna razloga za njegovo donošenje. Prvo, postojeći pravni okvir zaštite podataka o ličnosti ne može adekvatno da obezbedi nesmetano ostvarivanje ovog prava u svim oblastima, dok sa druge strane Srbija kao kandidat za članstvo ima međunarodnu obavezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravom Evropske unije.

Kao glavne nedostatke prethodnog zakona predlagač je naveo neadekvatno uređen postupak ostvarivanja prava na zaštitu ličnih podataka i postupka iznošenja podataka o ličnosti iz Republike Srbije, nepotpuno uređenje odgovornosti u slučaju kršenja prava kao i u slučaju neispunjavanja zakonskih obaveza i neadekvatno uređenje bezbednosti podataka. Zakon uređuje opšti režim obrade podataka o ličnosti kao što su načela, prava lica na koje se podaci odnose, njihova zaštita i ograničenja, obaveze rukovalaca i obrađivača, prenos podataka u druge države i međunarodne organizacije, status Poverenika, pravna sredstva zaštite, odgovornost i sankcije.

Generalni utisak je da Zakon u najvećoj meri doslovno preuzima odredbe Opšte uredbe o zaštiti pojedinca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka (Opšta uredba o zaštiti podataka o ličnosti ili GDPR),¹⁸⁰ koja je stupila na snagu u maju 2018. godine i Direktivu o zaštiti pojedinaca u odnosu na obradu podataka o ličnosti od strane nadležnih tela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih dela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka (EU direktiva).¹⁸¹ Pisci Zakona nisu vodili računa o specifičnostima našeg pravnog sistema i konteksta u kojem se ovakve odredbe imaju primenjivati. Takođe, zakonska materija je koncipirana i izložena na način koji je teško razumljiv i pravicima, sa velikim brojem predugačkih, „nezgrapnih“ i upućujućih odredaba Zakona, što je suprotno jednom od osnovnih načela vladavine prava, da pravna norma mora biti jasna i precizna u izrazu kako bi se moglo očekivati da adresati svoje ponašanje upodobe zakonskoj odredbi.

Imajući u vidu obimnost ovog zakona i velike novine koje on donosi neophodno je ukazati na glavne zamerke i pojedina rešenja koja u praksi mogu da stvaraju probleme u razumevanju obaveza koje su predviđene za rukovaoce podacima, ali i u radu Poverenika u postupku nadzora. Naime, cilj zakona je da uredi opšti režim obrade podataka o ličnosti u skladu sa regulativom Evropske unije u ovoj oblasti i u

178 „Mišljenje EK o Nacrtu zakona o zaštiti podataka o ličnosti – dokument za koji je Ministarstvo mesecima tvrdilo da ne postoji“, *Insajder*, 15. avgust. Dostupno na: <https://goo.gl/z3jRZN>.

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

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

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

svojoj osnovi on predstavlja prevod Opšte uredbe EU o zaštiti podataka o ličnosti. Namera zakonodavca je bila da zakon obuhvati i rešenja propisana EU direktivom koja uređuje obradu podataka o ličnosti od strane nadležnih organa u vezi sa krivičnim postupcima i pretnjama nacionalnoj bezbednosti.

Međutim, treba imati u vidu da su odredbe i EU direktive i Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti prilagođene odnosu nadležnosti EU i država članica u oblasti unutrašnjih poslova i bezbednosti, te da njihovo puko kopiranje u naš pravni sistem neće proizvesti isti efekat. Tako je, na primer, u članu 1, st. 2 predviđeno da se „ovim zakonom posebno uređuje zaštita fizičkih lica u vezi sa obradom podataka o ličnosti koju vrše nadležni organi u cilju sprečavanja, istrage i otkrivanja krivičnih dela, gonjenja učinilaca krivičnih dela, izvršenja krivičnih sankcija, uključujući sprečavanje i zaštitu od pretnji javnoj i nacionalnoj bezbednosti kao i slobodan protok takvih informacija“, iako se najčešće ovaj vid obrade podataka u odnosu na opšti režim obrade posebno reguliše i u velikom broju slučajeva izuzima od opštih pravila.

Iako je jedan od glavnih ciljeva Opšte uredbe EU, na osnovu koje je zakon pisan, da građani povrate kontrolu nad svojim podacima te da im se omoguće jasna pravila i procedure za ostvarivanje njihovih prava, upravo je deo zakona koji reguliše prava građana najviše prožet izuzecima i ograničenjima prava u vezi sa posebnim vidom obrade. S druge strane, ovakav način regulisanja predstavlja problem i za sve druge rukovaoce/obveznike zakona (uključujući i privredu, ustanove zdravstvene i socijalne zaštite, obrazovanja, itd), jer razumevanje njihovih obaveza čini znatno težim. Dodatno, zakonom nije precizirano na koje pojedinačne organe se odnose ove odredbe čime je, uz već postojeću nerazumljivost teksta, ostavljeno mnogo otvorenih i nejasnih pitanja. Na primer, zakon predviđa mogućnost da, ukoliko rok čuvanja podataka koje obrađuju nadležni organi nije predviđen zakonom, sam organ propiše ovaj rok. Imajući u vidu dosadašnju praksu kojom su podaci uglavnom čuvani bez jasno definisanih rokova, ili pak u rokovima nezakonito ustanovljenim podzakonskim aktima, može se pretpostaviti da će se ovakva praksa nastaviti. Na ove probleme organizacije civilnog društva su upozorile Ministarstvo pravde tokom javne rasprave, međutim Ministarstvo nije izmenilo ova rešenja.¹⁸²

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

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

I sama Opšta uredba o zaštiti podataka u članu 23 ističe da se ograničenja prava mogu vršiti samo na osnovu zakonodavnih mera. S obzirom da je garancija zakonskog propisivanja ograničenja izostavljena tek u tekstu Predloga zakona koji je upućen u Narodnu skupštinu, Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti mogao je da apeluje samo na narodne poslanike da bi usvajanje ovakvog zakona bilo neustavno, da bi u velikoj meri uticalo na pravnu sigurnost i vladavinu prava.¹⁸³ Međutim, u konačnoj verziji usvojenog zakona ovo rešenje je ostalo, što praktično uvodi mogućnost da državni organi ili privatne kompanije koji rukuju ličnim podacima građana mogu bez izričitog zakonskog ovlašćenja i po sopstvenom nahođenju da ograniče prava građana. O ovoj opasnosti javnost su upozorile i nevladine organizacije.¹⁸⁴

Neophodno je osvrnuti se i na odredbe kojima su određeni mehanizmi zaštite prava iz ovog zakona. Kako je Poverenik u mišljenju na Nacrt zakona primetio nije se vodilo računa o pravilu *ne bis in idem* i na taj način je u pitanje dovedena pravna sigurnost.¹⁸⁵ Naime, članom 78 predviđeno je da Poverenik postupa po pritužbama na koje se podaci odnose, utvrđuje da li je došlo do povrede ovog zakona i obaveštava podnosioca pritužbe o toku i rezultatima postupka koji vodi u skladu sa članom 82 ovog zakona a koji predviđa pravo na pritužbu Povereniku.

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

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

183 Pismo Poverenika upućeno Narodnoj skupštini 22. oktobra 2018. godine. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/pismaorganima/pismoposlanici-maZZPLCL40.pdf>.

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

185 Mišljenje Poverenika je dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/misljenja2018/Nacrt_ZZPL-MPravde.pdf.

Konačno, u odnosu na samu ličnost Poverenika predviđaju se izuzetno rigidna ograničenja, kakva u našem pravnom poretku nisu predviđena ni za jednog nosioca javne funkcije. Tako bi, između ostalog, Povereniku bilo zabranjeno da bude član bilo koje vrste udruženja, što je direktno suprotno članu 55 Ustava Republike Srbije. Zabrana političkog delovanja, pri čemu se ne misli na članstvo u političkoj stranci, preširoko je postavljena i samim tim podložna zloupotrebi u cilju uticaja na nezavisan rad institucije Poverenika.

Iako su i Poverenik i nevladine organizacije prethodnih godina ukazivale na neophodnost uređivanja video nadzora kao načina obrade podataka o ličnosti, što je posebno istaknuto i u mišljenju Poverenika na Nacrt zakona, novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti je ovo pitanje izostavio. Predlagač zakona je u obrazloženju kao argument za ovakvo rešenje naveo da je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti sistemski zakon i da treba da sadrži odredbe opšteg karaktera a da posebni zakoni koji u nekom delu sadrže odredbe o obradi ličnih podataka treba da sadrže posebne odredbe koje su u skladu sa opštim. Navedeno je takođe da odredbe o video nadzoru treba da budu zakonska materija ali im nije mesto u Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti jer ako bi se ovakve odredbe našle u ovom zakonu bilo bi neophodno obaviti konsultacije sa drugim organima koji se bave specifičnim pitanjima (video nadzor službenih prostorija, stambenih zgrada i sl.), a trebalo bi i dopuniti i upotpuniti tu materiju u odnosu na odredbe koje bi bile predložene (npr. evidencija o nadzoru bi morala biti detaljno uređena nacrtom zakona, način njenog vođenja, pristupa i slično). Kao još jedan razlog protiv uređivanja video nadzora ovim zakonom navodi se i da bi se u tom slučaju sigurno otvorilo pitanje dopune posebnih slučajeva obrade i u mnogim drugim oblastima, kao što su radni odnosi, zdravstvo, evidencije vezane za prosvetu i slično, što ne može da se uredi samo Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Na kraju se dodaje i da dokumenti Evropske unije ne sadrže ovakve odredbe i da one prevazilaze obim zakona.

Najpre treba istaći da to što Uredba o zaštiti podataka o ličnosti ne uređuje video nadzor ne može predstavljati validan argument. U pitanju je propis koji prvenstveno ima zadatak da uredi pitanje zaštite prava građana Srbije koje je poslednjih godina veoma ugroženo – pravo na zaštitu ličnih podataka, i da upravo to treba da bude prvorazredni cilj zakonodavca. Takođe uporedno pravna rešenja pokazuju da ne postoji prepreka da nešto bude zakonska materija iako nije regulisano Uredbom, pa tako Zakon o zaštiti podataka o ličnosti koji je u Nemačkoj usvojen po donošenju Uredbe sadrži odredbe o video nadzoru. Dalje, ne predstavlja snažan argument protiv uređenja video nadzora ovim zakonom da je neophodno obaviti konsultacije sa organima koji se bave specifičnim pitanjima da bi se ove odredbe preuzele u zakon. Uz ogradu da je predlagač možda ostao nedorečen u obrazloženju, naravno da je bilo neophodno obaviti ovakve konsultacije jer kad je u pitanju zakonsko uređivanje određene materije razgovori sa svim relevantnim akterima su nužni zbog čega se njihov izostanak ne može koristiti kao izgovor. I na kraju, unošenjem odredaba o video nadzoru u zakon na način kako je to predviđeno Modelom zakona¹⁸⁶ koji je sačinio

186 Model zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji je sačinio Poverenik dostupan je na: <https://www.poverenik.rs/sr/модел-закона-о-заштити-података-о-личности>.

Poverenik ovo pitanje bi se uredilo na opšti način i ne bi bilo potrebe za izmenama u brojnim sektorskim zakonima.

Potrebno je skrenuti pažnju i na članove 99 i 100 koji propisuju da se podzakonski akti predviđeni ovim zakonom moraju doneti u roku od devet meseci od dana stupanja na snagu, dok je ostavljen rok do kraja 2020. godine za usklađivanje odredaba drugih zakona sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Imajući u vidu da je, ne samo u ovoj oblasti, nedonošenje ili drastično kašnjenje sa donošenjem podzakonskih akata postalo pravilo koje stoji kao prepreka punom ostvarivanju prava, opravdano je izraziti zabrinutost posebno imajući u vidu kompleksnost i inovativnost rešenja ovog zakona. S druge strane, ni rok koji je ostavljen za usklađivanje drugih zakona sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti ne čini se realnim ako imamo u vidu da je prethodni Zakon o zaštiti podataka o ličnosti donet 2008. godine i da punih deset godina brojni zakoni nisu sa njim usklađeni.

Već prvog dana stupanja na snagu Zakona nastala je situacija na koju je Poverenik ukazao u saopštenju za javnost i dao pojašnjenje kada su u pitanju obaveze rukovalaca podacima.¹⁸⁷ Naime, član 98 Zakona predviđa da Centralni registar zbirke podataka koji je uspostavljen prethodnim zakonom prestaje da se vodi danom stupanja na snagu novog Zakona i da se sa Centralnim registrom i podacima sadržanim u njemu postupa u skladu sa propisima koji uređuju postupanje sa arhivskom građom. S obzirom da nijednom odredbom novog Zakona nisu stavljene van snage odredbe starog zakona koje se tiču obaveza rukovalaca podataka povodom uspostavljanja ili evidentiranja već uspostavljenih zbirke podataka o ličnosti, kao i da se početak njegove primene odlaže za devet meseci od dana stupanja na snagu, Poverenik je upozorio da na strani rukovalaca podataka o ličnosti i dalje stoje obaveza obrazovanja, vođenja i ažuriranja evidencija o obradi, obaveza dostavljanja Povereniku obaveštenja o nameri uspostavljanja zbirke podataka, pre započinjanja obrade, odnosno uspostavljanja zbirke podataka, kao i obaveza dostavljanja Povereniku evidencija o zbirkama podataka, odnosno o promenama u tim evidencijama.

6. Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

6.1. *Izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*

Iako je važeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Zakon o slobodnom pristupu)¹⁸⁸ prilikom donošenja ocenjen kao jedan od najboljih zakona iz ove oblasti u njegovoj primeni bilo je problema na koje je ukazivao

187 Saopštenje dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr/саопштења>.

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

i Poverenik tako da je Akcionim planom za pregovaračko Poglavlje 23 predviđena obaveza donošenja izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koja je trebala da se ispuni do kraja 2016. godine. Mada je, kao nosilac ove aktivnosti, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave formiralo Radnu grupu za pripremu teksta Nacrta zakona o izmenama i dopunama ovog zakona i obavestilo javnost još u septembru 2017. godine da će se izmene naći u skupštinskoj proceduri do kraja te godine Nacrt je predstavljen javnosti tek marta 2018. godine.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je nadležnom ministarstvu dostavio mišljenje na Nacrt konstatujući da izmene i dopune u objavljenom tekstu ne bi vodile unapređenju prava, uklanjanju pravne nesigurnosti i prepreka uočenih u dosadašnjoj praksi, te da bi za ostvarivanje proklamovanih ciljeva bilo neophodno u značajnoj meri izmeniti objavljeni Nacrt zakona.¹⁸⁹ Komentarišući predloženi tekst Poverenik je takođe konstatovao da je Nacrt dobrim delom zasnovan na dokumentu Analiza dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“ (Analiza), koji je sačinilo Ministarstvo pravde u kome je Poverenik označen kao „partnerska institucija“ u toj aktivnosti,¹⁹⁰ a da zapravo nije uopšte bio konsultovan prilikom izrade analize, kao i da ona nije dostavljena ni njemu, kao ni Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, koje je nadležno za nadzor nad primenom ovog zakona.

Budući da je prema mišljenju Poverenika Analiza sadržala niz pogrešnih činjenica i kritike na njegov rad Poverenik je zatražio objašnjenje od predsednice Vlade i od ministarke pravde,¹⁹¹ ali ga nije dobio. Umesto toga, predsednica Vlade je u jednom od svojih usmenih izlaganja ocenila da Poverenik „ne želi da sarađuje“ i navela da „ne zna da li je on pozvan u radnu grupu za izradu ovog nacrta, ali je prethodno odbio da učestvuje u izradi Zakona o zaštiti podataka o ličnosti“.¹⁹² Poverenik je obrazložio odbijanje da bude član radne grupe time da je Poverenik nezavisna institucija koja ne treba i ne može da uzima formalno učešće u radnim grupama koje formira izvršna vlast i tako dovede u pitanje svoju nezavisnost i dodao da se nikada nije desilo da je neko ministarstvo ili Vlada zatražilo od Poverenika sastanak, konsultacije i mišljenje, a da on nije izašao u susret.¹⁹³

189 Vidi više na sajtu Poverenika: „Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama u skladu sa proklamovanim načelima“, dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr/>.

190 Izveštaj Vlade za četvrti kvartal 2017. o sprovođenju aktivnosti o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 u delu 2.2.5.1.

191 Vidi više na sajtu Poverenika: „I način pripreme i sadržina vladine analize dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – skandalozni!“. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr/>.

192 Vidi više u: „Ocene predsednice Vlade o radu Poverenika – nekorektne i lišene svakog osnova“. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr/>.

193 Vidi više na sajtu Poverenika: „Ocene predsednice Vlade o radu Poverenika – nekorektne i lišene svakog osnova“. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr/>.

Kada je u proleće 2018. godine otvorena javna rasprava o Nacrtu na njega je dat veliki broj primedbi od strane stručne javnosti, medija i samog Poverenika. Pozitivno je ocenjeno što Nacrt proširuje broj obveznika Zakona i predviđa strožije novčane kazne za prekršaje, jasnije određuje značenje zloupotrebe prava na pristup informacijama, širi ovlašćenja Poverenika i predviđa da on može davati mišljenje na nacрте zakona koji su u vezi sa pravom javnosti da zna.¹⁹⁴ S druge strane, nadležnom ministarstvu je dostavljen i veliki broj primedbi na tekst Nacrta. Najčešće ponavljane primedbe odnose se na odredbe nacrta kojima se javna preduzeća izuzimaju iz zakona čime se značajno ograničava inače teško ostvarivo pravo građana na pristup informacijama budući da državna preduzeća reorganizovana kao društva kapitala raspolažu značajnim državnim i javnim resursima. Ovo rešenje predstavlja korak unazad u odnosu na postojeći nivo transparentnosti u radu organa vlasti Republike Srbije pošto bi preduzeća u kojima je Republika Srbija jedan od akcionara na ovaj način bila izuzeta od zakona. Znači javnost ne bi mogla da ostvari uvid u to na koji način država raspolaže javnim sredstvima. Obrazloženje koje je dato kao razlog za uvođenje ovog izuzetka ne stoji, jer je objavljivanje „osetljivih poslovnih informacija“ već zaštićeno u vidu zaštite poslovne tajne.¹⁹⁵

Važna primedba je stavljena i na odredbu koja se odnosi na mogućnost da organi vlasti mogu da podnose tužbe protiv rešenja Poverenika. Naime, u važećem zakonu predviđeno je da, kada organi vlasti uskrate informacije, tražioci mogu da ulože žalbu Povereniku, a ukoliko on ne reši tužbu u njihovu korist, tražioci mogu da povedu upravni spor. Međutim Nacrt zakona predviđa mogućnost da protiv odluke Poverenika upravni spor povede i organ vlasti koji je uskratio pristup informaciji.¹⁹⁶ Takva praksa bi nesumnjivo dovela do produženog čekanja na kopije dokumenata i informacija koje su tražene za nekoliko meseci, kada ih organi vlasti neopravdano kriju od javnosti. Razlozi za uvođenje ovakvog zakonskog rešenja nisu obrazloženi. Sličan stav kao i Poverenik i veliki broj organizacija civilnog društva zauzeo je i Upravni sud navodeći da mogućnost da organi vlasti vode upravni spor protiv obavezujućih, konačnih i izvršnih rešenja Poverenika nije u skladu sa načelom zakonitosti.¹⁹⁷

194 Vidi više na: <http://www.partners-serbia.org/wp-content/uploads/2018/05/Komentari-na-Nacrt-Zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-zna%C4%8Daja.pdf>.

195 To bi značilo da se zakon više ne bi primenjivao na preduzeća kao što su Železnice Srbije, Koridori Srbije, Dips ili Elektro-mreže Srbije. Vidi više u „Sporije do informacija o radu vlasti“, Transparentnost Srbija, 23. mart. Dostupno na: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/9908-sporije-do-informacija-o-radu-vlasti>.

196 Pokretanje upravnog spora inače ne zadržava izvršenje rešenja, pa je za očekivati da bi organi vlasti uvek predlagali sudu da odloži izvršenje poverenikovog rešenja, do donošenja sudske odluke. Tako bi organi vlasti koji se i sada u nekim slučajevima oglašuju o obavezujuće odluke Poverenika, imali priliku da tokom sudskog postupka to čine legalno.

197 Primedbe i predlozi na Nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Upravni sud, br. Su I-2 63/18-1 od 19. aprila 2018. godine. Vidi na: <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Documents/min.dr%C5%BEavne%20uprave%20i%20lokalne%20samouprave.pdf>, i „Upravni sud protiv toga da organi vlasti pokreću

Jedan od predloga organizacija civilnog društva u cilju jačanja prava javnosti da zna je i da se izmeni Zakon o prekršajnom postupku tako da prekršajni postupci u ovoj oblasti budu hitni budući da su prekršajni sudovi nadležni za vođenje postupka u slučaju kršenja ovog prava. Predloženo je i da se predvide duži rokovi zastarelosti za pokretanje i vođenje prekršajnih postupaka u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

Praksa takođe pokazuje da su novčane kazne za odgovorna lica koje izriču prekršajni sudovi po pravilu veoma niske, a da se ne pokreće disciplinska odgovornost, pa je predloženo da se ustanovi mehanizam koji bi omogućio da se u javnim preduzećima koja ne postupaju po rešenjima Poverenika kojim bi se pokretala pravna i politička odgovornost za kršenje Zakona.

Više od 80 organizacija civilnog društva, medijskih udruženja i medija pokrenuli su inicijativu za odbranu prava javnosti da zna „Odbrani pravo na informacije – ne dam javno da bude tajno“ ukazujući na štetnu odredbu kojom se predviđa izuzimanje od davanja informacija od javnog značaja dela preduzeća koja raspolažu značajnom javnom imovinom.¹⁹⁸

6.2. Ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Tokom 2018. godine, Poverenik se, postupajući po još uvek važećem Zakonu o slobodnom pristupu, često suočavao sa poteškoćama u radu, kao posledica očiglednog neznanja, a pre svega nepostojanja političke volje da se rešenja Poverenika izvrše. To se najviše odražava kroz odsustvo reakcije državnih organa na povereničeva rešenja koja se u velikom broju slučajeva ignorišu, što dovodi do zastarelosti i nemogućnosti dalje reakcije. Aktuelan je porast broja zahteva upućenih Povereniku, što je pokazatelj poverenja građana u rad ovog nezavisnog tela. Međutim, veliki broj žalbi upućenih Povereniku i njegova nemogućnost da ih sve rešava u zakonskom roku, direktna je posledica odsustva odgovornosti za kršenje prava. Problem sa ostvarivanjem prava javnosti da zna još uvek je prisutan, a nerazjašnjeni slučajevi „Savamala“ i „Helikopter“ su neki od brojnih dokaza ove poražavajuće činjenice.¹⁹⁹

Moglo bi se reći da je stanje u ovoj oblasti pogoršano u 2018. godini. Dosta je primera za ovakvu tvrdnju, ali neki su posebno zabrinjavajući pošto se radi o državnim organima koji bi ispunjavanjem svojih zakonskih obaveza pokazali da poštuju instituciju Poverenika i da su spremni da daju informacije koje se odnose na njihov rad. Jedan od loših primera postupanja izvršne vlasti je slučaj kada je Poverenik do-

postupak protiv rešenja Poverenika“, Transparentnost Srbija, 11. maj. Dostupno na: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/9986-upravni-sud-protiv-toga-da-organi-vlasti-pokrecu-postupak-protiv-resenja-poverenika>.

198 Inicijativa i spisak organizacija i medija koji su je podržali dostupni na: <http://odbrani.pravona.info/podrska.php>.

199 O slučajevima „Savamala“ i „Helikopter“ vidi u *Izveštaj 2017*, III.4.2.

neo rešenje kojim je naložio Ministarstvu pravde da tražiocu informacija, SHARE fondaciji iz Beograda u roku od tri dana dostavi informacije o utrošku 71.136 evra namenjenih za izradu novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, odnosno o ugovorima o angažovanju članova radne grupe ili drugih eksperata, iznosu isplaćenih naknada, o njihovim ugovornim obavezama i rokovima za izradu teksta zakona, uključujući i ocenu rezultata rada radne grupe. Međutim, Ministarstvo pravde nije postupilo po zahtevu tražioca informacija u zakonskom roku, niti je nakon podnošenja žalbe objasnilo ignorisanje zahteva, čime je učinilo zakonom predviđen, kažnjiv prekršaj. Poverenik je ocenio da je zabrinjavajuće i to da se povodom pristupa ovakvim informacijama koje su očigledno nesporn predmet interesovanja javnosti, mora pokretati postupak kod Poverenika.²⁰⁰

Poverenik je slično postupio i po žalbama novinara portala *Pištaljka* i Televizije N1 i doneo rešenje kojim je naložio Gradskoj upravi Grada Beograda da najkasnije u roku od pet dana tražiocima dostavi informacije koje se odnose na javnu nabavku²⁰¹ čiji je predmet bila kupovina novogodišnje jelke sa dekoracijom za doček nove 2018. godine. Rešenjem je zahtevano da se dostavi dokumentacija koja se odnosi na javnu nabavku, zapisnik o otvaranju ponuda i izveštaj o stručnoj oceni ponude.²⁰² Gradska uprava nije opravdala razloge zbog kojih informacija nije dostavljena tražiocima tako da je to dovelo do sumnje u zakonitost javne nabavke.

U julu je Poverenik podneo Ustavnom sudu predlog za utvrđivanje neustavnosti člana 45, st. 4 Zakona o zaštiti konkurencije.²⁰³ Reč je o odredbi koja predviđa da podaci koje „zaštiti“ Komisija za zaštitu konkurencije „nemaju svojstvo informacija od javnog značaja u smislu zakona kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja“. Poverenik smatra da se uvođenjem ove odredbe u zakon može zaključiti da je cilj da se određeni podaci u potpunosti, nezavisno od okolnosti, isključuju od domašaja javnosti, što je potpuno suprotno rešenjima iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji na jedinstven način uređuje ostvarivanje prava javnosti na informaciju. Stav je Poverenika da se u svakom konkretnom slučaju mora ceniti mogućnost ograničavanja prava javnosti, a da se to pravo nikad ne može unapred, *a priori* isključiti. Pored toga, navedena odredba predstavlja sukob zakona i dovodi u pitanje Ustavom zajemčeno jedinstvo pravnog sistema, otvara mogućnost zloupotreba, ostvarivanja nelegitimnih interesa i moguće korupcije i stvara dileme kod postupajućih organa.

Slična je situacija i u vezi sa spornim Ugovorom o pružanju usluga upravljanja Železarnom Smederevo sa HPK Management iz Beograda i HPK Engineering B.V. iz Amsterdama. Tada je nadležno Ministarstvo privrede, pozivajući se na odredbu

200 „Šabić: Dostaviti podatke o utrošku 71.000 € na izradu zakona“, N1, 14. februar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a364424/Vesti/Vesti/Sabic-Dostaviti-podatke-o-utrosku-71.000-na-izradu-zakona.html>.

201 Javna nabavka JN 7/2017.

202 Vidi više na sajtu Poverenika: „Uskraćivanje informacija o novogodišnjoj jelki – apsurdno i neodgovorno“, dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr/>.

203 *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 95/13.

Zakona o zaštiti konkurencije, uvid u sadržinu ovog ugovora, uskratio organizaciji Transparentnost Srbija i Povereniku koji je odlučivao po žalbi. Iako je još prilikom potpisivanja ugovora najavljeno da će biti dostupan javnosti, čak i danas, i pored naloga Poverenika i nakon što je od zaključenja ugovora prošlo više od tri godine, a Železara Smederevo prešla u strano vlasništvo, javnost nije dobila informacije o sadržini Ugovora, međusobnim obavezama ugovornih strana i efektima.

U 2018. godini Poverenik je podneo Ustavnom sudu Predlog za ocenu ustavnosti nekih odredbi Zakona o odbrani i Predlog za ocenu ustavnosti određenih odredbi Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji (BIA), nakon usvajanja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o odbrani i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o BIA.²⁰⁴ Naime, navedenim izmenama, Ministarstvo odbrane i Vojska, kao i BIA praktično su izuzeti iz jedinstvenog sistema slobode pristupa informacijama uređenog Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao jedinstvenog sistema zaštite tajnih podataka uređenog Zakonom o tajnosti podataka. Odredbe koje predviđaju da na predlog Ministarstva odbrane Vlada „bliže uređuje“ podatke koji se „štite“, odnosno „ne mogu učiniti dostupnim javnosti“, kao i odredbe kojima se neki dokumenti BIA klasifikuju po vrsti a ne s obzirom na sadržinu, suprotne su odredbama oba pomenuta zakona čime se narušava jedinstvo pravnog sistema, a takođe su suprotne članu 51 Ustava Republike Srbije, koji nalaže da se pravo na pristup informacijama koje su u posedu državnih organa ostvaruje u skladu sa zakonom. U svom predlogu Poverenik je naveo da sporna odredba člana 102 Zakona o odbrani nije u skladu ni sa članom 41 Ustava, kojim je proklamovano da je Vojska Srbije pod demokratskom i civilnom kontrolom, jer otvara mogućnost da se prava javnosti ograničavaju, čak i isključuju i mimo kriterijuma i uslova utvrđenih Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i Zakonom o tajnosti podataka.²⁰⁵

Ni ove 2018. Vlada Srbije nije pokazala spremnost da ispuni svoju zakonsku obavezu da, ukoliko Poverenik ne može da sprovede svoje rešenje primenom raspoloživih mera, Vlada obezbedi izvršenje rešenja neposrednom prinudom.²⁰⁶ Tokom 2018. godine Poverenik je primio izvestan broj zahteva u kojima se traži da izrekne zakonom predviđene novčane kazne organima vlasti koji, iako dužni, nisu postupili po nalogu iz rešenja Poverenika. Tako je, recimo, u maju 2018. godine uputio Vladi Republike Srbije osam zahteva da ispuni zakonom propisanu obavezu i izvrši rešenja Poverenika u skladu sa članom 28, st. 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.²⁰⁷ Zbog činjenice da organi javne vlasti ne

204 Vidi više u: „Poverenik podneo predloge za ocenu ustavnosti Zakona o odbrani i Zakona o BIA“, dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr/>.

205 Vidi više na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/>.

206 U 2017. godini Poverenik je tražio od Vlade da to učini u 43 slučajeva ali Vlada nijednom nije obezbedila izvršenje rešenja Poverenika.

207 Rešenja su se odnosila na pristup informacijama kompanije Air Serbia, kao što su donacije, sponzorstva, novčane subvencije, naknade, beneficije, bonusi i sl., Ministarstva unutrašnjih po-

postupaju po rešenjima Poverenika, a da Vlada ne obezbeđuje njihovo izvršenje jasno je da je ovaj mehanizam faktički blokiran i učinjen bespredmetnim. Poverenik je ukazao i na to da su od stupanja na snagu novog Zakona o opštem upravnom postupku (ZOUN), novčane kazne u postupku upravnog izvršenja značajno uvećane što je dovelo do toga da umesto prevencije i discipline u pogledu izvršenja onoga što je naloženo, odnosno ostvarivanja prava javnosti da dobije informacije od javnog značaja dovelo do obrnutog efekta – potpunog izostanka reakcije nadležnih organa.²⁰⁸

Jedan od načina da se onemogući funkcionisanje Poverenika u ostvarivanju prava javnosti na informacije od javnog interesa je i često pokretanje postupaka protiv odluka Poverenika. Ta praksa je učestala i na nju Poverenik ukazuje već nekoliko godina. Tako je Republičko javno tužilaštvo (RJT) podnelo krajem aprila Upravnom sudu tužbu radi poništavanja odluke Poverenika kojom je Višem javnom tužilaštvu naloženo da Centru za istraživačko novinarstvo (CINS) dostavi informacije o postupku vođenom protiv Siniše Malog.²⁰⁹ Iako je RJT inicijalno obavestilo Poverenika da neće podnositi tužbu, nakon pet dana na njegovu adresu je stigao novi dopis u kome se navodi da je tužba ipak podneta zbog „ponovnog uvida u predmet“ i „dopunjene inicijative Višeg javnog tužilaštva“. Ovo je 32. tužba RJT protiv poverenikovih rešenja u poslednjih nekoliko godina.²¹⁰

Jednu takvu tužbu RJT za poništaj rešenja Poverenika, podnetu 2017. godine, kojim je naloženo da se javnosti učine dostupnom profesionalna biografija postupajućeg tužioca u predmetu „Savamala“ s tim što će pre dostavljanja, zaštititi i učiniti nedostupnim podatke o ličnosti kao što su: adresni podaci, lični matični broj građana, ime roditelja, mesto, dan, mesec i godina rođenja i druge podatke sadržane u tim dokumentima koji nisu od značaja za vršenje tužilačke funkcije Upravni sud je u avgustu 2018. godine odbio. I ovu tužbu protiv Poverenika RJT je podnelo zbog „kršenja zakona i ugrožavanja javnog interesa“ što je neosnovano, imajući u vidu da je opravdano da biografije nosilaca javnih funkcija budu dostupne javnosti. Poverenik je ocenio da je presuda očekivana i logična, ali da podnošenje tužbe protiv njega nažalost ilustruje samo još jedan u nizu pokušaja diskreditacije i diskvalifikacije postupaka i akata ove nezavisne institucije.²¹¹

slova u vezi izveštaja Direkcije policije dostavljene tužilaštvu u slučaju „Savamala“, informacije o radu Ministarstva rudarstva i energetike i sl. Vidi više: „Poverenik zahtevao od Vlade da izvrši svoju zakonom utvrđenu obavezu“, <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/>.

208 Vidi više na sajtu Poverenika: „Blokirano je prinudno izvršenje rešenja Poverenika“. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/>.

209 Vidi više o slučaju u *Izveštaj 2017*, III.4.4.2.

210 „Umesto informacija o Siniši Malom – tužba protiv Poverenika“, CINS, 25. jun. Dostupno na: <https://www.cins.rs/srpski/news/article/umesto-informacija-o-sinisi-malom-tuzba-protiv-poverenika>.

211 Presuda Upravnog suda broj 3826/17 od 10. jula. Vidi više na: „Upravni sud odbio tužbu RJT protiv poverenika u slučaju ‘Savamala’“. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/>.

7. Pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti

7.1. Normativni okvir

Sloboda misli, savesti i veroispovesti garantovana je članom 9 Evropske konvencije i članom 18 Pakta o građanskim i političkim pravima. Ustav Srbije uspostavlja načelo svetovnosti države i proglašava zabranu ustanovljavanja državne religije (čl. 11), reguliše pitanja individualnih verskih sloboda i slobode misli i jemči slobodu izbora i 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). Sloboda ispoljavanja vere ili uverenja ne podleže zakonskim ograničenjima, što znači da je sloboda misli, verskih i drugih ubeđenja apsolutno zaštićena.²¹²

Ustav Srbije garantuje ravnopravnost svih verskih zajednica, slobodu verskog udruživanja i kolektivnog ispoljavanja veroispovesti i autonomiju verskih zajednica (čl. 44). Ovaj član Ustava takođe predviđa mogućnost da Ustavni sud zabrani versku zajednicu ako njeno delovanje ugrožava pravo na život, pravo na psihičko i fizičko zdravlje, prava dece, pravo na lični i porodični integritet, pravo na imovinu, javnu bezbednost i javni red ili ako izaziva i podstiče versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost. Nije jasno zašto je zabrana verske zajednice moguća samo u slučaju ugrožavanja taksativno nabrojanih prava. Pored toga ovo rešenje je u suprotnosti s odredbom iz člana 43, st. 4 po kome je ograničenje moguće ako je to potrebno radi zaštite *svih* Ustavom zajemčenih sloboda i prava građana.²¹³

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).

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

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

Zakon o crkvama i verskim zajednicama²¹⁴ garantuje ravnopravnost svih verskih zajednica pred zakonom (čl. 6). Poslovi državne uprave koji se odnose na slobodu veroispovesti i odnos crkava i države, u koje između ostalog spada i registracija verskih zajednica, su u nadležnosti Uprave za saradnju s crkvama i verskim zajednicama pri Ministarstvu pravde. Zakon pravi razliku između četiri kategorije crkava. Prvu kategoriju čine tradicionalne crkve i verske zajednice kojima je ovaj status priznat na osnovu različitih zakona donetih u vreme Kraljevine Srbije (SHS, Jugoslavije).²¹⁵ Drugu grupu čine konfesionalne crkve i verske zajednice. To su sve one crkve i verske organizacije čiji je pravni status bio regulisan u skladu sa Osnovnim zakonom o pravnom položaju verskih zajednica²¹⁶ i Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica.²¹⁷ Treću grupu čine nove verske zajednice, registrovane u skladu sa Zakonom o crkvama i verskim zajednicama. Četvrtu grupu, koju Zakon ne definiše, ali je implicitno ustanovljava, čine sve one verske zajednice koje nisu registrovane.²¹⁸

U Registar verskih zajednica upisano je pored tradicionalnih još 22 verske organizacije. Pored njih u Srbiji postoji veliki broj malih verskih zajednica, a njihov broj se procenjuje i do stotinu. Male verske zajednice često se žale na diskriminaciju i njihovo mešanje sa sektama, a kritikuju obavezu da moraju da se izjašnjavaju o verskom uverenju prilikom registracije, pa tako i objašnjavaju činjenicu da većina nije zvanično registrovana.²¹⁹ Od usvajanja ovog zakona pokrenute su inicijative pred Ustavnim sudom kako bi se utvrdilo da je reč o diskriminaciji ali ih je Ustavni sud odbacio ili odbio kao neprihvatljive.²²⁰

Evropski sud je zauzeo stav da obaveza verskih zajednica da se prilikom registracije izjašnjavaju o verskom učenju, samo po sebi ne predstavlja povredu prava garantovanih Evropskom konvencijom, zato što država ima opravdan interes da ispita da li su ciljevi ili aktivnosti verske zajednice u skladu sa zakonskim pra-

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

215 Srpska pravoslavna crkva, Rimokatolička crkva, Slovačka evangelistička crkva a. v. u Srbiji, Reformatska hrišćanska crkva u Srbiji, Evangelička hrišćanska crkva a. v. u Srbiji, Islamska zajednica i Jevrejska zajednica.

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

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

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

219 Prema Pravilniku o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica (*Sl. glasnik RS*, 64/06) potrebno je 100 osnivača da bi se verska organizacija upisala u Registar. Sve verske organizacije osim tradicionalnih moraju podneti i statut ili drugi dokument verske organizacije koji sadrži: prikaz verskog učenja, opis organizacione strukture, način upravljanja, prava i obaveze članova, način osnivanja i gašenja organizacione jedinice, spisak organizacionih jedinica sa svojom pravnom licu i druge podatke od značaja za versku organizaciju. Ovakvo rešenje ostavlja mogućnost upravnim organima da ocenjuju kvalitet verskih učenja i ciljeva.

220 Vidi odluku Ustavnog suda br. I Uz 455/2011. od 16. januara 2013. godine. Za detaljnu analizu vidi *Izveštaj 2014*, III.8.2. i *Izveštaj 2013*, II.8.2.

vilima.²²¹ S druge strane, ukoliko je odbijanje priznanja isključivo zasnovano na neusaglašenosti verskih učenja sa moralom dominantne religije (ili države), može se govoriti o povredi slobode veroispovesti.

Evropska komisija u svom izveštaju o Republici Srbiji za 2018. godinu navodi da se sloboda misli, savesti i veroispovesti generalno poštuje i da se smanjuje broj incidenata povezanih sa religijom. Međutim, nedostatak transparentnosti i doslednosti u postupku registracije verskih zajednica i dalje je jedna od glavnih prepreka u ostvarivanju prava nekih verskih grupa.²²² U izveštaju *State Department*-a o stanju verskih sloboda u Srbiji za 2017. godinu navodi se da je postupak registracije komplikovan i skup, što ove verske zajednice vide kao glavnu prepreku za sticanje pravnog subjektiviteta.²²³ Budući da su u nekim istorijskim periodima verske zajednice postojale i delovale kao organizacije Evropski sud je u više navrata insistirao na tome da član 9 Evropske konvencije (sloboda misli, savesti i veroispovesti) treba tumačiti u skladu sa članom 11 te konvencije (sloboda okupljanja i udruživanja), zato što mogućnost kolektivnog delovanja u verskoj oblasti predstavlja jedan od najbitnijih aspekata slobode veroispovesti. Sud je zauzeo stav da postoji opasnost povrede slobode veroispovesti same verske zajednice ili njenih članova ako država odbije priznanje pravnog statusa verskoj zajednici.²²⁴

Versko obrazovanje u školama, kao izborni predmet uvedeno je 2001. godine a način njenog sprovođenje regulisan je Uredbom o organizovanju i ostvarivanju verske nastave i nastave alternativnog predmeta u osnovnoj i srednjoj školi.²²⁵ Stav je Ustavnog suda Srbije da je postojanje veronauke kao izbornog predmeta (ali samo za tradicionalne crkve i verske zajednice) u skladu sa ustavnom garancijom slobode misli, savesti i veroispovesti i ne predstavlja povredu načela svetovnosti države.²²⁶ S druge strane, veronauka kao izborni školski predmet služi ostvarenju prava roditelja da svojoj deci, kroz sistem državnog osnovnog i srednjeg obrazovanja, obezbede obrazovanje i nastavu koji su u skladu s njihovim verskim i filozofskim uverenjima.²²⁷

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

222 Izveštaj EK za 2018, str. 27. Dostupan na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf).

223 Izveštaj je dostupan na: <https://www.state.gov/documents/organization/281200.pdf>.

224 Vidi slučajeve *Metropolitan Church of Bessarabia i drugi protiv Moldavije*, ECtHR, App. No. 45701/99, (2002), st. 105 i *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas i drugi protiv Austrije*, ECtHR, App. No. 40825/98, 2008, st. 62.

225 *Sl. glasnik RS*, 46/01.

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

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

7.2. Finansiranje verskih zajednica

Prema Zakonu o crkvama i verskim zajednicama propisano je da država Srbija može materijalno pomagati crkve i verske zajednice.²²⁸ Država može davati direktnu materijalnu pomoć crkvama i verskim zajednicama iz državnog budžeta. Prema Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu,²²⁹ predviđeno je nešto više od milijardu dinara za rad Uprave za saradnju sa crkvama i verskim zajednicama. Od tog iznosa, predloženo je da 62 miliona dinara bude raspoređeno za podršku rada sveštenstva i verskih službenika, 260 miliona dinara za potrebe penzijsko-invalidskog i zdravstvenog osiguranja sveštenstva i verskih službenika. Za podršku sveštenstva i monaštva na Kosovu i Metohiji predviđeno je 63,5 miliona dinara, a za zaštitu verskog, kulturnog i nacionalnog identiteta 186 miliona, dok je za podršku za izgradnju i obnovu verskih objekata predviđeno 211 miliona dinara.

Načelo neutralnosti ne zabranjuje ovakvu praksu, ukoliko se ona sprovodi makar približno proporcionalno veličini verske zajednice i broju vernika koji joj pripadaju. S obzirom da je velika većina građana Srbije, makar deklarativno, pravoslavne veroispovesti, jasno je da veliki iznos sredstava iz budžeta koji su predviđeni za materijalnu pomoć verskim zajednicama odlazi na Srpsku pravoslavnu crkvu. Naime, verske zajednice sredstva dobijaju srazmerno broju vernika prema popisu stanovništva, pri čemu najveći deo pripada SPC – 87,7%, zatim Rimokatoličkoj crkvi oko 5% i Islamskoj zajednici oko 3%.

Drugi način je kroz subvencionisanje penzijskog, socijalnog i zdravstvenog osiguranja sveštenika i verskih službenika.²³⁰ U skladu sa članom 2, st. 1 Uredbe o uplati doprinosa za penzijsko i invalidsko i zdravstveno osiguranje za sveštenike i verske službenike²³¹ sredstva za uplatu doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko i zdravstveno osiguranje sveštenika i verskih službenika obezbeđuju se u budžetu RS do visine najniže mesečne osnovice doprinosa koja je propisana članom 38 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.²³² Razliku doprinosa između najniže mesečne osnovice doprinosa i opredeljene osnovice doprinosa uplaćuje osiguranik, odnosno crkva ili verska zajednica, u skladu sa zakonom (čl. 2, st. 2 Uredbe).

Zakon o crkvama takođe predviđa mogućnost da se crkve i verske zajednice oslobode od plaćanja poreza (čl. 30). Zakonom o porezu na dodatu vrednost²³³

228 Član 28, st. 2.

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

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

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

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

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

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 bogoslužjenja. Dok su plaćanja poreza na imovinu (koja je namenjena i isključivo se koristi za obavljanje bogoslužbene delatnosti) oslobođene i tradicionalne i ostale konfesionalne i registrovane crkve i verske zajednice,²³⁴ poreza na dodatu vrednost oslobođene su samo tradicionalne crkve i verske zajednice.²³⁵

Ovakav položaj verskih zajednica bio je predmet kritika jednog dela javnosti budući da su prihodi verskih zajednica prilično veliki. Udruženje građana Ateisti Srbije tvrdi da SPC godišnje iz budžeta dobije 7 miliona evra, na račun toga što je kao nevladina organizacija korisnik budžetske linije 481 predviđene za finansiranje organizacija civilnog društva.²³⁶ Novembra 2018. godine Patrijarsijska upravna kancelarija SPC je uputila molbu predsednici Vlade sa zahtevom za odobravanje sredstava u iznosu od milion evra zbog teške finansijske situacije i nemogućnosti izmirenja prispelih zakonskih obaveza za penzijsko, invalidsko i zdravstveno osiguranje za svoje zaposlene, kao i pripadajuće poreze i Vlada je donela odluku da isplati ovaj iznos iz državnog budžeta kao i da će ovaj novac da se vodi kao dotacija nevladinim organizacijama.²³⁷

Analizirajući budžet Uprave za saradnju s crkvama i verskim organizacijama, nevladinim organizacijama verskog karaktera, po osnovu budžetske linije 481, pripada nešto više od 731 miliona dinara. Potom, u okviru budžeta Kancelarije za Kosovo i Metohiju, predviđeno je 81 milion dinara za zaštitu kulturne baštine, podršku Srpskoj pravoslavnoj crkvi i kulturnim aktivnostima.²³⁸ U okviru Uprave za saradnju sa dijasporom i Srbima u regionu predviđeno je 100 miliona dinara za očuvanje nacionalnog i kulturnog identiteta dijaspore i Srba u regionu.²³⁹ U okviru Ministarstva kulture i informisanja, predviđeno je 80 miliona za obnovu i zaštitu Manastira Hilandar. Ukupan rashod budžeta po osnovu linije 481 je 7.290.052.000 dinara. To znači da nevladine organizacije koje se bave verskim pitanjima dobijaju oko 14% budžetskih sredstava namenjenih za rad nevladinih organizacija.

Registrovane jevrejske opštine u Srbiji imaju dodatan izvor finansiranja iz budžeta zahvaljujući Zakonu o otklanjanju posledica oduzimanja imovine žrtvama holokausta koje nemaju živih zakonskih naslednika.²⁴⁰ Član 9, st. 1 ovog zakona

234 Čl. 12, st. 1, tač. 3 Zakona o porezima na imovinu.

235 Član 55 Zakona o PDV.

236 Vidi: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/ateisti-srbije-kad-bi-drzava-uvela-porez-crkvi-u-srbiji-ne-bi-bilo-ni-5000-vernika/4l3cc9t>.

237 Vidi više na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/crkva-molila-za-pomoc-vlada-daje-spc-milion-evra-zbog-teske-finansijske-situacije/19v4dk1>.

238 Za odluke o dodeli ovih sredstava vidi: <http://www.kim.gov.rs/konkursi2018.php>.

239 Za raspodelu ovih sredstava vidi Odluku o sufinansiranju projekata koji svojim kvalitetom doprinose očuvanju i jačanju veza matične države i Srba u regionu (br: 71-295/30-2018/01) i odluku o sufinansiranju projekata koji svojim kvalitetom doprinose očuvanju i jačanju veza matične države i dijaspore (br: 72-237/30-2018/01).

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

propisuje da se finansijska podrška Savezu jevrejskih opština obezbeđuje iz budžeta Republike Srbije. Ukupan iznos sredstava je 950.000 evra na nivou kalendarske godine, a na period od 25 godina, počev od 1. januara 2017. godine (st. 2). Sticanje imovine i ostvarivanja prihoda u vidu finansijske podrške na osnovu ovog zakona ne podleže plaćanju ni jedne vrste poreza, administrativnih i sudskih taksi i naknada državnim organima i organizacijama (čl. 10, st. 1). Član 22 ovog zakona definiše aktivnosti koje se mogu finansirati ovim novcem. Sredinom godine došlo je do sukoba u okviru Jevrejske opštine oko kontrole trošenja i načina na koji se novac troši.²⁴¹

Jedan od mogućih izvora prihoda crkava i verskih zajednica je i imovina koja im je vraćena u postupku restitucije. Restitucija je uređena Zakonom o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama.²⁴² Predmet vraćanja su nepokretnosti koje su u momentu oduzimanja bile u vlasništvu crkava i verskih zajednica, kao i pokretne stvari od kulturnog, istorijskog ili umetničkog značaja, ali samo u periodu od 1945. godine. Pravo na vraćanje imovine pripada crkvama i verskim zajednicama, odnosno njihovim pravnim sledbenicima, u skladu sa važećim aktima crkava i verskih zajednica. Ukoliko se ova odredba tumači u skladu sa Zakonom o crkvama i verskim zajednicama, ovo pravo pripada samo registrovanim crkvama i verskim zajednicama, s obzirom da samo one imaju status pravnog lica.²⁴³

Prema rečima direktora Agencije za restituciju Strahinje Sekulića, vraćanje imovine crkvama i verskim zajednicama je na samom kraju i rešeno je više od 90 odsto predmeta. Najviše imovine dobila je SPC. Njoj je do sada ukupno vraćeno 55.426 hektara zemljišta i 49.477 kvadrata objekata. Sledeća verska zajednica po obimu vraćene imovine je Rimokatolička crkva. Zbog znatno manje podnetih zahteva, većini protestantskih hrišćanskih crkava vraćeno je gotovo sve od tražene imovine. Jedina među crkvama i verskim zajednicama kojoj nije vraćeno ništa je Islamska zajednica, zbog postojanja dve zajednice, Islamske zajednice Srbije i Islamske zajednice u Srbiji, koje su podnele zahteve za identičnu imovinu.²⁴⁴ Iz Agencije za restituciju, su najavili da će do kraja godine doneti prve odluke o vraćanju imovine Islamskoj zajednici, ali se još ne zna kojoj od dve pomenute zajednice.²⁴⁵ Srbija je dobila pohvale u Evropskom parlamentu zbog vraćanja imovine oduzete u Holokaustu.

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

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

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

244 Razlog je nemogućnost da se utvrdi koja od njih dve je tradicionalna verska zajednica i naslednica one predratne. Vidi: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:730944-Beograd-i-Pazar-traze-iste-nekretnine>.

245 Vidi više na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/414387/Crkvama-vraceno-90-odsto-oduzete-imovine>.

Verifikovane verske obrazovne ustanove imaju prava na finansiranje iz budžeta srazmerno broju vernika.²⁴⁶ Predviđene su i dotacije za kulturne i naučne ustanove crkava i verskih zajednica.²⁴⁷

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

7.3. Delovanje verskih zajednica u Srbiji

Uvođenje verskog obrazovanja u osnovnim i srednjim školama u Srbiji u skladu je sa ostvarivanjem slobode misli, savesti i veroispovesti, ali stavovi verskih zajednica su takvi da nastava ovog predmeta može dovesti do sukoba sa drugim Ustavom zaštićenim pravima i slobodama, najčešće pravom na abortus (garantovano članom 63 Ustava RS – sloboda odlučivanja o rađanju) i pravom pripadnika LGBT populacije i zabrane diskriminacije po osnovu seksualnog opredeljenja. Tako je, na primer, na času veronauke u jednoj osnovnoj školi u Beogradu u maju 2018. učenicima sedmog razreda prikazan film koji kritikuje pravo na abortus, a uz blagoslov srpskog pravoslavnog episkopa Eparhije sremske.²⁴⁸

Sukob SPC i Crnogorske pravoslavne crkve i Vlade Crne Gore nastavio se i u 2018. godini. Crnogorska pravoslavna crkva, osnovana je 1993. godine i stekla pravni subjektivitet 2000. godine u skladu sa crnogorskim pravom ali još uvek nije priznata kao kanonska crkva. Ova verska zajednica je u više navrata pokušala da se registruje u skladu sa pravilima Zakona o crkvama i verskim zajednicama, ali bez uspeha. Jedan od aspekata sukoba ove dve verske organizacije jeste imovina SPC na teritoriji Crne Gore.²⁴⁹ Komentarišući namere Vlade Crne Gore da oduzme imovinu Mitropolije crnogorsko-primorske na teritoriji Crne Gore, patrijarh Irinej uporedio je sadašnji položaj SPC i „srpskog naroda“ u Crnoj Gori sa položajem koji su imali za vreme Osmanlijskog carstva i Nezavisne države Hrvatske, što se može protumačiti kao govor mržnje.²⁵⁰

Nelegalna gradnja i proširivanje zgrade Fakulteta za islamske studije u Novom Pazaru predstavlja očigledno kršenje zakona Republike Srbije. Investitor radova je Islamska zajednica u Srbiji. U minulih godinu i po dana novopazarska

246 Član 36, st. 2 Zakona o crkvama.

247 Član 44 Zakona o crkvama.

248 Vidi: <https://www.danas.rs/drustvo/verska-edukacija-o-abortusu-nesporna-za-drzavu-srbiju/>.

249 Još 2015. godine Venecijanska komisija je negativno ocenila Nacrt zakona o slobodi veroispovesti u Crnoj Gori, koji je predviđao konfiskaciju crkvene imovine (mišljenje br. 820/2015). Međutim, to mišljenje nikada nije došlo do plenarne sednice zato što je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava Crne Gore povuklo akt iz procedure. Vidi više na: <https://www.dnevnik.rs/politika/venecijanska-komisija-sprecila-crnogorsku-vlast-da-otme-imovinu-spc-13-09-2018>.

250 Vidi na: <https://www.danas.rs/drustvo/irinej-teze-nego-u-tursko-vreme/>.

lokalna samouprava donosila je rešenja za zaustavljanje radova i rušenju nelegalno sagrađenog dela zgrade fakulteta. Gradska građevinska inspekcija je tražila rušenje objekta zbog nelegalne gradnje, ali je policija, koja je trebalo da asistira u rušenju, to odbila iz „bezbednosnih razloga“. Podnete su i dve krivične prijave za nelegalnu gradnju i zauzimanje javne površine.²⁵¹ Braneći nelegalnu gradnju, Muamer Zukorlić²⁵² je rekao da je Islamska zajednica u više navrata podnosila zahteve, ali da 23 godine nije dobila nijednu građevinsku dozvolu od gradskih vlasti i zapretio da niko ne sme da ruši ovaj objekat pravajući ovaj stav rečima „jedno bezakonje rađa drugo bezakonje“.²⁵³

Obnova Arap džamije²⁵⁴ u Novom Pazaru je još jedan primer nesaglasnosti Islamske zajednice u Srbiji i nadležnih državnih organa.²⁵⁵ Naime, sredinom maja je gradska inspekcija Novog Pazara obavestila Republičku građevinsku inspekciju o skidanju krova na Arap džamiji, nakon čega je Republička građevinska inspekcija naložila obustavu radova. Republički zavod za zaštitu spomenika je 31. maja 2018. godine doneo rešenje kojim se Islamskoj zajednici u Srbiji (IZuS) zabranjuju radovi na krovnoj konstrukciji.²⁵⁶ Uprkos ovome, sredinom septembra su porušeni ostaci zidova džamije osim minareta iako je Zavod doneo novo rešenje kojim se zabranjuje rušenje ostatka zidova i minareta Arap džamije. Zavod za zaštitu spomenika je utvrdio uslove za izradu Projekta sanacije krova i međuspratne konstrukcije Arap džamije pa je rekonstrukcija mogla da se izvede u skladu sa zakonom, ali je uprkos toj činjenici IZuS odlučila da nezakonitim radovima uruši spomenik od izuzetnog istorijskog značaja.²⁵⁷

7.4. Odnos države i Srpske pravoslavne crkve

Prema podacima Statističkog zavoda u Srbiji živi 7.001.444 stanovnika.²⁵⁸ Prema poslednjem popisu stanovništva iz 2011. godine utvrđeno je da većina stanovništva pripada pravoslavnoj veroispovesti (84,59%), zatim rimokatoličkoj (4,97%), islamskoj (3,10%) i protestantskoj (0,99%). Nije se izjasnilo o verskoj pripadnosti

251 Vidi više na: <https://www.danas.rs/drustvo/uzmi-ago-koliko-ti-drago/>.

252 Bivši predsednik mešihata Islamske zajednice u Srbiji. Zukorlić se svoje verske funkcije odrekao 2016. godine kada je postao narodni poslanik. Trenutno je narodni poslanik, predsednik Odbora za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo i predsednik Stranke pravde i pomirenja.

253 Vidi više na: https://imovinapoliticara.krik.rs/display/display6/profil.php?disp_id=67.

254 Arap džamija je veoma stari spomenik kulture i pominje se prvi put u spisima još u XVI veku.

255 Vidi više na: <https://www.danas.rs/kultura/obnova-arap-dzamiye-podelila-javnost/>.

256 Vidi: <http://rs.n1info.com/a420984/Vesti/Srusena-jedna-od-najstarijih-dzamiya-u-Novom-Pazaru.html>.

257 Više vidi na: <https://goo.gl/bJaCFf>.

258 Podatak sa zvanične stranice Republičkog zavoda za statistiku od 1. januara 2018. godine. Vidi na: <http://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/oblasti/stanovnistvo/infografika/>.

3,07%, odnosno 220.735 građana, dok se 80.053, odnosno 1,11% izjasnilo da nisu vernici (ateisti).²⁵⁹

Pravno gledano, odnos države i Srpske pravoslavne crkve (SPC) isti je kao i odnos države i drugih verskih organizacija. Međutim, član 11, st. 2 Zakona o crkvama i verskim zajednicama sadrži konstataciju da Srpska pravoslavna crkva ima izuzetnu istorijsku, državotvornu i civilizacijsku ulogu u oblikovanju, očuvanju i razvijanju identiteta srpskog naroda, što nije slučaj sa ostalim verskim zajednicama. Nejasno je zašto je zakonodavac odlučio da ovakvu odredbu, koja ima karakter načela i ne proizvodi pravne posledice, napiše u delu Zakona u kojem sve ostale odredbe imaju potpuno drugačiju ulogu, a to je priznavanje pravnog subjektiviteta verskim zajednicama koje su taj status stekle u skladu sa zakonima koji više nisu na snazi.²⁶⁰

Budući da je izrazito većinsko stanovništvo Srbije pravoslavne veroispovesti i da su oni isto tako i većina u glasačkom telu Srbije, političke elite su tradicionalno veoma obazrive kada je u pitanju stav prema SPC i često traže podršku za ključne državne odluke.²⁶¹ I pored toga što Ustav Srbije uspostavlja načelo svetovnosti države i proglašava zabranu ustanovljavanja državne religije (čl. 11), u delu javnosti u Srbiji već dosta dugo vlada uverenje da se SPC često izjašnjava o važnim državnim pitanjima koja nisu u vezi sa položajem crkve i religijom, bilo tako što se ona sama, ili neki njeni predstavnici oglašavaju po pitanjima koja ne spadaju u nadležnost crkve.²⁶²

Izjašnjavanje crkvenih velikodostojnika o političkim temama ili temama koje imaju društveni značaj, samo po sebi nije u suprotnosti sa načelom svetovnosti države. Suština problema leži u činjenici da državni zvaničnici svesno i vid-

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

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

261 Vidi npr.: <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/2997621/patrijarh-irinej-blagodaramo-gospodu-na-vucicu.html>.

262 Crkva se često izjašnjava o pitanjima koja spadaju u nadležnost državnih organa, dok je SPC izuzetno aktivna u iznošenju svojih stavova o statusu Kosova i Metohije. Vidi: <https://www.danas.rs/politika/irinej-ne-smemo-da-im-damo-kosovo/>, <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/crkva-iznela-konacan-stav-o-kim-ni-priznanje-ni-podela-drzavnici-ne-smeju-da-popuste/13p4e82>. Sastanci visokih državnih i crkvenih zvaničnika na kojima se razgovara o temama državne politike su takođe česti. Vidi npr.: <http://www.politika.rs/scc/clanak/413646/Патријарси-Јован-Десети-и-Иринеј-код-Вучића>. SPC nije jedina verska zajednica koja se javno izjašnjava o pitanju Kosova, već da o ovoj temi stav ima i Islamska zajednica Srbije. Vidi: <https://www.telegraf.rs/vesti/politika/2939961-muftija-beogradski-kosovo-je-kolevka-srbije>.

ljivo daju posebno mesto SPC i njenim stavovima.²⁶³ Imajući u vidu da većina stanovnika Republike Srbije sebe smatra pripadnikom pravoslavne veroispovesti samo radi toga što su srpske nacionalne pripadnosti,²⁶⁴ postavlja se pitanje kako ovaj odnos države i SPC utiče na državljane Republike Srbije koji sebe ne vide kao pripadnike SPC.

Humanitarne aktivnosti Srpske pravoslavne crkve odvijaju se kroz delovanje Čovekoljublja, dobrotvornog fonda koji sprovodi aktivnosti koje se tiču brige o deci i brige i pomoći starima i bolesnima kroz mobilnu medicinsku kućnu službu. Sredstvima Delegacije Evropske unije u Srbiji ranijih godina je finansiran program pomoći osobama sa HIV virusom i terminalno obolelim licima.²⁶⁵ Ostali programi Čovekoljublja uključuju humanitarnu pomoć (npr. pomoć meštanima sela Golobok),²⁶⁶ zdravstveno-socijalni programi (pomoć za decu i mlade sa smetnjama u razvoju smeštene u Domu „Stanko Paunović“ u Negotinu²⁶⁷), poljoprivreda i obrazovanje. Pod pokriljem SPC deluje i Versko dobrotvorno starateljstvo humanitarna, dobrotvorna organizacija koja ima savetovalište za porodicu, lekare specijaliste i organizuje časove stranih jezika, pruža pravnu pomoć.²⁶⁸ Pod okriljem SPC deluju i terapijska zajednica Zemlja živih koja se bavi psihosocijalnom rehabilitacijom narkomana i humanitarna organizacija Majka devet Jugovića osnovana s ciljem da pomogne srpskom narodu na prostoru Kosova i Metohije.²⁶⁹

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

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

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

265 Podaci na sajtu Čovekoljublja: <http://www.covekoljublje.org/rs/publikacije>. Na ovom sajtu nema podataka o aktivnostima za 2018. godinu.

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

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

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

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

davanja, zatvaranje javnih kuhinja, izjave zvaničnika kojima se raspiruje mržnja, nemoral rijaliti programa i sl.²⁷⁰

7.5. Pravo na prigovor savesti

Prigovor savesti nije direktno pomenut u međunarodnim instrumentima, ali proizlazi iz slobode misli, savesti i veroispovesti.²⁷¹ Pravo na prigovor savesti sadržano je i priznato u preporukama i rezolucijama Parlamentarne skupštine i Komiteta ministara Saveta Evrope.²⁷² Pravo na prigovor savesti garantovano je Ustavom Republike Srbije (član 45). Od 2011. godine ukinuta je vojna obaveza u Srbiji.

Međutim početkom 2017. godine pokrenuto je pitanje ponovnog uvođenja obaveznog vojnog roka. Ideja vraćanja obaveznog vojnog roka bila je veoma prisutna i tokom 2018. godine. Ovog puta je predsednik Republike izjavio da se razmišlja o ponovnom uvođenju obaveznog vojnog roka.²⁷³ U Ministarstvu odbrane su stala da obavezni vojni rok nikada nije ni ukinut, već da je 2011. godine obustavljen. Takođe, Ministarstvo odbrane je na osnovu naređenja predsednika Republike Srbije i vrhovnog komandanta Vojske Srbije pristupilo izradi studije o svim modalitetima i mogućnostima vraćanja obaveze služenja vojnog roka,²⁷⁴ dok iz Vojske Srbije i Ministarstva odbrane poručuju da je obavezni vojni rok budućnost srpske vojske.²⁷⁵

Iako je obavezni vojni rok ukinut još 2011. godine pitanje prigovora savesti se raspravljalo pred sudom. Naime, Viši sud u Požarevcu je 2017. godine doneo rešenje kojim je uvažio zahtev za rehabilitaciju²⁷⁶ predlagača, Jehovinog svedoka, koji je još 1979. godine oglašen krivim za krivično delo odbijanje prijema i upotrebe oružja iako je istakao svoj prigovor savesti da kao član Jehovinih svedoka ne može prihvatiti vojnu obuku zbog svojih verskih ubeđenja. Sud je istakao da je pravo na prigovor savesti vojnoj službi deo prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti i da lica koja

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

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

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

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

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

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

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

se pozovu na prigovor savesti i odbiju prijem naoružanja imaju pravo da budu oslobođeni služenja vojske kao naoružana lica.²⁷⁷

8. Sloboda mirnog okupljanja

8.1. Normativni okvir

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

Ustav Republike Srbije garantuje građanima slobodu mirnog okupljanja na otvorenom prostoru uz prethodnu prijavu nadležnom organu (čl. 54). Međutim, Ustav ne garantuje eksplicitno strancima licima bez državljanstva. EKLJP dozvoljava ograničavanje aktivnosti stranaca,²⁷⁸ 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.

Ustavom je predviđeno da ograničenja slobode okupljanja moraju biti predviđena zakonom i neophodna radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije (čl. 54). Zakonom se sloboda okupljanja ne može ograničiti van osnova predviđenih Ustavom. Osnovi ograničenja predstavljaju pravne standarde koji se tumače u svakom konkretnom slučaju.

Ostvarivanje slobode okupljanja detaljnije je uređeno Zakonom o javnom okupljanju²⁷⁹ koji je usvojen u januaru 2016. godine, nakon što je Ustavni sud Republike Srbije prethodni zakon proglasio neustavnim u celosti.²⁸⁰ U vreme javne rasprave ali i posle njegovog usvajanja uočeni su nedostaci u nekim njegovim odredbama.

8.1.1. Ograničenja slobode okupljanja

Zakon o javnom okupljanju ne predviđa ograničenja u pogledu državljanstva već ovo pravo garantuje svakome (čl. 1). U praksi primene ovog ali i predašnjeg Zakona o okupljanju građana izdvojio se jedan slučaj koji može predstavljati arbitrarno

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

278 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.

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

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

i diskriminatorno postupanje nadležnog organa kada je u pitanju ostvarivanje slobode okupljanja stranaca. Reč je o lokalnom ogranku pokreta Falun Gong (Falun Dafa) iz Kine. Okupljanja Falun Dafe u Srbiji su prvi put zabranjena 2014. godine bez izričitog obrazloženja osnova i opravdanosti zabrane u konkretnim slučajevima.²⁸¹ Tom prilikom su pripadnici ovog pokreta koji su dolazili iz inostranstva radi učešća na skupovima pritvoreni i deportovani.

Ustavna žalba koja je podneta povodom zabrana je usvojena tek krajem 2017. godine, te je utvrđeno da je Falun Dafi povređeno pravo na pravno sredstvo iz člana 36, st. 2 Ustava Republike Srbije, u vezi sa slobodom okupljanja iz člana 54 Ustava.²⁸² Nakon zabrane javnih okupljanja 2014. godine usledile su i brojne zabrane 2016. i 2017. godine. Situacija se nije poboljšala ni nakon usvajanja ustavne žalbe, te je samo tokom 2018. godine ovom pokretu zabranjeno 12 skupova koje su prijavili u Beogradu i drugim gradovima u Srbiji. Sve odluke MUP sadrže istovetno obrazloženje u kojem se kao razlog zabrane navodi mogućnost izbijanja sukoba između državljana NR Kine na privremenom radu u Srbiji za koje se očekuje da će se okupiti kako bi pozdravili zvaničnike svoje zemlje i pristalice Falun Dafe.

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

Konkretizovanje tih mesta prepušteno je jedinicama lokalne samouprave koje su dužne da u roku od 60 dana od stupanja na snagu zakona donesu akt kojim se utvrđuje lista tih mesta, što može da rezultira nelegitimnim ograničenjem slobode udruživanja. Iako je rok za usvajanje ovih odluka istekao pre više od dve godine, do sada je svega 11 opština²⁸³ utvrdilo liste mesta na kojima su zabranjena javna okupljanja. Među njima je i opština Negotin koja je zabranila sve skupove na prostoru ispred zgrade opštine, što je u suprotnosti s odredbama Zakona o javnom okupljanju.

Za održavanja javnog skupa na otvorenom prostoru neophodna je prijava nadležnoj organizacionoj jedinici MUP. Zakon nameće prevelike obaveze organizatoru jer prijava mora da sadrži brojne podatke i propratnu dokumentaciju koju možda organizator skupa ne poseduje, a podnošenje nepotpune prijave može da rezultira zabranom skupa.

Zakon uređuje i dozvoljava i organizovanje spontanih okupljanja (bez pretходne prijave) kao i skupa u pokretu. Međutim definicija „spontanog okupljanja“ je veoma nejasna. Zakon predviđa da je to okupljanje koje je bez organizatora, koje

281 Vidi *Izveštaj 2016*, II.9.1.

282 Už- 3048/2015 od 26. oktobar 2017. godine. Dostupno na: <https://bit.ly/2RmQ1I0>.

283 Podatak dobijen pregledom pravne baze Paragraf Lex.

predstavlja neposrednu reakcija na određeni događaj, i koje se održava na otvorenom ili u zatvorenom prostoru, radi izražavanja mišljenja i stavova povodom nastalog događaja.

Praksa održavanja spontanijh okupljanja i tumačenje Zakona u pogledu kvalifikacije nekog skupa kao spontanog od strane Ministarstva unutrašnjih poslova ukazuje na to da još uvek postoji nedovoljno razumevanje ovog načina okupljanja. Ovo može da stvori probleme organizatorima budući da Zakon propisuje prekršajne kazne za organizatora ako ne prijavi skup (u slučaju da skup ne ispunjava uslove za spontano organizovanje). Prema podacima nevladine organizacije Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM ovo je ujedno i najčešći prekršaj za koji se gone organizatori javnih okupljanja u periodu od stupanja na snagu Zakona o javnom okupljanju.²⁸⁴

Zakon osim zabrane skupa ne poznaje nijednu manje restriktivnu meru koja se može izreći u slučaju kada se javno okupljanje ne organizuje i ne odvija u skladu sa Zakonom. Zakon ne predviđa da ograničenje slobode okupljanja treba da bude proporcionalno svrsi zbog koje se ova sloboda ograničava i da treba da bude neophodno u demokratskom društvu a što je pravni standard na koji je Ustavni sud ukazao u svojoj odluci kojom je prethodni zakon proglašen neustavnim i koji je propisan članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Prilikom ograničenja ljudskih i manjinskih prava državne vlasti su dužne da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava (čl. 20 Ustav).

8.1.2. Pravni lekovi

Zakon o javnom okupljanju trebalo je da obezbedi efikasnost pravnih lekova protiv rešenja kojim se ograničava sloboda udruživanja, odnosno da propiše duži rok za podnošenje prijave i kraće rokove za odlučivanje o žalbi, kako bi pravnosnažna odluka mogla biti doneta pre vremena održavanja skupa.

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 imajući u vidu da je uz žalbu potrebno pribaviti i dostaviti određene dokaze. Takođe, Zakonom o javnom okupljanju je predviđeno da će Ministarstvo o žalbi odlučiti najkasnije u roku 24 časa (čl. 16) što je veoma kratak rok za pažljivo razmatranje svih žalbenih navoda. Protiv drugostepene odluke se može tužbom Upravnom sudu pokrenuti upravni spor. Zakon, međutim, ne predviđa rok u kome je sud obavezan da odluči o tužbi, što u praksi može dovesti ponovo do toga da pravni lekovi za zaštitu slobode okupljanja imaju *post hoc* karakter i da samim tim nisu delotvorni. Na taj način, Zakonom o javnom okupljanju iz 2016. godine nisu otklonjeni nedostaci prethodnog zakona, a što je 2017. godine konstatovao i Komitet za ljudska prava.

284 Podatak dobijen od YUCOM 1. decembra 2018. godine.

Protiv pravnosnažne odluke, ili u slučaju nepostojanja efikasnog pravnog leka, može se uložiti ustavna žalba Ustavnom sudu Srbije kao vanredni pravni lek.

8.1.3. Odgovornost organizatora i kontrademonstracije

Zakon o javnom okupljanju predviđa veoma visoke novčane kazne za organizatora javnih skupova kao i vođu okupljanja ako ne ispune svoje obaveze predviđene zakonom, a što je takođe razlog zbog koga je Komitet za ljudska prava u svojim zaključnim razmatranjima iz 2017. godine predložio reviziju tog pravnog akta. Tako organizator pod pretnjom novčane kazne (od 70.000 do 120.000 dinara za organizatora koji je fizičko lice odnosno od 1.000.000 do 1.500.000 dinara za pravno lice) ima obavezu da održi okupljanje na mestu i u vremenu navedenom u prijavi, da obavesti javnost o zabrani skupa, da angažuje redarsku službu i obezbedi red tokom održavanja okupljanja, kao i prilikom dolaska i odlaska učesnika skupa sa mesta okupljanja, da vodi i nadzire okupljanje, da omoguću nesmetan prolazak vozilima hitne pomoći, policije i vatrogasne službe, da postupi po naređenjima nadležnog organa (organizacione jedinice policije), da prekine okupljanje kad nastupi neposredna opasnost za bezbednost ljudi i imovine i o tome obavesti policiju (čl. 21). Pored organizatora javnog okupljanja, Zakon poznaje i druge kategorije lica odgovorne za bezbednost skupa, a to su vođa skupa, koga može odrediti organizator, i redari, čije uloge nisu detaljno definisane Zakonom.

Ovakvo kumulativno kažnjavanje različitih aktera jednog skupa veoma visokim novčanim kaznama predstavlja neproporcionalno zadiranje u slobodu okupljanja od strane države. Takođe, u praksi se podnošenje prekršajnih prijava često koristi kao dodatan pritisak na organizatore onih skupova koji imaju za cilj iznošenje kritike protiv vladajućih stranaka ili tematiziranje kontroverznih pitanja.²⁸⁵

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.²⁸⁶

Neposredno nakon održavanja predsedničkih izbora u Republici Srbiji 2017. godine, u gradovima širom Srbije organizovani su brojni spontani protesti studenata, pod nazivom „Protiv diktature“. Protiv dva studenta Fakulteta dramskih umetnosti koji su od strane policije identifikovani kao organizatori jednog od ovih skupova (iz razloga što su usmeravali trasu kretanja učesnika skupa) podneta je prekršajna prijava zbog neprijavlivanja skupa,²⁸⁷ uprkos tome što Zakon o jav-

285 Vidi *Izveštaj 2016*, II.9.2.2.

286 *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, OSCE/ODIHR and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg 2010, st. 197.

287 Ministarstvo unutrašnjih poslova, PU za Stari grad, upisni br. 3–101-0559/17, prekršajna prijava Prekršajnom sudu u Beogradu. Informacija dobijena od nevladine organizacije YUCOM.

nom okupljanju dozvoljava okupljanja bez prijave, koja su neposredna reakcija na određeni društveni događaj.

Protiv jednog od dvojice studenta FDU-a je u međuvremenu pokrenuto još 6 odvojenih postupaka za isti prekršaj, ali za različite dane protesta. Postupci su obeleženi čestim odlaganjima usled nedolaska sudija ili svedoka – pripadnika MUP. Više postupaka je takođe pokrenuto protiv studenata Fakulteta političkih nauka. Većina postupaka pred Prekršajnim sudom u Beogradu pokrenutih u vezi sa protestom „Protiv diktature“ su još uvek u toku i stiče se utisak da se postupci namerno odlažu radi održavanja stalnog pritiska na okrivljene kao i na stvarne organizatore protesta „Protiv diktature“, a kako ne bi organizovali ili učestvovali u novim protestima.

Prema podacima nevladine organizacije Komitet pravnika za ljudska prava gotovo svi prekršajni postupci koji su pokrenuti od stupanja na snagu Zakona o javnom okupljanju se odnose na prekršaj održavanja javnog okupljanja bez prethodne prijave, odnosno na održavanje tzv. spontanog okupljanja. U praksi uvođenje spontanog okupljanja nije dovelo do napretka već do nazadovanja u odnosu na prethodnu situaciju u kojoj spontana javna okupljanja nisu bila regulisana zakonom, ali su uglavnom bila tolerisana.

Zakon ne uređuje pitanje kontrademonstracija i simultanih demonstracija. Stav Ministarstva unutrašnjih poslova, iznet na javnoj raspravi povodom usvajanja zakona je da kontrademonstracije ne treba dozvoliti, odnosno da treba omogućiti održavanje onog skupa koji je prvi prijavljen a da ostale skupove koji su naknadno prijavljeni na istom mestu i u isto vreme treba zabraniti. Iako ovakav stav najverovatnije ima za cilj da zaštiti učesnike jednog skupa od učesnika kontrademonstracije, on ipak ne bi smeo da se sprovodi u praksi jer činjenica da je jedan skup prijavljen pre drugog skupa, ne može biti legitiman osnov za zabranu drugog skupa.

Tokom 2018. godine u dve situacije su zabranjeni svi kontraskupovi zakazani posle prvog skupa ili su zabranjeni svi skupovi zakazani za isti dan. U maju 2018. godine, policija je zabranila sve skupove najavljene kao odgovor na festival srpske i albanske kulture i pomirenja „Mirdita, dobar dan“, koji se svake godine održava u Beogradu. Uprkos zabranama, okupili su se demonstranti, mahom članovi i simpatizeri Srpske radikalne stranke koji su pokušali da probiju kordon policije.²⁸⁸ Policija je sprečila nasilje korišćenjem minimalne sile i festival je održan. U istom mesecu zabranjeni su i svi skupovi u vojvođanskom mestu Hrtkovci na dan kada je Srpska radikalna stranka najavila svoj skup koji je takođe zabranjen.

S druge strane, praksa ukazuje na nespремnost sudskih organa da usklade svoju praksu sa Ustavom i međunarodnim standardima. Naime, Upravni sud nije obavezan zakonskim rokom u kojem bi trebalo da donese odluku i pruži sudsku zaštitu organizatorima skupova koji su zabranjeni odlukom Ministarstva unutrašnjih poslova, pa se analizom prakse ovog suda može doći do zaključka da je od stupanja

288 „Mirdita’ iza kordona. Protest ispred CZKD zbog festivala, ekstremni desničari se koškali sa policijom (foto, video)“, *Blic*, 30. maj. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/mirdita-iza-kordona-protest-ispred-czkd-zbog-festivala-ekstremni-desnicari-se-koskali/eb368ne>.

na snagu novog Zakona o javnom okupljanju, upravni sud svoje odluke u većini slučajeva donosio mesecima posle dana predviđenog za održavanje skupa.

Izuzetak su dve odluke u vezi sa organizacijom skupa Srpske radikalne stranke koji je bio zakazan za 6. maj 2018. godine u vojvođanskom mestu Hrtkovci. U Hrtkovcima je Vojislav Šešelj, lider ove stranke, 1992. godine održao govor kojim je podsticao na deportaciju lokalnog hrvatskog stanovništva zbog čega je u Međunarodnom krivičnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju osuđen.²⁸⁹ Ministarstvo unutrašnjih poslova je donelo odluku o zabrani skupa na koju se organizator žalio, a kada je odbijen, podneo tužbu Upravnom sudu. Upravni sud je poništio rešenje MUP zbog nedostataka u samoj prijavi skupa, organizatori su otklonili nedostatke ali je MUP ponovo doneo rešenje o zabrani. Podneta je nova tužba Upravnom sudu koji je u drugoj odluci odbio tužbu i potvrdio rešenje MUP. Lider političke partije Lige socijaldemokarata Vojvodine najavio je za isti dan kontrademonstracije simpatizera ove stranke da bi pokazali solidarnost sa stanovnicima Hrtkovaca ali je policija zabranila sve skupove najavljene za taj dan.²⁹⁰

8.1.4. Uloga policije

Zakon o javnom okupljanju ništa ne govori o obavezi policije da zaštiti učesnike skupa i da obezbedi njegovo nesmetano održavanje. Skupovi visokog rizika, kao i skupovi na kojima učestvuju visoki državni zvaničnici obezbeđeni su od strane policije u civilu. Posebno pitanje je ovlašćenje policije da snima učesnike skupova, što ona čini na veoma proizvoljan način. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti²⁹¹ propisuje taksativno razloge kada vlasti mogu da obrađuju lične podatke bez pristanka osobe čiji se podaci obrađuju ako je to neophodno za obavljanje njihovih dužnosti a u cilju zaštite interesa nacionalne bezbednosti, sprečavanja kriminala, otkrivanja počinioaca krivičnog dela, istrage i krivičnog gonjenja, itd.

Zakon o policiji ovlašćuje policijskog službenika da snima javno okupljanje na kojem postoji opasnost da dođe do ugrožavanja života i zdravlja ljudi ili imovine (čl. 52, st. 2). Bitno je napomenuti da je policijski službenik dužan da javnost obavesti o nameri da snima, osim kada se vrši prikriveno snimanje u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku (čl. 52, st. 5), te da se prikupljeni podaci uništavaju u roku od godinu dana, osim ukoliko se ne mogu koristiti u postupku (čl. 52, st. 7). Zakonom je propisano da će način obaveštavanja javnosti o nameri snimanja propisati ministar (čl. 52, st. 8). Novi Pravilnik o načinu obavljanja pojedinačnih policijskih poslova,²⁹² međutim za razliku od prethodnog pravilnika, uopšte ne reguliše pitanje snimanja javnih okupljanja.

289 Vidi više u odeljku III.5.

290 „Stefanović: Skupovi u Hrtkovcima zabranjeni zbog bezbednosti“, *Blic*, 30. april. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/stefanovic-skupovi-u-hrtkovcima-zabranjeni-zbog-bezbednosti/1kqsfcz>.

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

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

Organizatori skupova „Ne davimo Beograd“ podneli su preko 30 krivičnih prijava zbog pretnji koje su im upućene preko društvenih mreža, ali nijedan krivični postupak nije pokrenut.²⁹³ Učesnici su podneli krivičnu prijavu Prvom osnovnom javnom tužilaštvu kao i pritužbu Zaštitniku građana na postupanje službenika policije. Ministarstvo unutrašnjih poslova je u martu 2017. godine obavestilo Zaštitnika građana da nisu utvrđene nikakve nepravilnosti u postupanju policijskih službenika koji su obezbeđivali skup i kojima je prijavljeno ugrožavanje sigurnosti učesnika.

Zaštitnik građana je izrazio zabrinutost povodom toga da se određena lica predstavljaju kao pripadnici policije i provociraju službenike policije a da pritom ne snose nikakvu pravnu odgovornost za to²⁹⁴ i konstatovao da je policijski službenik dobio telefonsku naredbu od svog nadređenog da ne preduzima nikakve mere protiv lica koje je pokušalo da nasilno legitimise učesnicu skupa, kao i da iskazi policijskih službenika koji su bili na dužnosti nisu konzistentni. Ipak, Zaštitnik građana nije u skladu sa načelima dobre uprave, utvrdio nezakonito postupanje pripadnika policije u ovom slučaju. S druge strane, protiv aktivista „Ne davimo Beograd“ je do sada pokrenuto preko 30 prekršajnih postupaka u vezi sa javnim okupljanjima održanim 2016. i 2017. godine. Tokom 2018. godine su pristigle i prve presude i aktivisti su za sada osuđeni da plate novčane kazne u ukupnom iznosu od 180.000 dinara. Sredstva za plaćanja kazni su uspešno prikupljena u junu 2018. godine, a nakon apela ovog pokreta upućenog javnosti.²⁹⁵

8.2. Uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja u 2018. godini

Tokom 2018. godine građani Srbije su često izražavali svoje nezadovoljstvo na organizovanim ili spontanim okupljanjima. Najveći broj ovih skupova su bili građanski protesti usmereni protiv odluka državnih i lokalnih vlasti u vezi sa urbanističkim planiranjem, ugrožavanjem prava na zdravu životnu sredinu, socijalnom politikom i prinudnim iseljavanjem porodica bez obezbeđivanja adekvatnog alternativnog smeštaja.

U junu 2018. godine u brojnim mestima širom Srbije organizovan je spontani protest vozača zbog cene goriva. Policija je u velikom broju slučajeva podnela prekršajne prijave protiv nasumično izabranih učesnika blokada zbog saobraćajnih prekršaja. U selu Lipar kod Kule, prekršajne kazne za saobraćajni prekršaj dobilo je troje građana koji su tokom blokade privođeni u policiju gde su jasno rekli da je u pitanju protest.²⁹⁶ Na ovaj način grubo je povređen Zakon o javnom okupljanju i iskorišćeni

293 Vidi više o skupovima organizacije „Ne davimo Beograd“ u *Izveštaj, 2017*, II.8.3.

294 Zaštitnik građana, dopis podnositeljki pritužbe 13–43–1397/17 od 29. novembra 2017. godine.

295 „Sredstva za plaćanje kazni za organizovanje protesta uspešno prikupljena, očekuju se nove presude“, Ne davimo Beograd, 19. jun. Dostupno na: <https://nedavimobeograd.rs/sredstva-za-placanje-kazni-za-organizovanje-protesta-uspesno-prikupljena-ocekuju-se-nove-presude/?script=lat>.

296 Vidi: <http://www.autonomija.info/voice-prijave-protiv-organizatora-blokada-da-sirotinji-vise-ne-padne-na-pamet-da-protestuje.html>.

su navodni saobraćajni prekršaji da bi se građani zastrašili i odvratili od budućih protesta. Ovi protesti su napadnuti i u provladinim medijima optužujući učesnike da su u pitanju politički protesti s ciljem rušenja Aleksandra Vučića, predsednika Srbije, a na isti način je reagovao i ministar policije, Nebojša Stefanović.²⁹⁷

Tokom 2018. godine građani su organizovali mnoge skupove u cilju zaštite životne sredine. Meštani nekoliko sela na Staroj planini u okolini Pirota organizovali su niz protesta inicijative „Odbranimo reke Stare planine“ u septembru 2018. godine protiv izgradnje mini hidroelektrana kojima bi bio izmenjen tok reka ili bi doveo do njihovog nestanka.²⁹⁸ U avgustu su meštani sela Temska i aktivisti za zaštitu planinskih reka organizovali akciju pod nazivom „ekološka buna“ da bi vratili Rudinsku reku u korito. Problem je nastao zato što je investitor na izvoru reke, udaljenom četiri kilometra dalje od mesta protesta napravio branu, pa u donjem delu reke nema vode.²⁹⁹

Protest protiv izgradnje malih hidroelektrana (MHE) pod sloganom „Reci ne za MHE“ održan je početkom septembra u Pirotu. Okupljeni građani protivili su se izgradnji hidroelektrana koja je poslednjih godina uzela maha, zbog čega su pojedine planinske reke već nestale. Cilj protesta je prema rečima organizatora bio da se animira javnost i da vlasti u Pirotu odustanu od prostornog plana prema kojem je predviđeno da na rekama na Staroj planini bude izgrađeno 58 mini hidroelektrana.³⁰⁰

Protest protiv izgradnje mini-hidroelektrana okupio je u oktobru u centru Babušnice više od 200 ljudi koji su se protivili nastavku radova na izgradnji vodozahvata u selu Rakita. Na skupu su bili ekološki aktivisti iz Pirota, Niša, Beograda, Novog Sada, kao i meštani sela Rakita koji su direktno pogođeni izgradnjom mini-hidroelektrane. Poručili su lokalnim vlastima i vlastima u Beogradu, da neće odustati od borbe za očuvanje svojih reka i da će se pojaviti na svakoj lokaciji gde se pojave građevinske mašine i da će fizički sprečiti nastavak radova. Nekoliko dana pre protesta stanovnici sela Rakite, zajedno sa aktivistima inicijative „Odbranimo reke Stare planine“ sprečili su nastavak radova u ovom selu.³⁰¹

Međutim, i pored negodovanja lokalnog stanovništva investitor mini-hidroelektrane na Rakitskoj reci nastavio je radove na vodozahvatu, ali meštani i aktivisti

297 Vidi više u: M. Stojanović, D. Popovic, B. Selaković, *Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje – Srbija 2014–2018*, Beograd 2018. Dostupno na: <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/12/Analiza-suzavanje-prostora.pdf>.

298 „Protest u Pirotu protiv mini hidroelektrana: Ne damo reke“, *N1*, 2. septembar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a416882/Protest-u-Pirotu-protiv-mini-hidroelektrana.html>.

299 Vidi: „Ekološka buna kod Temske, meštani vraćaju reku u korito“, *N1*. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a414655/Ekološka-buna-kod-Temske-mestani-vracaju-reku-u-korito.html>.

300 Vidi: „Protest u Pirotu protiv mini hidroelektrana: Ne damo reke“, *N1*. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a416882/Protest-u-Pirotu-protiv-mini-hidroelektrana.html>.

301 Lokalnim prostornim planom iz 2012. godine u babušničkoj opštini predviđeno je 13 lokacija za izgradnju mini-hidroelektrana. Vidi: „Protestom protiv MHE u Babušnici poručili da ne odustaju od odbrane reka“. Dostupno na: <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Protestom-protiv-MHE-i-u-Babusnici-porucili-da-ne-odustaju-od-odbrane-reka.sr.html>.

nisu odustali pa je došlo i do sukoba meštana sela Rakita i privatnog obezbeđenja investitora na izgradnji mini hidrocentrale, a meštani su najavili stalne straže pored gradilišta.³⁰² U masovnoj tuči koja se dogodila kada su se meštani i aktivisti inicijative „Odbranimo reke Stare planine“ sukobili sa obezbeđenjem gradilišta i pokušali da zaustave dalju izgradnju MHE u selu Rakita 25. decembra jedna osoba je povređena a malobrojni policajci nisu mogli da spreče sukob.³⁰³

U delu Beograda (Petlovo brdo) građani su se nekoliko dana okupljali izražavajući protest zbog namere gradskih vlasti da se poseku borovi u obližnjem parku. Ovi protesti održani su uprkos zabrani a protiv učesnika je pokrenut prekršajni postupak.

U junu su počela okupljanja i protesti stanara beogradskog naselja „Stepa Stepanović“ na kojima su građani izrazili nezadovoljstvo što su gradske vlasti dale dozvolu Srpskoj pravoslavnoj crkvi da se na placu na kojem su gradske vlasti obećale stanarima ovog naselja da će biti uzgrađen dom zdravlja gradi crkva. Okupljeni građani naveli su i da im je policija pretila privođenjem, ali su poručili da neće odustati od ideje da se zaustavi dalja gradnja na centralnoj parceli u naselju.³⁰⁴ Da bi skrenuli pažnju javnosti organizatori su zakazali novi skup za 14. jul 2018. godine na trgu Slavija, u centru Beograda, ali je skup bio zabranjen zbog zaustavljanja saobraćaja i mogućnosti izbijanja sukoba između učesnika skupa i nezadovoljnih vozača. Posle podnete žalbe koja je usvojena, skup je ipak održan.

Slični su razlozi za višemesečne proteste i spontano okupljanje u Požegi kada je lokalna vlast donela odluku da se iz sredstava budžeta opštine kupi nelegalni objekat u vlasništvu muža i devera predsednice skupštine opštine (članice Srpske napredne stranke), na šta su opštinski čelnici reagovali podnoseći prijave zbog uvrede protiv učesnika, a neki učesnici protesta dobijali su i preteća pisma.³⁰⁵ Na ovo nije reagovala nijedna državna institucija sem Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti koji je pokrenuo postupak nadzora jer su na fejsbuk stranici objavljeni podaci o učesnicima protesta koji se nalaze u evidenciji Centra za socijalni rad.³⁰⁶

U drugoj polovini godine 2018. godine organizovan je i niz protesta protiv primene odredaba Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom kojim je umanjnjen nivo socijalnih prava za trudnice, porodilje i majke dece sa posebnim potrebama pod nazivima „Mame su zakon!“ i „Mame su ljute!“.³⁰⁷ Povod protesta su bila

302 Vidi: „Protest protiv MHE, meštani Rakite vratili reku u korito“, *NI*. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a433855/Protest-protiv-MHE-mestani-sela-Rakita-vratili-reku-u-korito.html>.

303 Vidi više u „Tuča aktivista i meštana Rakite sa obezbeđenjem gradilišta mini-hidroelektrane“. Dostupno na: <https://www.juznevesti.com/Hronika/Tuca-aktivista-i-mestana-Rakite-sa-obezbedjenjem-gradilista-mini-hidroelektrane.sr.html>.

304 Vidi na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a400223/Protest-stanara-u-naselju-Stepa-Stepanovic.html>.

305 Vidi na: <https://www.danas.rs/drustvo/upozegi-se-danas-odrzava-sesti-protest-protiv-lokalne-vlasti/>.

306 Vidi na: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/10923/Pokrenut-postupak-nadzora-zbog-objava-li%C4%8Dnih-podataka-u-%C4%8Desnika-protesta-u-Po%C5%BEegi.htm>.

307 „Protest ispred Vlade: 'Mame su ljute' (foto)“, *Mondo*, 15. decembar. Dostupno na: <http://mondo.rs/a1152839/Info/Drustvo/Protest-Mame-su-zakon-ispred-Vlade-Srbije.html>.

rešenja lokalnih vlasti kojima su pojedinim kategorijama porodilja određivane mesečne naknade u iznosu od oko hiljadu dinara. Pored toga i majke dece sa posebnim potrebama koje su ranije ostvarivale prava na naknadu za odsustvo radi posebne nege deteta i naknadu za tuđu negu i pomoć prema novim zakonskim rešenjima nemaju mogućnost da primaju obe naknade već moraju da biraju koju naknadu će primati.

Protesti organizovani svake subote u decembru 2018. godine zbog fizičkog napada na opozicionog lidera koalicije Saveza za Srbiju (SzS), Borka Stefanovića, u Kruševcu okupili su najveći broj građana.³⁰⁸ Posle protesta koji je održan u Kruševcu organizovan je protest u Beogradu pod nazivom „Stop krvavim košuljama“. Učesnici protesta (prema procenama organizatora, njih više od 10.000), prošetali su 8. decembra uz zvuke pištaljki i doboša centralnim beogradskim ulicama. Neki učesnici su nosili žute prsluke poput onih koji su postali simbol antivladinih protesta u Francuskoj. Ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović je za televiziju *Pink* izjavio da je prema policijskim procenama na protestu bilo „između 1.500 i 1.600 ljudi.“³⁰⁹

Izveštavanje novinarkе *Studija B*, lokalne televizije koja se bavi beogradskim temama bilo je drastičan primer neobjektivnog i neprofesionalnog izveštavanja o javnom okupljanju. Novinarka *Studija B* je u TV prilogu iznela niz pogrešnih informacija, umanjila broj učesnika protesta, obavestila da se na skupu pozivalo na linč, silovanje i nasilje, tako da je ovaj prilog naišao na oštru osudu javnosti, posebno novinarskih udruženja koja su ocenila da je izveštavanje bilo neprofesionalno i netačno, što je izazvalo oštre polemike između urednice ove televizije i drugih medijskih radnika.³¹⁰

Novi protest, nedelju dana kasnije, okupio je još veći broj učesnika. Skup je prošao bez incidenata ali su učesnici poručili da će istrajati a građani su krenuli u protestnu šetnju. Na čelu kolone je bio velik transparent „Stop krvavim košuljama“, a okupljeni su nosili i transparente „Jedan od pet miliona“, „Počelo je“, „Dosta majmunisanja ovako više ne može“. Među građanima su bili i predstavnici pojedinih opozicionih stranaka (Vuk Jeremić, Dragan Đilas, Borko Stefanović, Janko Veselinović, Miloš Jovanović, Boško Obradović). Aktivistkinja Jelena Anasonović uputila je predsedniku Srbije Aleksandru Vučiću zahtev da se otkriju počinioci ubistva lidera inicijative SDP sa Kosova i Metohije Olivera Ivanovića i nalogodavci pokušaja ubi-

308 Lidera Levice Srbije, Borka Stefanovića, i aktivistu te partije Bobana Jovanovića, napali su maskirani ljudi naoružani palicama i metalnim šipkama pred održavanje tribine Saveza za promenu, 23. novembra. Stefanović je zadobio teške povrede glave, Jovanoviću su polomljeni zubi a još troje ljudi je povređeno. Nedelju dana kasnije organizovan je protest u Kruševcu na kome su članovi SzS pozvali građane da se usprotive organizovanom nasilju u Srbiji. Vidi na: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/202862/Protest-Stop-krvavim-kosuljama-u-Krusevcu-nakon-napada-na-Borka-Stefanovica.html>.

309 Vidi: „Beograd: Protestna šetnja „Stop krvavim košuljama“, *BBC News na srpskom*, 8. decembar. Dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-46495200>.

310 Dostupno na: <http://www.prva.rs/vesti/info/145697/burno-u-studiju-zbog-barbare-vucicevic-kakvo-to-izvestavanje-moze-da-opravda-nasilje-skoro-ovde-je-izvršeno-nasilje-nad-istinom.html>.

stva Borka Stefanovića u Kruševcu, počinioci i nalogodavci napada na sve novinare, aktiviste civilnog društva i političke aktiviste i građani koji su se usudili da misle drugačije.

Parole „Hajde da se prebrojimo“ i „Jedan od pet miliona“ potekle su zbog navoda pojedinih medija i aktuelne vlasti da se tokom prethodnog protesta okupio mali broj građana i izjave prerdsjednika Srbije Aleksandra Vučića da neće ispuniti nijedan zahtev opozicije čak i ako na ulice izađe pet miliona ljudi.³¹¹

Do kraja 2018. godine organizovani su protesti svake subote na kojima su ponavljani zahtevi organizatora i na kojima je iz nedelje u nedelju bilo sve više građana. Protesti su organizovani preko društvenih mreža i njihova glavna karakteristika je da su imali karakter građanskih protesta i da su bili masovni jer je na njima učestvovalo više desetina hiljada ljudi. Ostaje da se vidi šta će se događati u 2019. godini i da li će oni prerasti u ozbiljne političke proteste i dovesti do promena u načinu vladanja u Srbiji.

9. Sloboda udruživanja

9.1. Normativni okvir

Pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija garantuju svakom pojedincu pravo da se slobodno udruži s drugim licima uključujući i pravo da osniva sindikate i učlanjuje se u njih. Oba međunarodna dokumenta dozvoljavaju državama da svojim zakonima posebno ograniče pravo na udruživanje članova oružanih snaga i policije dok Evropska konvencija predviđa i mogućnost ograničenja ovog prava kada su u pitanju i pripadnici državne uprave.

Ustav Republike Srbije jemči slobodu političkog, sindikalnog i svakog drugog oblika udruživanja kao i slobodu da se ostane van svakog udruženja (čl. 55). Ustav propisuje da se udruženja osnivaju bez prethodne dozvole, upisom u odgovarajući registar, u skladu sa zakonom. Ustav, takođe, predviđa da sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioci, Zaštitnik građana i pripadnici policije i vojske ne mogu biti članovi političkih stranaka ali mogu biti članovi strukovnih udruženja.

Sloboda udruživanja može se ograničiti ukoliko je ograničenje propisano zakonom, ima legitimni cilj i neophodno je u demokratskom društvu u interesu nacionalne ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih (čl. 11, st. 2 EKLJP). PGP u članu 22, st. 2 propisuje da se sloboda udruživanja može ograničiti u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, javnog poretka, ili zaštite javnog zdravlja ili morala,

311 Vidi: „Stop krvavim košuljama protest i šetnja protiv nasilja u Beogradu“, *NI*. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a444402/Protest-Stop-krvavim-kosuljama-u-Beogradu.html>.

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 zajamčenih ljudskih i manjinskih prava i izazivanje nacionalne, verske i rasne mržnje.

Zakon o udruženjima³¹² koji je usvojen posle višegodišnjih napora aktivista nevladinih organizacija da se izmeni zakonski okvir za slobodu udruživanja obezbedio je okvir za delovanje civilnog društva koji je u najvećem delu vrlo liberalan i u skladu sa najvišim evropskim standardima.³¹³

Zakon definiše udruženje kao dobrovoljnu i nevladinu nedobitnu organizaciju, zasnovanu na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovanu radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom. Zakon se primenjuje supsidijarno, kao *lex generalis*, na ostala udruženja čije je delovanje uređeno posebnim zakonom (npr. verske zajednice, sindikalne organizacije, političke stranke itd.).

Udruženje građana mogu osnovati najmanje tri fizička ili pravna lica a pravni subjektivitet stiče upisom u registar Agencije za privredne registre.³¹⁴ 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.³¹⁵ Udruženje mora statutom da odredi način odlučivanja u skupštini udruženja.

Udruženja mogu obavljati i privrednu delatnost. Imovina udruženja se može koristiti jedino radi ostvarivanja ciljeva udruženja. Zakon o udruženjima predviđa da se u budžetu Republike Srbije obezbeđuju sredstva za podsticanje programa ili nedostajući deo sredstava za finansiranje programa koji realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa. Zakonom o udruženjima je propisano da fizička i pravna lica koja daju priloge i poklone udruženjima mogu biti oslobođena od poreza.

Zakon o udruženjima propisuje još i da se udruženje može zabraniti ako su mu ciljevi i delovanje usmereni na narušavanje teritorijalne celovitosti Republike Srbije ili na podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti zasnovane na rasnoj, nacionalnoj, verskoj ili drugoj pripadnosti ili opredeljenju, kao i polu, rodu, fizičkim, psihičkim ili drugim karakteristikama ili sposobnostima.

Zakon takođe zabranjuje javnu upotrebu vizuelnih oznaka i simbola udruženja koje je zabranjeno (čl. 50, st. 5). Zakon, međutim, u poglavlju u kome propisuje kaznene odredbe, ne predviđa nikakvu kaznu za nepoštovanje ove zabrane.³¹⁶

312 Sl. glasnik RS, 51/09 i 99/11 – dr. zakoni.

313 Vodič za primenu Zakona o udruženjima, Građanske inicijative, Beograd 2009. Dostupno na: <https://www.gradjanske.org/vodic-za-primenu-zakona-o-udruzenjima/>.

314 Sl. glasnik RS, 99/11 i 83/14.

315 O detaljima koji se odnose na postupak u slučajevima kada se udruženje žali na odluku vidi *Izveštaj 2016*, II.10.2.

316 Detaljnu analizu Zakona o udruženjima vidi u: *Izveštaj 2010*, I.4.11. i *Izveštaj 2017*, II.9.

9.1.1. Zabrana manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija

Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja³¹⁷ 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).³¹⁸ 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.

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“. 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 je u februaru 2018. godine u Beogradu održan skup podrške rehabilitaciji Milana Nedića, predsednika kvinsliške vlade u okupiranoj Srbiji. Na skupu koji su organizovali „Srpski carostavnik“ i „Srbska akcija – podvig i borba“ okupljeni su uzvikivali parole i salutirali u nacističkom maniru. Jake policijske snage koje su razdvajale okupljene pristalice Nedića od pristalica antifašističkih organizacija i političkih partija, nisu reagovala na očigledno kršenje Zakona.³¹⁹

9.2. Delovanje civilnog sektora i njegov položaj u 2018. godini

Posle skoro decenije od usvajanja ovog zakona može se konstatovati da nije bilo dovoljno podrške razvoju građanske participacije i promociji demokratske političke kulture. Restriktivni zakoni u oblasti slobode medija i pravosuđa i visok stepen korupcije doveli su do zaoštavanja odnosa između vlasti i civilnog sektora, ali i do gubljenja poverenja građana u demokratske procese i njihove nosioce.³²⁰

317 Sl. glasnik RS, 41/09.

318 Dakle, Zakon ne uvodi nov osnov za zabranu udruženja, već osnov za pokretanje postupka za brisanje iz registra. Imajući u vidu to da organizacije koje zastupaju ovakve ideje uglavnom nisu registrovane i često deluju kao tajna udruženja ovakva zakonska sankcija je gotovo apsurdna.

319 „Fašizam u centru Beograda“, *Danas*, 6. februar. Dostupno na: <https://www.danas.rs/dijalog/redakcijski-komentar/fasizam-u-centru-beograda/>.

320 Za detaljnu analizu položaja udruženja građana u Srbiji vidi M. Stojanović, D. Popovic, B. Selaković, *Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje – Srbija 2014–2018*, Beograd 2018. Dostupno na: <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/12/Analiza-suzavanje-prostora.pdf>.

Iako postoji veliki broj projekata nevladinih organizacija koji direktno ili indirektno unapređuju položaj građana čini se da je dugogodišnja kampanja koja se vodi u jednom delu medija i javnosti protiv organizacija civilnog društva uticala na to da mali broj građana prepoznaje delovanje ovih organizacija kao pozitivno i društveno korisno. Prema istraživanju koje je sprovedla organizacija CRTA poverenje javnosti u organizacije civilnog društva u Srbiji proteklih godina opada, građani ne znaju dovoljno o radu civilnog društva, samo trećina građana razume u potpunosti šta je njihova uloga, dok ih druga trećina karakteriše kao međunarodne organizacije, a treća kao antivladine organizacije.

Pored toga pojačan je trend osnivanja novih organizacija civilnog društva koje imaju zadatak da pružaju podršku vlastima. Ova pojava je u poslednjih nekoliko godina dobila zabrinjavajuće razmere u Srbiji. Osnivanje sve većeg broja udruženja građana koja podržavaju vlast ili učestvuju u raspodeli javnog novca za šta postoje sumnje u korupciju ozbiljno ugrožava slobodu udruživanja u Srbiji. Čak i kada se ponude jaki argumenti o korupciji povezanoj sa stvaranjem ovih udruženja, tužilaštvo i drugi nadležni organi ne reaguju.³²¹ Stvaranjem paralelnog civilnog sektora fingiraju se i javne rasprave i ceo proces građanske participacije što može ozbiljno da ugrozi poverenje građana u demokratske procese i institucije.

9.2.1. Učešće civilnog sektora u javnim raspravama i osnivanje novih provladinih udruženja građana

Tokom 2018. godine izvršna vlast je nastavila sa politikom suštinskog isključivanja stručne i profesionalne javnosti iz javnih rasprava o važnim izmenama normativnog okvira. Tamo gde je javnost formalno uključena, njeni predlozi, primedbe i sugestije se uglavnom ne uzimaju u obzir, ali se uprkos tome u izveštajima Vlade radne verzije propisa prikazuju kao rezultat navodne javne rasprave. U praksi je dosadašnji običaj donošenja zakona u hitnoj proceduri zamenjen neadekvatnim procesom javnih rasprava, odnosno simulacijom javnih rasprava.

U julu 2018. godine Ministarstvo pravde je otvorilo javnu raspravu o Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći ostavivši vrlo malo vremena za primedbe, predloge i sugestije na objavljeni Nacrt. Uprkos veoma kratkom roku i činjenici da je javna rasprava otvorena u vreme tradicionalno rezervisano za godišnje odmore, organizacije civilnog društva su spremno odgovorile na izazov dajući niz komentara koji su se ticali suštinskih nedostataka Nacrta, pre svega u pogledu određivanja pružalaca i korisnika besplatne pravne pomoći. Ministarstvo pravde je prihvatilo pojedine komentare, ali nažalost, nije izmenjen i suštinski problem vezivanja ovog prava za veoma restriktivne uslove za socijalnu pomoć. Komentari koji su se ticali suštinskih nedostataka Nacrta i određivanja pružalaca besplatne pravne pomoći su odbijeni bez adekvatnog obrazloženja.

321 Videti na primer slučaj nezakonite dodele sredstava na konkursu Ministarstva za rad iz 2014: <https://www.gradjanske.org/udruzenja-gradana-preduzela-nove-korake-u-slucaju-vulin/>.

Zajedničkom akcijom organizacija civilnog društva i strukovnih udruženja sudija i tužilaca je 2017. godine sprečen pokušaj da se simulira konsultativni proces u pogledu izmena Ustava RS u delu koji se odnosi na pravosuđe pa je Vlada bila primorana da Nacrt amandmana objavi i da ga iznese na javnu raspravu pre slanja Venecijanskoj komisiji na mišljenje.³²²

Pošto je u januaru 2018. godine objavljen Nacrt amandmana organizovana je kratka i neuspešna javna rasprava koju su ubrzo napustile organizacije civilnog društva i strukovna udruženja zbog neprimerenog ponašanja predstavnika Ministarstva pravde, vredanja sudija, tužilaca i predstavnika strukovnih udruženja.³²³

Ministarstvo pravde je primilo više od 35 dokumenata sa komentarima na Nacrt amandmana koje su pripremile organizacije civilnog društva, profesori, advokati i građani. Nijedan od komentara nije suštinski usvojen iako u izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi stoji da je većina prihvaćena ili delimično prihvaćena.³²⁴

Podrška vladinom predlogu amandmana je ipak stigla pošto su ga, za razliku od strukovnih udruženja, podržala neka novoosnovana udruženja, uključujući i udruženja pekara, obučara i frizera, ali i organizacije koje zastupaju državni funkcioneri poput direktora Agencije za restituciju a gotovo četvrtinu organizacija koje su potpisale podršku bilo je nemoguće naći u registru.³²⁵

U septembru 2018. osnovano je novo Udruženja sudija i tužilaca Srbije. Ovo udruženje se u javnosti ograđuje od strukovnih udruženja koja deluju u javnosti više od decenije i poziva na „nov, konstruktivan pristup“ reformi pravosuđa.³²⁶ Ovo udruženje daje podršku ustavnim amandmanima koje je predložilo Ministarstvo pravde, tvrdeći da je činjenica da sudije neće imati većinu u telu koje ih bira obezbeđuje „balans uzajamne kontrole“, kao i da novi nacrt amandmana obećava „da će struka imati odlučujući uticaj na izbor na pravosudne funkcije“.³²⁷

Budući da je vlast najčešće kritikovana zbog ograničavanja slobode medija logično je da postoji veliki interes te iste vlasti da se ove kritike ublaže i da joj se da podrška, tako da su se i u ovoj oblasti pojavile nove organizacije.³²⁸ Institut za javnu politiku pobedio je na konkursu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijal-

322 Vidi više u *Izveštaj 2017*, III.1.

323 Vidi na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a366019/Ministarstvo-pravde-Napustanje-skupa-u-Novom-Sadu-planirano.html>.

324 Više o ustavnoj reformi u oblasti pravosuđa vidi u odeljku III.1.

325 Vidi: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/10398/>.

326 Vidi: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/formirano-novo-udruzenje-sudija-i-tuzilaca-srbije/etxdf49>.

327 Vidi: <https://informer.rs/vesti/drustvo/404701/udruzenje-sudija-tuzilaca-kazite-javno-vrshi-politicki-uticaj-pravosudje>.

328 Institut za javnu politiku je decembra 2017. godine predstavio u Briselu svoj kvartalni izveštaj o medijima, pod nazivom „Medijametar“ a zaključci Instituta za javnu politiku i njegovih analitičara drastično su se razlikovali od zaključaka svih relevantnih međunarodnih i domaćih institucija i organizacija koje se bave slobodom izražavanja. Vidi na: https://www.ijp.rs/iz-instituta/vesti/kvartalni-medijametar-predstavljen-u-evropskom-parlamentu_83/.

na pitanja za pomoć starijim osobama.³²⁹ Iako se na konkurs javilo 17 organizacija, od kojih se većina godinama bavi upravo ovom temom, Ministarstvo je odlučilo da sav novac u iznosu od oko 90.000 evra dodeli Institutu za javnu politiku.³³⁰ U javnom pozivu za konkurs nije stajalo da će jedna organizacija dobiti sav novac, što je i inače vrlo neuobičajeno rešenje za ovakvu vrstu konkursa.

Slična je situacija i prilikom dodele sredstava za sufinansiranja medijskih sadržaja od javnog značaja.³³¹ Tako, na primer, u komisiji koja je dodeljivala novac na konkursu grada Beograda 2017. godine, kao ni u prethodne dve godine, nije bilo predstavnika nijednog relevantnog novinarskog ili medijskog udruženja, već su predstavnike delegirale malo poznate organizacije poput udruženja radio stanica RAB, udruženja turističkih novinara Fijet ili udruženja sportskih novinara.³³² Osim lokalnih, novoosnovana i javnosti nepoznata udruženja dominiraju i u komisijama Ministarstva kulture i informisanja. Predstavnici NUNS, NDNV, ANEM i Local Press-a povukli su svoje članove iz komisija Ministarstva u maju 2018. zbog ovakve prakse.³³³ U komisijama ministarstva najviše članova imali su Društvo novinara Niša i PROUNS.³³⁴

Na konkursu grada Beograda za 2018. godinu najviše sredstava, 5.000.000 dinara, dobila je firma Aje Jung, gradske odbornice sa liste SNS za organizaciju Beogradskog festivala igre.³³⁵ Poređenja radi, Udruženje baletskih umetnika Srbije je za svoj, takođe međunarodni Festival koreografskih minijatura dobilo samo 150.000 dinara.³³⁶ Analiza Nezavisne kulturne scene Srbije (NKSS) pokazala je da je gotovo trećina novca dodeljena organizacijama koje nisu registrovane za bavljenje kulturom ili su preregistrovane samo nekoliko dana pre konkursa. Među njima je i udruženje Isidore Bjelice i Nebojše Pajkića, koje je dobilo 350.000 dinara iako se bavi „zaštitom ljudskih prava u oblasti ishrane“.³³⁷ Modna kreatorka Suzana Perić, koja u javnim nastupima podržava vlast i bliska je prijateljica gradske sekretarke za kulturu dobila je 400.000 dinara za proslavu 20 godina rada.³³⁸

Nevladine organizacije koje već godinama postoje i bave se promocijom ljudskih prava su tokom 2018. godine bile veoma aktivne na polju zagovaranja usvajanja

329 Vidi: https://www.minrzs.gov.rs/files/odluka_o_finansiranju_projekta_na_konkursu_za_unapredjenje_sistema_socijalne_zastite_u_republici_srbiji_u_2018._godini.pdf.

330 Vidi: <https://www.minrzs.gov.rs/konkursi-8143.html>.

331 O ovome vidi više u odeljku III.2.

332 Vidi: <https://www.danas.rs/politika/nepoznati-eksperti-dele-milione-medijima-bliskim-vlasti/>.

333 Vidi: <http://nuns.rs/info/statements/36150/udruzenja-se-povlace-iz-republickih-komisija-i-zah-tevaju-formiranje-novih.html>.

334 Vidi: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/medijski-konkursi-svima-pomalo-a-nekima-malo-vise/>.

335 Vidi: <http://www.seecult.org/vest/sta-beograd-podrzava-u-kulturi-u-2018>.

336 *Ibid.*

337 Vidi: <http://rs.n1info.com/a377604/Vesti/Kultura/Sumnjivim-organizacijama-novac-na-konkursu-za-kulturu.html>.

338 *Ibid.*

novih i izmena postojećih zakona među kojima posebno izdvajamo Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, kao i povodom početka primene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Mreža organizacija za decu Srbije MODS, Nacionalna organizacija za retke bolesti NORBS, Savez udruženja pacijenata Srbije SUPS i udruženje Hrabriša podneli su Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti člana 12, st. 7 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.³³⁹ Ovo posebno imajući u vidu da uočena jasna tendencija značajnog smanjivanja dostignutog nivoa socijalnih prava ali i nivoa garancija ostvarivanja drugih građanskih i političkih prava. Nacrtom Zakona o socijalnoj zaštiti je tako ozakonjena Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći povodom koje je pre četiri godine Zaštitnik građana Ustavnom sudu podneo predlog za ocenu ustavnosti, po kojoj ovaj sud još uvek nije postupao.

9.2.2. Kampanje protiv nevladinih organizacija

S druge strane, negativna medijska kampanja protiv nevladinih organizacija i označavanje kao „stranih plaćenika“ i dalje je prisutna. Žene u crnom su podnele tužbu protiv glavnog i odgovornog urednika *Informera* zbog teksta „Žene u crnom najveći strani plaćenici“³⁴⁰ koji je objavljen 2016. godine. Navele su da su u tom tekstu namerno izneti netačni podaci o visini i načinu finansiranja te organizacije sa ciljem da se izvređa, uruši ugled i označi kao državni i nacionalni neprijatelj organizacija koja je poznata po antiratnom, antifašističkom, antimilitarističkom i feminističkom aktivizmu. Pravnosnažnom presudom Višeg suda u Beogradu koju je potvrdio Apelacioni sud u Beogradu u avgustu 2018. godine urednik *Informera* je oslobođen odgovornosti.

Ni drugi tabloidi, takođe naklonjeni vlastima, ne zaostaju u napadima na civilni sektor. *Srpski telegraf* objavio je u februaru 2018. da Džordž Soroš pokušava da zavlada Srbijom preko preuzimanja SANU i pravosuđa u čemu mu pomažu nevladine organizacije. U istom tabloidu objavljena je vest da postoji „tajni plan“ i da se spremaju krvave demonstracije i nemiri širom Srbije i da nevladine organizacije kroz ustavne promene žele da ostvare uticaj na pravosuđe i „da ga preuzmu“.³⁴¹

Organizacije koje se zalažu za procesuiranje i priznavanje ratnih zločina i dalje trpe velike pritiske. Sredinom januara 2017. godine, aktivisti Inicijative mladih za ljudska prava su na tribini vladajuće Srpske napredne stranke na kojoj je govorio

339 Vidi na: https://dnevnapazeta.rs/2018/12/20/drzava-ukinula-nema-vise-naknade-za-decu-sa-invaliditetom-i-njihove-roditelje/?fbclid=IwAR2p5IwyEpQ7xhBFm6l36tIpD9cRJ6RJ9ztHfSqno_7Z8rYUkwoAfq2OhUQ.

340 „Žene u crnom najveći strani plaćenici: Zapad im dao 1.587.596 evra da optužuju Srbiju za ratne zločine!“, *Informera*, 9. novembar 2016. godine. Dostupno na: <http://informera.rs/vesti/politika/299170/zene-crnom-najveci-strani-placenici-zapad-dao-1-587-596-evra-optuzuju-srbiju-ratne-zlocine>.

341 Vidi na: <https://www.republika.rs/vesti/tema-dana/41889/krece-napad-srbiju-sorosev-krvavi-plan-tri-faze>.

haški osuđenik Veselin Šljivančanin razvili transparent „Ratni zločinci da začute da bi se progovorilo o žrtvama“. Tribina je prekinuta a aktivisti Inicijative fizički napadnuti.³⁴² Nekoliko dana kasnije grupa ljudi izlepila je vrata kancelarije Inicijative mladih za ljudska prava porukama izdajnici i Soroševi plaćenici. Uprkos činjenici da su aktivisti Inicijative mladih bili ti koji su fizički napadnuti, nakon ovog protesta protiv njih je pokrenut prekršajni postupak za remećenje javnog reda i doneta je presuda prema kojoj su osuđeni da plate novčanu kaznu od po 50.000 dinara. Krajem 2018. godine, Prekršajni apelacioni sud je potvrdio presudu prvostepenog suda, utvrđujući da je fizički napad koji je usledio nakon protesta irelevantan za sud i za donošenje presude.³⁴³

Organizacije civilnog društva su često meta i fizičkih napada ekstremnih desničarskih krugova, a posebno kada se bave temama pomirenja i suočavanja sa prošlošću. Napadi i pokušaji ometanja festivala kosovske kulture „Mirdita, dobar dan“ nastavljani su i u maju 2018. godine, kada su se uprkos zabrani okupili demonstranti, mahom članovi i simpatizeri Srpske radikalne stranke, pokušali da probiju kordon policije i da prekinu festival.³⁴⁴

Samo dva meseca ranije, tokom predizborne kampanje za izbore za Skupštinu Beograda u martu 2018. godine, pripadnici organizacije Zavetnici su se okupili ispred Kuće ljudskih prava i demokratije gde su lepili plakate sa natpisima „Strani agenti“ i „Zatvoreno od 4. marta“ usmerene protiv rada organizacija civilnog društva.³⁴⁵ Ovim povodom je protiv Zavetnika podneta krivična prijava za krivično delo Rasna i druga diskriminacija (čl. 387, st. 2 KZ) koje inkriminiše proganjanje organizacija koje se zalažu za ravnopravnost ljudi.

Istrage povodom pretnji koje trpe organizacije koje se bave ljudskim pravima se uopšte ili vrlo sporo sprovode. Tako je, recimo, Komitet pravnika za ljudska prava povodom javnog poziva na proslavu 20 godina rada, oktobra 2017. godine dobio pretnje putem telefona od strane N. N. lica i twitter naloga zabranjene organizacije Obraz zbog čega je podneta krivična prijava za ugrožavanje sigurnosti i proganjanje organizacija ili pojedinaca zbog njihovog zalaganja za ravnopravnost ljudi. Godinu dana kasnije istraga tužilaštva povodom ove krivične prijave još uvek nema rezultate.

Ne izostaju ni kritike istaknutih političara na vlasti ili visokih državnih zvaničnika na račun delovanja nevladinih organizacija. Jedna takva reakcija je bila na otvoreno pismo koje su organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava i suočavanjem s prošlošću uputile u avgustu 2018. Federiki Mogerini, Visokoj komesarki za bezbednost i spoljne poslove EU, tražeći da EU zauzme stav protiv

342 Vidi više o ovome u *Izveštaj 2017*, III.7.

343 „Sud potvrdio presudu aktivistima Inicijative mladih“, *Danas*, 30. oktobar. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/sud-potvrdio-presudu-aktivistima-inicijative-mladih/>.

344 „Učestale akcije desničara, bez reakcije države“, *Insajder*, 25. jun 2017. godine. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/5476/>.

345 „Zavetnici zalepili preteće plakate na prostorije više NVO“, *NI*, 23. februar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a366756/Zavetnici-ponovo-lepili-plakate-na-Kucu-ljudskih-prava.html>.

etničke razmene teritorija i promene granica između Srbije i Kosova.³⁴⁶ Po objavljivanju ovog pisma usledila je kampanja predstavnika vlasti i medija koji ih podržavaju protiv najistaknutijih predstavnica organizacija za ljudska prava.³⁴⁷ Predsednik Srbije je ocenio da nema razlike u stavovima između NVO i ekstremno desnih političara u Srbiji.³⁴⁸ Potpredsednica Vlade i ministarka građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Zorana Mihajlović, optužila je opoziciju, pojedine nevladine organizacije i deo Srpske pravoslavne crkve da napadaju Aleksandra Vučića i da to čine jer su protiv uvođenja reda u Srbiji.³⁴⁹

Negativne reakcije javnosti i osudu od strane civilnog sektora izazvalo je učešće Marka Parezanovića, predstavnika Bezbednosno informativne agencije (BIA) na konferenciji desničarske organizacije Nacionalna avangarda u oktobru 2018. On je tom prilikom izjavio da najintenzivniju pretnju Srbiji predstavlja prikriveno delovanje spoljnog faktora, tako što se pojedinci iz redova opozicionih partija, pojedini delovi medija i delovi nevladinih organizacija stavljaju u neku destruktivnu i subverzivnu funkciju.³⁵⁰ Predstavnici civilnog sektora ocenili su ovakve izjave paušalnim i opasnim i osudili zloupotrebu institucije kakva je BIA.³⁵¹

9.2.3. Kampanje protiv humanitarnih fondacija

Posebno zabrinjava podatak da provladini mediji, ali takođe i neki drugi državni funkcioneri vode kampanje protiv jednog broja humanitarnih fondacija. Kampanje protiv humanitarnih fondacija ugrožavaju poverenje građana Srbije u filantropiju i dobročinstvo i time nanose nemerljivu štetu korisnicima humanitarne pomoći i samoj ideji solidarnosti i filantropije.

Kritikama su izložene posebno one fondacije koje svojim delovanjem pokazuju da su pojedine državne institucije zakazale u vršenju svojih nadležnosti. Jedan takav primer je odnos vladajućih struktura prema fondaciji „Podrži život“ koju je osnovao popularni glumac Sergej Trifunović, inače žestoki kritičar aktuelne vlasti. Ova fondacija godinama skuplja novac kako bi se finansiralo lečenje dece koja mo-

346 Vidi na: <https://www.gradjanske.org/en/civil-society-organizations-from-serbia-and-kosovo-against-the-division-of-kosovo/>.

347 Provladin tabloid *Srpski telegraf* objavio je vest o pismu pod naslovom „Ove babe su zlo!“ uz fotografije Nataše Kandić, Sonje Biserko, Vesne Pešić i Maje Stojanović, a u pratećem tekstu se one optužuju za izdajničko ponašanje. Vidi više na: <https://www.republika.rs/vesti/srbija/79681/ove-babe-zlo-kandiceva-biserkova-traze-brisela-spreci-podelu-kosova-evo-sta-tome-kazu-sagovornici-srpskog-telegrafa>.

348 Vidi: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=08&dd=07&nav_category=640&nav_id=1428067.

349 Vidi: <https://www.telegraf.rs/vesti/politika/2982811-mihajlovic-ostro-o-opoziciji-nvo-navijackim-grupama-i-spc-napadi-na-vucica-su-otpor-uredjenju-srbije>.

350 Vidi: <http://rs.n1info.com/a425693/Vesti/Spoljni-faktor-najveca-pretnja-po-bezbednost-zemlje.html>.

351 Vidi: <http://rs.n1info.com/a426348/Vesti/Dragan-Popovic-i-Vesna-Maliscic-o-BIA-i-spoljnom-faktoru.html>.

raju da se leče u bolnicama u inostranstvu. U septembru 2018. godine ova fondacija je sprovedla kampanju za skupljanje novca za četvorogodišnjeg dečaka Dušana Todo- rovića i objavila da je donacijama prikupljeno 190 hiljada evra. Zbog velikog pritiska javnosti Vlada Srbije je odlučila da ona obezbedi sredstva za lečenje ovog dečaka ali je iz fondacije stigao predlog da se sredstva upotrebe za lečenje još petoro dece što je prihvaćeno.

Posle nekoliko dana *Srpski telegraf* objavio je na naslovnoj strani neistinite informacije o proneveri novca iz fondacije, lažirajući pritom izjavu majke bolesnog deteta.³⁵² Ministar zdravlja Zlatibor Lončar, pozivajući se na ove informacije, izjavio je da se fondacija kocka sa novcem građana stavljajući ga u investicione fondove i za- tražio kontrolu rada ove fondacije.³⁵³ Ubrzo zatim, funkcioner Ministarstva zdravlja i predsednik organizacije Savet za monitoring, ljudska prava i borbu protiv korupci- je Transparentnost Mario Spasić podnosi krivičnu prijavu protiv osnivača fondacije Sergeja Trifunovića optužujući ga za proneveru novca, uz ogroman publicitet u pro- vladinim medijima.³⁵⁴ I poslanici SNS u skupštini nastavljaju da iznose optužbe da su pare iz Trifunovićeve fondacije nestale.³⁵⁵ Za razliku od nekih drugih slučajeva, Više javno tužilaštvo u Beogradu reagovalo je veoma brzo tako da je posle 10 dana u fondaciju ušla kriminalistička policija koja proverava njen rad.³⁵⁶ I predsednica Vla- de Ana Brnabić pridružila se napadima na Trifunovića optužujući ga da je „lečenje dece prebacio na polje političke borbe“.³⁵⁷

Povodom ovog slučaja reagovala je nevladina organizacija Građanske inici- jative saopštenjem i zahtevom da Vlada Srbije hitno reaguje navodeći da veliki broj fondacija i udruženja ulažu ogromne napore u razvoj filantropije, a njihovim posti- gnućima se prvenstveno popunjavanju ozbiljni sistemski propusti u uslugama zdrav- stvene i socijalne zaštite u našoj zemlji. Ovi naponi obezbeđuju dostojanstven život najugroženijim građanima Srbije i ne smeju biti ugroženi bilo čime, a posebno laž- nim vestima i propagandom.³⁵⁸

I neke druge humanitarne fondacije bile su meta politički motivisanih napa- da. Osnivač fondacije „Tijana Jurić“, Igor Jurić je posle kritika upućenih poslanicima

352 Vidi: <http://rs.n1info.com/Vesti/a421321/Tabloid-napao-Sergeja-Trifunovica-i-Fondaciju-Podr- zi-zivot.html>.

353 Vidi: <http://rs.n1info.com/a425091/Vesti/Loncar-najavio-kontrolu-humanitarnih-organizaci- ja.html>.

354 Vidi: <http://pink.rs/politika/92170/trazi-se-pokretanje-istrage-o-obrtanju-novca-da-li-su-graa- ni-sms-porukama-investirali-sergeja-trifunovica-ili-davali-novac-za-bolesnu-decu>; <https://in- former.rs/vesti/hronika/402588/ovo-zatvor-sergej-obrtao-novac-bolesne-dece>.

355 Vidi: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=10&dd=12&nav_category=12 &nav_id=1455085.

356 Vidi: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=10&dd=11&nav_category=12 &nav_id=1454850.

357 Vidi: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=10&dd=11&nav_category=11 &nav_id=1454566.

358 Saopštenje dostupno na: <https://www.gradjanske.org/vlada-da-zauzme-stav-o-filantropiji/>.

vladajuće većine zbog odbijanja da na dnevni red stave inicijativu o doživotnom zatvoru za ubice dece koju je potpisalo 160.000 građana bio je takođe izložen napadima. Naime, jedan hrvatski portal objavio je priču o krivičnom gonjenju Igora Jurića za krađu nafte pre 10 godina, da bi je uskoro preuzeli srpski tabloidi i objavili na naslovnim stranama.³⁵⁹

9.3. Udruživanje stranaca

Zakon o udruženjima dozvoljava da stranci budu osnivači domaćih udruženja, s tim što barem jedan osnivač mora da ima prebivalište odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije. Prema Zakonu, strano udruženje je udruženje sa sedištem u drugoj državi, osnovano po propisima te države radi ostvarivanja nekog zajedničkog ili opšteg interesa ili cilja, a čije delovanje nije usmereno na sticanje dobiti. Strano udruženje može da obavlja delatnost u Srbiji ako osnuje predstavništvo koje se upisuje u posebni registar Agencije za privredne registre.

Predstavništvo stranog udruženja ima pravo da deluje slobodno na teritoriji Republike Srbije, ako njegovi ciljevi i delovanje nisu u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije, zakonom, međunarodnim ugovorima koje je zaključila Republika Srbija i drugim propisima. O zabrani rada stranog udruženja odlučuje Ustavni sud na predlog istih onih ovlašćenih predlagača koji mogu tražiti zabranu domaćeg udruženja.

10. Izborna prava i građanska participacija

10.1. Izborna prava – normativni okvir

Osim prava da bira, PGP i EKPS priznaju i pravo građana da budu birani. Prema praksi Evropskog suda pravo građana da budu birani može biti podvrgnuto kvalifikacionim zahtevima, ako oni nisu diskriminatorni. Ova prava mogu se ograničiti. PGP zahteva da ograničenja ne mogu biti neosnovana, a prema praksi Evropskog suda pravo građana da budu birani može biti podvrgnuto kvalifikacionim zahtevima, ako oni nisu diskriminatorni.³⁶⁰

Ustav Srbije proklamuje narodnu suverenost i opšte i jednako biračko pravo (čl. 2 i 52). Građanin koji je navršio 18 godina života i ima poslovnu sposobnost ima pravo da bira i da bude biran u državne organe (čl. 52, st. 1). Izbori su slobodni i neposredni a glasanje je tajno i lično (čl. 52). Ustav takođe garantuje i pravo građana da „pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije“ (čl. 53).

359 Vidi: <http://rs.n1info.com/a430155/Vesti/Napad-hrvatskih-i-srpskih-medija-na-Igora-Jurica.html>.

360 *Gitonas protiv Grčke*, ECtHR, App. Nos. 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95, 27755/95 (1997); *Fryske Nasjonale Partij protiv Holandije*, ECmHR, App. No. 11100/84 (1985) i *Tanase protiv Moldavije*, ECtHR, App. No. 7/08 (2010).

Izborni postupak je bliže regulisan Zakonom o izboru narodnih poslanika (ZINP),³⁶¹ Zakonom o lokalnim izborima (ZLI),³⁶² Zakonom o izboru predsednika Republike³⁶³ i Odlukom o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine (OIPV).³⁶⁴

Godinama se stavljaju primedbe na pojedine odredbe izbornih zakona kojima se u priličnoj meri ograničavaju izborna prava građana.³⁶⁵ U javnosti uglavnom postoji saglasnost da bi izborni zakoni trebalo da pretrpe ozbiljne promene kako bi se otklonile manjkavosti pojedinih rešenja. U daljem tekstu biće navedene neke od njih.

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.

Prema postojećim izbornim zakonima, osnovno pravno sredstvo kojim se obezbeđuje pravna zaštita u izbornom procesu je prigovor Republičkoj izbornoj komisiji. Međutim, zaštita izbornog prava na ovaj način može se ostvariti u roku od 24 do 48 sati od trenutka kada je doneta odluka ili učinjena radnja ili propust na koje se stavlja prigovor.

Izborni zakoni predviđaju i žalbu protiv rešenja nadležnih izbornih komisija kojima se odbacuje ili odbija prigovor upravnim sudovima preko nadležnih izbornih komisija. Zakoni predviđaju da su ovi postupci pred sudovima hitni – odluke se donose u roku od 48 časova od prijema žalbe. I ova odredba je često kritikovana zbog toga što su rokovi izuzetno kratki.

Godinama su velike primedbe stavljanje na neuređene biračke spiskove u kojima se nalaze lica koja su preminula ili su odjavila svoje mesto boravka. Primedbe se odnose i na to što je nemoguće izvršiti uvid i jedinstveni birački spisak. Faktička mogućnost da se glasa i bude biran zavisi od upisa u birački spisak. Međutim, iako je Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku³⁶⁶ predviđeno da se omogućiti uspostavljanje tačne, ažurne i jedinstvene evidencije svih birača u Srbiji, to se do kraja 2018. godine nije desilo.

Primedbe na ažurnost biračkog spiska su česte pre skoro svakog izbornog ciklusa u Srbiji.³⁶⁷ Iako zakon garantuje javnost biračkog spiska na opštinskom

361 *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.

362 *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 i 54/11.

363 *Sl. glasnik RS*, 111/07 i 104/09 – dr. zakon.

364 *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.

365 Vidi npr.: <http://rs.n1info.com/Vesti/a372705/Izborni-zakon-da-li-je-vreme-za-promene.html>.

366 *Sl. glasnik RS*, 104/09 i 99/11.

367 Tako, na primer, u vreme vanrednih parlamentarnih izbora 2016. godine i predsedničkih izbora 2017. godine, uprkos ranijim preporukama OEBS/ODIHR, birački spiskovi nisu izlagani na uvid javnosti.

nivou, nadležno ministarstvo je 2016. godine donelo uputstvo kojim se dozvoljava samo pojedinačna provera evidencije uz korišćenje jedinstvenog matičnog broja. Ovo nepostojanje mogućnosti javnog uvida u birački spisak je ograničilo transparentnost registracije birača i dodatno podstaklo zabrinutost u vezi sa tačnošću biračkog spiska.³⁶⁸

Iako prema istraživanjima učešće na izborima predstavlja najčešći način učešća građana u demokratskim procesima³⁶⁹ problemi koji se odnose na birački spisak, sve češći prevremeni izbori, osećaj da se glasovi zloupotrebljavaju, agresivna kampanja i skoro redovni pritisci na birače, greške i problemi u radu izborne administracije doprinose smanjenju poverenja građana u izborni proces i u slobodne i fer izbore.

10.2. Lokalni izbori u Srbiji u 2018. godini – (ne)fer i (ne)demokratski

U 2018. godini održani su izbori na lokalnom nivou u pojedinim opštinama u Srbiji od kojih su neki bili redovni kao npr. u Beogradu, Lučanima, Boru, Arandelovcu, Sevojnu i Majdanpeku dok su vanredni izbori održani u opštinama Kula, Doljevac i Kladovo. Razlozi za održavanje vanrednih izbora po pravilu nisu jasni, zbog čega je opozicija odlučila da na njima ne učestvuje. Nalazi CRTA posmatračke misije ukazuju na potencijalno protivpravno raspisivanje vanrednih lokalnih izbora, zbog čega je ova organizacija podnela Ustavnom sudu inicijative za ocene ustavnosti i zakonitosti odluka Vlade o raspuštanju skupština i obrazovanju privremenih organa u ove tri opštine.³⁷⁰ Istu inicijativu podneli su i predstavnici Saveza za promenu tvrdeći da su odlukom o raspisivanju vanrednih lokalnih izbora u Kuli, Doljevcu i Kladovu prekršeni član 12 Ustava Srbije i član 85 Zakona o lokalnim samoupravama i zahtevali da do donošenja odluke Ustavni sud donese naredbu o obustavljanju svih predizbornih radnji.³⁷¹ Inače, opštinske izborne komisije u ove tri opštine nisu svojim aktima regulisale status posmatrača, tako da na ovim izborima nije bilo posmatrača.

Vanredni izbori u Kuli, četvrti po redu u poslednjih 13 godina, održani su pošto je predsednik opštine podneo ostavku a da za to, po mišljenju većine opozicionih stranaka, nije bilo opravdanog razloga.³⁷² Isti su razlozi i za raspisivanje izbora

368 O nedostacima izbornih zakona i izbornog procesa u Srbiji vidi više u: T. Branković, Ž. Cvejin, *Prvi deo: Izbori u Srbiji – demokratija zanađljena kampanjom*, CRTA, Beograd 2018. Dostupno na: http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/11/Prvi-deo_Izbori-u-Srbiji-demokratija-zamagljena-kampanjom.pdf.

369 Vidi: <http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/02/Ucesce-gradjana-udemokratskim-procesima-uSrbiji-2017.pdf>.

370 Vidi na: <http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/12/Izve%C5%A1taj-o-kampanji-Lokalni-izbori-2018.pdf>, str. 7–8.

371 Vidi na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=11&dd=09&nav_category=11&nav_id=1467407.

372 Velibor Milojević izabran je na mesto predsednika opštine Kula kao član SNS u leto 2018. godine i posle par meseci podneo ostavku iako je SNS imao dvotrećinsku većinu u skupštini opštine

u Doljevcu gde je, i pored stabilne većine SNS u lokalnom parlamentu Goran Ljubić Međarac podneo ostavku zbog prozivki opozicionog odbornika.³⁷³ U Kladovu takođe nije postojala zvanična potvrda o ostavci predsednika opštine, odnosno ona nije zvanično objavljena. Na vanrednim izborima u Kladovu, koji su održani istog dana kada i u Kuli, Doljevcu i Lučanima Socijalistička partija Srbije je obavestila javnost da se dogodio incident i da je Perica Panković, potpredsednik opštinskog odbora SPS priveden u policiju.³⁷⁴

Najveći broj neregularnosti i incidenata zabeležen je u Lučanima na kojima je učestvovao i opozicioni blok Savez za Srbiju (SzS). Najveću pažnju javnosti izazvalo je hapšenje aktivista Dveri u policijskoj stanici Lučani u naselju Guča. Boško Obradović, jedan od lidera SzS, je sa predstavnicima i simpatizerima Saveza za Srbiju ušao u policijsku stanicu nezadovoljan privođenjem potpredsednika Izvršnog odbora Narodne stranke Lazara Đurovića. Kada je grupa opozicionih aktivista stigla u tu policijsku stanicu u njoj su zatekli Dijanu Hrkalo, državnu sekretarku u Ministarstvu unutrašnjih poslova, izrazili javno negodovanje i postavili snimak događaja na društvene mreže. Ministar policije, Nebojša Stefanović, predsednik beogradskog odbora i član Predsedništva SNS, izjavio je da je spreman da ponudi ostavku jer se državna sekretarka nalazila tamo po njegovoj naredbi.³⁷⁵

Atmosfera u ovoj opštini na sam izborni dan nije bila u skladu sa standardima za fer i slobodne izbore. Posmatračka misija CRTA zabeležila je veće nepravilnosti na 11 od 43 biračka mesta i to: glasanje bez ličnih isprava, kršenje tajnosti glasanja, nekorišćenje nevidljivog spreja i UV lampe, kao i slučajevi vođenja paralelnih spiskova glasača. Primećen je i veliki broj automobila sa registarskim tablicama iz drugih mesta (Pančevo, Novi Sad, Vršac, Beograd, Kosovska Mitrovica) ili bez registarskih tablica iz kojih neidentifikovane osobe u blizini skoro svih biračkih mesta komuniciraju sa članovima biračkih odbora. U Kotrazi su neidentifikovana lica ispred biračkog mesta legitimisala birače.

Napadani su i mobilni timovi posmatračke misije CRTA. Prilikom obilaska biračkog mesta Grab isečene su gume na njihovom automobilu. CRTA je ocenila u svom izveštaju da je karakteristika izbora u Lučanima da se vodila funkcionerska kampanja, da su u njima učestvovali republički funkcioneri (ministri, direktori javnih preduzeća i javnih službi) da je praćena zloupotrebom javnih resursa, da je obeležena pretnjama i pritiscima na birače. Zaposleni u javnim preduzećima i javnim ustanovama korišćeni su za kampanju Srpske napredne stranke. Zabeležene su

Kula. Razlozi za ostavku nisu bili predstavljeni javnosti niti je bilo moguće izvršiti uvid u tekst ostavke. Vidi na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a442878/Kula-se-sprema-za-vanredne-izbore-nije-jasno-zasto.html>.

373 Vidi na: <https://www.juznevesti.com/Politika/Predsednik-Opštine-Doljevac-podneo-ostavku.sr.html>.

374 Vidi na: <http://mondo.rs/a1152993/Info/Srbija/Lokalni-izbori-Kula-Doljevac-Lucani-i-Kladovo.html>.

375 Vidi na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a444718/Stefanovic-o-Hrkalo-i-Lucanima.html>.

i aktivnosti humanitarnog karaktera za koje postoje indicije da se radi o pomocij stranih na vlasti.³⁷⁶

Najveću pažnju javnosti kada je reč o izborima u 2018. izazvali su redovni izbori za odbornike Skupštine grada Beograda početkom marta 2018. godine.³⁷⁷ Budući da je Beograd najveći i glavni grad Srbije ovi izbori su imali veliki politički značaj, posebno kada se ima u vidu činjenica da se skoro četvrtina birača u Srbiji nalazi u Beogradu.³⁷⁸ Organizacije koje su pratile predizborne aktivnosti učesnika na izborima, medije i regulatorna tela ocenile su da izbori nisu bili fer i demokratski. Javni prostor je tokom izborne kampanje bio ispunjen međusobnim optužbama vlasti i opozicije i spekulacijama o zloupotrebama.³⁷⁹

Gradska izborna komisija je odugovlačila da izda akreditacije domaćim posmatračkim misijama iako je 17. januara konstatovala da udruženja Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID i CRTA ispunjavaju uslove za domaće posmatrače u izbornom procesu i izdala akreditacije tek 25 dana kasnije, tako da je prvih mesec dana rada GIK proteklo bez prisustva posmatrača i medija. Nažalost, na ovim izborima nije bilo posmatračke misije Kancelarije OEBS za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) jer ova misija nema praksu posmatranja lokalnih izbora.

Opozicija je tvrdila da postoji značajno povećanje broja birača u gradskim opštinama, kao posledica masovnog prijavljivanja prebivališta glasača Srpske napredne stranke iz drugih delova Srbije.³⁸⁰ Kao ilustracija o problemima koji se odnose na biračke spiskove i biračko pravo može da posluži činjenica da je na beogradskim izborima učestvovao i Milorad Dodik, predsednik Republike Srpske, uz objašnjenje da to čini na osnovu dvojnog državljanstva.³⁸¹ U predizbornom periodu su zabeleženi napadi na različite učesnike u izbornom procesu, kao i novi oblici zastrašivanja,

376 Izveštaj o izborima u četiri opštine u decembru 2018. Dostupan na: <http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/12/Izve%C5%A1taj-o-kampanji-Lokalni-izbori-2018.pdf>.

377 Redovni beogradski izbori održani su u maju 2012. godine, zajedno sa predsedničkim, parlamentarnim i lokalnim izborima. Tada je na republičkom nivou došlo do smene vlasti ali na nivou grada Beograda nije bilo promena jer je koalicija predvođena Demokratskom strankom i dalje imala većinu, a za gradonačelnika je izabran Dragan Đilas. Međutim, u septembru 2013. godine dolazi do smene gradonačelnika, gradska vlada funkcioniše u tehničkom sastavu a u novembru Vlada Srbije postavlja privremenu upravu. Vanredni izbori za Skupštinu grada Beograda održani su u martu 2014. godine, pobjedu je odnela SNS i u aprilu je Siniša Mali izabran za gradonačelnika.

378 Više od 1,5 miliona birača na 1.185 biračkih mesta glasalo je u 17 beogradskih opština, a odlukom o budžetu Beograda izdvojeno je 37.430.444 dinara za sprovođenje izbornih aktivnosti.

379 O uslovima u vreme beogradskih izbora vidi više u Izveštaj dugoročnih posmatrača – predizborna kampanja (15. januar–10 februar), CRTA, Beograd 2018. Dostupno na: <https://www.gradjaninastrazi.rs/wp-content/uploads/2018/02/BG-izbori-2018-Izvestaj-dugorocnih-posmatraca-prvi-mesec-zvanicne-kampanje.pdf>.

380 CRTA je u periodu od oktobra 2017. do februara 2018. godine prikupljala informacije o broju birača upisanih u beogradskim opštinama. Pojedine opštine (npr. Voždovac, Zemun, Lazarevac, Rakovica i Sopot) nisu dostavile informacije pa je CRTA izjavila žalbe službi Poverenika.

381 Vidi na: <http://ba.n1info.com/Regija/a246750/Dodik-glasao-na-izborima-u-Srbiji.html>.

kao što je „živi zid“, odnosno opkoljavanje političkog protivnika tokom kampanjskih aktivnosti s ciljem da se izazove incident.³⁸²

Funkcionerska kampanja bila je izrazito zastupljena na ovim izborima.³⁸³ Naime, u izbornoj kampanji su funkcioneri vladajuće koalicije koristili javne resurse i promovisali svoje redovne aktivnosti kao deo kampanje. Pored toga u samoj kampanji učestvovao je veliki broj ministara Vlade Srbije, predsednica Vlade i naravno predsednik države, Aleksandar Vučić, koji je na svim lokalnim izborima u 2018. pa i na beogradskim bio i nosilac liste SNS i pojavljivao se na predizbornim mitinzima i skupovima.

Praćenje izbornih aktivnosti u pogledu uređenja izborne komunikacije u elektronskim medijima prema Zakonu o elektronskim medijima sprovodi i REM, međutim, ova institucija se samo jednom obratila javnosti i nije se oglašavala povodom prijava koje su podneli građani ili politički subjekti, iako je zabeleženo da su građani podneli više od 300 prijava protiv elektronskih medija zbog slučajeva medijske diskriminacije ili neistinitog i neobjektivnog izveštavanja.³⁸⁴

Agencija za borbu protiv korupcije takođe ima nadležnost da prati da li se vodi tzv. funkcionerska kampanja i da kontroliše proces finansiranja kampanje od strane političkih subjekata, međutim Agencija je, slično kao i REM, bila veoma neaktivna u vreme beogradskih izbora. Agencija nije ni pokušala da utiče na ponašanje aktera u izbornom procesu i da obezbedi ravnopravno okruženje za sprovođenje političke utakmice, nije preporučila pokretanje niti jednog postupka za kršenje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Reakcija je izostala i uprkos činjenici da su domaće posmatračke misije podnosile dokumentovane dokaze o zloupotrebama javnih resursa i funkcionerskoj kampanji.

Slično kao i u ranijim izbornim ciklusima i na beogradskim izborima su se pojavile sporne izborne liste za koje postoje osnovane sumnje da u izbornim procesima učestvuju na nezakonit način ili uz namerno izbegavanje/izigravanje izbornih pravila i procedura, uz dovođenja birača u zabludu.³⁸⁵

382 Ovaj slučaj je identifikovan u pet navrata i predstavlja do sada nezabeležen oblik pritiska na aktere u izbornom procesu. Najnapadaniiji akteri: „Ne davimo Beograd“ (ubedljivo prvi), lista okupljena oko Dragana Đilasa. Protiv liste „Ne davimo Beograd“ je zabeleženo i šest slučajeva direktnih napada, zastrašivanja i sprečavanja političkog delovanja (ne dozvoljava se korišćenje javnih prostora) i kršenje člana 54 Ustava Srbije. Vidi više u: *Beogradski izbori – Finalni izveštaj CRTA posmatračke misije*, CRTA, Beograd 2018, str. 42. Dostupno na: http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/08/CRTA_BG-izbori-finalni-izvestaj.pdf.

383 CRTA je podnela ukupno 35 prijava Agenciji za borbu protiv korupcije za različite slučajeve funkcionerske kampanje, zloupotrebe javnih resursa i nedozvoljene aktivnosti političkih subjekata kao i četiri prijave različitim inspekcijama (komunalna i prosvetna). *Ibid.*, str. 20.

384 CRTA je uradila analizu izveštavanja medija o izbornom procesu „Beogradski izbori 2018 – Kampanja pre kampanja?“ koja je pokazala da je u periodu od 1. oktobra 2017. do 15. januara 2018. godine ta disproporcija iznosila čak 4:1 u korist predstavnika vlasti. Ova razlika je bila još drastičnija kada se izdvoji segment televizije, putem kojeg se informiše najveći broj građana (82%): u udarnim informativnim emisijama na šest televizija (pet s nacionalnom frekvencijom + N1) predstavnici vlasti su bili sedam puta zastupljeniji od predstavnika opozicije. *Ibid.*, str. 15–19.

385 *Ibid.*, str. 29–32.

Bilo je primedbi i na sam dan izbora. Najčešće zbog toga što je primećeno da se vode paralelne evidencije birača ispred i unutar biračkog mesta, korišćenje mobilnih telefona i fotografisanje na biračkom mestu, odobravanje glasanja bez prethodnog utvrđivanja identiteta birača ili bez validnih ličnih isprava, nekorišćenje UV lampe i nevidljivog spreja, kao i kršenje tajnosti glasanja, organizovano dovođenje birača na biračko mesto.³⁸⁶

Tokom beogradskih izbora 2018. godine, CRTA posmatračka misija je evidentirala više desetina prijava građana na uznemiravanja putem mobilnog telefona od strane izbornog štaba Srpske napredne stranke, što ukazuje i na potencijalnu zloupotrebu podataka građana. Zabeleženo je onemogućavanje vršenja političke kampanje u javnim prostorima, kao i slučajevi zastrašivanja i fizičkog nasilja.³⁸⁷

Zabeleženo je i vršenje pritiska na birače i indirektna kupovina glasova. Kao primer indirektno kupovine glasova izdvajaju se situacije u kojima je biračima deljena humanitarna pomoć u zamenu za siguran glas. Dugoročni posmatrači su širom Beograda izveštavali o situacijama u kojima se pokušava indirektni potkup glasova pomoću paketa s prehrambenim namirnicama (ulje, šećer, brašno, mesni naresci), paketa sa sredstvima za higijenu i kućnom hemijom, besplatnih zdravstvenih pregleda ili ponuda besplatnih programa u organizaciji opštine ili stranke.³⁸⁸

Istog dana kada i beogradski, održani su i lokalni izbori u opštinama Bor, Arandelovac i Sevojno. Na izborima je učestvovala i koalicija opozicionih partija koja je upozorila da su izborni proces ometala vozila bez registarskih tablica, džipovi, minibusevi i automobili iz Kladova, Negotina, Požarevca, Žagubice i Kosova i Metohije i tražila ostavku načelnika policijske stanice u Boru.³⁸⁹ Ministar unutrašnjih poslova je reagovao i rekao da to nije tačno i da nije zabranjeno voziti džipove gradom, ali da će biti kažnjen svako ko nema tablice tvrdeći da je policija izlazila na teren deset puta.³⁹⁰

Posle izbora održanih 16. decembra Savez za Srbiju je izneo podatke o neregularnostima na izborima i objavio da pod takvim uslovima neće izaći na sledeće izbore.³⁹¹ Iste uslove su ponovili i na građanskim protestima organizovanim u Beogradu.³⁹²

386 T. Branković, Ž. Cvejin, *Prvi deo: Izbori u Srbiji – demokratija zamagljena kampanjom*, CRTA, Beograd 2018, str. 35. Dostupno na: http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/11/Prvi-deo_Izbori-u-Srbiji-demokratija-zamagljena-kampanjom.pdf.

387 *Ibid.*, str. 39.

388 *Ibid.*, str. 40.

389 Vidi: <https://www.bor030.net/koalicija-mi-ili-oni-ujedinjeni-za-bor-drzava-pala-na-ispitu-u-nedelju-4-marta-video>.

390 Vidi: <https://www.bor030.net/stefanovic-potpuna-izmislijotina-da-policija-u-boru-nije-reagovala-u-toku-izbornog-dana>.

391 Vidi: <http://rs.n1info.com/Vesti/a443180/Savez-za-Srbiju-Nema-izbora-bez-korenitih-promena-uslova-i-slobodnih-medija.html>.

392 O protestima i okupljanjima građana vidi više u odeljku II.8.

10.3. Građanska participacija u upravljanju i donošenju odluka

Ustav konkretizuje načelne garantije neposredne demokratije i propisuje narodnu inicijativu za donošenje zakona i za promenu Ustava. Pravo predlaganja zakona, drugog propisa ili opšteg akta ima 30.000 birača (čl. 107), dok predlog za promenu Ustava Srbije može da podnese najmanje 150.000 birača.

Ustav Republike Srbije prepoznaje narodnu inicijativu kao instrument za ostvarivanje člana 2, st. 2 Ustava, odnosno suverenosti naroda. Prema Ustavu Narodna skupština raspisuje referendum na zahtev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača. Na referendum ne mogu biti izneta pitanja koja se tiču obaveza iz međunarodnih ugovora, zakona koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreskih i drugih finansijskih zakona, budžeta i završnog računa, uvođenja vanrednog stanja, amnestije i pitanja iz izbornih nadležnosti Narodne skupštine (čl. 108).

Način neposrednog izjašnjavanja, odnosno odlučivanja građana referendumom i način ostvarivanja narodne inicijative bliže je uređen restriktivnim Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi³⁹³ koji ne pominje sve vrste referenduma koje poznaje Ustav Srbije. Iako je ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava propisano usklađivanje ovog zakona sa Ustavom do kraja 2018. godine ovaj zakon nije usvojen iako je i Venecijanska komisija u svom mišljenju još 2010. godine iznela takav stav.³⁹⁴ Važeći zakon predviđa izuzetno restriktivan rok za prikupljanje potpisa podrške (sedam dana za prikupljanje 30 hiljada potpisa potrebnih za podnošenje narodne inicijative), formalne zahteve koje građani treba da ispune i konačno ne nudi čvrste garantije da će o toj inicijativi Skupština raspravljati.³⁹⁵

Neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave regulisano je Zakonom o lokalnoj samoupravi³⁹⁶ koji predviđe građansku inicijativu, zbor građana i referendum kao oblike građanske participacije na lokalnom nivou (čl. 67–71).

U cilju povećanja učešća građana u demokratskim procesima i većoj otvorenosti institucija neophodno je uređenje instituta narodne inicijative posebnim zakonom. U praksi se pokazalo da se građansko učešće najčešće ostvaruje na izborima dok u periodu između izbora građani nisu aktivni učesnici u političkom i društvenom životu.

Nacrta zakona o referendumu i narodnoj inicijativi izrađen je još 2009. godine, pribavljeno je mišljenje Venecijanske komisije ali on nikada nije ušao u skupštinsku

393 Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi je usvojen daleke 1994. godine i samo jednom je dopunjen 1998. godine. *Sl. glasnik RS*, 48/94 i 11/98.

394 Vidi mišljenje Venecijanske komisije 551/2009, CDL-AD(2010)006, 15 mart 2010.

395 Prema podacima do kojih je došla nevladina organizacija CRTA u poslednjih 16 godina nijedna podneta narodna inicijativa nije razmatrana u plenumu. Na sajtu Narodne skupštine moguće je naći podatke samo za tri inicijative, a na listi predloga zakona u proceduri takođe samo tri predloga zakona inicirana od strane građana – dva koja su podneta u skupštinskom sazivu od 2007. godine i jedan predlog zakona koji je podnet u sazivu od 2008. godine. Vidi u: *Narodna inicijativa u fioci: Analiza kolektivnog učešća građana u procesu donošenja odluka*, CRTA, Beograd 2018, str. 8. Dostupno na: http://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_03-narodna-inicijativa-NOVO.pdf.

396 *Sl. glasnik RS*, 129/07 i 83/14 – dr. zakon.

proceduru.³⁹⁷ Koalicija nevladinih organizacija izradila je Model zakona o narodnoj inicijativi i održano je nekoliko konferencija u organizaciji civilnog društva na kojima su analizirane slabosti važećeg zakona i izneti predlozi za normativno unapređenje ove oblasti ali to nije dovelo do reakcije izvršne ili zakonodavne vlasti.³⁹⁸

Nacrtom na koji je Venecijanska komisija dala komentare produžen je rok za prikupljanje potpisa na 90 dana a umesto dosadašnje notifikacije građanskog predloga zadržana obaveza da pre početka prikupljanja potpisa inicijativni odbor prijavi sprovođenje inicijative policiji. Takođe je dato ovlašćenje Skupštini da pre početka prikupljanja potpisa, preduzima verifikaciju, odnosno da odluči da li da prihvati predlog, što stvara mogućnost da građanska inicijativa bude odmah odbačena.³⁹⁹

11. Pravo na rad

11.1. Zakonski okvir za ostvarivanje prava na rad

Srbija je ratifikovala Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Revidiranu evropsku socijalnu povelju, a takođe je i članica Međunarodne organizacije rada i ratifikovala je veliki broj konvencija usvojenih pod okriljem ove organizacije.⁴⁰⁰

Na poslednjoj sednici Saveta za ljudska prava UN održanoj u januaru 2018. godine, u okviru trećeg ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) Srbija je dobila preporuku da potpiše i ratifikuje Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,⁴⁰¹ čime bi se stvorila mogućnost za podnošenje individualnih predstavki Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Preporuka nije prihvaćena zbog toga što je, kako se navodi u zvaničnom odgovoru, „za pristupanje Protokolu neophodno izvršiti izmene relevantnih domaćih propisa, koji u aktuelnoj situaciji nisu prioritet“.⁴⁰² Još 2014. godine Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je izrazio zabrinutost i žaljenje zbog nekih nedo-

397 Vidi mišljenje Venecijanske komisije 551/2009, CDL-AD(2010)006, 15 mart 2010.

398 Vidi više na: http://www.yucom.org.rs/upload/vestgalerija_81_4/1292926269_GS0_Konferencija_08122010.pdf.

399 Detaljnu analizu normativnog okvira i probleme koji se javljaju u praksi pogledaj u publikaciji *Narodna inicijativa u fioci: Analiza kolektivnog učešća građana u procesu donošenja odluka*, CRTA, Beograd 2018, str. 8. Dostupno na: http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_03-narodna-inicijativa-NOVO.pdf.

400 Do sada je usvojeno 77 Konvencija MOR.

401 Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A/RES/63/117, od 10. decembra 2008. Vidi: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CES-CR/OProtocol_en.pdf.

402 Vidi: Odgovori Republike Srbije na preporuke država članica UN iz III ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda, Beograd, april 2018. godine. Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/161>.

stataka u postupku izveštavanja i dostavljanja informacija.⁴⁰³ Odbijanjem Republike Srbije da usvoji preporuku još jednom je propuštena prilika da se omogući pojedincu da se, godinu dana, od kad je pokrenuo proces preispitivanja ostvarivanja nekog ekonomskog ili socijalnog prava, obrati ovom komitetu.

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.⁴⁰⁴

Oblast radnog prava regulisana je prvenstveno Zakonom o radu (ZoR)⁴⁰⁵ i Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.⁴⁰⁶

Izmene i dopune Zakona o radu iz 2005. godine usvojene su jula 2014. godine u hitnom postupku.⁴⁰⁷ Kao razlog hitnog postupka usvajanja izmena i dopuna ZoR navedeno je da se predloženim zakonom obezbeđuje izvršavanje obaveza prema međunarodnim finansijskim organizacijama, usklađivanje sa propisima EU, u skladu sa obavezama preuzetim Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.⁴⁰⁸ Krajem 2017. godine, ponovljen je sličan postupak, pa je u senci usvajanja budžeta usvojen i niz drugih zakona o kojima se praktično nije ni raspravljalo. Među njima su se našli izmene Zakona o radu, Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i usvajanje novih Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i Zakona o zaposlenima u javnim službama.⁴⁰⁹

Iako je tokom 2017. godine najavljeno donošenje novog zakona o radu do kraja 2018. godine,⁴¹⁰ pred sam kraj 2017. godine usvojene su samo izmene i dopu-

403 Kako se navodi u izveštaju Komiteta, Srbija nije dostavljala ni informacije o slučajevima neposredne primene Pakta pred domaćim sudovima, niti ga je informisala o tome koja pravna sredstva je obezbedila za pojedince koji tvrde da su njihova prava narušena. Vidi: Concluding observations on the second periodic report of Serbia, 10. jul 2014, UN Economic and Social Council (ECOSOC), E/C.12/SRB/CO/2. Vidi: <http://www.refworld.org/docid/53fdbbb64.html>.

404 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.

405 *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – odluka US i 113/17.

406 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 88/10.

407 Više o promenama u *Izveštaj 2014*, III.13.2.

408 Vidi: <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/480492/Obrazlozenje-Izmene-Zakona-o-radu-doprine-ce-smanjenju-rada-na-crno>.

409 Više o tome u „(Re)kapitulacija 2017“, autor Mario Reljanović. Dostupno na: <https://pescanik.net/re-kapitulacija-2017/>.

410 Više o najavama i načinu donošenja novog ZoR u *Izveštaj 2017*, III.13.1.

ne ZoR⁴¹¹ koje su stupile na snagu 25. decembra 2017. godine. Najvažnije izmene odnose se na obavezu poslodavca da na osnovu ugovora o radu ili drugog ugovora o obavljanju poslova zaključenog u skladu sa ZoR podnese jedinstvenu prijavu na obavezno socijalno osiguranje najkasnije pre stupanja zaposlenog i drugog radno angažovanog lica na rad. Pored toga, poslodavac je dužan da vodi dnevnu evidenciju o prekovremenom radu zaposlenih.

Tokom 2018. godine usvojen je Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima – takozvani Zakon o sezonskim radnicima.⁴¹² Neka od rešenja predviđenih ovim zakonom naišla su na kritiku u stručnoj javnosti.⁴¹³ Jedna od mana ovog zakona je to što sezonski radnici rade bez ugovora o radu ili bilo kog drugog pravnog osnova predviđenog zakonom pa su tako lišeni svake zaštite iz radnog odnosa.⁴¹⁴ Usvajanjem ovog zakona ne poboljšava se položaj sezonskih radnika već se poslodavac obavezuje da primeni odredbe ZoR o privremenim i povremenim poslovima. Radnu normu procenjuje poslodavac, a broj radnih časova se nigde ne evidentira, niti postoji zakonska obaveza za evidencijama. Pored toga, naknada je određena na nivou minimalne cene rada po radnom času, iako se može desiti da sezonski radnik radi i više sati a da za to dobija minimalnu zaradu. Prema članu 22, st. 3 inspektor rada može tražiti od poslodavca da dokaže da je obezbedio sve uslove u skladu sa zakonom što je kontraktorno samoj prirodi angažovanja sezonskog radnika bez pismenog ugovora.

Dobro zakonsko rešenje je da se sezonski radnik ne briše sa evidencije nezaposlenih i nastavlja da dobija naknadu za slučaj nezaposlenosti i/ili novčanu socijalnu pomoć (čl. 9, st. 2 i 3). Ovo bi moglo doprineti češćem odlučivanju siromašnih slojeva stanovništva da prihvate sezonski rad. Takođe, ograničenje iz člana 15 koji predviđa da se sezonski rad može obavljati samo do 120 radnih dana u kalendarskoj godini i 180 dana ukupno u kalendarskoj godini, kao i da ukupno trajanje radnog angažovanja ne sme da prelazi 120 dana u zbiru za ugovore po privremenim i povremenim poslovima i sezonskim poslovima moglo bi sprečiti potencijalne zloupotrebe.

11.2. *Evropski i međunarodni standardi u oblasti radnog prava i obaveze Srbije*

Posebno značajan dokument za oblast rada i zapošljavanja predstavlja Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU (ESRP), 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 mode-

411 Sl. glasnik RS, 113/17.

412 Sl. glasnik RS, 50/18.

413 Vidi više u: „Nema dna“, Mario Reljanović. Dostupno na: <https://pescanik.net/nema-dna/>.

414 Pravilo je da se za svako radno angažovanje zaključi ugovor u pisanom obliku budući da je to jedino dokazno sredstvo u slučaju spora i obezbeđuje pravnu izvesnost ugovornih strana.

lu 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.

Tokom 2018. godine objavljen je novi Izveštaj EK za 2018. U pogledu Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, navedeno je da je Srbija umereno pripremljena u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Izvestan napredak je postignut u daljem usklađivanju relevantnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, uglavnom u oblasti zdravlja i bezbednosti na radu, kao i funkcionisanja socijalnog dijaloga. Aktivne politike tržišta rada su konsolidovane, mada uz vrlo ograničeno obuhvatanje nezaposlenih. U Izveštaju se preporučuje da država treba da poveća finansijske i institucionalne resurse za zapošljavanje i socijalnu politiku kako bi sistematičnije bili usmereni na mlade, žene i dugo nezaposlena lica; da poboljša adekvatnost sistema socijalnih davanja kako bi se obezbedila delotvornija podrška onim delovima stanovništva kojima je to najviše potrebno; da znatno ojača dvostrane i trostrane socijalne dijaloge na svim nivoima.

Prema Izveštaju EK, Zakon o radu koji je usvojen 2014. godine, samo je delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU. Zakonodavni rad je zakazao u oblastima kao što su pravo na štrajk, pravni okvir za rad privatnih agencija za zapošljavanje i sezonski rad. Takođe se konstatuje da su usvojeni pojedini zakoni i podzakonski akti iz oblasti rada i radnih odnosa ali da je neophodno da se udeo neprijavljenih radnika, koji je iznosio 21,8% u trećem kvartalu 2017. godine što je za 2,3% manje od trećeg kvartala 2016. godine, smanji. U Izveštaju se navodi da su se intenzivirale aktivnosti inspekcije rada (posebno u vezi sa suzbijanjem neprijavljenog rada) ali da se kapaciteti inspektorata rada moraju povećati (popunjavanjem upražnjenih radnih mesta i obezbeđivanjem neophodne opreme i obuke). Napominje se da prvi izveštaj o sprovođenju Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike Republike Srbije još uvek nije objavljen.⁴¹⁵

Evropski komitet za socijalna prava usvojio je u decembru 2017. godine šesti periodični izveštaj o primeni Revidirane evropske socijalne povelje za period od 2012–2015. godine. Izveštaj se odnosi na primenu odredaba o pravu na bezbedne i zdrave radne uslove (čl. 3), pravu na zaštitu zdravlja (čl. 11), pravu na socijalnu sigurnost (čl. 12), pravu na socijalnu i medicinsku pomoć (čl. 13), pravu na beneficije iz službe socijalnog staranja (čl. 14), pravu starijih lica na socijalnu zaštitu (čl. 23) i pravu radnika na zaštitu od siromaštva ili socijalne isključenosti (čl. 30). Od ukupno 19 obaveza, čiju je ispunjenost Komitet za ovaj period razmatrao, za šest obaveza je utvrdio da ih je država ispunila. Za sedam obaveza Komitet je zahtevao dodatna pojašnjenja, dok je u pogledu šest obaveza Komitet utvrdio da ih je Republika Srbija prekršila.

Iako je usvajanje Akcionog plana za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje najavljeno tokom 2018. godine to se nije dogodilo ni posle tri godine od objavljenih Rezultata skrininga za Poglavlje 19.

415 Vidi: Izveštaj EK za 2018, odeljak 6.19.

11.3. Zaposlenost u Srbiji

U Izveštaju EK za 2018. godine ističe se da se nezaposlenost mladih smanjila ali je i dalje visoka, kao i da integracija dugoročno nezaposlenih ljudi, radnika koji su tehnološki višak i mladih na tržištu rada i dalje predstavljaju ozbiljan izazov. Konstatuje se da je pristup tržištu rada posebno težak za Rome, žene, osobe sa invaliditetom i mlade sa srednjom školom dok su izdvajanja iz budžeta za aktivne politike tržišta rada suviše mala da obuhvate sve one koji traže posao. Samo jedna šestina registrovanih nezaposlenih (617.000 u decembru 2017. godine) ima korist od mera, a samo 20.000 lica koja traže posao ima koristi od duže obuke ili preduzetih mera.⁴¹⁶

Prema Anketi o radnoj snazi (ARS) Republičkog zavoda za statistiku za drugi kvartalni period 2018. godine⁴¹⁷ stopa zaposlenosti populacije starosti 15 i više godina iznosi 48,6%, stopa nezaposlenosti je 11,9%, a stopa neaktivnosti 44,8%. Stopa aktivnosti stanovništva starog 15 i više godina iznosila je 55,2%, pri čemu je stopa aktivnosti kod muškaraca 63,6%, a kod žena 47,3%. Najveća stopa aktivnosti bila je u beogradskom regionu (57,2%) i u regionu Šumadije i zapadne Srbije (56,2%). Stopa zaposlenosti stanovništva starosti 15 i više godina iznosila je 48,6%, pri čemu je stopa zaposlenosti kod muškaraca 56,4% a kod žena 41,4%. Najveća stopa zaposlenosti bila je u beogradskom regionu (51,5%), i u regionu Šumadije i zapadne Srbije (49,1%). Stopa neformalne zaposlenosti na nivou svih delatnosti iznosila je 21,0%, pri čemu gotovo 60% neformalnog sektora čini zaposlenost u poljoprivrednim delatnostima.⁴¹⁸ Stopa nezaposlenosti stanovništva starosti 15 i više godina iznosila je 11,9%, i to 11,3% za muško i 12,6% za žensko stanovništvo. Posmatrano po regionima, ova stopa je bila najveća u regionu južne i istočne Srbije (15,6%). U regionu Šumadije i zapadne Srbije ona je iznosila 12,6%, a u beogradskom regionu 10,1%. Stopa nezaposlenosti bila je najmanja u regionu Vojvodine (10,0%).

Iako se ovi podaci predstavljaju kao revolucionarni u odnosu na period od 2014–2018. godine, sa naglaskom da je nezaposlenost u Republici Srbiji na istorijskom minimumu, u odnosu na prošlu godinu reč je samo o varijacijama od 0,4% u korist zaposlenosti. Uz to, treba podsetiti na metodologiju računanja zaposlenosti,⁴¹⁹ kao i na činjenicu da se ne uzima u obzir broj građana koji su otišli ili odlaze iz zemlje, a zadržavaju prebivalište u Republici Srbiji, koji je iz godine u godinu veći, a vode se kao lica koja su u međuvremenu izbrisana iz evidencije NSZ, zbog neispunjenja obaveze javljanja NSZ.

U odnosu na isti period 2017. godine, prema ARS broj zaposlenih na ukupnom nivou ostao je gotovo nepromenjen, zaposlenost populacije sa nižim nivoom

416 *Ibid.*

417 Vidi: <http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20181232.pdf>.

418 U Anketi se, u radnu snagu koja je neformalno zaposlena, računaju samozaposlena lica u neregistrovanim poslovnim subjektima, zaposleni radnici bez pismenog ugovora o radu i pomažući članovi u porodičnom poslu.

419 Vidi *Izveštaj 2016 i 2017*, III.13.2.

obrazovanja je smanjena (za 33 500) u korist rasta zaposlenosti visoko obrazovane populacije (za 41 200).⁴²⁰

Iako se u predgovoru ARS navodi da su informacije koje se dobijaju Anketom metodološki i sadržinski uporedive sa istovrsnim podacima drugih zemalja i da se dostavljaju Eurostatu, na stranici Eurostata⁴²¹ nisu dostupni podaci za Srbiju, niti je moguće na osnovu podataka iz ARS pratiti neke indikatore koje prati Eurostat (npr. tranzicija na tržištu rada, podzaposlenost, kvalitet zaposlenja).⁴²²

S druge strane Kvartalni monitor ekonomskih trendova u Srbiji, objavljen od strane Fondacije za razvoj ekonomske nauke (FREN)⁴²³ ukazuje na značajno drugačije stanje na tržištu rada. Ukrštajući parametre date u ARS i druge parametre koji pokazuju privredni rast, javlja se nedoslednost jer bi privredni rast trebao da bude mnogo veći da je došlo do znatnog povećanja zaposlenosti, kako se to navodi u ARS. Ovim nesrazmerama doprinosi i podatak da je po pomenutoj metodologiji nezaposleno lice ono koje je radno sposobno (između 15 i 65 godina starosti) i aktivno traži zaposlenje. Naime, statistika ne evidentira nezaposlenog samo po osnovu činjenice da je to bilo koje lice bez posla i primanja, već samo one koji aktivno traže posao. „Aktivno“ znači da je lice prijavljeno na evidenciju NSZ i da se savetniku NSZ javlja u tačno određenim intervalima (ni ranije ni kasnije od predviđenog datuma) a u suprotnom se brišu sa evidencije NSZ i gube status nezaposlenog lica. Moguće je da jedan broj ne ispuni ovaj zahtev NSZ pa se automatski skidaju sa evidencije pa samim tim opada broj nezaposlenih lica.

11.4. Mere za smanjenje nezaposlenosti

Pred kraj 2017. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.⁴²⁴ Razlog za usvajanje izmena i dopuna je, kako se navodi u obrazloženju pojedinih odredbi, uvođenje novog načina obračuna novčane naknade za slučaj nezaposlenosti, kao i regulisanje rada privatnih agencija za zapošljavanje.⁴²⁵ Međutim, uprkos preporukama EU da se usvoji zakonodavni okvir u pogledu rada privatnih agencija za zapošljavanje, kao i istoj obavezi Republike Srbije prema Konvenciji MOR br. 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje, usvajanje pomenutog zakona je izostalo, a pokušano je za sada da se zakonski okvir nadomesti izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

420 Vidi detaljnije na: <http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20181232.pdf>.

421 Vidi: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>.

422 Sarita Bradaš, *Statistika i dostojanstven rad – Kritička analiza političkog tumačenja statistike rada*, Fondacija Centar za demokratiju. Dostupno na: <http://www.centaronline.org>.

423 Dostupno na: https://www.fren.org.rs/sites/default/files/qm/T3_31.pdf.

424 *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10, 38/15 i 113/17.

425 Vidi: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/051217/051217-vest20.html>.

Sve usvojene odredbe su stupile na snagu 7 dana od dana donošenja zakona osim člana 70, koji stupa na snagu 1. januara 2019. godine. U okviru mera aktivne politike zapošljavanja, kod mera dodatnog obrazovanja i obuke u članu 52 predviđeno je da troškove dodatnog obrazovanja i obuke koje organizuje NSZ na zahtev poslodavca snosi ne samo poslodavac, kao što je to do sada bio slučaj, već i NSZ do iznosa raspoloživih sredstava u skladu sa opštim aktom, a troškove dodatnog obrazovanja i obuke za tržište rada snosi NSZ. Predviđeno je, takođe, da troškove obuke za potrebe poslodavca za zaposlenog radi sticanja dodatnih znanja i veština u cilju održanja zaposlenja kod poslodavca može da snosi NSZ u skadu sa raspoloživim sredstvima, a na predlog tela nadležnog za ekonomski razvoj i po pribavljenoj saglasnosti ministra nadležnog za poslove zapošljavanja.

Kod osiguranja za slučaj nezaposlenosti, u okviru prava na novčanu naknadu izmenjen je član 69 koji se odnosi na samu visinu novčane naknade i propisano je da mesečni iznos novčane naknade predstavlja proizvod dnevne novčane naknade i broja kalendarskih dana u mesecu za koji se ostvaruje pravo i vrši isplata. Dnevna novčana naknada utvrđuje se množenjem osnovice dnevne novčane naknade sa ličnim koeficijentom. Osnovica u sebi sadrži pripadajuće doprinose za zdravstveno i penzijsko i invalidsko osiguranje i iznosi 1.000 dinara. Lični koeficijent predstavlja odnos ukupne zarade, odnosno naknade zarade, osnovice osiguranja i visine ugovorene naknade u poslednjih 12 meseci koji prethode mesecu u kome je prestao radni odnos, odnosno prestalo osiguranje i prosečne godišnje zarade po zaposlenom isplaćene u RS. Mesečni iznos novčane naknade utvrđuje se srazmerno broju kalendarskih dana u mesecu za koji se ostvaruje pravo i vrši isplata novčane naknade, s tim što za ceo kalendarski mesec ne može biti niži od 22.390 dinara, niti viši od 51.905 dinara. Međutim, treba napomenuti da je reč o bruto iznosima, što se u zakonu izričito ne navodi, pa je realan iznos koji se isplaćuje nezaposlenima daleko manji.⁴²⁶

Prema članu 70 osnovica dnevne novčane naknade, kao i najniži i najviši mesečni iznos, koji se sada usklađuju sa godišnjim iznosom potrošačkih cena u kalendarskoj godini koja prethodi godini u kojoj se usklađivanje vrši, prema podacima republičkog organa nadležnog za poslove statistike, NSZ je dužna da objavljuje na svom veb sajtu, najkasnije u roku od sedam dana od dana objavljivanja indeksa potrošačkih cena. Usklađeni iznosi se primenjuju od prvog dana narednog meseca po objavljivanju tih iznosa. Izmene zakona predviđaju i da se nezaposleni briše sa evidencije ako bez opravdanog razloga ne izvršava svoje obaveze prema NSZ, koji su navedeni u dosadašnjem članu 87, ali se dodaje da se nezaposleni briše sa evidencije ukoliko ne obavesti NSZ o svakoj promeni koja utiče na sticanje ili gubljenje prava ili obaveza po ovom zakonu, najkasnije pet dana od nastanka promene.⁴²⁷

426 Vidi: <http://foruminfo.rs/od-1-januara-novi-nacin-obracuna-novcane-naknade-za-nezaposlene/>.

427 Vidi: <http://www.kss.org.rs/news/2018/02/src/1802-novine-o-zakonu-o-zaposljavanju-i-osiguranju-za-slucaj-nezaposlenosti.pdf>.

Dugoročan okvir za kreiranje politike zapošljavanja predstavlja Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020.⁴²⁸ koja se na godišnjem nivou operacionalizuje donošenjem i sprovođenjem Nacionalnog akcionog plana.

Posebne mere predviđene su i Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja za 2018. godinu (NAPZ).⁴²⁹ 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 u 2018. godini status teže zapošljivih lica koja će imati prioritet pri uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja, u skladu sa procenom zapošljivosti, imaju: mladi do 30 godina života, viškovi zaposlenih, stariji od 50 godina, lica bez kvalifikacija i niskokvalifikovani, osobe sa invaliditetom, Romi, radno sposobni korisnici novčane socijalne pomoći, dugoročno nezaposleni (na evidenciji duže od 12 meseci, a posebno nezaposlena lica koja traže posao duže od 18 meseci), mladi do 30 godina starosti koji su imali/imaju status deteta bez roditeljskog staranja i žrtve porodičnog nasilja. Poseban prioritet pri uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja imaju nezaposlena lica koja se istovremeno suočavaju sa više faktora otežane zapošljivosti. Zbog neophodnosti intenziviranja aktivnosti u cilju unapređenja položaja mladih, viškova zaposlenih, lica bez kvalifikacija ili niskokvalifikovanih, dugoročno nezaposlenih i osoba sa invaliditetom, pripremljeni su posebni paketi usluga namenjeni njima.

Program ekonomskih reformi za period od 2017. do 2019. godine⁴³⁰ usmeren je ka unapređenju metoda i tehnika savetodavnog rada sa nezaposlenim licima, koji je od ključnog značaja za procenu zapošljivosti svakog pojedinačnog lica, u skladu sa njegovim karakteristikama (stepen obrazovanja, radno iskustvo, dodatna znanja i veštine, pol i dr.), kao i karakteristikama tržišta rada, radi uključivanja u mere aktivne politike zapošljavanja.

Osnovni prioriteti politike zapošljavanja u 2018. godini bili su: poboljšanje uslova na tržištu rada i unapređenje institucija tržišta rada; podsticanje zapošljavanja i uključivanja teže zapošljivih lica na tržište rada i podrška regionalnoj i lokalnoj politici zapošljavanja i unapređenje kvaliteta radne snage i ulaganja u ljudski kapital. Za realizaciju planiranih programa i mera aktivne politike zapošljavanja, obezbeđeno je 3.650.000.000 dinara iz sredstava doprinosa za slučaj nezaposlenosti, dok je za realizaciju mera profesionalne rehabilitacije i podsticanja zapošljavanja osoba sa invaliditetom obezbeđeno 550.000.000 dinara iz Budžetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

Takođe, iz direktnog granta za NSZ (direktno dodeljenih sredstava), iz IPA 2013. programskog ciklusa, dodeljen je iznos od 554.065.000 dinara za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja. Planirano je i 750.000.000 dinara za realizaciju mera aktivne politike zapošljavanja predviđenih lokalnim akcionim planovima za-

428 *Sl. glasnik RS*, 37/11.

429 *Sl. glasnik RS*, 120/17.

430 Vidi na: <http://www.mfin.gov.rs/>.

pošljavanja koja se obezbeđuju iz budžeta autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Poslodavci koji pripadaju privatnom sektoru, prvenstveno mikro, mala i srednja preduzeća, mogu za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih ostvariti pravo na subvenciju za zapošljavanje na novootvorenim radnim mestima. Subvencija se isplaćuje poslodavcu u jednokratnom iznosu.⁴³¹

I tokom 2018. godine Vlada Srbije je nastavila sa praksom subvencionisanja stranih investitora uprkos protivljenju domaćih preduzeća.⁴³² Međutim, najavljeno je da će domaćim i stranim investitorima koji ulažu u Srbiji od juna biti dostupno dodatnih 10 miliona evra za podsticaje u 2018. godini. Javni poziv za korišćenje podsticaja otvoren je od juna 2018. godine, a novac je namenjen investitorima koji zapošljavaju do 100 radnika. Subvencije se dodeljuju i velikim investicionim projektima *od posebnog značaja za Republiku* za koje se ne raspisuje javni poziv. Za dobijanje državnih podsticaja, prednost imaju domaća preduzeća koja su proizvodno i izvozno orijentisana.⁴³³

Do sada su sredstva na ime subvencija dodeljivana uz nedovoljnu kontrolu javnosti.⁴³⁴ Prema pisanjima pojedinih medija, srpske vlasti navodno nameravaju da preispitaju dosadašnji sistem subvencija stranim investitorima. Subvencije bi ubuduće trebalo da se dodeljuju samo za inovacije i nove tehnologije, umesto kao do sada za svako radno mesto. Ta informacija, međutim, nije zvanično potvrđena.⁴³⁵ U javnosti preovlađuje zaključak da je Republika Srbija do sad od subvencionisanja stranih investitora imala više štete nego koristi. Šteta nastaje jer se podstiču radna mesta koja zapošljavaju najmanje kvalifikovanu radnu snagu. To je dovelo do toga da se Republika Srbija reklamira kao zemlja jeftine radne snage umesto da cilj subvencija bude jačanje privredne delatnosti i veće zarade zaposlenih.⁴³⁶

Uprkos političkim poenima koji se skupljaju iz godine u godinu na osnovu dovođenja stranih investitora, do danas nije napravljen registar svih otvorenih radnih mesta, niti je takav korak najavljen u budućnosti.

11.4.1. Nezaposlenost mladih

Nezaposlenost mladih je poseban problem u Srbiji što se ističe i dalje u Izveštaju EU o napretku Srbije.⁴³⁷ Prema *Trading Economics list* Srbija se i dalje nalazi na dvanaestom mestu po nezaposlenosti mladih, od ukupno 63 zemlje sveta za koje

431 Vidi: <http://www.poslodavci.rs/usvojen-nacionalni-akcioni-plan-zaposljavanja/>.

432 Iako već tri godine domaći investitori lakše mogu dobiti podsticaje za novootvoreno radno mesto, prošle godine je svega 12 kompanija ušlo u takav projekat. Od domaćih investitora subvencije su prvi iskoristili „Bekament“ i „Alfa plam“.

433 Vidi: <https://www.blic.rs/biznis/privreda-i-finansije/subvencije-samo-12-domacih-kompanija-prosle-godine-dobile-podsticaje-za-novootvoreno/4k05dbj>.

434 Vidi: *Izveštaj 2017*, III.13.4.

435 Vidi: <https://www.dw.com/sr/kraj-doktrine-subvencija/a-43494591>.

436 O ovome vidi više u: „Strane investicije i domaće insinucije“. Dostupno na: <https://pescanik.net/strane-investicije-i-domace-insinucije/>.

437 Vidi: Izveštaj EK za 2018, odeljak 3.1.

se prikupljaju podaci. Prema ovom izvoru nezaposlenost mladih je u junu 2018. godine bila 27,9%.⁴³⁸ Prema Anketi o radnoj snazi Republičkog zavoda za statistiku, podaci za drugi kvartalni period pokazuju da je među mladima (15–24 godine) takođe porastao broj zaposlenih (za 21.600), dostižući nivo od 157.000, dok je broj nezaposlenih i neaktivnih lica smanjen (za 12.100 i 12.300 respektivno) na nivo od 59.400, odnosno 512.100 respektivno. I pored toga, nezaposlenost mladih je, sa stopom nezaposlenosti od 27,5%, još na visokom nivou u poređenju sa ukupnom populacijom.⁴³⁹

Prema Alternativnom izveštaju o položaju mladih u Srbiji, kada je reč o njihovom položaju na tržištu rada, korišćeni su podaci NSZ o nezaposlenosti mladih, pa tako broj mladih koji su nezaposleni u junu 2018. godine iznosi 123.686 mlade osobe što predstavlja ukupno 21,36% od ukupnog broja nezaposlenih. Praktično, više od jedne petine nezaposlenih u Republici Srbiji čine mladi uzrasta od 15 do 30 godina.⁴⁴⁰

Trend odlaska mladih iz zemlje nastavio se i tokom 2018. godine. O tome govore i rezultati istraživanja „Zašto ljudi žele da odu iz Srbije“, koje je sprovedla organizacija „Srbija 21“ tokom juna i jula ove godine, 22% građana potencijalno želi da se iseli iz Srbije, a kao motivi za iseljenje najčešće se ističu standard, bolje plaćen posao i loša situaciju u državi. Među onima koji razmišljaju o odlasku najviše osoba starosti od 18 do 29 godina i to 34 odsto, odnosno 450.000 građana.⁴⁴¹

11.5. Mobilnost radne snage

Prema Izveštaju EU o napretku Srbije u okviru Poglavlja 2 – Slobodno kretanje radnika istaknuto je da nisu usvojeni novi zakoni o pristupu tržištu rada. Preporuka je da je potrebno pojednostaviti procedure za izdavanje radnih dozvola građanima EU, za koje trenutno važe zakoni za državljane trećih zemalja.⁴⁴² Takođe se u Izveštaju konstatuje da nije bilo napretka u pripremama za pridruživanje EURES (Evropska služba za zapošljavanje), kao ni da se u nacionalnom zakonodavstvu stvore uslovi za korišćenje Evropske kartice zdravstvenog osiguranja.⁴⁴³

Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo⁴⁴⁴ izmenjen je tokom 2018. godine, s ciljem da se spreči da poslodavci iz Sr-

438 Vidi: <https://tradeconomics.com/country-list/youth-unemployment-rate>.

439 Vidi: <http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20181232.pdf>.

440 Alternativni izveštaj o položaju i potrebama mladih u Republici Srbiji – 2018. godina, Krovna organizacija mladih Srbije, Beograd, 2018. Vidi: <https://goo.gl/C1d8MG>.

441 Vidi: <http://rs.n1info.com/a427830/Vesti/Istrazivanje-34-odsto-mladih-do-29-godina-razmisljada-ode-iz-Srbije.html>.

442 Građani EU će imati potpuno slobodan pristup tržištu rada (bez radne dozvole) tek od dana pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

443 Izveštaj EK za 2018, odeljak 6.28.

444 *Sl. glasnik RS*, 91/15 i 50/18.

bije šalju radnike na rad u inostranstvo a da ih prikazuju kao zaposlene u Srbiji. Ove izmene zakona su se po hitnom postupku bez održavanja javne rasprave našle u skupštinskoj proceduri. Kako je navedeno u obrazloženju zakona, održavanje javne rasprave nije predviđeno s obzirom na to da izmene zakona nisu suštinske i da one ukidaju suvišne procedure koje olakšavaju poslovanje poslodavaca, kao i Ministarstva koje se u dosadašnjoj primeni suočilo sa brojnim problemima u vezi prijema, obrade i analize obaveštenja.

Postavlja se pitanje ostvarivanja ovog cilja kada se ima u vidu odredba kojom se ukida obaveza poslodavaca da dostavljaju Ministarstvu za rad obaveštenja o upućivanju radnika u inostranstvo budući da su se ovi podaci objavljivali na sajtu ministarstva što praktično znači da javnost neće imati uvid u to kako firme šalju radnike u inostranstvo i da li krše zakon.⁴⁴⁵ Kao razlog za ukidanje ove obaveze poslodavca se navodi i to da Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja raspolaže podacima o upućenim zaposlenima na privremeni rad u inostranstvo i da inspekcija rada ima pristup podacima iz registra.⁴⁴⁶

Dosadašnje zakonsko rešenje nije predviđalo nikakvo ograničenje za firme koje nameravaju da šalju radnike na rad van zemlje. Izmene zakona predviđaju da zaposleni mora da bude u radnom odnosu tri meseca u Srbiji pre nego što se uputi u inostranstvo. Međutim, zakon predviđa izuzetke od ovog pravila: poslodavac može da uputi radnika odmah u inostranstvo ako se upućivanje vrši u okviru pretežne delatnosti firme (kako je registrovana u Agenciji za privredne registre) iako broj upućenih u inostranstvo ne prelazi 20% od broja zaposlenih kod poslodavca.

Zakon se ne odnosi na agencije za posredovanje u zapošljavanju koje moraju da imaju dozvolu da iznajmljuju radnike drugim poslodavcima, što je dovelo do toga da su preduzeća zloupotrebila ovakvo zakonsko rešenje i da radnike šalju u inostranstvo i zarađuju kao njihovi posrednici praktično istog dana posle osnivanja firme i tako legalno izbegnu procedure za dobijanje dozvole za posredovanje u zapošljavanju koje iziskuju vreme i novac.⁴⁴⁷

445 *Radnik.rs* je više puta pisao o zloupotrebama zakona o upućivanju zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo, a obaveštenja koja su poslodavci dostavljali Ministarstvu rada bili su ključni za dokazivanje da određeni poslodavci na sumnjiv način šalju radnike u inostranstvo. Na osnovu ovih obaveštenja *Radnik.rs* pisao je priču o firmi „Maxikong“ koja je registrovana za proizvodnju motornih vozila, a upućivala je radnike u fabriku za proizvodnju Ikea nameštaja u Slovačkoj. U obaveštenjima se nalaze podaci gde i kod kog poslodavca u inostranstvu se upućuje zaposleni, kao i ko je osoba u inostranstvu zadužena za kontakt. Pri upućivanju radnika u Slovačku često je bio slučaj da su kao poslodavci navođene agencije za iznajmljivanje radne snage (lizing agencije), a da su osobe za kontakt vlasnici tih agencija. Na osnovu tih podataka *Radnik.rs* je podnosio prijave inspekciji rada. Ukidanjem ove obaveze poslodavca gubi se mogućnost građanske kontrole nad radom kompanija koje upućuju svoje radnike na privremeni rad u inostranstvo.

446 Ministarstvo je čak i izračunalo kolike će biti uštede za poslodavce zahvaljujući donošenju novog zakona, te će na mesečnom nivou prosečno svaki poslodavac koji upućuje svoje zaposlene u inostranstvo uštedeti 1.037 dinara i 2,6 radnih sati. Vidi: <http://radnik.rs/2018/06/privremeni-rad-u-inostranstvu-po-novim-pravilima/>.

447 *Ibid.*

Tokom 2018. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o zapošljavanju stranaca.⁴⁴⁸ Ovim zakonom je ubrzana procedura za dobijanje radne dozvole (misli se na test tržišta rada) za zapošljavanje koja je svedena na 10 dana, umesto prethodnih mesec. Takođe predviđena je izuzetna situacija izdavanja privremene radne dozvole za zapošljavanje, na 45 dana i bez testa tržišta rada kada je to od posebnog interesa za Republiku Srbiju i kada to nalažu međunarodno prihvaćene obaveze. Pravilnikom o dozvolama za rad utvrđeno je da se test tržišta rada podnosi najranije 60 dana, a najkasnije 10 dana pre izdavanja radne dozvole za zapošljavanje.

11.6. Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih

U slučaju da zaposleni smatra da mu je neko pravo na osnovu radnog odnosa uskraćeno ili povređeno, može se obratiti inspekciji rada koja vrši nadzor nad primenom ZoR (čl. 268–272), pokrenuti spor pred nadležnim sudom (čl. 195) ili može, zajedno sa poslodavcem, da iznese sporna pitanja pred arbitražu (čl. 194). Na rešavanje individualnih i kolektivnih radnih sporova primenjuju se i odredbe Zakona o mirnom rešavanju sporova.⁴⁴⁹

Prema Zakonu o radu (čl. 187 i 188) poslodavac ne može da otkáže ugovor o radu zaposlenom za vreme trudnoće, porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta. Takođe, poslodavac ne može da otkáže ugovor o radu, niti na drugi način da stavi u nepovoljan položaj zaposlenog zbog njegovog statusa ili aktivnosti u svojstvu predstavnika zaposlenih, članstva u sindikatu ili učešća u sindikalnim aktivnostima. U slučaju spora, teret dokazivanja da zaštićeno svojstvo nije bilo uzrok otkazivanja ugovora o radu je na poslodavcu.⁴⁵⁰

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 2013–2017.⁴⁵¹ 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.

448 Sl. glasnik RS, 128/14, 113/217 i 50/18.

449 Sl. glasnik RS, 125/04 i 104/09.

450 Vidi: M. Reljanović, B. Ružić, A. Petrović, *Analiza efekata primene dopuna i izmena Zakona o radu*, Fondacija Centar za demokratiju, Beograd 2016.

451 Dokument programa Dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju, dostupan na: <http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/rad/program-dostojanstvenog-rada>, str. 17.

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).

Tokom 2018. godine izmenjen je i dopunjen Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova.⁴⁵² Novim zakonskim rešenjima proširuje se nadležnost Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova ne samo za utvrđivanje obaveze za isplatu zarade do iznosa minimalne zarade već i na punu zaradu i platu, kao i na otpremnine. Ovo znači da će i državni službenici i nameštenici, odnosno svi zaposleni u javnom sektoru imati pravo da postave pitanje isplate svoje plate, naknade plate i drugih primanja.

Predviđa se i da se kod kolektivnih radnih sporova proširuje nadležnost Agencije na utvrđivanje reprezentativnosti sindikata, kao i na sporove povodom utvrđivanja minimuma procesa rada u toku štrajka. Izmenama Zakona je predviđeno i da predmet individualnog radnog spora ubuduće budu utvrđivanje radnog vremena i dužina godišnjeg odmora, a posebno je naglašeno i da je rešenje arbitra izvršna isprava. Takođe je predviđen postupak za utvrđivanje nepodobnosti miritelja i arbitra za vršenje poslova za koje su imenovani.

Dopunjene su i odredbe o stranama u sporu u delatnostima od opšteg interesa, te su one dužne da pristupe mirnom rešavanju kolektivnog spora i u slučajevima ostvarivanja prava na utvrđivanje reprezentativnosti sindikata kod poslodavca, kao i u slučaju utvrđivanja minimuma procesa rada u skladu sa zakonom. U delatnostima od opšteg interesa strane su dužne da podnesu predlog za pokretanje postupka mirnog rešavanja radnog spora u roku od tri *radna dana* od nastanka spora.

Izмене zakona predviđaju da kada strane u sporu zaključe sporazum on postaje osnov za zaključivanje izmene ili dopune kolektivnog ugovora ili ima snagu izvršne isprave.⁴⁵³

Kada su u pitanju sporovi povodom mobinga praksa je pokazala da je sporazum jedini mogući način za uspešno okončanje spora povodom diskriminacije i zlostavljanja na radu. Predloženim izmenama zakona predviđeno je da se ovaj postupak okončava, u postupku pred Agencijom, samo ukoliko do tog sporazuma dođe. U su-

452 Sl. glasnik RS, 125/04, 104/09 i 50/18.

453 S obzirom da kolektivni sporovi zbog svoje složenosti često traju duže od predviđenog zakonskog roka od 30 dana, usvojeno je da se, na zahtev strana u sporu, taj rok može produžiti za još 30 dana.

protinom, postupak će biti obustavljen, a strane u sporu će biti upućene da pred sudom ostvaruju svoja prava u skladu sa posebnim zakonom koji reguliše tu materiju.⁴⁵⁴

Ono što je propušteno da se dodatno uredi pomenutim izmenama i dopunama, a na šta je i do sada ukazivano kao na nedostatak je 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.

Kada je reč o odredbama ZoR koje se odnose na radne sporove zakonodavac nije ništa menjao iako su po mišljenju javnosti rokovi kratki.⁴⁵⁵

Konačno, može se zaključiti da je jačanje 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.⁴⁵⁶

Zaštita prava radnika iz radnog odnose moguća je i u upravnom postupku pred inspekcijom rada. Krajem 2017. godine usvojen je Pravilnik o obliku i načinu vršenja unutrašnje kontrole inspekcije u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu i u oblasti socijalne zaštite.⁴⁵⁷ Pravilnik predviđa da se unutrašnja kontrola odnosi na kontrolu zakonitosti i pravilnosti rada inspektora. Međutim, već kod ciljeva unutrašnje kontrole javlja se prvo sporno pitanje. Cilj rada unutrašnje kontrole je podrška i podsticaj subjektu kontrole, koji u potpunosti kvalitetno i odgovorno pristupa realizaciji zadatih radnih ciljeva i poslova, kao i podsticanje na bolje rezultate rada i stvaranje uslova za podizanje nivoa kvaliteta rada, kao i uslova za stručno usavršavanje, a sve sa ciljem eliminisanja eventualnog nezakonitog, nesavesnog i neprofesionalnog rada subjekta kontrole. Ovakvo rešenje dovodi do toga da unutrašnja kontrola praktično treba da utiče da inspektor koji radi nezakonito poboljša kvalitet svog rada a ne da bude sankcionisan.

Pravilnik predviđa da unutrašnju kontrolu vrše kontrolori ali nema odredbi o uslovima i načinu njihovog izbora, vreme trajanja njihovog mandata, ko ih imenuje i kome su odgovorni, kako je unutrašnja kontrola organizovana i slično. Ciljevi unutrašnje kontrole dosledno su dovedeni do apsurdna kada je reč o predviđenim „sankcijama“ za inspektore za koje se utvrde nepravilnosti u radu.⁴⁵⁸

454 Vidi: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/3180082/puna-zarada-ali-i-plata-ubuduće-u-alternativnom-postupku.html>.

455 Vidi više u *Izveštaj 2017*, III.13.6.1.

456 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.

457 *Sl. glasnik RS*, 118/17.

458 Više o ovome vidi u: „Unutrašnja kontrola, ali kakva“. Dostupno na: <https://pescanik.net/unutrasnja-kontrola-ali-kakva/>.

12. Pravo na pravedne i povoljne uslove rada

12.1. 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 saveta⁴⁵⁹ osnovanog za teritoriju Srbije (čl. 112 ZoR) za kalendarsku godinu, najkasnije do 15. septembra tekuće godine, a primenjuje se od 1. januara naredne godine. Socijalno-ekonomski savet utvrđuje minimalnu cenu rada, izraženu po radnom času, prema kojoj se dalje utvrđuje minimalna zarada (minimalna cena rada pomnožena sa brojem radnih časova u tekućem mesecu). Pri utvrđivanju minimalne cene rada polazi se naročito od: egzistencijalnih i socijalnih potreba zaposlenog i njegove porodice izraženih kroz vrednost minimalne potrošačke korpe, kretanja stope zaposlenosti na tržištu rada, stope rasta bruto domaćeg proizvoda, kretanja potrošačkih cena, kretanja produktivnosti i kretanja prosečne zarade u Republici. Međutim, u praksi je iznos minimalne cene rada uglavnom rezultat pregovora između poslodavaca i sindikata, a onda se tako dobijen iznos uklapa u navedene parametre.⁴⁶⁰ Ukoliko se u Socijalno-ekonomskom savetu ne postigne saglasnost Vlada donosi konačnu odluku.

Socijalno-ekonomski savet je u septembru 2018. godine doneo odluku da minimalna cena rada po satu iznosi 155 dinara, odnosno na mesečnom nivou 27.022 dinara. Ova minimalna cena rada predstavlja povišicu od 8,6% i nije rezultat dogovora svih članova Socijalno-ekonomskog saveta s obzirom da su sindikati tražili povišicu od 10%.⁴⁶¹

459 Socijalno-ekonomski savet sastoji se od po šest predstavnika reprezentativnih sindikata, reprezentativnih udruženja poslodavaca i Vlade Republike Srbije.

460 Tekst preuzet sa sajta: www.pescanik.net, Mario Reljanović, „Minimalna cena dostojanstva“. Ceo tekst dostupan na: <http://pescanik.net/minimalna-cena-dostojanstva/>.

461 Vidi: <http://rs.n1info.com/a418811/Biznis/Minimalna-cena-rada.html>.

Da bi se napunila minimalna potrošačka korpa u Srbiji, potrebno je oko 36.000 dinara, odnosno oko 1,5 sadašnje minimalne zarade. Da bi se dostigao taj iznos, minimalna satnica trebalo bi da bude mnogo viša od one koja je sada odobrena, odnosno morala bi da premaši 200 dinara. Potpuno je izvesno da je taj iznos nemoguće dostići brzo, ali su sindikati, poslodavci i predstavnici Vlade postigli dogovor da u naredne tri godine minimalna cena rada dostigne visinu minimalne potrošačke korpe.⁴⁶²

Prema ZoR minimalna zarada ne može biti ugovorena zarada. Naime, poslodavac može da donese odluku da isplaćuje minimalnu zaradu onda kada je u finansijskoj nemogućnosti da isplati punu (ugovorenu) zaradu zaposlenima. Minimalna cena rada treba da bude utvrđena kao mogućnost za one poslodavce koji imaju poteškoće u poslovanju i ne treba je ukidati ali je treba svesti na izuzetne situacije. Posebno radi toga što se odredba po kojoj se minimalna cena rada ne može ugovarati kao ugovorena zarada često obesmišljava u praksi pošto poslodavci, gotovo po pravilu, za mnoge poslove ugovaraju zaradu koja je minimalno veća od zakonskog minimuma.⁴⁶³

Visina prosečne zarade se tokom 2018. godine menjala: najviša je bila u maju – 50.377 dinara, a potom u januaru – 50.048. Prosečna zarada bila je najniža u februaru, kada su zaposleni zaradili 47.819 dinara u proseku, u martu 49.400, a u aprilu su zaposleni u Srbiji zaradili 49.117. Od početka godine je za punjenje prosečne potrošačke korpe svakog meseca bilo potrebno više od jedne prosečne zarade, dok se s prosečnom zaradom mogla napuniti minimalna potrošačka korpa i čak preostati nešto novca. Statistički podaci pokazuju da je za podmirivanje troškova prosečne potrošačke korpe bilo potrebna oko 1,4 prosečnih zarada. I dok su prosečne zarade sada slične kao na početku godine, a od januara do maja bile su ispod 50.000 dinara, za podmirivanje troškova prosečne potrošačke korpe stalno je bilo potrebno više novca. Tako je, u odnosu na januar, u aprilu ona bila oko 800 dinara skuplja. Troškovi prosečne potrošačke korpe u januaru su bili 69.896 dinara, u februaru – 70.169, a u martu 70.292. U aprilu su troškovi prosečne potrošačke korpe bili najviši i iznosili su 70.668 dinara, odnosno bilo je potrebno 375 dinara više nego u martu.⁴⁶⁴

Krajem 2017. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje,⁴⁶⁵ prema kojima je neoporezivi deo zarade od 1. januara 2018. godine povećan za više od 3.000 dinara, odnosno na 15.000 dinara. Međutim, i dalje veliki fiskalni nameti za poslovanje su jedan od ključnih razloga zbog kojih poslovni sektor procenjuje da čak 29% preduzeća i preduzetnika odlučuju da posluju u sivoj zoni.

462 Vidi: https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2018&mm=09&dd=12&nav_id=1442883.

463 Više o ovome vidi na: <https://pescanik.net/opet-je-ono-doba-godine/>.

464 Vidi: <https://www.ekapija.com/news/2206563/prosecna-plata-u-srbiji-puni-samo-minimalnu-potrosacku-korpu>.

465 *Sl. glasnik RS*, 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12, 8/13, 47/13, 108/13, 6/14, 5/15, 112/15, 5/16, 7/17 i 113/17.

12.2. 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).⁴⁶⁶ Jedna od novina koje su uvedene 2014. godine jeste i davanje svojstva izvršne isprave obračunu zarade i naknade zarade koje je poslodavac dužan da dostavi zaposlenom prilikom svake isplate. Međutim, početna iskustva njegove primene ukazuju na to da poslodavci najčešće to ne čine ili da izdaju obračunske listiće bez svih potrebnih elemenata tako da bi trebalo raditi na suzbijanju ovakvih zloupotreba, tim pre što je sasvim izvesno da je ovaj mehanizam dosta efikasno sredstvo ostvarivanja ovog prava u situacijama kada zaposleni dobije obračun zarade, ali ne dobije zaradu. Kada je reč o obustavi zarade na osnovu pravosnažne odluke suda član 123 ZoR je u koliziji sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju.⁴⁶⁷

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,⁴⁶⁸ 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.

Poslodavci u Srbiji nisu dužni da radnicima isplaćuju zaradu na tekući račun, već platu mogu da isplate i „na ruke“, tako da radnik nema pisani dokaz o tome koliki iznos zarade je uplaćen i da li je uopšte uplaćen. Iz Ministarstva za rad navode da Zakonom o radu nije utvrđeno da li se zarada zaposlenom može isplatiti „na ruke“ ili je obaveza poslodavca da istu uplati na tekući račun. Prema stavu Ministarstva nema smetnji da se nakon uplate poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje zaposlenom isplati zarada bez poreza i doprinosa u neto iznosu „na ruke“ i tom prilikom dostavi i obračun zarade, odnosno naknade zarade koji predstavlja izvršnu ispravu. Prilikom isplate zarade „na ruke“ i prijema obračuna zarade i naknade zarade, zaposleni bi trebalo da se potpiše da bi poslodavac imao dokaz da je izvršio isplatu zarade, s obzirom da se zarada ne isplaćuje preko tekućeg računa. Prema tumačenju Ministarstva za rad zaposleni ima pravo da pred nadležnim sudom osporava zakonitost obračuna zarade, bez obzira na koji je način izvršena isplata. Ipak, tada radnik nema dokaz o uplaćenom iznosu zarade pošto radnik nema mogućnost da

466 To je moguće rešenje samo ako poslodavac ima sredstva za isplatu zarada na račun, ali ako firma odlazi u stečaj zaposleni mogu svoja potraživanja da naplate samo iz stečajne mase.

467 Vidi *Izveštaj 2017*, II.14.2.

468 *Sl. glasnik RS*, 104/09, 99/11 – dr. zakon, 71/12 – odluka US, 83/14 i 113/17.

dokaže da mu je poslodavac isplatio nižu zaradu od minimalne po ugovoru o radu. Jedini dokaz o isplati plate je u ovom slučaju obračun zarade koji su radnici dužni da potpišu, često i kada je obračun fiktivan, odnosno kada je u njemu naveden netačan, viši iznos zarade u odnosu na onaj koji dobija „na ruke“.⁴⁶⁹

Tokom 2018. godine uvećao se broj radnika kojima je pravnosnažnim presudama utvrđeno pravo na potraživanje zarada. Pored 9.000 bivših radnika „Srbijatrans“ iz Niša, tu su i ratni vojni rezervisti, kojima se duguju ratne dnevnice za učešće u ratnim sukobima na Kosovu i Metohiji 1999. godine,⁴⁷⁰ kao i 5.500 bivših radnika fabrika u stečaju iz Kikinde, Čoke, Zrenjanina, Pančeva, Bačke Palanke i Kule.⁴⁷¹ Svima njima zajedničko je da je odlukama Ustavnog suda Srbije,⁴⁷² ali i Evropskog suda za ljudska prava utvrđeno pravo na naknadu zarada, s obzirom na to da je sud u Strazburu doneo presude u korist grupe radnika iz Srbije koji nisu mogli da ostvare plate po pravosnažnim i izvršnim rešenjima domaćih sudova. Ukupna potraživanja su preko 50 miliona evra, koje država treba da isplati na osnovu odluke Evropskog suda za ljudska prava, pri čemu je bivšim radnicima društvenih i državnih preduzeća koji nisu uspjeli da novac naplate iz stečajne mase zarade dužna da nadoknadi Vlada Srbije. Preko 800 bivših radnika Industrije mesa „Čoka“ i oko stotinu iz DP „Trikotaža“ u Kikindi više od deceniju čeka isplatu dugovanih zarada.

Bivšim radnicima propalih preduzeća iz Niša nisu ni tokom 2018. godine isplaćene naknade zarada utvrđene odlukama Ustavnog suda, pored brojnih obećanja predstavnika vlasti koja su davana do sada. Oni su u julu 2018. godine poslali apel za isplatu plata premijerki Srbije Ani Brnabić, delegaciji Evropske unije u Srbiji i ambasadama Rusije i SAD u nadi da će na taj način ostvariti svoje pravo.⁴⁷³

Treba se podsetiti da je tadašnji predsednik Vlade, Aleksanadar Vučić, obećao da će bivšim radnicima propalih društvenih preduzeća iz Niša do kraja 2016. godine biti isplaćene zaostale zarade, za šta u budžetu postoje sredstva a da će nešto kasnije to biti učinjeno i u ostalim gradovima. Od tada isplata nije počela, a većina bivših radnika dobila je samo jednokratnu socijalnu pomoć u visini minimalca. Vučić je već u februaru 2017. godine izjavio da nema para za isplatu zaostalih primanja a da će isplata onoga što su davno zaradili ići „u skladu sa mogućnostima“.⁴⁷⁴ Predstavnici Vlade su krajem 2017. godine izjavili da država nema ni evidenciju bivših radnika propalih društvenih preduzeća kojima se duguju zaostale zarade, iako su od 2014.

469 Vidi: <http://radnik.rs/2018/09/isplata-plate-na-ruke-dozvoljena-u-srbiji-zabranjena-u-hrvatskoj/>.

470 Vidi: *Vučković i drugi protiv Srbije*, ECtHR, App. No. 17153/11, presuda od 28. avgusta 2012, kao i slučaj *Kačapor i drugi protiv Srbije*, ECtHR, App. Nos. 2269/06, 3041/06, 342/06, 3043/06, 3045/06 i 3046/06, presuda od 15. januara 2008.

471 Vidi: <http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:726856-Na-vidiku-zaostale-plate>.

472 Više o odlukama Ustavnog suda Srbije vidi *Izveštaj 2017*, III.14.2.

473 Vidi: <http://www.021.rs/story/Info/Srbija/191881/Radnici-propalih-firmi-udruzeno-do-plata.html>.

474 Vidi: http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=355345&title=Dr%25%BEavi+sti%25%BEe+novih+4%2C5+milijardi+dinara+da+plati+po+presudama.

formirane četiri državne komisije sa tim zadatkom, a u javnosti plasirane informacije da one uveliko rade.⁴⁷⁵

Krajem 2014. godine usvojena su dva zakona⁴⁷⁶ 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.⁴⁷⁷ 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.⁴⁷⁸ Socio-ekonomski savet u kome su predstavnici vlasti, poslodavaca i sindikata, podržao je inicijativu Saveza samostalnih sindikata Srbije da se van snage stavi Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja korisnika javnih sredstava. Prema najavama ministra finansija plan je da se sprovede fazno napuštanje Zakona o privremenom smanjenju plata u delu koji je obavezivao javna i javno-komunalna preduzeća da uplaćuju u republički budžet iznos uštede po osnovu smanjenja plata. Što se tiče povećanja plata, ministar finansija, Siniša Mali, je izjavio da će se plate povećavati u fazama, kao i da je sa MMF dogovoreno koliki je bilansni prostor za tu svrhu i dodao da će do kraja oktobra biti izneti konkretni podaci o tome, međutim, u trenutku pisanja izveštaja nema novijih informacija.⁴⁷⁹

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. Kao i Evropska konvencija, i Ustav

475 Za razvoj događaja povodom propalih društvenih preduzeća u stečaju i prethodnih rešenja najavljivanih za namirenje duga prema radnicima vidi *Izveštaj 2015*, III.14.1.3 i *Izveštaj 2016*, III.14.2.

476 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.

477 Penzije veće od 25.000 dinara umanjene su po stopi od 22 procenata, dok su plate u javnom sektoru linirano 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 umanjeno se utvrđuje srazmerno umanjenju plate koju bi ostvario za puno radno vreme, za mesec za koji se vrši isplata.

478 Uprkos tome što smanjenje zarade nije u suprotnosti sa zakonom bilo je mnogo komentara koji su osporavali legitimnost te odluke, smatrajući da bi bolja mera bila otpuštanje viška zaposlenih čime bi se ostvarile slične uštede ili kombinovanje mera otpuštanja i smanjenja zarada. Vidi: tekst Sofije Mandić, 23. septembar 2014. Dostupan na: <http://pecanik.net/nema-mira-za-gradane-srbije/>.

479 Vidi: <https://www.alo.rs/vesti/ekonomija/mali-otkrio-sve-o-povecanju-plata-gradana-srbije-oktobar-je-kljucan-mesec/190326/vest>.

Republike Srbije u svom članu 58 garantuje mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona, kao i obavezu nemešanja u uživanje ljudskih prava, kakvo je i pravo na penzijsko osiguranje.

Povodom ovakvog zakonskog rešenja Ustavnom sudu Republike Srbije je podneta inicijativa za ocenu ustavnosti zakona kojim su smanjene penzije. Ustavni sud je stao na stanovište da je donošenje zakona opravdano jer: utiče na očuvanje finansijske održivosti penzionog sistema, što omogućava redovnu isplatu penzija; najveći broj penzionera nije obuhvaćen merama; Ustav ne garantuje iznos penzije; i u pitanju su mere privremenog karaktera.⁴⁸⁰ U 2018. godini ukinut je Zakon o privremenom utvrđivanju načine isplate penzija.

Međutim, pored najava do sada nezapamćenog rasta BDP, realnost je prema mišljenju ekonomskih stručnjaka daleko drugačija, posebno imajući u vidu poređenje sa drugim evropskim zemljama. Evropska zvanična statistika Eurostat u najnovijim izveštajima koji pokazuju gde su zemlje istočne Evrope u odnosu na BDP po stanovniku u EU, odnosno paritetu kupovne moći, Srbiju je svrstala na samo dno. Naime, Srbija je na 37 odsto proseka Evropske unije, a ispod su jedino Albanija i Bosna i Hercegovina, koje imaju najniži BDP po glavi stanovnika i najnižu stvarnu pojedinačnu potrošnju. Albanija je na 29 odsto evropskog proseka, a BiH na 32 odsto. Ako se uzmu u obzir podaci za 2012. godinu, pokazatelji su za Srbiju još lošiji. Tako recimo, pored Albanije, koja je zabeležila pad, Srbija je jedina zemlja koja nije imala rast već je 2017. godine u odnosu na 2012. bila na nuli.⁴⁸¹

Kada je reč o naknadama za prekovremeni rad prema odredbama ZoR zaposleni je dužan da radi duže od punog radnog vremena u slučaju više sile, iznenadnog povećanja obima posla i u drugim slučajevima kada je neophodno da se završi posao koji nije planiran (čl. 54).⁴⁸²

12.3. 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.

480 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. IY3-531/2014.

481 Vidi: <http://voice.org.rs/srbija-ekonomski-stagnira-od-standarda-eu-udaljena-najmanje-50-godina/>.

482 Više o ovome u *Izveštaj, 2017*, II.14.2.

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.⁴⁸³

Međutim, nije jednako dostupno pravo na plaćeno odsustvo vanbračnog partnera, u odnosu na bračnog druga jer takva mogućnost nije predviđena članom 77 ZoR u kome se kao uža porodica pominje samo bračni drug, deca, braća, sestre, roditelji, usvojilac, usvojenik i staratelj, dok se vanbračni partner ne pominje. U stavu 5 istog člana predviđeno je da poslodavac *može* da odobri odsustvo zaposlenom i za srodnike koji nisu izričito navedeni, kao i za druga lica koja žive u zajedničkom porodičnom domaćinstvu sa zaposlenim, u trajanju utvrđenim rešenjem poslodavca a takva mogućnost postoji samo ako je tako regulisano opštim aktom poslodavca. Ovo rešenje praktično dovodi do toga da poslodavac ima diskreciono pravo da odlučuje o plaćenom ili neplaćenom odsustvu zaposlenog koji živi u vanbračnoj zajednici.⁴⁸⁴ Sama činjenica da je zakonodavac ostavio mogućnost da se opštim aktom (kolektivni ugovor, pravilnik o radu) ili ugovorom o radu sa zaposlenim, predvide i druge osobe – gde bi se mogao naći i nevenčani partner – nije dovoljna da bi se poništio diskriminatorni efekat ovog rešenja.⁴⁸⁵

U toku 2018. godine bilo je nekoliko slučajeva kada su zaposleni u pojedinim kompanijama ukazivali na povredu prava na odmor u toku rada iz razloga koji nisu navedeni u Zakonu o radu. Naime radnici nekoliko kompanija su zbog korišćenja odmora ili odlaska u toalet u toku rada dobili opomenu za povredu radne discipline.⁴⁸⁶ Ovakva opomena se prema Zakonu o radu dobija isključivo zbog kršenja radne discipline ili neispunjenja radnih obaveza. Ovi slučajevi su zabeleženi u stranim kompanijama koje dobijaju subvencije za zapošljavanje od države.

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.⁴⁸⁷ Prema ZoR, zarada u slučaju rada na državni praznik mora biti uvećana za najmanje 110% od osnovice (čl. 108).

12.4. Zaštita bezbednosti i zdravlja na radu

Srbija je ratifikovala dve konvencije MOR: Konvencija MOR br. 187 o promotivnom okviru bezbednosti i zdravlja na radu⁴⁸⁸ i Konvencija MOR br. 167 o

483 Vidi *Izveštaj 2015*, II.13.2.

484 Vidi više na: <https://pescanik.net/zakon-o-rad-u-vs-vanbracna-zajednica/>.

485 *Ibid.*

486 Videti više na: <https://pescanik.net/jos-par-reci-o-poslodavcima/>.

487 *Zaključci XVIII-1, Hrvatska*, str. 116.

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

bezbednosti i zdravlju u građevinarstvu.⁴⁸⁹ ESP u članu 3 posebno jemči pravo na bezbedne i zdrave radne uslove.⁴⁹⁰

Evropski komitet za socijalna prava je u svom poslednjem izveštaju krajem decembra 2017. godine razmatrao da li Republika Srbija poštuje obaveze iz Revidirane evropske socijalne povelje, iz člana 3 u vezi sa pravom na bezbedne i zdrave radne uslove. Razmatrajući stav 1 koji predviđa obavezu države da formuliše, primeni i periodično nadgleda jedinstvenu nacionalnu politiku o bezbednosti na radu, zdravlju na radu i u radnoj sredini, Komitet je naveo da su ove obaveze ispunjene i zatražio dodatne informacije. Kada je reč o obavezama iz stava 2 (donošenje propisa u vezi sa bezbednošću i zdravljem) Komitet je zaključio da stanje u Srbiji nije u skladu sa odredbom Povelje pošto nije utvrđeno da je nivo zaštite od jonizujućeg zračenja adekvatan i da radnici u poljoprivredi nisu obuhvaćeni propisima o zdravlju i zaštiti na radu. Razmatrajući obaveze iz stavova 3 i 4 Komitet je, slično kao i u komentaru na stav 1 zaključio da je stanje u Srbiji u skladu sa predviđenim obavezama i dodao da se čekaju dodatne informacije. Može se zaključiti da je najveći problem u tome što državni organi ne dostavljaju podatke ovom komitetu, što se dešava već dug godina.

Prema Izveštaju EK za 2018, u oblasti zdravlja i bezbednosti na radu, usvojeno je nekoliko podzakonskih akata i pravilnika. Oni se odnose na sprečavanje povreda pri korišćenju oštih predmeta u bolnicama i sektoru zdravstvene zaštite, zaštitu zdravlja trudnica i porodilja ili dojilja, kao i zaštitu mladih na radu.⁴⁹¹

U novembru 2015. godine usvojene su obimnije izmene Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.⁴⁹² Tokom 2017. godine najavljivano je donošenje novog zakona o bezbednosti i zdravlju na radu i strategije za bezbednost i zdravlje na radu, s obzirom da radne grupe na izradi ovih akata rade skoro dve godine, međutim, njihov rad do kraja 2018. godine nije dovršen. Prema informacijama koje je dao predstavnik Inspektorata za rad, radne grupe su nastavile sa svojim radom ali se donošenje novog zakona ne očekuje pre druge polovine 2019. godine.⁴⁹³

U 2017. godini jedna kineska kompanija zahtevala je od države da pooštri kontrolu bolovanja zaposlenih⁴⁹⁴ na šta je tokom 2018. godine reagovala predsednica Vlade Srbije, Ana Brnabić, i izjavila da će Vlada u dogovoru sa sindikatima i Socijalno-ekonomskim savetom rešiti problem zloupotrebe bolovanja radi zaštite ne samo domaćih i stranih investitora, već i zaposlenih.⁴⁹⁵ Privredna komora Srbije je takođe reagovala i predložila Ministarstvu za rad dopunu člana 103 Zakona o radu i

489 *Ibid.*

490 *Vidi Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights*, str. 35–43.

491 *Vidi*: Izveštaj EK za 2018, 6.28.

492 *Sl. glasnik RS*, 91/15. Više o izmenama *vidi* *Izveštaj 2016*, II.14.4.

493 *Vidi*: <http://www.centaronline.org/sr/dogadjaj/11845/okrugli-sto-bezbednost-i-zdravlje-na-radu>.

494 *Vidi* *Izveštaj 2017*, III.14.4.

495 Prema mišljenju premijerke reč je o problemu koji u Srbiji godinama postoji, a podaci pokazuju da u nekim fabrikama tokom sezonskih radova ostane samo 30 odsto radnika. *Vidi*: <https://>

predvidi da poslodavac može da zatraži izveštaj zdravstvene ustanove na osnovu kog bi se utvrdila osnovanost privremene sprečenosti za rad svakog zaposlenog „ukoliko je u toku jednog meseca procenat zaposlenih koji su odsutni zbog privremene sprečenosti za rad veći od 10%“.

Prema ovom predlogu,⁴⁹⁶ ukoliko se utvdi da je došlo do zloupotrebe prava na bolovanje poslodavac može da dâ otkaz zaposlenom, kao i da, ukoliko se utvrdi da je lekar izdavao potvrde o privremenoj sprečenosti za rad koje nisu bile osnovane, pokrene postupak pred Ministarstvom zdravlja radi izricanja disciplinske mere protiv nadležnog lekara.⁴⁹⁷ Iako je potrebno uvesti veću kontrolu u ovoj oblasti zabrinjava činjenica da se daje jasan prioritet poslodavcima u odnosu na zaštitu prava zaposlenih, kao i to što nadležno ministarstvo planira da uključi Privrednu komoru u pisanje novog zakona o radu iako ona zastupa isključivo interese poslodavaca.

Evidencija povreda na radu i profesionalnih oboljenja i dalje ne postoji. Za potrebe Ministarstva zdravlja je, 2013. godine, izrađen softver za evidentiranje povreda na radu, a bile su organizovane i obuke za njegovo korišćenje koje su prošli lekari medicine rada. Međutim, iz nepoznatog razloga ovaj softver se retko koristi u praksi. Posebno zabrinjava činjenica da sve vodi ka gašenju službi medicine rada, jer specijalizaciju medicine rada nije dobio ni jedan lekar već godinama, uprkos činjenici da postoji nedostatak stručnjaka u ovoj oblasti.

U trenutku pisanja izveštaja dostupni su pojedinačni podaci u medijima koji govore da je od početka 2018. godine 26 radnika izgubilo život. Samo tokom poslednje nedelje avgusta i prve nedelje septembra na gradilaštima u glavnom gradu je poginulo 5 radnika, od kojih je više od pola radilo bez pravnog osnova.⁴⁹⁸ U trenutku pisanja izveštaja, dostupni su samo podaci Uprave za bezbednost i zdravlje na radu i povredama utvrđenim tokom 2017. godine.⁴⁹⁹ Ukupno je evidentirano 10.213 povreda, od čega 9 smrtnih i 898 teških povreda. Najveći broj povreda evidentiran je u delatnostima prerađivačke industrije 23,81%, zdravstvene i socijalne zaštite 10,36%, trgovine na veliko i malo i saobraćaja i skladišta. Najčešći uzrok povreda na radu je neprimenjivanje, odnosno nepoštovanje posebnih pravila bezbednosti na radu (39,58%), izvođenje radne operacije na način protivan pravilima bezbednosti na radu (21,72%) i neispravnost, klizavost i zakrčenost prolaza i površina s kojih se obavlja rad (12,79%).⁵⁰⁰

novaekonomija.rs/vesti/vesti-iz-zemlje/brnabi%C4%87-vlada-%C4%87e-re%C5%A1iti-zloupotrebe-bolovanja.

496 Vidi: <http://www.rpk-subotica.org.rs/uploads/editor/dopis%20Zoranu%20Djordjevicu-Inicijativa%20za%20izmenu%20clana%20103.%20Zakona%20o%20radu.pdf>.

497 Član 103 ZoR predviđa da „ako poslodavac posumnja u opravdanost razloga za odsustvovanje sa rada u smislu stava 1 ovog člana, može da podnese zahtev nadležnom zdravstvenom organu radi utvrđivanja zdravstvene sposobnosti zaposlenog, u skladu sa zakonom“.

498 Vidi: <https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/3112159/od-pocetka-godine-poginula-24-radnika-cak-trecina-poginulih-na-gradilistu>.

499 Vidi: http://www.minrzs.gov.rs/files/izvestaj_o_radu_uprave_za_2017.pdf.

500 *Ibid.*

Pozitivna praksa koju je Ministarstvo za rad počelo od sredine 2018. godine je javno objavljivanje poslodavaca koji zapošljavaju radnike na crno.⁵⁰¹ Razlog za ovakav korak bio je smrt radnika koji je 9 godina radio neprijavljen u građevinarstvu kada su obavljene vanredne inspekcije svih gradilišta u Beogradu. Inspektori rada su tom prilikom na gradilištima zatekli preko 60 radnika koji rade na crno. Takođe je najavljeno da se razmatra izmena Zakona o radu, koji će biti rigorozniji prema onima koji krše zakon i da će se javno objavljivati podaci do kojih dolaze inspektori za rad na terenu – gde su bile kontrole, ko zapošljava radnike na crno, koliko radnika i sl.⁵⁰²

12.5. 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,⁵⁰³ Konvencije MOR br. 98 o primeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja⁵⁰⁴ i Konvencije MOR br. 135 o radničkim predstavnicima. Revidirana evropska socijalna povelja⁵⁰⁵ koju je Srbija ratifikovala 2009. godine, u članu 5 ističe pravo na organizovanje radnika i poslodavaca koje podrazumeva pravo da stvaraju lokalne, nacionalne i međunarodne organizacije za zaštitu svojih ekonomskih i socijalnih interesa.

Članom 55 Ustava garantovana je sloboda sindikalnog udruživanja. Sindikati se osnivaju bez prethodnog odobrenja uz upis u registar kod nadležnog državnog organa u skladu sa zakonom, dok je Ustavni sud jedini koji može zabraniti rad bilo kog udruženja, pa i sindikata, i to u slučajevima izričito sadržanim u stavu 4 člana 55. Način ostvarivanja slobode sindikalnog organizovanja detaljnije je uređen Zakonom o radu, zakonima koji regulišu materiju udruživanja građana i podzakonskim aktima. Zakon o radu definiše sindikat kao samostalnu, demokratsku i nezavisnu organizaciju zaposlenih u koju se oni dobrovoljno udružuju radi zastupanja, predstavljanja, unapređenja i zaštite svojih profesionalnih, radnih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih pojedinačnih i kolektivnih interesa (čl. 6). Član 206 istog zakona

501 Vidi: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:747543-Djordjevic-Ko-zaposljava-na-crno-bice-na-stubu-srama>.

502 *Ibid.*

503 *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 44–XVI/30.

504 *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 11/58.

505 *Sl. glasnik RS*, 42/09.

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.⁵⁰⁶ 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).⁵⁰⁷ Odluku o zabrani rada bilo koje vrste udruženja prema Zakonu o udruženjima može doneti isključivo Ustavni sud (čl. 50, st. 1).⁵⁰⁸

Prema Izveštaju EK za 2018. socijalni dijalog nije zadovoljavajući, posebno u pogledu uključivanja socijalnih partnera u razvoj politike koja je za njih relevantna. Kolektivni ugovori se uglavnom zaključuju u javnom sektoru; u privatnom sektoru dominira pregovaranje na nivou kompanija, ali nisu dostupni bilo kakvi zbirni podaci. Do sredine 2018. godine potpisana su četiri sektorska kolektivna ugovora. Dva kolektivna ugovora, za muzičke umetnike i izvođače i u oblasti poljoprivrede već su stupili na snagu, dok su ugovori u oblasti građevinarstva i hemijske industrije i industrije nemetala raskinuti od strane poslodavaca. U Izveštaju EK navodi se da pravni okvir treba da se uskladi i kapacitet socijalnih partnera ojača radi negovanja korišćenja kolektivnog pregovaranja, kao i da nije ostvaren napredak u pogledu trostranog dijaloga iako su se budžetska sredstva dodeljena Ekonomskom i socijalnom savetu udvostručila u 2017. godini.⁵⁰⁹

Već godinama su u javnosti prisutne kritike na račun jednog broja sindikata zbog njihovog prsnog odnosa sa vlastima. Pokazatelj ovakvog stava je i podatak da se u vreme prvomajskog protesta radnika 2018. godine prisutnima obratio sam ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Jedan broj prisutnih izrazio je negodovanje, pokušali su da postave pitanja ministru, a potom je nekoliko sindikalnih aktivista privedeno.⁵¹⁰

12.6. 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.

506 *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.

507 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.

508 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.

509 Vidi: Izveštaj EK za 2018, odeljak 6.19.

510 Vidi: <http://levisamitsrbije.org/prvomajski-sukob-sa-ministrom-dordevicem/> i <http://levisamitsrbije.org/prvomajski-proglas-levog-samita-srbije-2/>.

Zakonom o štrajku⁵¹¹ 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).⁵¹²

Nacrt zakona o štrajku koji je predložilo Ministarstvo za rad u velikom delu je prepisan stari Zakon o štrajku koji je donet još 1996. godine.⁵¹³ Nacrtom i dalje nije jasno definisano koja preduzeća i ustanove moraju da obezbede minimum procesa rada i kako teče dogovor poslodavaca i štrajkača o minimumu procesa rada. Takođe se predviđa da štrajkači nemaju pravo na zaradu tokom štrajka, već samo na uplatu doprinosa, a štrajk može organizovati samo većina zaposlenih kod poslodavca ili sindikat. Prema stručnjacima to je jedno o najgorih rešenja predpisanih iz starog zakona, jer sindikat može da ima 2% radnika i da organizuje štrajk, dok 30% radnika koji nisu u sindikatu ne može da organizuje štrajk, čime se ograničava pravo na štrajk. Može se čak dogoditi da kada štrajk započne manje od polovine zaposlenih a sindikat ne stane iza njih, oni mogu da dobiju otkaz zbog organizovanja nezakonitog štrajka. Sindikalne organizacije smatraju da bi rešenje bilo spuštanje praga za broj radnika koji žele da organizuju štrajk van sindikata, tj. da je 10% ili 15% radnika dovoljno za organizovanje štrajka, bili oni sindikalno organizovani ili ne.⁵¹⁴

Nacrt predviđa da se u „delatnostima od opšteg interesa“ može organizovati štrajk ako se obezbedi minimum procesa rada. Delatnostima od opšteg interesa se smatraju delatnosti u oblasti: elektroprivrede, vodoprivrede, saobraćaja, informisanja, PTT usluga, komunalnih delatnosti, proizvodnje prehrambenih proizvoda, zdravstvene i veterinarske zaštite, prosvete, društvene brige o deci i socijalne zaštite mada nisu prihvaćeni predlozi poslodavaca da treba proširiti spisak delatnosti koje se smatraju delatnostima od opšteg interesa kao što su primarna poljoprivredna proizvodnja, stočarstvo, hemijska industrija i rudarstvo. Novina ovog zakona je da minimum procesa rada više ne utvrđuje poslodavac, već se utvrđuje ili kolektivnim ugovorom ili sporazumom između štrajkačkog odbora i poslodavca. Ukoliko ne postignu sporazum, pokreće se postupak pred Agencijom za mirno rešavanje radnih sporova. Prema izmenama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova⁵¹⁵ u delatnosti od opšteg interesa štrajk ne može da počne dok se ne utvrdi minimum procesa rada koje, ukoliko nema dogovora poslodavca i zaposlenih, utvrđuje Arbitražno veće

511 *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon i 103/12 – odluka US.

512 Detaljnije o pravu na štrajk vidi *Izveštaj 2011*, I.4.17.4.3.

513 Vidi: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/250418/250418-vest16.html>.

514 Vidi: <http://radnik.rs/2018/05/novi-a-stari-zakon-o-strajku/>.

515 *Sl. glasnik RS*, 125/04, 104/09 i 50/18.

pri Agenciji za mirno rešavanje radnih sporova i donosi rešenje u roku od 30 dana. Na ovaj način se praktično obesmišljava pravo na štrajk.⁵¹⁶

Nacrt predviđa da radnici u toku štrajka nemaju pravo na zaradu, već samo na doprinose. Mišljenje je predstavnika sindikata da je neophodno da se zakonom propiše da poslodavac plaća plate štrajkačima u toku štrajka ako se štrajk organizuje zbog neisplaćenih plata, budući da bi predloženo rešenje koristilo neodgovornom poslodavcu koji ne isplaćuje zaradu da i dalje ne isplaćuje zaradu u toku štrajka. Nacrtom je takođe predviđeno da štrajkački odbor obaveštava poslodavca o štrajku najmanje tri dana pre početka štrajka, dok je ta obaveza 10 dana kada se radi o preduzećima i ustanovama koje se bave delatnošću od opšteg interesa. Poslodavac ima obavezu da u roku od dva dana od najave štrajka započne pregovore sa štrajkačkim odborom. To rešenje međutim, nije dobro prema predstavnicima sindikata jer ne postoji kaznena odredba za poslodavca koji ne počne pregovore sa štrajkačima.⁵¹⁷

Predviđena je i nova mogućnost da radnici štrajkuju van kruga poslovnog prostora u skladu sa zakonom koji uređuje okupljanje građana. Zakon je unapređen tako da članovi štrajkačkog odbora ne mogu biti uključeni u obezbeđivanje minimuma procesa rada osim ako se sa time ne složi štrajkački odbor. Predstavnici poslodavaca su zahtevali da se propiše da radnici neće štrajkovati ukoliko se poštuje kolektivni ugovor. Radi se o klauzuli radnog socijalnog mira koja podrazumeva da, kada poslodavac poštuje odredbe kolektivnog ugovora, radnici nemaju pravo na štrajk. Upravo iz ovog razloga je kritikovana priroda okončanja štrajka u Fijatu 2017. godine, jer je protivno međunarodnim standardima odricanje radnika od prava na štrajk.⁵¹⁸

Tokom 2018. godine štrajkovali su prosvetni radnici u okviru protesta koji su organizovali Unija sindikata prosvetnih radnika Srbije, GSPRS Nezavisnost, Sindikat radnika u prosveti Srbije i Samostalni sindikat obrazovanja Srbije, kada je oko 2.000 okupljenih izrazilo neslaganje sa predlogom nove sistematizacije platnih grupa u javnom sektoru koju vide kao nepravednu. Osim toga predstavnici sindikalnih organizacija zaposlenih u prosveti smatraju da se tako otvara prostor za političku kontrolu nad zaposlenima i mogućnošću njihovog napredovanja.⁵¹⁹

Pored prosvetnih radnika, 2018. godine su štrajkovali i zaposleni u JP Pošta Srbije,⁵²⁰ u fabrici Magna seating iz Odžaka zbog nezadovoljstva obračunom septembarske plate po kojem su im zarade bez objašnjenja umanjene i do deset hiljada dinara.⁵²¹ Zaposleni u Narodnom pozorištu su organizovali štrajk upozorenja tra-

516 Vidi: <http://radnik.rs/2018/05/novi-a-stari-zakon-o-strajku/>.

517 *Ibid.*

518 Vidi *Izveštaj 2017*, III.14.6.

519 Vidi: <http://levisamitsrbije.org/borba-za-prosvetu-je-borba-za-bolju-buducnost-svih-nas/>.

520 Vidi: <http://ozonpress.net/drustvo/strajk-u-posti-vlast-namerno-unistava-postu-radnici-zabrinuti/>.

521 Vidi: <http://rs.n1info.com/a425665/Biznis/Radnici-Magna-seatinga-u-Odzacima-prekinuli-strajk.html>.

žeći smenu direktora,⁵²² advokati su takođe organizovali štrajk upozorenja u znak protesta zbog ubistva kolege i nedovoljne zaštite advokatske struke.⁵²³ Štrajkovali su i ratni veterani zbog neispunjenih obećanja u vezi sa obračunom naknada,⁵²⁴ lekari i medicinsko osoblje u bolnici u Kraljevu zbog neisplaćenih zarada,⁵²⁵ taksisti zbog uvođenja CarGo⁵²⁶ i drugi.

13. Pravo na socijalno obezbeđenje

13.1. Normativni okvir

Ustav Republike Srbije u članu 69 propisuje da „građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva“.⁵²⁷

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.

Evropski komitet za socijalna prava je tokom poslednjeg izveštajnog perioda o primeni Revidirane evropske socijalne povelje pratio ostvarivanje prava na socijalnu sigurnost (čl. 12), prava na socijalnu i medicinsku pomoć (čl. 13), prava na beneficije iz službe socijalnog staranja (čl. 14), prava starijih lica na socijalnu zaštitu (čl. 23) i prava radnika na zaštitu od siromaštva ili socijalne isključenosti (čl. 30).

U vezi sa članom 12, st. 1, Komitet je zaključio, slično kao i 2013. godine u prethodnom izveštajnom periodu, da je trajanje isplata naknade za slučaj nezaposlenosti za lica koja imaju 5 godina staža prekratko, budući da imaju pravo samo na 3 meseca naknade. Komitet smatra da je stav 2 istog člana u skadu s obavezom da

522 Vidi: <https://www.blic.rs/kultura/vesti/muk-na-sceni-veceras-strajk-upozorenja-u-narodnom-pozoristu-upravnik-dejan-savic/zg1wlcp>.

523 Vidi: <http://mondo.rs/a1121890/Info/Drustvo/Advokati-od-danas-u-strajku-zbog-ubistva-Ognjanovica.html>.

524 Vidi: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/borci-strajkuju-gladju-ucesnici-ratova-traze-ostavke-zbog-neispunjenih-obećanja/5rdr7r4>.

525 Vidi: <http://rs.n1info.com/a400942/Vesti/Strajk-lekara-i-medicinskog-osoblja-u-Kraljevu.html>.

526 Vidi: <http://mondo.rs/a1102917/Info/Drustvo/Strajk-taksista-u-centru-Beograda.html>.

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

funkcionisanje sistema socijalnog osiguranja bude na zadovoljavajućem nivou u odnosu na minimum koji se zahteva za ratifikaciju Evropskog kodeksa socijalne sigurnosti. U pogledu obaveze iz stava 3 kojim je predviđena obaveza postupnog podizanja sistema socijalne sigurnosti na viši nivo, Komitet je odložio donošenje zaključka zbog nedostatka informacija. Takođe je zaključio da stanje u Srbiji nije u skladu u pogledu obaveze obezbeđenja socijalne sigurnosti za sve građane svih država potpisnica (st. 4) zbog toga što nije garantovan jednak tretman u pogledu pristupa porodičnim naknadama državljanima svih drugih država članica.

Komitet je zaključio da stanje u Srbiji nije u skladu s obavezom države iz člana 13, st. 1 da obezbedi da svako lice koje nema adekvatna sredstva za život i koje nije u stanju da obezbedi takva sredstva sopstvenim naporima ili iz drugih izvora, naročito povlastice iz šeme socijalne sigurnosti, dobije adekvatnu pomoć i, u slučaju bolesti, pomoć koja mu je neophodna, zbog toga što iznos predviđen za ova lica nije dovoljan. U pogledu obaveze iz stava 2 koja predviđa nediskriminaciju u ostvarivanju socijalnih i političkih prava, i stava 4 koji predviđa pružanje specifične hitne pomoći za nerezidente, Komitet je zaključio da je Srbija ispunila predviđene obaveze. Razmatrajući stav 3 istog člana Komitet je odložio zaključak zbog nedostataka informacija o ispunjavanju obaveze da svako lice može preko odgovarajuće javne ili privatne službe da dobije savete i ličnu pomoć koji su mu potrebni radi sprečavanja, otklanjanja ili ublažavanja lične ili porodične oskudice.

U pogledu obaveza predviđenih članom 14 koje se odnose na obavezu da se unapređuju ili obezbede službe koje, metodama socijalnog rada, mogu da doprinesu socijalnom staranju i razvoju pojedinaca i grupa u zajednici, i njihovom prilagođavanju društvenoj sredini; obaveze države da podstiče učešće pojedinaca i dobrovoljnih ili drugih organizacija u uspostavljanju i održavanju takvih službi, Komitet je odložio donošenje zaključka o stanju u Srbiji za ceo član 14 zbog nedostatka informacija.

Komitet je procenio da stanje u Srbiji nije u skladu sa obavezama predviđenim članom 23 koji predviđa obavezu obezbeđenja efektivnog ostvarivanja prava starijih lica na socijalnu zaštitu, usvajanje odgovarajućih mera koje imaju za cilj da omoguće starijim licima da ostanu punopravni članovi društva koliko god je to moguće, putem: adekvatnih materijalnih sredstava koja im omogućuju da pristojno žive i aktivno učestvuju u javnom, društvenom i kulturnom životu; pružanja informacija o uslugama i pogodnostima koja stoje na raspolaganju starijim licima kao i o mogućnostima korišćenja istih; obezbeđivanja smeštaja u skladu sa njihovim potrebama i zdravstvenim stanjem ili odgovarajuće podrške za adaptaciju njihovog stambenog smeštaja; pružanja zdravstvene zaštite i usluga koje su im potrebne u njihovom stanju; da garantuju starijim licima koja žive u ustanovama odgovarajuću podršku, uz puno poštovanje njihove privatnosti i učešće u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životnih uslova u tim ustanovama. Komitet je zaključio da ne postoje adekvatni izvori za obezbeđenje pomenutih prava starijih lica u Srbiji, čime se ukazuje na činjenicu da socijalno staranje o najstarijim građanima ni u jednom pogledu nije na adekvatan način omogućeno.

Slično je i u pogledu obaveze preduzimanja mera u cilju obezbeđenja efektivnog ostvarivanja prava na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti. Obaveza je države da sveobuhvatno pristupi zapošljavanju, smeštaju, obrazovanju, obuci, kulturi i socijalnoj i medicinskoj pomoći za lica koja žive ili su u opasnosti da počnu da žive u uslovima socijalne isključenosti ili siromaštva i da preduzete mere preispita u cilju njihovog prilagođavanja potrebama. Komitet je zaključio da stanje u Srbiji nije u skladu s ovom obavezom, da u Srbiji ne postoji adekvatan sveobuhvatan i koordiniran pristup borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti.⁵²⁸

Prema poslednjem Izveštaju EK za 2018. u delu koji govori o socijalnoj politici navodi se da nije bilo razvoja u pogledu Evropskog socijalnog fonda. U oblasti socijalne uključenosti i zaštite posebno se skreće pažnja na veliki broj stanovništva koji živi u siromaštvu ili riziku je od siromaštva.⁵²⁹ Udeo lica u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti je najviši među svim evropskim zemljama koje vode statistiku prihoda i uslova života (SILC), a iznosi 38,7% (SILC 2017). Navodi se da je potrebno poboljšati kvalitet usluga, i treba pojačati nadzor i regulatorne mehanizme, praćenje i evaluaciju. Nije ostvaren nikakav napredak u pogledu usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou ili procesa decentralizacije, a zaključuje se i da sistem namenskih transfera koji je uveden Zakonom o socijalnoj zaštiti treba da se sprovodi sistematičnije i transparentnije.⁵³⁰

Socijalno osiguranje obuhvata penzijsko, invalidsko, zdravstveno i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. U Republici Srbiji se socijalna zaštita i socijalna sigurnost obezbeđuju kroz socijalno osiguranje i različita novčana davanja i usluge iz sistema socijalne, dečije i boračko-invalidske zaštite.

Socijalno osiguranje za slučaj starosti i invalidnosti regulisano je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju⁵³¹ i Zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima.⁵³² 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.

Izmene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju usvojene su u septembru.⁵³³ Podignuta je starosna granica za odlazak u starosnu penziju za oba pola, pooštreni su uslovi za ostvarivanje prava na invalidsku penziju (100% nesposobnost za rad), uvedena je prevremena starosna penzija sa trajnim umanjnjem vi-

528 Vidi: <https://goo.gl/p6wZKk>.

529 U Izveštaju se koristi podatak Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva po kome je 7,3% stanovnika u zoni apsolutnog siromaštva a 25,5% (oko 1,8 miliona stanovnika) u riziku od siromaštva i da oko pola miliona ljudi nije u stanju da zadovolji osnovne životne potrebe.

530 Vidi: Izveštaj EK za 2018, odeljak 6.19.

531 *Sl. glasnik RS*, 64/04, 84/04, 85/05, 5/09, 107/09, 34/03 i 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14 i 73/18.

532 *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.

533 *Sl. glasnik RS*, 73/18.

sine penzije, pooštreni uslovi za ostvarivanje prava na porodičnu penziju, politika rasta penzija je usklađena sa ekonomskim mogućnostima budžeta, sprovedene su mere reforme penzijske administracije u cilju smanjenja administrativnih troškova, preduzete su mere efikasnije kontrole i naplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje itd.

Promena načina obračuna visine prevremene starosne penzije za osiguranike kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem (tzv. „beneficirani staž“), koji odlaze u prevremenu starosnu penziju uz smanjenje visine penzije, dovela je do pravednijeg obračuna starosne penzije za ove osiguranike. Uvedena je i promena u načinu obračuna poslednje godine staža osiguranja u cilju smanjenja broja privremenih rešenja Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje čime će se poboljšati efikasnost rada Fonda, obezbediti veća pravna sigurnost i smanjiti administrativni troškovi, a uvedeno je i ograničenje po kome trajanje privremenih rešenja u slučaju nepostojanja svih potrebnih podataka za donošenje konačnog rešenja može biti najduže 3 godine.

Prestaje ovlašćenje Fonda da vrši prinudnu naplatu na ime neuplaćenih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje obustavom 1/3 penzije osiguranicima koji su sami obveznici uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. Na ovaj način uvodi se red u nadležnostima institucija, jer je za kontrolu i naplatu doprinosa za socijalno osiguranje nadležna Poreska uprava. Tako će korisnici penzije primati penziju prema uplaćenim doprinosima, jer se visina penzije određuje u skladu sa dužinom i visinom plaćanja doprinosa.

Smanjuju se i obaveze poslodavaca u pogledu popunjavanja i dostavljanja Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje različitih prijava i uvažavaju se rokovi za preduzimanje mera u odnosu na penzijsku administraciju, koji su utvrđeni u strateškim dokumentima Vlade, vezanim za reformu javne uprave i smanjenja administrativnih tereta. Za korisnike penzije ustanovljava se mogućnost povećanja primanja isplatom novčanog iznosa kao uvećanja uz penziju, u zavisnosti od ekonomskih kretanja i finansijskih mogućnosti budžeta Republike, uz ograničenje da ova sredstva ne mogu biti veća od 0,3% BDP na godišnjem nivou. Vlada će utvrđivati uslove, visinu i dinamiku isplate navedenog novčanog iznosa. Pored toga, data je mogućnost da se sredstva Fonda mogu izuzetno koristiti i za isplatu novčane pomoći korisnicima penzije, u iznosu koji Vlada utvrdi.

Prestaje potreba za primenom Zakona o privremenom uređivanju načina isplate penzija⁵³⁴ i on prestaje da važi zaključno sa 30. septembrom 2018. godine. Za sprovođenje ovog zakona sredstva su obezbeđena Finansijskim planom Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje za 2018. godinu i to (u milijardama dinara): 615.580 za 2018. godinu, 638.780 za 2019. godinu i 638.780 dinara za 2020. godinu.

Najveće negodovanje naročito stručne javnosti izraženo je povodom ukidanja formule za usklađivanje penzija i činjenica da se Vladi daje preveliko ovlašćenje u

534 Sl. glasnik RS, 116/14 i 99/16.

vezi sa tako osetljivim, pitanjem jer se predviđa da, umesto po ustaljenoj formuli, Vlada svake godine odlučuje o procentu korekcije penzija.⁵³⁵ Fiskalni savet, koji je zatražio i povlačenje tog dokumenta iz procedure, upozorio je da se krše principi odgovorne socijalne politike. Ukidanjem formule za usklađivanje penzija znači odustajanje od dobre evropske prakse i degradiranje penzijskog sistema na nivo najnestabilnijih penzijskih sistema.

Dominantna evropska praksa je da se penzije usklađuju prema formuli baziranoj na kombinaciji kretanja cena, zarada i privrednog rasta. Takva praksa je, već decenijama unazad, uspostavljanjem javnog penzijskog sistema, prisutna i u Srbiji. Napuštanje te, provereno objektivne, formule za usklađivanje penzija bi se, prema oceni Fiskalnog saveta, negativno odrazilo na predvidivost penzijskog sistema i stvorilo bi dodatnu nesigurnost kod radnika koji uplaćuju doprinose, ali nisu u situaciji, čak ni okvirno, da procene u kom pravcu će se kretati njihova buduća primanja. Kad je reč o stavu penzionerskih udruženja većina se zalagala za zadržavanje aktuelne formule. Predlagano je čak i spuštanje zagarantovanog minimuma sa četiri na dva odsto, kada je reč o usklađivanju sa privrednim rastom, pri čemu je to rešenje Fiskalni savet ocenio kao realno.

Prema podacima Fonda PIO (zaključno sa julom 2018. godine) tačan broj korisnika penzija iznosio je 1.712.245. Problem je, međutim, što odnos broja korisnika penzije i broja osiguranika, počev od 2000. godine, beleži negativan trend. Tako je, recimo, 2000. godine bilo evidentirano 1.510.801 penzionera i 2.726.28 osiguranika, odnosno jedan penzioner na 1,8 zaposlenih, da bi 2017. na jednog penzionera dolazilo 1,2 zaposlenih kojih je ukupno bilo 2.102.489.⁵³⁶

13.2. Siromaštvo u Srbiji

Vlada Republike Srbije je 2015. godine uspostavila Međuresornu radnu grupu za sprovođenje Agende Ujedinjenih nacija o održivom razvoju do 2030. godine.⁵³⁷ Ova međuresorna grupa usvojila je tokom 2018. godine izveštaj Srbiji i UN Agendi 2030, pri čemu je mapirala nacionalni strateški okvir u odnosu na ciljeve održivog razvoja. U okviru pomenutog dokumenta nije predviđena nijedna nova mera niti noviji podatak u odnosu na dostupne podatke iz 2016. godine, već su ukršteni ciljevi UN sa nacionalnim strateškim dokumentima, i deklarativno je potvrđena posvećenost cilju 1 – Okončati siromaštvo svuda i u svim oblicima samim tim što postojeći dokumenti već predviđaju isti cilj.⁵³⁸

Prema poslednjim dostupnim podacima, četvrtina stanovništva u Srbiji je u riziku od siromaštva, a pola miliona građana, odnosno oko 7,2 % imalo je manje

535 Pre donošenja Zakona o privremenom smanjenju penzija, one su uvećavane po formuli, odnosno na osnovu rasta cena i privrednog rasta.

536 Vidi: <https://www.danas.rs/drustvo/sta-donosi-novi-zakon-o-penzijiskom-i-invalidskom-osiguranju/>.

537 Vidi: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

538 Vidi: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2017/11/Agenda-UN-2030.pdf>.

od 12.045 dinara mesečno – što je granica apsolutnog siromaštva. U posmatranom periodu 268.000 građana je bilo primalac novčane socijalne pomoći, a oko 35.000 građana su korisnici narodne kuhinje, od čega trećinu čine deca.⁵³⁹

Najvišu stopu rizika od siromaštva imaju građani koji žive u domaćinstvima koja čine dve odrasle osobe s troje ili više izdržavane dece (49,8%), a potom građani mlađi od 65 godina koji žive u jednočlanim domaćinstvima (40,1%). Kada se posmatra radni status, kod punoletnih građana najizloženiji riziku od siromaštva su, naravno, nezaposleni (48%), dok je najniža stopa rizika od siromaštva kod zaposlenih kod poslodavca (9%). U opasnosti od siromaštva je čak trećina samozaposlenih ljudi, dok je ovaj procent kod penzionera 15,4%. Uz to, 37,7%, domaćinstava ne može istovremeno da priušti najmanje tri stavke, od mogućih devet: adekvatno grejanje, veš-mašinu, automobil, telefon, televizor u boji, meso ili ribu u obroku (ili njihovu vegeterijansku zamenu), da svim članovima domaćinstva obrezbedi nedelju dana odmora van kuće bar jednom godišnje, neočekivani trošak u iznosu od 10.000 dinara koji bi bio plaćen iz budžeta domaćinstva, da kasni sa plaćanjem rente, rate za stan ili drugog kredita ili komunalnih usluga za stan u kom domaćinstvo boravi.⁵⁴⁰

Gotovo polovina građana Srbije koji imaju 75 i više godina, uskraćena je u zadovoljavanju materijalnih potreba, što je znatno veći procenat nego u EU. Dok se u EU stopa materijalne uskraćenosti stanovništva, a posebno žena, smanjuje sa starošću, u Srbiji se povećava. Više od četvrtine građana Srbije starijih od 65 godina, ne može da kupi po dva para obuće u sezoni, a trećina ni da zameni iznošenu odeću. Četvrtina nema mogućnost da se bar jednom mesečno okupi s prijateljima na piću ili obroku, a manje od polovine starijih u Srbiji se s prijateljima druži jednom nedeljno. Starije osobe u Srbiji nepovoljnije ocenjuju svoje zdravstveno stanje nego njihovi vršnjaci u EU. Značajan broj starijih, posebno žena, nije zadovoljio svoje zdravstvene potrebe, što znači da nije posetio lekara kada je bilo potrebno, ili dobio odgovarajuću dijagnostiku ili terapiju. U porastu je čak i siromaštvo zaposlenih, a posebno samozaposlenih osoba kod kojih je stopa rizika od finansijskog siromaštva trostruko viša (32,4 odsto), nego kod onih koji su formalno zaposleni kod poslodavaca (9,0 odsto).⁵⁴¹

Oko 30 odsto dece u Srbiji živi na ivici siromaštva, dok svako deseto dete živi u apsolutnom siromaštvu. Po podacima UNICEF Srbija, 20 odsto dece u Srbiji nije primilo sve vakcine, skoro trećina dece mlađe od pet godina nema odgovarajuću ishranu, oko 50% dece uzrasta od treće do pete godine života ne ide u vrtić, a skoro trećina dece ispod pet godina nema ni tri dečje knjige u kući. UNICEF je naveo i da se skoro 60 odsto devojčica iz romskih naselja uda pre navršene 18. godine, za razliku od sedam odsto devojčica iz opšte populacije.⁵⁴²

539 Vidi: <https://goo.gl/XoUS4Y>.

540 Materijalna uskraćenost je nemogućnost pojedinaca ili domaćinstava da, usled nedostatka sredstava, priušte osnovna dobra ili usluge tipične u njihovom društvu u datom periodu. Vidi: <http://bif.rs/2018/05/gde-je-granica-siromasjenja-u-srbiji-kad-zdravlje-obrazovanje-postanu-luskuz/>.

541 Vidi: <http://rs.n1info.com/a428390/Vesti/Evropska-mreza-protiv-siromastva-Srbija-o-siromastvu.html>.

542 Vidi: <http://rs.n1info.com/a437320/Vesti/Unicef-Okolo-30-odsto-dece-u-Srbiji-zivi-na-ivici-siromastva.html>.

13.3. Socijalna zaštita

Smanjenje ekstremnog siromaštva i deo socijalne zaštite koju ne obezbeđuje socijalno osiguranje u Srbiji se ostvaruju kroz socijalnu i dečiju zaštitu, regulisane kroz dva zakonska akta: Zakon o socijalnoj zaštiti⁵⁴³ i Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom.⁵⁴⁴ 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).

Tokom 2018. godine javnosti je predstavljen Nacrt izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti od strane Ministarstva za rad, zapošljavanja, boračka i socijalna pitanja. Nakon objavljivanja, usledila je inicijativa organizacija civilnog društva da se predloženi nacrt povuče iz javne rasprave. Povlačenje se tražilo zbog toga što je po mišljenju podnosilaca inicijative predloženi nacrt u direktnoj suprotnosti sa Ustavom RS, Akcionim planom za Poglavlje 23 i relevantnim međunarodnim konvencijama. Navedeno je i da je postupak izrade predloga zakonskih izmena protekao netransparentno, bez uključivanja relevantnih aktera i organizacija civilnog društva koje se bave pitanjima socijalne zaštite, predloženim zakonskim izmenama ozbiljno se ugrožavaju interesi korisnika i korisnica usluga socijalne zaštite, ograničavaju se osnovna ljudska prava, a sistem socijalne zaštite se centralizuje suprotno preporukama Evropske komisije o decentralizaciji sistema socijalne zaštite. Pored toga, Nacrt zakona na neadekvatan način reguliše zakonsku materiju, neusaglašen je sa drugim propisima, kao i sa obavezama koje je Republika Srbija preuzela ratifikacijom međunarodnih ugovora kojima se garantuju osnovna ljudska prava.⁵⁴⁵

U inicijativi upućenoj ministarstvu posebno se navodi da je definisano pravo na novčanu socijalnu pomoć uslovljeno time da ga može ostvariti radno sposoban pojedinac, ukoliko u poslednjih šest meseci nije odbio, između ostalog, učešće u

543 Sl. glasnik RS, 24/11.

544 Sl. glasnik RS, 16/02, 115/05, 107/09, 113/17 i 50/18. Izmene Zakona stupile su na snagu 1. januara 2018. godine, a primenjuju se od 1. jula 2018.

545 Vidi: <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/12931-vie-od-500-zahteva-za-povlaenje-predlozenih-izmena-zakona-o-socijalnoj-zatiti>.

javnim radovima, suprotno garancijama iz člana 20 Ustava Republike Srbije, čime se umanjuje dostignuti nivo ljudskih prava i krše međunarodne obaveze Republike Srbije u vezi sa sprečavanjem prinudnog rada i diskriminacije. Takođe se ukazuje da je mogućnost da brojne podzakonske akte propisuje ministar bez prethodnog propisivanja osnovnih pojmova i uslova u suprotnosti sa osnovnim načelima pravne sigurnosti i može dovesti do naknadnog umanjenja prava korisnika novčane socijalne pomoći.

Suprotno preporukama Evropske komisije o decentralizaciji sistema socijalne zaštite, lokalna samouprava neće smeti ni da postavi, ni da smeni direktora centra za socijalni rad bez prethodne saglasnosti nadležnog ministarstva. Nacrtom zakona propisano je da se novčana socijalna pomoć uslovljava redovnim školovanjem i ostvarivanjem uspeha u obrazovnom sistemu. Ovakvo propisivanje uslova za ostvarivanje novčane socijalne pomoći u suprotnosti je sa propisima kojima se uređuje sistem obrazovanja i vaspitanja, ali i u suprotnosti sa principom najboljeg interesa deteta iz člana 3, st. 1 Konvencije o pravima deteta.

Centrima za socijalni rad data su preširoka ovlašćenja u pogledu prikupljanja podataka o korisnicima, što stvara rizik od neproporcionalnog zadiranja u prava građana i kršenja prava na privatnost iz člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Nacrtom zakona je propušteno ukidanje vremenskog ograničenja primanja novčane socijalne pomoći za radno sposobne korisnike ovog prava, na samo devet meseci u toku kalendarske godine. Prekidi u primanju novčane socijalne pomoći korisnike potiskuju u još dublje siromaštvo i u opasnost od drastičnog pogoršanja životnih uslova, a izlažu ih riziku od toga da postanu beskućnici.

Nacrtom zakona nije predviđena specijalizovana usluga besplatnog SOS telefona (24/7) koja pokriva teritoriju cele države, nije predviđena ni specijalizovana usluga sigurne kuće za žrtve nasilja, posebno žene i njihovu decu, nije specifikovana ni posebna podrška i zaštita za decu svedoke nasilja u porodici, nije predviđena međusektorska usluga podrške za žrtve seksualnog nasilja (centra za žrtve seksualnog nasilja). U inicijativi se takođe zahteva od nadležnog ministarstva da postupa u skladu sa Zakonom o državnoj upravi i odredbom člana 77 koji obavezuje organe državne uprave da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme nacрта zakona, drugih propisa i akata.⁵⁴⁶

Nakon masovne negativne reakcije na tekst Nacrta izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti, on je povučen iz javne rasprave.

Još jedan od propisa koji je 2018. godine predstavljen javnosti, a kojim se dodatno uređuje oblast socijalne sigurnosti i uključenosti je Nacrt zakona o socijalnom preduzetništvu. Povodom ovog teksta takođe se oformila inicijativa organizacija civilnog društva koja je zahtevala da se pomenuti nacrt povuče iz skupštinske procedure. Ovaj zahtev usledio je, pre svega, jer se pojam socijalnog preduzetništva ograničava isključivo na radnu integraciju, zanemarujući njegove druge socijalne funkcije, što je suprotno praksi većine evropskih zemalja.

546 Vidi Inicijativu na: <https://ukljucise.tragfondacija.org/>.

Pored toga, predloženi Nacrt zakona ne prepoznaje udruženja, fondacije i zadruge, koja u ovom trenutku u Srbiji zapošljavaju skoro 10.000 ljudi, kao nosioce socio-preduzetničkih aktivnosti. Podnosioci inicijative navode da zakon ne bi trebalo da propisuje statusne oblike, već da predvidi uslove pod kojima se postojeći pravni oblici mogu identifikovati sa socijalnim preduzećima za radnu integraciju i pozivaju Vladu Srbije i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da u procesu javne rasprave preimenuju i unaprede postojeći nacrt zakona.

Inicijativa sadrži i predloge za unapređenje teksta Nacrta u kome se predlaže da se ime zakona promeni u zakon o socijalnim preduzećima za radnu integraciju, kako bi bio u saglasnosti sa materijom koju reguliše. Na taj način bi bila omogućena zakonska i institucionalna podrška ranjivim grupama da uđu na tržište rada. Ističe se da su socijalna preduzeća privatne inicijative, koje društvene probleme rešavaju na tržišni način. Suprotno dosadašnjoj praksi u Srbiji, predloženi tekst budućeg zakona omogućava da socijalna preduzeća osnivaju lokalne samouprave i pokrajine, čime se direktno zadire u prirodu socijalnog preduzetništva.⁵⁴⁷

13.4. Pravo na zaštitu porodice

Pored PESK, Srbija je potpisnica Konvencije o pravima deteta, Fakultativnog protokola uz nju o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji, Konvencije MOR br. 3 o zapošljavanju žena pre i posle porođaja, Konvencije MOR br. 16 o obaveznom lekarskom pregledu dece i mladića pre zaposlenja na brodovima, Konvencije MOR br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija, revidirane Konvencije MOR br. 89 o noćnom radu žena u industriji, revidirane Konvencije MOR br. 90 o noćnom radu dece u industriji, revidirane Konvencije MOR br. 103 o zaštiti materinstva, Konvencije MOR br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, Konvencije MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama) i Konvencije MOR br. 182 o najgorim oblicima dečijeg rada, Konvencije MOR br. 183 o zaštiti materinstva.

Ratifikacijom ESP koja predviđa posebnu zaštitu dece i omladine (čl. 7), pravo zaposlene žene na zaštitu materinstva određivanjem zakonskog minimuma u pogledu obaveza poslodavaca prema trudnicama (čl. 8), obavezu države da omogući poboljšanje ekonomske, pravne i socijalne zaštite porodice putem zakonskih socijalnih i porodičnih povlastica (čl. 16) i preduzimanje koraka kako bi se omogućila zaštita dece i omladine od zlostavljanja i nasilja i neometano obrazovanje, kao i pomoć mladima bez porodične podrške (čl. 17), Srbija se obavezala na ispunjenje i ovih obaveza.

Ustav Srbije u članu 66 garantuje posebnu zaštitu porodice, majki, samohranih roditelja i deteta. Naročito se garantuje zaštita trudnica pre i posle porođaja, kao

547 Vidi više o inicijativi: <https://solidarnaekonomija.rs/podrska/>.

i posebna zaštita dece bez roditeljskog staranja i dece koja imaju fizički invaliditet ili mentalne smetnje. Ustav zabranjuje i dečiji rad u odnosu na sve maloletnike mlađe od 15 godina, dok starijim maloletnicima zabranjuje rad na poslovima koji mogu negativno uticati na njihovo zdravlje ili moral. Članom 64 Ustava posebno se uređuju prava deteta.

Zakon o radu predviđa da žena za vreme trudnoće ili sa detetom do tri godine ne može da radi duže od punog radnog vremena, odnosno noću. Izuzetno, žena sa detetom starijim od dve godine može da radi noću ali samo na osnovu svog pismenog zahteva. Ovo pravilo primenjuje se i prema muškom roditelju ukoliko majka ovo pravo ne koristi. Takođe, samohrani roditelj s detetom do sedam godina ili detetom koje ima težak invaliditet može da radi duže od punog radnog vremena ili noću samo na osnovu svog pismenog zahteva (čl. 68 ZoR).

Jedan od roditelja deteta kojem je neophodna posebna nega ima pravo da odsustvuje sa rada, ili da radi s polovinom radnog vremena, u kom slučaju ima pravo na zaradu za vreme za koje radi, kao i pravo na naknadu zarade za drugu polovinu radnog vremena, najduže do navršenih 5 godina života deteta (čl. 96 ZoR). Predviđeno je i pravo da jedan roditelj može odsustvovati s rada dok dete ne navrši tri godine života. Za to vreme tom licu prava i obaveze po osnovu rada miruju (čl. 100, st. 2 ZoR).

Izmene Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, stupile su na snagu 1. jula 2018. godine a kada su pojedini članovi počeli da se primenjuju izazvali su veliko nezadovoljstvo.⁵⁴⁸ Ovim zakonom krši se i Konvencija br. 183 o zaštiti materinstva Međunarodne organizacije rada, koja garantuje pravo na naknadu za vreme porodijskog odsustva svim radno angažovanim ženama. Do kršenja pomenute konvencije dolazi jer se novim zakonom predviđa da se za osnovicu za naknadu uzima mesečni prosek zarade koji je roditelj ostvario u prethodnih 18 meseci.⁵⁴⁹

Povodom pomenutog zakona organizovan je protest, kojim se zahtevala hitna izmena odredaba ali i smena ministra Zorana Đorđevića.⁵⁵⁰ U stručnoj javnosti postignut je konsenzus da će sporne odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom koje određuju način obračuna naknade za bolovanje ugroziti veliki broj trudnica i porodilja u Srbiji. Primenom odredbi ovog zakona porodilje mogu imati mesečnu naknadu u vreme bolovanja čak i ispod 1.000 dinara, što nedvosmisleno degradira i ugrožava čitavu porodicu koja sa tim novcem treba da prehrani novorođenu bebu.

548 Vidi više o zamerkama na pomenuti zakon *Izveštaj 2017*, III.15.3. i 15.4.

549 Ovo znači da će lica koja su radila npr. 6 meseci i primala prosečnu zaradu na nivou Republike (otprilike 40.000 dinara) za vreme porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta primati tri puta manje nego što bi primala prema sada važećem zakonskom rešenju, odnosno dva puta manje nego što je predviđeno Konvencijom br. 183 kao minimum garantovanih primanja. Naknada bi praktično bila dvostruko niža od utvrđene minimalne zarade jer, da bi neko lice primalo naknadu u iznosu koji se poklapa sa zaradom moralo bi da radi bez prestanka 18 meseci.

550 Vidi: <https://www.bebac.com/vesti/bebac-ministru-djordjevicu-zahtevamo-vasu-hitnu-i-neopozivu-ostavku>.

Nadležno ministarstvo prilikom izrade teksta ovog zakona nije vodilo računa o međusobnoj usklađenosti propisa u okviru svoje nadležnosti. Naime, pitanje usklađivanja rada i roditeljstva, kako je to predviđeno novom Strategijom podsticanja rađanja,⁵⁵¹ odnosno usklađivanja porodičnog i poslovnog života, kako to predviđaju propisi Evropske unije, ne mogu biti rešavani pojedinačnim rešenjima, bilo u domenu radnih ili socijalnih prava. Ističe se da je pre ovih izmena ili uporedo sa njima, trebalo izvršiti i odgovarajuće izmene Zakona o radu koji propisuje netipične oblike rada, odnosno rada van radnog odnosa, kao što su privremeni i povremeni poslovi, ugovor o delu, ugovor o stručnom osposobljavanju i usavršavanju i dopunski rad, a rad po osnovu tih ugovora ne uživa jednaku radnopravnu zaštitu kao rad po osnovu ugovora o radu.⁵⁵²

Nakon apela da se otklone negativni efekti Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je javno saopštilo da trenutno ne može da se utvrdi koliko je oštećeno trudnica i porodilja i da li su oštećene. Naknada zarade za vreme porodiljskog odsustva radi nege deteta je mera usklađivanja rada i roditeljstva, namenjena je zaposlenoj ženi koja u periodu kada se porodi koristi odsustvo u skladu sa zakonom. To se pre svega odnosi na žene koje stvarno rade, što znači da je zasnovan radni odnos i da je provela određeno vreme na radu. Međutim, imajući u vidu mere za povećanje nataliteta i usklađivanje profesionalnog i porodičnog života, najproblematičnija je izjava predstavnika izvršne vlasti da „nijedan poslodavac neće zaposliti ženu koja je zasnovala radni odnos i odmah ode na trudničko bolovanje jer je njemu potrebna žena da radi, a ne da bi sutra otišla na bolovanje“. Ovim se u javnosti stvara utisak da kada na javnom servisu takvu rečenicu izgovori predstavnik izvršne vlasti, to je i stav institucije koju on predstavlja.⁵⁵³

14. Pravo na zdravlje

14.1. Zdravstvena zaštita – normativni okvir

Pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje definisano je u članu 12 PESK.⁵⁵⁴ Pravo na zdravstvenu zaštitu garantuje pravo svake osobe da tokom života ima pristup potrebnim ustanovama i uslugama za dijagnostifikovanje, lečenje, negu i pre-

551 Usvojena marta 2018. u cilju povećanja stope nataliteta budući da stopa rađanja u Srbiji permanentno opada u poslednjih nekoliko decenija. U 2016. godini ova stopa je bila 1.46. Prioritetni cilj Strategije je da se smanji „finansijski pritisak na roditeljstvo ‘*renthood*’“ obezbeđivanjem adekvatne finansijske pomoći roditeljima.

552 Vidi: <https://www.bebac.com/vesti/bebac-u-150-minuta-drzava-te-kaznjava-kad-zatrudnis?tema=aktuelno>.

553 Vidi više na: <https://www.bebac.com/vesti/drzava-porucuje-izdrzite-s-prvim-detetom-pa-ce-s-drugim-biti-lakse>.

554 Vidi više o ovom članu u: Opšti komentar br. 14, dok. UN, E/C.12/2000/4.

venciju bolesti. Zdravlje je osnovno ljudsko pravo neophodno za uživanje ostalih ljudskih prava i države su u obavezi da svima obezbede dostupnost i nesmetan pristup prihvatljivoj i kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti.⁵⁵⁵

Ustav Srbije garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu i propisuje da deca, trudnice, majke tokom porođajskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godine i stari ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako je ne ostvaruju na drugi način, u skladu sa zakonom i onda kada nisu osiguranici zdravstvenog fonda. Ustav uspostavlja i pozitivnu obavezu države da pomaže razvoj zdravstvene i fizičke kulture i obavezu države da organizuje fondove zdravstvenog osiguranja.

Zakonom o zdravstvenom osiguranju (ZZO)⁵⁵⁶ 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)⁵⁵⁷ predviđa da zdravstvena zaštita podrazumeva preventivnu, kontrolnu i rehabilitacionu zaštitu. Finansiranje zdravstvene zaštite vrši se iz sredstava zdravstvenog osiguranja u odnosu na osigurana lica, iz sredstava budžeta Republike, i iz ličnih sredstava korisnika zdravstvene zaštite u slučajevima određenim zakonom (participacija). Finansiranje zdravstvene zaštite može biti potpuno iz sredstava osiguranja, ili uz participaciju osiguranika. U zakonu su taksativno nabrojani slučajevi u kojima je osiguranik dužan da plati participaciju, kao i procentualna vrednost novčanog učešća osiguranika (čl. 45 ZZO). Pojedina lica oslobođena su od obaveze plaćanja participacije (ratni vojni invalidi i civilni invalidi rata, druge osobe sa invaliditetom, dobrovoljni davaoci krvi itd.).

Iako je Vlada Srbije najavljivala usvajanje novih zakona o zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti, do kraja 2018. godine predlozi pomenutih zakona nisu upućeni Narodnoj skupštini.⁵⁵⁸

Tokom 2018. godine Narodna skupština usvojila je Zakon o presađivanju ljudskih organa,⁵⁵⁹ Zakon o ljudskim ćelijama i tkivima,⁵⁶⁰ kao i izmene i dopune Zakona o psihoaktivnim supstancama.⁵⁶¹

555 Opšti komentar br. 14 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Dostupno na: <https://goo.gl/FFQxv3>.

556 *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.

557 *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, 106/15 i 113/17 – dr. zakon.

558 Vidi: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/novi-zakon-o-zdravstvenom-osiguranju-donosi-sest-vaznih-promena/cdn05he>.

559 *Sl. glasnik RS*, 57/18.

560 *Ibid.*

561 *Ibid.*

Odredbe Zakona o presađivanju organa nalažu da građani koji ne žele da budu donori organa tokom života moraju pismeno ili usmeno da se izjasne o tome obraćajući se Upravi za biomedicinu, koja će biti osnovana u Beogradu. Prema zakonskim odredbama, ljudski organi sa umrlog mogu se uzeti radi presađivanja ako se punoletan poslovno sposoban davalac pre smrti tome nije usmeno ili u pismenom obliku usprotivio, odnosno ako se tome u trenutku smrti nije izričito usprotivio roditelj, supružnik, vanbračni partner ili punoletno dete umrlog. Odredbe zakona nalažu da je uzimanje organa od umrlog maloletnika, koji je bio pod roditeljskim staranjem, dozvoljeno samo uz pismeni pristanak oba roditelja, odnosno jednog ako je drugi umro ili je nepoznat, dok je uzimanje organa od umrlog maloletnika bez roditeljskog staranja i od umrle punoletne osobe kojoj je tokom života na osnovu odluke nadležnog organa delimično ili potpuno oduzeta poslovna sposobnost dozvoljeno samo uz saglasnost etičkog odbora zdravstvene ustanove, koji se obrazuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstvena zaštita. Odredbama zakona propisano je formiranje republičke liste čekanja za primaoce ljudskih organa, koji će se na nju upisivati bez diskriminacije i pod jednakim uslovima za svaku osobu za koju je postavljena indikacija za presađivanje organa, odnosno ako je medicinski opravdana.⁵⁶²

Zakon o ljudskim ćelijama i tkivima određuje zdravstvene ustanove koje mogu podneti zahtev za obavljanje poslova u toj oblasti, uslovi koje banke ljudskih tkiva treba da ispunjavaju, kao i registar davalaca matičnih ćelija. Jedna od novina tog zakona je pojednostavljenje postupka davanja pristanaka za primenu ljudskih tkiva uz izbegavanje nepotrebnih finansijskih troškova vođenja registra. Zakon propisuje da se tkiva sa umrle osobe mogu uzeti radi primene ako se punoletan poslovno sposoban davalac pre smrti tome nije usmeno ili pismeno usprotivio, odnosno ako se u trenutku smrti tome nije izričito usprotivio roditelj, supružnik, vanbračni partner ili punoletno dete umrlog. Sa umrlog maloletnika koji je tokom života bio pod roditeljskim staranjem dozvoljeno je uzimanje tkiva uz pismeni pristanak oba roditelja, dok je za umrlog maloletnika bez roditeljskog staranja dozvoljeno uzimanje tkiva na osnovu saglasnosti etičkog odbora zdravstvene ustanove. Po zakonu, darivanje i primanje ljudskih ćelija i tkiva zasniva se na uvažavanju prioritarnih interesa za očuvanje života i zdravlja i zaštiti osnovnih ljudskih prava i dostojanstva davaoca i primaoca. Zakon nalaže da se pri dobijanju ljudskih ćelija i tkiva sa umrlog davaoca postupa sa poštovanjem dostojanstva umrlog i članova porodice, kao i da se preduzimaju sve potrebne mere kako bi se povratio spoljašnji izgled umrlog davaoca.

Cilj izmena i dopuna Zakona o psihoaktivnim supstancama jeste prvenstveno unapređivanje sistema za rano upozoravanje o novim psihoaktivnim supstancama, zbog čega je jedna od novina zakona uspostavljanje grupa za monitoring droga i zavisnosti od droga, pri Sektoru za lekove i medicinska sredstva.

562 O reakcijama na ovaj zakon vidi više na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a406472/Usvojen-set-zakona-iz-oblasti-zdravstva.html> i <http://www.danas.rs/drustvo/treba-li-svako-rodjenjem-da-postane-donor-organa/>.

Komitet za socijalna prava je u poslednjem izveštajnom periodu razmatrao i ispunjenost obaveza Srbije kada je u pitanju pravo na zdravlje, garantovano članom 11 Revidirane evropske socijalne povelje. Prema Komitetu za ovu oblast postoji najviše praznina u pogledu izveštavanja Republike Srbije. Posebno se skreće pažnja da izveštaj Srbije ne sadrži nikakve informacije o pokazateljima zdravstvene zaštite (stopa smrtnosti, stopa smrtnosti odojčadi, stopa smrtnosti majki i sl). Komitet primjećuje da je broj rođenih odojčadi prema poslednjim podacima ispod nivoa drugih evropskih zemalja (EU2 prosek za isti period bio je 80,6% dok je u Srbiji 75,6%). Komitet je takođe dodatno zahtevao informacije o administrativnim strukturama odgovornim za pravilno sprovođenje zakonodavnog okvira i mera kojima se obezbeđuje dostupnost zdravstvene zaštite, jer ih država nije dostavila. Stav je Komiteta da troškovi zdravstvene zaštite ne smeju da predstavljaju preterano težak teret za pojedinca i da plaćanje zdravstvenih usluga sopstvenim sredstvima ne bi trebalo da bude glavni izvor finansiranja zdravstvenog sistema. Potrebno je preduzeti korake i smanjiti finansijsko opterećenje pacijenata iz najnerazvijenih delova zemlje. Komitet je takođe zahtevao informacije o ukupnim izdvajanjima za zdravstvenu zaštitu kao procenat BDP. Zbog svega ovog, Komitet nije doneo zaključak i čeka da se dostave zahtevane informacije.⁵⁶³

Prema poslednjem Izveštaju EK za 2018. u okviru Poglavlja 28 ističe se da je u oblasti javnog zdravlja nacionalno zakonodavstvo delimično usaglašeno sa pravnim tekovinama. Nema napretka u obezbeđivanju održivosti fonda za javno zdravlje. Nacionalni plan za ljudske resurse u sektoru zdravstva još uvek nije primenjen, a sve veći broj lekara napušta zemlju. Centralizovani sistem elektronskih zdravstvenih kartona koji finansira EU i dalje se ne koristi, i još uvek nije obezbeđeno poštovanje zdravstvenih pokazatelja EU. Postignut je ograničen napredak u usklađivanju sa pravnim tekovinama koje se odnose na krv, tkiva, ćelije i organe, nakon donošenja Zakona o transfuzijskoj medicini i Zakona o biomedicinski potpomognutom oplođenju, koji su osmišljeni tako da budu potpuno u skladu sa pravnim tekovinama.⁵⁶⁴

U Izveštaju se ocenjuje da su i dalje ograničeni kapaciteti za reagovanje na ozbiljne prekogranične pretnje zdravlju (uključujući zarazne bolesti, kapaciteti za nadzor i reagovanje i sl.) i da je potrebno da se modernizuju. Konstatuje se da još uvek nije uveden centralizovan zdravstveni informacioni i komunikacioni sistem i da nema napretka u usaglašavanju sa Direktivom o primeni prava pacijenata u preograničnoj zdravstvenoj zaštiti.

U Izveštaju se ističe da veću pažnju treba posvetiti delotvornom i održivom finansiranju strategija za određene bolesti, uključujući nacionalnu strategiju za HIV/sidu i podizanje svesti, naročito o važnosti vakcinacije dece. Potreban je dodatni rad na nadzoru antimikrobne rezistencije i kontroli kvaliteta i standardizaciji laboratorija. Prepisivanje antibiotika treba strogo kontrolisati kako bi se ojačala borba protiv antimikrobne rezistencije. Promocija zdravlja po pitanju nezaraznih bolesti još nije

563 Vidi: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2017/def/SRB/11/1/EN>.

564 Ovi zakoni će biti primenjivani od januara 2019. godine.

napredovala. Nacionalni skrining raka za kolorektalni karcinom, karcinom dojke i karcinom grlića materice sporo napreduje, ali u mnogim delovima zemlje se obavlja samo sporadično a ne sistematski. Nema napretka u razvoju usluga mentalnog zdravlja u lokalnoj zajednici. Što se tiče nejednakog pristupa zdravstvenoj zaštiti, neophodno je poboljšati pristup uslugama zdravstvene zaštite osobama sa invaliditetom, osobama koje žive sa HIV-om, deci i odraslima koji koriste droge, zatvorenicima, ženama koje se bave prostitucijom, LGBTI osobama, interno raseljenim licima i Romima.⁵⁶⁵

14.2. Dostupnost zdravstvene zaštite

Prema poslednjim dostupnim podacima zdravstvo Srbije zauzelo je dvadeseto mesto među 35 rangiranih država u poslednjem Evropskom zdravstvenom potrošačkom indeksu, *Euro Health Consumer Index* (EHCI), za 2017. godinu.⁵⁶⁶ Srbija je sakupila 673 od 1.000 maksimalnih bodova. Napredak Srbije u oblasti zdravstvene zaštite najviše je ostvaren zbog uvođenja integrisanog zdravstvenog informacionog sistema (IZIS) u 2016. godini, međutim, i nakon dve godine postoje ozbiljni problemi u njegovom funkcionisanju. Često se dešava da nije moguće zakazati termin tako da pacijent zapravo ima otežan pristup specijalističkim pregledima. Pored toga, nisu sve bolnice uključene u sistem, nisu svi domovi zdravlja opremljeni potrebnom tehnologijom za njegovu primenu, a ni svi korisnici još nisu obučeni za rad u sistemu.⁵⁶⁷ Nemogućnost kliničkih centara i bolnica da pruže ove usluge koštalo je državu skoro četiri miliona dinara, koliko je RFZO isplatio građanima koji su, u skladu sa Pravilnikom o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, uradili potreban pregled u privatnoj praksi i refundirali troškove. Problem se javlja i kada je reč o proceduri za refundaciju koja je veoma komplikovana u pribavljanju potvrde da pregled ne može da se obavi u propisanih 30 dana. Otežavajuća okolnost za građane je i činjenica da sopstvenim sredstvima plaćaju privatne preglede da bi onda čekali na povraćaj novca u RFZO – koji će možda odbiti zahtev za refundaciju.⁵⁶⁸

Prema izjavi vlasnika kompanije Makler koja nekoliko decenija distribuira laboratorijsku opremu po pojedinim analizama koje se obavljaju iz krvi privatni sektor je već dosegao 50% posla u državnim ustanovama.⁵⁶⁹

Iako se sve češće govori o udelu sredstava koji veliki broj građana izdvaja za lečenje u privatnom sektoru, privatni sektor i dalje nije integrisan u državni iako se

565 Vidi: <https://goo.gl/Sa2SvH>. [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf).

566 Vidi: <https://healthpowerhouse.com/files/EHCI-2017/EHCI-2017-report.pdf>.

567 Vidi: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-zdravstvo/29141888.html>.

568 Vidi: <http://www.021.rs/story/Info/Srbija/186969/Gradjani-nemaju-novca-za-preglede-kod-privatnika-i-ne-veruju-da-ce-im-RFZO-refundirati-troskove.html>.

569 Vidi. <http://bif.rs/2018/01/trziste-medicinske-opreme-u-srbiji-rastu-ulaganja-u-kupovinu-ali-je-problem-odrzanje/>.

o tome govori već duže vreme.⁵⁷⁰ To se do sada nije desilo iako, prema podacima Svetske banke, gotovo 40 odsto potrošnje na zdravstvo dolazi iz sopstvenih sredstava građana dok se samo 60 odsto troškova za zdravstvo finansira iz Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, u čemu građani takođe učestvuju izdvajajući od svoje plate kroz obavezne doprinose. Jedan deo dolazi iz državnog budžeta.⁵⁷¹ Napravljeni su mali pomaci uključivanjem privatnog sektora samo za operaciju katarakte (zbog velikog broja pacijenata koji čekaju na taj pregled) i za vantelesnu oplodnju.

Prema istraživanju koje je sproveo Pokrajinski ombudsman za teritoriju Vojvodine blizu tri četvrtine građana nije uspelo da zakaže specijalistički pregled u roku od mesec dana od dana javljanja s uputom izabranog lekara. Prema nalazima istraživanja zakazivanje svih pregleda dugo se čeka, a često i nije moguće da se zakaže i obavi u roku koje je potrebno građaninu da mu se stanje ne bi pogoršalo. Najteže je obolelima od malignih bolesti, hroničnim bolesnicima, trudnicama, ali i deci.

Najveći broj pritužbi građana na povredu prava na zdravstvenu zaštitu odnosi se na nemogućnost zakazivanja specijalističkih pregleda i odbijanje zdravstvenih ustanova da izdaju potvrdu koja je neophodna za refundaciju sredstava u slučaju korišćenja usluga privatne zdravstvene zaštite.⁵⁷² Na pitanje da li su građani pokušali da traže pisanu potvrdu da ne mogu da dobiju pregled, dve trećine građana u istraživanju kažu da nisu a jedna trećina da nije ni znala za tu mogućnost. Poražavajuće je da se deo građana boji da se žali zbog nemogućnosti zakazivanja pregleda jer bi kasnije mogli teže da dođu do zakazanog termina. Jedan broj ispitanika izjavio je da su tražili od ustanove potvrdu da ne mogu da dobiju pregled u roku od 30 dana ali da su dobili odgovor da za određenu zdravstvenu uslugu postoji lista čekanja i da nemaju pravo na refundaciju. Oko 10 odsto onih koji su tražili potvrdu nisu uspeali i da je dobiju. Zabrinjava podatak da blizu desetine ukupnog broja građana tvrdi da ove preglede nisu ni obavili jer nisu imali novca da plate usluge privatne prakse.⁵⁷³

Dugogodišnji problem u Srbiji je lečenje pacijenata, posebno dece, koji boluju od retkih bolesti budući da zdravstveni sistem u Srbiji ne raspolaže s dovoljno sredstava i inovativnih metoda i lekova za takve bolesti. U javnosti se čuju kritike da se deca leče SMS porukama pošto se na taj način često prikupljaju sredstva za lečenje, a da je to ipak zadatak države. Situacija se od osnivanja Budžetskog fonda za lečenje oboljenja, stanja ili povreda koje se ne mogu uspešno lečiti u Republici Srbiji popravila, ali i dalje ima mesta za napredak. Od osnivanja Budžetskog fonda u inostranstvo je poslato oko 500 dece na dijagnostiku i lečenje. Međutim, problem je u

570 Još devedesetih godina prošlog veka bilo je predloženo da se izmeni sistem zdravstvenog osiguranja, da se obavi reforma zdravstva i uvedu promene kojima bi se omogućila prava pacijenta na izbor lekara i izbor osiguranja.

571 Vidi: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-zdravstvo/29141888.html>.

572 Istraživanje je pokazalo da mnoge zdravstvene ustanove nisu izdale nijednu potvrdu u periodu za koji je rađeno istraživanje, da su neke izdale, ali da nemaju podatke o broju izdatih potvrda, pa čak i da ne znaju da imaju tu obavezu.

573 Vidi celo istraživanje na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/2005/Istrazivanje_RFZO_ombudsman_sajt.pdf.

proceduri odobravanja sredstava koja je duga i traje po nekoliko meseci, a za lečenje teških i retkih bolesti vreme je često presudno.⁵⁷⁴

Poseban problem postoji u zdravstvenim ustanovama koje se finansiraju iz budžeta kada je reč o nabavci lekova, medicinske opreme i potrošnog medicinskog materijala. Ako se uporede podaci o broju pacijenata koji su koristili usluge državnih klinika i bolnica sa količinom nabavljenih i isporučenih lekova i medicinskog potrošnog materijala uočava se priličan nesklad. Situacija nije bolja ni kada je reč o lekovima koji su neophodni za lečenje ležećih pacijenata u kliničkim centrima i državnim bolnicama. Mada postoji nepisano pravilo da medicinsko osoblje o problemima sa nedostatkom lekova javno ne govori ipak je pacijentima veoma lako da uoče da nedostaju lekovi.⁵⁷⁵

Prema mišljenju vlasnika kompanije koja se bavi distribucijom Ministarstvo zdravlja uglavnom ulaže sredstva iz budžeta za kupovinu kapitalne medicinske opreme (skenera, magnetnih rezonanci, angio-sala, itd) čime se zadovoljavaju aktuelne potrebe zdravstvenog sistema Srbije ali je problem u potpunom nedostatku njenog investicionog održavanja, tako da ona često ne funkcioniše po nekoliko meseci jer se čeka na nabavku delova ili opravku. Poseban je problem kvaliteta medicinske opreme koja se nabavlja jer Zakon o javnim nabavkama nema odredbu o ponderisanju kvaliteta robe koja se naručuje.⁵⁷⁶

Jedno od merila dostupnosti zdravstvene zaštite je i broj lekara specijalista u sistemu zdravstvene zaštite. Trend odlaska zdravstvenih radnika nastavio se i tokom 2018. godine. Veliki broj njih otišao je u Nemačku, ali medicinske sestre i tehničari podjednako su odlazili u Irsku, Austriju, Italiju i sl. Kao razlog za odlazak navode pre svega niske zarade i loš životni standard. Kao i proteklih godina u pitanju su na godišnjem nivou između 2.000 i 3.000 zdravstvenih radnika koji su tražili od svojih komora izdavanje licence za potrebe odlaska na rad u inostranstvo.⁵⁷⁷ Prema navedenom istraživanju Pokrajinskog ombudsmana statistika pokazuje da Vojvodini najviše nedostaje: kardiologa, oftalmologa, hirurga, ortopeda, radiologa, a potom i onkologa, fizijatera, vaskularnih hirurga i otorinolaringologa, kao i endokrinologa, gastroenterologa i urologa.⁵⁷⁸ Statistika pokazuje da na 10.000 stanovnika ima 0,21 lekara, što je skoro dvosturko manje od nekih razvijenih evropskih zemalja.⁵⁷⁹

Istraživanje Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“ pokazuje da čak četvrtina medicinskih sestara i tehničara u narednih pet godina želi da

574 Vidi: <https://goo.gl/EJ98jM>.

575 Vidi više na: <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Tiha-pobuna-lekara-niskog-GAK-a-zbog-nedostatka-lekova-i-aparata.sr.html>.

576 Vidi: <http://bif.rs/2018/01/trziste-medicinske-opreme-u-srbiji-rastu-ulaganja-u-kupovinu-ali-je-problem-odrzavanje/>.

577 Vidi: <http://rs.n1info.com/Vesti/a407458/Pet-do-12h-Odlazi-na-hiljade-najiskusnijih-medicinskih-sestara-i-tehnicara-iz-Srbije.html>.

578 Vidi celo istraživanje na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/2005/Istrazivanje_RFZO_ombudsman_sajt.pdf.

579 Vidi: <http://rs.n1info.com/a233729/Vesti/Vesti/Kvalitet-srpskog-zdravstvenog-sistema.html>.

radi u inostranstvu. Prema drugoj studiji, tri četvrtine lekara u Srbiji ozbiljno je razmatralo ili još uvek razmatra da napusti zemlju. Najveći procenat, oko 60 posto, je onih lekara koji kao razlog napuštanja zemlje navodi uslove rada i visinu plate, dok je manji procenat onih koji bi potražili posao u inostranstvu zbog političke situacije u zemlji i prakse partijskog zapošljavanja.⁵⁸⁰

14.3. Pravo na zdravu životnu sredinu

Imajući u vidu da ESP u članu 11 propisuje da države treba da preduzmu mere kojima bi se uklonili uzroci lošeg zdravlja i sprečile endemske i epidemijske bolesti, one treba da, između ostalog, preduzmu i mere kojima će se obezbediti zaštita od zagađivanja voda i vazduha, negativnog uticaja radioaktivnih materija i kontrola hrane. Zbog toga se smatra da je pravo na zdravu životnu sredinu sastavni deo prava na život i prava na zdravlje.⁵⁸¹

Pravo na zdravu životnu sredinu kao jedno od osnovnih ljudskih prava i sloboda garantuje Ustav Srbije.⁵⁸² U članu 74 utvrđuje se da „svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju.“ Osim toga, uvedena je i odgovornost svakog lica, a posebno Republike Srbije i autonomne pokrajine, za zaštitu životne sredine. Obaveza zaštite životne sredine opšteg je karaktera, što znači da je svako dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.

Zakon o zaštiti životne sredine⁵⁸³ predstavlja krovni zakon u oblasti životne sredine kojim se uređuje integralni sistem zaštite životne sredine koji obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji. U sistemске zakone kojima je uređena zaštita životne sredine spadaju i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu,⁵⁸⁴ Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu⁵⁸⁵ i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.⁵⁸⁶ Zaštita životne sredine je regulisana i nizom zakonskih i podzakonskih akata koji regulišu posebne oblasti, kao što su zaštita vazduha, zaštita prirode, zaštita od buke u životnoj sredini, hemikalije, biocidni proizvodi, upravljanje otpadom, zaštitu od nejonizujućeg zračenja, itd.

U oblasti zaštite životne sredine 2018. godinu obeležavaju intenzivne zakonodavne aktivnosti, pre svega proizašle iz procesa evrointegracija i potrebe otvaranja Poglavlja 27, koje se često navodi kao najzahtevnije i najskuplje poglavlje. Planom

580 Vidi: <https://goo.gl/SWVN81>.

581 V. Dimitrijević, D. Popović, T. Papić, V. Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2007, str. 336.

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

583 *Sl. glasnik RS*, 135/04, 36/09, 36/09 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon, 43/11 – odluka US i 14/16.

584 *Sl. glasnik RS*, 135/04 i 88/10.

585 *Ibid.*

586 *Sl. glasnik RS*, 135/04 i 25/15.

rada Vlade za 2018. godinu⁵⁸⁷ predviđena je priprema niza predloga zakonskih i podzakonskih akata i predloga zakona o ratifikaciji međunarodnih sporazuma. Planom je predviđeno sastavljanje većeg broja predloga do kraja 2018. godine, a između ostalog predviđena je priprema: predloga zakona o klimatskim promenama kojim se transponuje Uredba (525/2013) o mehanizmu za monitoring i izveštavanje o smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte i Direktiva o sistemu trgovine emisijama EU; predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu radi usklađivanja zakona sa Direktivom 2001/42/EC; predloga zakona o biocidnim proizvodima radi usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa EU Uredbom o biocidnim proizvodima (528/2012/EU); predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu radi usklađivanja zakona sa Direktivom 2011/92/EU, uključujući izmene i dopune 2014/52/EU; predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha kojim se uređuje upravljanje kvalitetom vazduha i određuju mere, način organizovanja i kontrola sprovođenja zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha kao prirodne vrednosti od opšteg interesa koja uživa posebnu zaštitu; predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini u kome su sadržane promene nadležnosti, nove metode procene indikatora, određene aneksom II Direktive, 2002/49/EC, mehanizme izveštavanja, uvođenje principa zagađivač plaća, kao i rokove za usaglašavanje sa obavezama.

Usvajanje navedenih akata u skupštinskoj proceduri se tek očekuje, a tokom 2018. godine od navedenih predloga Ministarstvo zaštite životne sredine je pripremiло Nacrt zakona o klimatskim promenama, sproveо javnu raspravu u šest gradova u Srbiji; izradilo Nacrt zakona o biocidnim proizvodima i organizovalo javnu raspravu; formiralo radnu grupu za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i radnu grupu za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu.

Predstavnici javnosti, odnosno organizacija civilnog društva, bili su uključeni u radne grupe za izradu navedenih nacrta, a takođe su aktivno učestvovali u javnim raspravama. Ministarstvo zaštite životne sredine je organizovalo šest javnih rasprava u Novom Sadu, Kragujevcu, Beogradu, Nišu, Pirotu i Prijepolju o Nacrtu zakona o klimatskim promenama i jednu javnu raspravu u Beogradu o Nacrtu zakona o biocidnim proizvodima.

Organizacije civilnog društva i građani su aktivno učestvovali u javnim raspravama o Nacrtu zakona o klimatskim promenama i poslale su Ministarstvu veliki broj komentara, međutim mali procenat tih komentara je prihvaćen. Tako je u toku navedene javne rasprave Ministarstvo primilo ukupno 196 komentara, od čega je 119 poslato od strane organizacija civilnog društva. Od komentara koje su poslale organizacije svega devet komentara je prihvaćeno, 14 delimično prihvaćeno, a 96

587 Plan rada Vlade za 2018. godinu, Beograd 2018. Dostupno na: www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2018.pdf.

nije prihvaćeno. Dakle, više od 80% komentara koje su poslale organizacije civilnog društva nije prihvaćeno. Analizom kvaliteta navedenih komentara i obrazloženja Ministarstva koja se nalaze u Izveštaju o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o klimatskim promenama⁵⁸⁸ zaključuje se da najveći broj komentara koje su poslale organizacije nije dao značajan doprinos unapređenju teksta Nacrta zakona.

U novembru 2018. u skupštinsku proceduru je ušao Predlog zakona o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti, uz predlog da se zakon donese po hitnom postupku.⁵⁸⁹ Javna rasprava nije održana, jedino je Odbor za zaštitu životne sredine Narodne skupštine održao javno slušanje o navedenom Predlogu.

14.3.1. Stanje životne sredine

Najveću zabrinutost za stanje životne sredine u javnosti tokom 2018. godine je izazvala serija pronalazjenja nelegano skladištenog opasnog otpada na više lokacija u Srbiji, tačnije u Obrenovcu, Novom Sadu, Pančevu, Bavaništu, itd. Iako su i ranije postojale indicije da opasan otpad nije tretiran na adekvatan način, do obrta je došlo kada je Ministarstvo zaštite životne sredine počelo da obelodanjuje lokacije na kojima niko nije očekivao da bi opasan otpad mogao da se nađe, a problem je posebno veliki jer se radilo o ogromnim količinama opasnog otpada, u nekim slučajevima su u pitanju stotine tona.⁵⁹⁰ Tužilaštvo je u navedenim slučajevima podiglo optužnice protiv okrivljenih.⁵⁹¹

Ugrožavanje ekosistema gradnjom malih hidroelektrana (MHE) izazvalo je veliku pažnju građana i stručne javnosti, naročito njihova izgradnja u zaštićenim područjima, kao npr. u okviru zaštićenog prirodnog dobra Park prirode Stara planina zbog čega su organizovani protesti građana iz obližnjih opština.⁵⁹² Studije o proceni uticaja na životnu sredinu za izgradnju MHE su bile osporene, zbog sumnje da su donete bez neophodnih istraživanja.⁵⁹³

Tako je za izgradnju MHE „Pakleštica“ na reci Visočici Ministarstvo zaštite životne sredine dalo saglasnost na Studiju o proceni uticaja na životnu sredinu u julu 2017. godine, ali je u januaru 2018. godine donelo rešenje kojim se ponavlja postupak davanja saglasnosti na Studiju zbog novih dokaza. Ponavljanje ovog postupka argumentovano je Izveštajem o stručnom nadzoru Zavoda za zaštitu prirode Srbi-

588 Vidi Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o klimatskim promenama vođenoj u skladu sa zaključkom Odbora za privredu i finansije Vlade Republike Srbije br. 011–2119/2018. Dostupno na: <https://goo.gl/VCNJ6E>.

589 Vidi: <https://goo.gl/c49H7J>.

590 Vidi: www.rts.rs/page/tv/sr/story/21/rts-2/3219614/zivotna-sredina-i-zdravlje-gomilanje-opasnog-otpada.html.

591 U toku 2018. godine doneto je i nekoliko presuda kojima su osuđena lica koja su odlagala opasan otpad na novčane kazne i kazne zatvora. Vidi npr: <https://goo.gl/X1cC7K>.

592 Vidi više na: <https://balkangreenenergynews.com/thousands-rally-against-small-hydropower-plants-on-mt-stara-planina/>.

593 Vidi: <https://goo.gl/P11ZDZ>.

je⁵⁹⁴ koji sadrži činjenice koje se bitno razlikuju od onih koje se nalaze u Studiji i da su te činjenice bile poznate ranije to je moglo dovesti do drugačijeg rešenja. Nakon donošenja rešenja kojim se ponavlja postupak davanja saglasnosti na Studiju usledila je tužba investitora Upravnom sudu, koji je 17. aprila 2018. poništio ovu naknadnu odluku Ministarstva zaštite životne sredine. Ministarstvo u svom saopštenju za medije navodi da se „obratilo Vrhovnom kasacionom sudu sa zahtevom da se presuda Upravnog suda ukine i predmet vrati Upravnom sudu na ponovno rešavanje, ili pak preinači, kako bi se u ponovljenom postupku davanja saglasnosti na studiju konstatovale i uzele u obzir odlučne činjenice i na osnovu tačno utvrđenog stanja donela pravilna i na zakonu zasnovana odluka.“⁵⁹⁵

Vrhovni kasacioni sud je ubrzo doneo presudu kojom je uvažio zahtev Ministarstva i preinačio presudu Upravnog suda, na način da se tužba Upravnom sudu odbija.⁵⁹⁶ Vrhovni kasacioni sud je doneo presudu 26. septembra 2018. što znači da je proteklo manje od šest meseci od donošenja presude Upravnog suda do njenog preinačenja. U obrazloženju presude navodi se da Vrhovni kasacioni sud nalazi da su presudom Upravnog suda načinjene bitne povrede pravila postupka. Navodi se i da postoji osnov za donošenje rešenja o ponavljanju postupka jer je Zavod za zaštitu prirode u svom Izveštaju o stručnom nadzoru utvrdio da se u reci Visočici nalaze strogo zaštićene vrste potočna pastrmka i potočni rak i da se ti nalazi bitno razlikuju od onih koji se nalaze u prvobitnoj Studiji o proceni uticaja i da bi te činjenice da su ranije bile poznate, dovele do drugačijeg rešenja.⁵⁹⁷

Redovno su organizovani protesti građana zbog nelegalnih objekata na Savskom nasipu u Beogradu i saobraćanja motornih vozila nasipom, jer se na ovom području nalazi i šesnaest reni bunara od ukupno 99, koliko Beograd snabdeva vodom.⁵⁹⁸ Najveći trgovinski lanci su počeli da naplaćuju plastične kese, što je smanjilo njihovu upotrebu, po nekim procenama za više od 60 procenata.⁵⁹⁹

594 Izveštaj o stručnom nadzoru Zavoda za zaštitu prirode Srbije od 10. do 12. jula 2017.

595 Vidi: <http://rs.n1info.com/a411165/Vesti/Mestani-Stare-planine-uporni-nece-mini-hidroelektranu.html>.

596 Uzp 189/2018, Presuda Vrhovnog kasacionog suda od 26. septembra 2018. Dostupno na: <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/uzp-1892018-ponavljanje-upravnog-postupka>.

597 Presuda Vrhovnog kasacionog suda Uzp 189/2018 od 26. septembra. Vidi: <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/uzp-1892018-ponavljanje-upravnog-postupka>.

598 Vidi: <http://rs.n1info.com/a394607/Vesti/Savski-nasip-i-posledice-gradnje-vikendica-i-sojenica.html>.

599 Vidi: www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3222877/naplata-plasticnih-kesa-prepolovljava-njihovu-upotrebu.html.

III.

LJUDSKA PRAVA U PRIMENI – ODABRANE TEME

1. Pravosuđe u Srbiji 2018. godine

Vladavina prava u Republici Srbiji se prema slovu Ustava ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu.¹ Prema članu 4 Ustava uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a odnos tri grane vlasti se zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Ustav istovremeno proklamuje i nezavisnost sudske vlasti.

1.1. Položaj sudova i tužilaštava prema Ustavu iz 2006. godine i zakonima

1.1.1. Organizacija sudova i izbor na sudijsku funkciju

Sudska vlast u Republici Srbiji je jedinstvena i pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti. Od 1. januara 2014. godine² mrežu sudova u Republici Srbiji čine Vrhovni kasacioni sud, 4 apelaciona suda, 25 viših sudova i 66 osnovnih sudova – kao sudovi opšte nadležnosti, kao i Privredni apelacioni sud, Upravni sud, Prekršajni apelacioni sud, 16 privrednih sudova i 44 prekršajna suda – kao sudovi posebne nadležnosti.

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

Izbor sudija u Republici Srbiji, prema važećem Ustavu, u nadležnosti je Narodne skupštine i Visokog saveta sudstva. Iako proklamuje princip stalnosti sudijske funkcije, Ustav istovremeno propisuje da mandat licu koje se prvi put bira za sudiju

1 Član 3.

2 Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštva, *Sl. glasnik RS*, 101/13, primenjuje se od 1. januara 2014. godine.

traje tri godine, nakon čega se vrši ponovni izbor, ovaj put za trajno obavljanje sudijske funkcije. Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira sudije prvi put, dok Visoki savet sudstva bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije.³

Prema važećem Ustavu VSS broji 11 članova, od čega 8 izbornih članova bira Narodna skupština. U njegov sastav ulaze i predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine kao članovi po položaju. Izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom i dva ugledna i istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Osim za članove po položaju, mandat članova VSS traje pet godina.⁴ 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.

Po hitnoj proceduri, u maju 2017. godine, usvojen je i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama.⁵ Novim rešenjem je propisano da se predsednik suda bira na četiri godine i može biti još jednom izabran za predsednika istog suda. Samostalnim članom zakona propisano je i da predsednik suda koji je izabran na mandat od pet godina, u skladu sa do tada važećem Zakonu o sudijama,⁶ nastavlja sa radom do isteka mandata i može biti izabran za predsednika istog suda još jednom na mandat od četiri godine.⁷ Takođe, promenjena je i odredba člana 74, tako da prema tekstu nove odredbe predsedniku suda, koji je u toku mandata ispunio uslove za odlazak u penziju tada ne prestaje sudijska funkcija, već mu sudijska funkcija prestaje kada i funkcija predsednika suda – istekom mandata predsednika suda.⁸

1.1.2. Javno tužilaštvo – organizacija i izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Javno tužilaštvo je prema slovu Ustava samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti.⁹ Samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, obezbeđuje i garantuje Državno veće tužilaca, kao samostalan Ustavom ustanovljen organ.¹⁰

U Republici Srbiji javnotužilačku organizaciju čine Republičko javno tužilaštvo, 4 apelaciona javna tužilaštva, 26 viših javnih tužilaštava i 34 osnovnih javnih tužilaštava. Postoje i javna tužilaštva posebne nadležnosti – Tužilaštvo za organizovani

3 Članovi 146 i 147 Ustava Republike Srbije. Izveštaj o skriningu navodi da se ova odredba mora preispitati i da je ovo predugački probni period za kandidate za sudije.

4 Član 153 Ustava Republike Srbije.

5 *Sl. glasnik RS*, 47/17.

6 *Sl. glasnik RS*, 116/08, 58/09 – US, 104/09, 101/10, 8/12 – US, 121/12, 124/12 – US, 101/13, 108/13 – dr. zakon, 111/14 – US, 117/14, 40/15, 63/15 – US, 106/15 i 63/16 – US.

7 Samostalni član 3[s7] Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, *Sl. glasnik RS*, 47/17.

8 Član 2 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama.

9 Članovi 156–165.

10 Član 164 Ustava Republike Srbije.

kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine koja su osnovana za teritoriju Republike Srbije, dok pri Višem javnom tužilaštvu u Beogradu postoji i Odeljenje za visoko-tehnološki kriminal, koje takođe postupa na čitavoj teritoriji Republike Srbije u predmetima iz svoje nadležnosti.

Republičkog javnog tužioca, na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština na period od 6 godina i može biti ponovo biran.¹¹ Javnog tužioca pri vršenju tužilačke funkcije zamenjuje zamenik javnog tužioca koji je dužan da postupa po njegovim uputstvima. Narodna skupština, na predlog Državnog veća tužilaca, bira za zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju i njegov mandat traje tri godine. Nakon isteka trogodišnjeg mandata, Državno veće tužilaca u skadu sa zakonom, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije, u istom ili drugom javnom tužilaštvu.¹²

Izbor tužilaca regulisan je i Zakonom o javnom tužilaštvu.¹³ Javnog tužioca na predlog Vlade bira Narodna skupština. Vlada predlaže Narodnoj skupštini jednog ili više kandidata sa liste kandidata koje utvrđuje DVT, dok DVT prethodno dostavlja Vladi listu jednog ili više kandidata za izbor. U slučaju da DVT predloži Vladi samo jednog kandidata, Vlada može vratiti predlog DVT.

1.2. Ustavna reforma pravosuđa – početak ili kraj nezavisnosti pravosuđa

Iako su sudska nezavisnost i tužilačka samostalnost garantovani Ustavom, različite prepreke onemogućavaju sistematski primenu ove garancije. Pokušaji da se pravosuđe u Srbiji reformiše traje više od jedne decenije, ali rezultati promena sistema nisu dovele do izgradnje nezavisnosti pravosuđa i boljeg pristupa pravdi za građane. Dosadašnje pravosudne reforme su pre svega doprinele dodatnoj nestabilnosti sistema i iščekivanju promena koje tek slede. Buduće izmene u pravosudnom sistemu su u 2018. godini bile stalna tema u javnosti, iako su njihovi krajnji ciljevi i metode najčešće nepoznanica. Sve ovo, zajedno sa sistematskom isključenošću pravosudne vlasti iz razgovora o potrebnim reformama, vodi svakodnevnom strahu i neizvesnosti kojima su izloženi funkcioneri i zaposleni u pravosuđu.¹⁴

Poslednji pokušaj reforme pravosuđa sprovodi se kroz izmenu Ustava Srbije, odnosno onih njegovih članova koji se odnose na uređenje i položaj sudstva i tužilaštva, sudija, tužilaca i njihovih zamenika. Ova reforma je inicirana Mišljenjem Ve-

11 Vidi više na: <https://goo.gl/7u6nJ2>.

12 Član 159 Ustava Republike Srbije.

13 *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.

14 Prva reforma sprovedena je 2009. godine, kada je izvršen opšti izbor sudija. O nedostacima i nepravilnostima koje su pratile ovaj postupak vidi više u ranijim izveštajima Beogradskog centra za ljudska prava na: <http://www.bgcentar.org.rs/obrazovanje/publikacije/izvestaji-o-stanju-ljudskih-prava/>.

necijanske komisije o Ustavu Srbije iz 2007. godine.¹⁵ Komisija je ukazala da ustavna rešenja iz 2006. godine omogućavaju ozbiljan uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na pravosuđe. Preporuke Venecijanske komisije, usmerene na izmenu postojećeg stanja, su integrisane u aktivnosti Akcionog plana za Poglavlje 23 u pregovorima o pridruživanju Srbije Evropskoj uniji. Na taj način Srbija se obavezala na promenu Ustava i otklanjanje prepreka za nezavisnost i samostalnost pravosuđa.

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine i Akcionim planom za njeno sprovođenje predviđene su pripremne aktivnosti za izmenu ustavnog okvira u pravcu isključenja Narodne skupštine iz procesa izbora predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca, kao i članova pravosudnih saveta. Predviđene su i promene sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u pravcu isključenja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim telima. Akcionim planom predviđa se i ukidanje pohađanja Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija. U cilju ispunjenja ovih zadataka Komisija za sprovođenje Strategije formirala je radnu grupu za izradu analize ustavnog okvira, koja je još 2014. godine sačinila nacrt pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji.¹⁶

Akcionim planom za Poglavlje 23 propisan je niz aktivnosti koje je potrebno preduzeti u cilju promene Ustava. Tako je predviđeno da predlog za promenu Ustava bude usvojen u Narodnoj skupštini u trećem kvartalu 2016. godine, zatim da izrada radnog teksta Ustava i javna rasprava budu sprovedene do kraja 2016. godine, da predlog Ustava bude upućen Venecijanskoj komisiji na mišljenje početkom 2017. godine, a da novi Ustav bude usvojen do kraja 2017. godine.¹⁷

Još u 2017. godini je bilo jasno da će predviđeni rokovi za promenu Ustava biti propušteni. Predstavnici Vlade Srbije su u tom trenutku insistirali da je od brzine važniji kvalitet sprovednih reformi.¹⁸ Ministarstvo pravde je sredinom 2017. započelo tzv. postupak javnih konsultacija o promeni Ustava, u kojoj je učestvovala stručna i naročito zainteresovana javnost. U ovom postupku su mogla da učestvuju samo udruženja ili pojedinci koji su dostavili svoje pisane priloge o tome na koji način je potrebno promeniti Ustav Srbije. Ministarstvo pravde, koje je iniciralo konsultacije, nije ponudilo okvir za diskusiju – bilo da je to tekst budućih izmena ustava ili rasprava o spornim i otvorenim pitanjima. Na javnim konsultacijama, održanim tokom 2017. godine u više gradova u Srbiji, nije bilo diskusije i razmene argumenata o načinu na koji je moguće otkloniti politički uticaj na pravosuđe. Predstavnici izvršne vlasti su ove skupove iskoristili da izraze netrpeljivost i odbojnost prema ideji podele vlasti, kao i da demantuju potrebu uspostavljanja nezavisnosti, odnosno samostal-

15 Vidi Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Mišljenje br. 405/2006, CDL-AD (2007) 004, st. 15–17. Dostupno na: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=405.

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

17 Akcioni plan za Poglavlje 23, str. 30 i 31.

18 Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/7786/>.

nosti sudstva i tužilaštva u Srbiji. Zbog odsustva rešenja o kojima se raspravlja, ali i ličnih uvreda upućenih diskutantima iz redova pravosuđa i civilnog društva, većina učesnika je u oktobru 2017. godine rešilo da napusti dalje konsultacije o ustavnim promenama.¹⁹

Ministarstvo pravde je 22. januara 2018. godine objavilo Radni tekst ustavnih amandmana, navodeći da je on rezultat javnih konsultacija održanih tokom 2017. godine. Usledilo je i nekoliko okruglih stolova sa zainteresovanom javnošću. Oni su održani u istovetnoj atmosferi, kao i konsultacije iz 2017. godine, što je većinu učesnika civilnog društva primoralo da ponovo napusti raspravu i da dalju komunikaciju sa predstavnicima Ministarstva pravde svede na pisane priloge.

Stručna javnost (najviše pravosudne institucije, profesori prava, strukovna udruženja i udruženja građana koja se bave zaštitom ljudskih prava) je uputila brojne primedbe zbog formalnih i suštinskih manjkavosti postupka izmene Ustava kojima je tokom 2017. i 2018. godine rukovodilo Ministarstvo pravde. Isticano je da predloženi tekst ne odgovara aktivnostima i ciljevima određenim Akcionim planom za Poglavlje 23; da tekst kao polaznu osnovu ne uzima nacrt pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji, niti analize udruženja i stručne javnosti dostavljene 2017. godine; da predložena rešenja nisu obraložena i da su njihovi autori nepoznati; da ih javnosti predstavlja organ koji po Ustavu Srbije nije ovlašćen da predlaže izmene Ustava (Ministarstvo umesto Vlade Srbije i Narodne skupštine). Kritike su upućene i zbog činjenice da u trenutku objavljivanja Radnog teksta ustavnih amandmana postupak izmene Ustava nije započet u skladu sa ustavnom procedurom, odnosno odlukom 2/3 poslanika u Narodnoj skupštini.

Suštinske primedbe na predloženi tekst su se uglavnom odnosile na to da rešenja Radnog teksta omogućavaju izmeštanje političkog uticaja na pravosuđe, ali ne i njegovo ukidanje. Tekstom koje je Ministarstvo pravde predstavilo u januaru predloženo je da se izbor novih sudija i zamenika javnih tužilaca formalno izmesti iz Narodne skupštine u Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaca, ali zapravo u instituciju za obuku u pravosuđu, tj. u Pravosudnu akademiju. Akademija selekcijom svojih polaznika preliminarno odlučuje ko će biti sudija ili zamenik javnog tužioca (jer se za nosioca pravosudne funkcije u sudovima i tužilaštvima bira samo svršeni polaznik takve institucije). Dodatnu zabrinutost je prouzrokovala činjenica da sama Akademija ili bilo koja institucija koja bi imala pomenuta ovlašćenja, nema garancije nezavisnosti.

Izmeštanje izbora sudija i zamenika javnih tužilaca iz Narodne skupštine u Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaca je obesmišljeno ne samo predloženom novom ulogom Pravosudne akademije, već i predloženim sastavom i ustrojstvom rada dva saveta. Time je odluka o izboru u savetima svedena na protokolarnu, a ne suštinsku.

Stručna javnost je bila saglasna u stavu da je neprihvatljivo da polovinu članova (5) Visokog saveta sudstva bira Narodna skupština (izborom tzv. istaknutih

19 O ovom procesu vidi više u *Izveštaj 2017*, III.1.

pravnik), a da tek polovinu čine sudije. Kao neopravdana je ocenjena zabrana da predsednik saveta bude sudija, kao i mogućnost da predsednik Saveta (iz redova istaknutih pravnik) ima dvostruki glas, odnosno presudnu ulogu u slučaju neresenog glasanja. Na isti način je kritikovan sastav Visokog saveta tužilaca – gde je predloženo da tužioci imaju samo 4 od ukupno 11 članova, čime je omogućeno donošenje odluka bez ijednog tužilačkog glasa. Na meti zamerki su se našli i urušavanje garancija nepremestivosti sudija, ugrožavanje prava na strukovno udruživanje zabranom obavljanja „privatnih funkcija“ sudija i tužilaca, kao i ovlašćenje ministra pravde da pokrene disciplinski postupak protiv sudija i postupak razrešenja sudija i javnih tužilaca.²⁰

Civilno društvo je tokom februara i marta 2018. godine Ministarstvu pravde uputilo brojne priloge kojima detaljnije argumentuje svoje zamerke i kojima upozorava na moguće posledice insistiranja na zamišljenim izmenama.²¹ Nakon toga, predstavnici Društva sudija, Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Centra za pravosudna istraživanja, Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika, Asocijacije pravosudnih savetnika, Komiteta pravnik za ljudska prava (YUCOM) i Beogradskog centra za ljudska prava su se Otvorenim pismom obratili Narodnoj skupštini, Ministarstvu pravde i Vladi Srbije, sa zahtevom da se od predloženih rešenja odustane i da se pristupi izradi novog teksta, uz poštovanje ustavne procedure i principa moderne konstitucionalne demokratske države.²²

U aprilu, Ministarstvo pravde objavljuje drugi tekst ustavnih amandama, znatno izmenjen u odnosu na prvi, koji naziva Nacrtom ustavnih amandmana.²³ Uprkos izmenama, u ovom tekstu su zadržani suštinski mehanizmi uticaja zakonodavne i izvršne vlasti na sudstvo i tužilaštvo – pre svega kontrola zakonodavne i izvršne vlasti nad pravosudnim savetima i prethodna selekcija kandidata u Pravosudnoj akademiji, koja nema atribut nezavisnosti. Pri tome, predloge Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca,²⁴ kao ni predlog Društva sudija Srbije²⁵ i veliki broj predloga koje su uputila strukovna udruženja i profesionalne organizacije i organizacije civilnog društva koje se bave vladavinom prava i ljudskim pravima nisu uzete u obzir. U drugom tekstu ima čak i određenih koraka unazad, poput

20 Vidi više u: *Svedočanstvo – pripreme za promenu Ustava od 2006. i struka*, Društvo sudija Srbije, Beograd, septembar 2018.

21 Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/18323/komentari-na-radni-tekst-amandmana-ministarstva-pravde-na-ustav-republike-srbije.php>.

22 Dostupno na: <http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/2017-09-25-10-54-45/363-2018-03-09-16-34-54.html>.

23 Tekstovi svih predloženih rešenja nalazili su se na sajtu Ministarstva pravde u toku 2017. i 2018. godine, međutim, u decembru 2018. na sajtu postoji samo četvta verzija predloženih amandmana. Na ovaj način je onemogućeno da javnost prati ceo proces i izvrši uvid u sva predložena rešenja i komentare stručne javnosti.

24 Predlozi dostupni na: <https://www.uts.org.rs/kratke-vesti/1339-predlozi-za-izmenu-ustava-republike-srbije-u-delu-koji-se-odnosi-na-pravosudje>.

25 Komentari radnog teksta amandmana na Ustav mogu se naći na: <https://goo.gl/UyBYUr>.

predloga da se postupak izbora javnih tužilaca ipak zadrži u Narodnoj skupštini ili mogućnosti raspuštanja pravosudnih saveta od strane zakonodavne vlasti u slučaju nemogućnosti donošenja odluka.

Nacrt ustavnih amandmana Ministarstvo pravde uputilo je Evropskoj komisiji za demokratiju kroz pravo (Venecijanskoj komisiji) na mišljenje, uprkos ponovnim upozorenjima da se radi o tekstu nepoznatih autora, bez obrazloženja, izrađenom van Ustavom propisanog postupka.

Venecijanska komisija u junu dostavlja svoje mišljenje o Nacrtu ustavnih amandmana i ističe preko 44 preporuka za suštinsku izmenu 29 ustavnih amandmana.²⁶ U mišljenju je izričito pohvaljeno samo ukidanje prvog izbora sudija na trogodišnji mandat. Uprkos tome, Ministarstvo pravde je isticalo da je Nacrt ustavnih amandmana pozitivno ocenjen,²⁷ dok je stručna javnost u prvi plan isticala konkretne kritičke stavove Komisije. Ovo se pre svega odnosi na insistiranje na depolitizaciji i jačanju nezavisnosti pravosuđa i konstataciju da „postoje brojna otvorena pitanja koja bi trebalo rešiti u važnom procesu izmene Ustava“. Kao najvažnija sporna pitanja navode se: sastav Visokog saveta sudstva i uloga Narodne skupštine u njegovom sastavu; sastav Visokog saveta tužilaštva i uloga Narodne skupštine u njegovom sastavu; mogućnost raspuštanja Visokog saveta sudstva; predloženi uslovi za razrešenje zbog nestručnosti; način na koji se obezbeđuje jedinstvena primena zakona (uloga sudske prakse); uređenje položaja javnih tužilaca i njihovih zamenika.

Venecijanska komisija je konstatovala da je postojanje nacionalne pravosudne akademije dobrodošlo i da nije neuobičajeno, ali da je za status jedinog čuvara ulaza u pravosuđe potrebno da se ojača kapacitet i profesionalizam njenih obuka, te da se i sama Akademija zaštiti od političkog uticaja. Takođe, Komisija je pozvala Vladu Srbije da postupak izmene Ustava vrati u ustavne okvire i omogući Narodnoj skupštini da odlučuje o ovim izmenama, kao i da otvori javnu raspravu u konstruktivnoj i pozitivnoj atmosferi.

U maju i junu, Konsultativno veće evropskih sudija (*Consultative Council of European Judges – CCJE*)²⁸ i Konsultativno veće evropskih tužilaca (*Consultative Council of European Prosecutors – CCPE*)²⁹ su izdali svoja mišljenja o Nacrtu amandmana na Ustav Srbije i njima ukazali na slične probleme na koje je ukazala i Venecijanska komisija. Oba veća su bila saglasna da članovi Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca ne mogu biti birani i zavisiti od dominantne političke većine i ukazali na problematičnost odredaba o raspuštanju dva pravosudna saveta. Konsultativno veće sudija je predložilo neparan broj članova Visokog saveta sudstva, čime

26 Mišljenje br. 921/2018, CDL-AD(2018)011. Dostupno na: <https://goo.gl/a3WEfE>. Prevod mišljenja Venecijanske komisije može se naći na sajtu Društva sudija Srbije. Dostupno na: <https://goo.gl/7koeT7>.

27 Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a398374/Kuburovic-Ministarstvo-zadovoljno-misljenjem-Venecijanske-komisije.html>.

28 Dostupno na: <https://goo.gl/2EGmnA>.

29 Dostupno na: <https://goo.gl/BBJAds>.

bi se u velikoj meri onemogućila blokada u odlučivanju. Konsultativno veće tužilaca je ukazalo da je potrebno uspostaviti nezavisnost javnog tužilaštva, kako organizaciono, tako i funkcionalno i da je neophodno omogućiti da većinu u Visokom savetu tužilaca čine tužioci.

U septembru, Ministarstvo pravde objavljuje novi tekst ustavnih amandmana. Ovaj tekst je, prema tvrdnjama ministarstva, usklađen sa primedbama Venecijanske komisije. Nakon još jednog okruglog stola o promeni Ustava, ministarstvo objavljuje i četvrtu verziju Nacrta ustavnih amandmana, navodno usklađenu sa komentarima stručne javnosti, koju ponovo upućuje Venecijanskoj komisiji.

U oktobru, Ministarstvo objavljuje da su na 116. redovnom zasedanju članovi Venecijanske komisije razmatrali četvrti po redu Nacrt ustavnih amandmana koje je izradilo Ministarstvo pravde. U saopštenju se navodi da je Venecijanska komisija zaključila da je poslednja verzija amandmana, usklađena sa preporukama Venecijanske komisije.³⁰ Na ovakvu konstataciju je reagovalo civilno društvo, tvrdeći da Venecijanska komisija nije odlučivala o usklađenosti četvrtog teksta ustavnih amandmana sa mišljenjem Venecijanske komisije. U zajedničkom saopštenju, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Društvo sudija Srbije, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Centar za pravosudna istraživanja, Beogradski centar za ljudska prava, Evropski pokret u Srbiji i Transparentnost Srbija ukazali su da je Ministarstvo pravde netačno informisalo javnost i da je zapravo Sekretarijat Venecijanske komisije, odnosno njeno administrativno telo, na sednici Venecijanske komisije sumarno izneo zaključak o usaglašenosti najnovije verzije sa ranije datim preporukama. O ovom zaključku Sekretarijata, na 116. redovnom zasedanju članovi Venecijanske komisije nisu glasali, niti su donosili odluku, kako se to predstavljalo u domaćoj javnosti.³¹

Neslaganje Ministarstva pravde i stručne javnosti o konačnom stavu Venecijanske komisije o ustavnim promenama u Srbiji je u priličnoj meri zbunilo javnost. Ovo je naročito važno jer je autoritet i stručnost međunarodnih tela koja brinu o vladavini prava u domaćoj javnosti i dalje značajno merilo uspeha ili neuspeha organa vlasti.

Spor o stvarnom stavu Venecijanske komisije predstavlja dobru sliku gotovo dvogodišnjeg spora o stvarnim namerama i dometima predloženih ustavnih promena. Osim dubokog neslaganja izvršne vlasti i stručne javnosti oko ključnih procesnih i sadržinskih pitanja promene Ustava, događaji tokom 2018. godine su pokazali i nemoć evropskih institucija da pravovremeno i suštinski reaguju na kršenje obaveza Srbije u postupku evropskih integracija. Društvo sudija je sačinilo uporedni prikaz usaglašenosti nacrta amandmana na Ustav sa preporukama Venecijanske komisije u kome se može lako utvrditi koje preporuke su unesene u konačni tekst predloga amandmana a koje ne.³²

30 Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/vest/21342/ministarstvo-pravde-ispunilo-sve-preporuke-venecijanske-komisije-.php>.

31 Vidi na: <https://www.danas.rs/drustvo/udruzenja-demantuju-ministarstvo-pravde/>.

32 Društvo sudija je sačinilo uporedni prikaz usaglašenosti Nacrta amandmana na Ustav sa preporukama Venecijanske komisije u kome se može lako utvrditi koje preporuke su unesene u

Postupak ustavnih promena je u velikoj meri iscrpeo resurse civilnog društva koje je bilo primorano da neprestano reaguje na nove verzije ustavnih rešenja, da iste argumente upućuje javnosti i na taj način javni prostor zasiti istim primedbama. Umesto da se u javnom prostoru temeljno i argumentovano raspravljalo o promeni najvišeg pravnog akta, medijska slika ovog postupka svedena je na stalna neslaganja dve strane koje ponavljaju iste stavove. Takva slika nažalost ne može zainteresovati građane da se detaljnije informišu o izmenama Ustava, o kojima će i sami odlučivati na referendumu.

U novembru, Vlada Srbije je Narodnoj skupštini uputila Predlog za promenu Ustava, koji tek treba da bude usvojen glasovima 2/3 poslanika u Narodnoj skupštini. Nakon toga, nadležni odbor Narodne skupštine će pristupiti izradi akta o promeni Ustava, koji takođe mora da podrži 2/3 poslanika.

Društvo sudija Srbije je izdalo saopštenje u kome se stručna javnost poziva da se ujedini oko opšteg interesa očuvanja principa podele vlasti, nezavisnosti sudske vlasti i vladavine prava i jasno izrazi svoj stav protiv ustavnih promena koje, i po načinu donošenja i po sadržini ponuđenih rešenja, snižavaju dostignuti nivo vladavine prava. Traži od Vlade da organizuje suštinsku i široku javnu raspravu i od Narodne skupštine da njen nadležni odbor formira radnu grupu za izradu predloga akta o promeni Ustava i u nju uključi najeminentnije profesore ustavnog prava, predstavnike pravosudnih institucija, autentičnih strukovnih i nevladinih udruženja i zatim pokrene široku javnu raspravu.³³

Ovaj poziv je upućen radi toga što Ministarstvo pravde, iako je čak četiri puta menjalo svoj predlog ustavnih promena, u čitavom procesu nije pokazalo spremnost da se usvoje rešenja koja je predlagala struka i akademska zajednica. Tekst amandmana je u poslednjoj verziji, koju je usvojila Vlada, unapredio ranija rešenja tako što je ukinut probni mandat za sudije i zamenike tužilaca, ali nije ostvaren cilj ustavnih reformi pošto nije definisana sadržina sudske vlasti, ugrožena je garancija nepremestivosti sudija i uskraćena mogućnost da sudija protiv odluka o premeštaju u drugi sud izjavi pravni lek a uvedena je mogućnost preispitivanja svake sudske odluke van suda od strane Ustavnog suda koji nije deo sudskog sistema.

Izvršna vlast takođe nije pokazala spremnost za izmene koje bi dovele do gu-bitka kontrole zakonodavne i izvršne vlasti nad postupkom izbora sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Naime, prema predlogu koji je usvojila Vlada Srbije i dostavila parlamentu, iz postupka izbora sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (osim Vrhovnog javnog tužioca) isključeni su Vlada i Narodna skupština, ali je ukidanjem sudske, odnosno tužilačke većine u Visokom savetu sudstva (VSS) i Visokom savetu tužilaca (VST) omogućeno da zakonodavna i izvršna vlast ima uticaj na sastav i rad ovih pravosudnih tela pošto je predlog da VSS čini deset članova (pet

konačni tekst predloga amandmana a koje nisu. Pregled se može naći na: http://www.sudije.rs/images/2018_09_JAS_tabela_VK_CCJE_AP.pdf.

33 Vidi više na: <https://www.pravniportal.com/saopstenje-drustva-sudija-srbije-povodom-nacrta-amandmana-na-ustav-republike-srbije/>.

sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština), kao i da VST čini deset članova (četiri zamenika javnih tužilaca koje biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca, četiri istaknuta pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac Srbije i ministar nadležan za pravosuđe).

Međutim, prema predlogu ministarstva, ako Narodna skupštine ne izabere svih pet članova koji nisu iz redova pravosuđa u VSS u roku od 60 dana i četiri člana VST u roku od 10 dana bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova. Na taj način se otvara mogućnost da istaknuti pravници ne budu izabrani glasovima dve trećine poslanika već odlukom tri državna funkcionera budući da tri člana ove komisije (predsednik Narodne skupštine, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana) bira Narodna skupština, odnosno parlamentarna (politička) većina. Dakle, u pravni sistem Srbije uvodi se novi organ, nadležan isključivo za izbor nesudijskih, odnosno netužilačkih članova pravosudnih saveta i na njega se prenosi nadležnost Narodne skupštine.

Odredbe koje se odnose na izbor sudije i zamenike javnog tužioca koji se biraju prvi put takođe su bile kritikovane pošto je predviđeno da oni mogu biti izabrani samo ako su završili obuku na Pravosudnoj akademiji čime se izbor na pravosudne funkcije praktično uslovljava izborom polaznika Pravosudne akademije iako ona nema garancije nezavisnosti. Ovo rešenje onemogućava da sudijski i tužilački pomoćnici postanu sudije i tužioci.

Jedna veoma bitna odredba Ustava koja je važna za nezavisnost pravosuđa nije bila predmet ustavnih amandmana a tiče se Ustavnog suda. Naime, Ustav i Zakon o Ustavnom sudu³⁴ nisu pružili jasna pravila efikasnog izbora sudija Ustavnog suda, niti dovoljne garancije nezavisnosti Ustavnog suda. Prema važećem Ustavu Ustavni sud čini petnaest sudija, od kojih pet imenuje predsednik Republike između kandidata koje predloži Narodna skupština, a pet bira Narodna skupština između kandidata koje predloži predsednika Republike. Prema tome, deset od petnaest (dve trećine) sudija Ustavnog suda se bira, odnosno imenuje od zakonodavne i izvršne vlasti, bez bilo kakvog uticaja pravničke struke i pravničke javnosti na njihov izbor. Navedeno rešenje dovodi u sumnju faktičku nezavisnost Ustavnog suda od predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti koji su ih izabrali ili imenovali, umanjuje poverenje građana u nepristrasnost tog suda i obesmišljava nameravane reforme u oblasti pravosuđa.

Ovo je od posebnog značaja kada se ima u vidu nadležnost Ustavnog suda, da kada utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom, može poništiti pojedinačni akt, uključujući i sudsku odluku, zabraniti dalje vršenje radnje ili odrediti preduzimanje druge mere kojom se otklanjaju štetne posledice utvrđene povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava i sloboda i odrediti način pravičnog zadovoljavanja podnosioca (čl. 89 ZUS).

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

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

S druge strane odredbama procesnih zakona uređen je mehanizam ponavljanja sudskog postupka kada je odlukom Ustavnog suda ili odlukom Evropskog suda za ljudska prava utvrđena povreda ljudskog prava.

1.2.1. Ispunjavanje Akcionog plana za Poglavlje 23 koji se odnosi na pravosuđe

Akциони plan za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava usvojen je na sednici Vlade Srbije 27. aprila 2016. godine,³⁵ sedam meseci pošto je Evropska komisija potvrdila Akcioni plan. Pregovaračkom grupom za Poglavlje 23 predsedava Ministarstvo pravde, a na njenom čelu je Čedomir Backović, pomoćnik ministra u tom ministarstvu.

Aktivnosti koje su predviđene AP za oblast pravosuđa grupisane su u četiri velike celine: nezavisnost, nepristrasnost i odgovornost; stručnost i efikasnost i ratni zločini. Kako je u narativnom delu i navedeno, prilikom izrade AP vodilo se računa da, uz određeni stepen sublimacije, budu preuzete ključne aktivnosti predviđene AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa kako bi se postigla koherentnost ova dva dokumenta, ali i olakšalo praćenje sprovođenja reforme.

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

Tokom 2018. godine Savet je izradio dva izveštaja o sprovođenju AP za Poglavlje 23.³⁶ U Izveštaju 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 se, između ostalog, kao nerealizovane navode aktivnosti na izradi akta o promeni Ustava i odlučivanja o njemu u Narodnoj skupštini, kao i donošenje Ustavnog zakona, sa jasnom naznakom da su rokovi za ove aktivnosti protekli pre godinu dana. Takođe, vrlo je oskudno opisana intenzivna aktivnost usmerena ka promeni Ustava. U Izveštaju o sprovođenju AP 2/2018 se kao ključna aktivnost pominju konsultacije iz marta 2018. godine, kada je ministarstvo prikupilo preko 30 priloga na prvi, Radni

35 Tada je to bila tehnička Vlada budući da su 24. aprila 2016. godine održani vanredni parlamentarni izbori i da nova vlada još uvek nije bila formirana.

36 Izveštaji Saveta dostupni su na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>.

tekst ustavnih amandmana. Detaljnije informacije o narednim verzijama, razlozima njihovih izmena, kao i različitim javnim skupovima o ustavnim promenama, izostaju. Izostaju čak i osnovne informacije o sadržini Mišljenja Venecijanske komisije i mišljenja Konsultativnih veća.

U izveštaju se navodi da će proces izrade amandmana, zajedno sa detaljnim obrazloženjima za prihvatanje ili odbijanje dostavljenih predloga biti objavljen u posebnom izveštaju, koji do sredine decembra nije bio dostupan.

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, međutim, ova obaveza nije ispunjena ni u 2018. Naime, Narodna skupština je tri puta donosila zakone o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova. Svaki od ovih zakona imao je samo po jedan član kojim se prolongira prenošenje budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na pravosudne savete. U decembru 2017. godine rok je ponovo bio pomeren, ovoga puta na 1. januar 2019. godine.³⁷

I ove godine na predlog Vlade Narodna skupština je u novembru 2018. godine Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova³⁸ pomerila rok vršenja budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva sa 1. januara 2019. godine na 1. januar 2020. godine. U razlozima za izmenu navedeno je da je u toku izrada amandmana na Ustav, pa će biti neophodno usaglašavanje zakona u oblasti pravosuđa sa amandmanima. I ovaj zakon je donet po hitnom postupku, bez saradnje sa Evropskom komisijom radi ocene usklađenosti sa propisima EU, jer se radi o neznatnom obimu izmena. Očigledno da se ovakav zaključak ne može prihvatiti jer se već četiri godine ne omogućava implementacija Zakona u obezbeđenju jedne od najbitnijih garantija nezavisnosti sudstva, materijalne nezavisnosti, uz prived da je zakonom predviđena.

Ustavni sud je u novembru 2018. godine doneo odluku³⁹ u kojoj je utvrdio da je odredba člana 32 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova⁴⁰ kojim se na VSS i DVT prenose nadležnosti Ministarstva pravde uključujući i vršenje budžetskih nadležnosti neustavna. Ovu inicijativu je 2016. godine podneo narodni poslanik i predsednik poslaničke grupe SNS, najjače političke partije u vladajućoj koaliciji, Aleksandar Martinović.

1.3. Pritisci na pravosuđe

I tokom 2018. godine bili smo svedoci neprimerenih izjava državnih funkcionera i političara kojima se dovode u pitanje integritet, nezavisnost i samostalnost u

37 Sl. glasnik RS, 113/17.

38 Sl. glasnik RS, 87/18.

39 Sl. glasnik RS, 88/18.

40 Sl. glasnik RS, 101/13, 13/16, 108/16 i 113/17.

postupanju nosilaca pravosudnih funkcija. Ovakvim postupanjem slabi se poverenje građana u pravosuđe, ali i krši pretpostavka nevinosti okrivljenih, budući da su u velikom broju slučajeva predmet komentarisanja bili upravo krivični postupci.⁴¹

Kada je reč o političkim pritiscima na rad javnog tužilaštva, aktivnostima iz Akcionog plana za Poglavlje 23 predviđeno je propisivanje jasne procedure javnog reagovanja Državnog veća tužilaca u slučajevima političkog uticaja na rad javnog tužilaštva. Iako je sprovođenje ove aktivnosti bilo planirano za treći kvartal 2016. godine, do usvajanja novog Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca došlo je tek u martu 2017. godine.⁴² Poslovníkom je, između ostalog, predviđeno da DVT jednom godišnje obaveštava javnost o postojanju političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva, a po potrebi to može uraditi i vanredno. Takođe, propisano je da zamenik predsednika DVT obaveštava DVT o postojanju političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva i da on u tom slučaju postupi kao poverenik za samostalnost.

U svom dosadašnjem radu Poverenik za samostalnost je u nekoliko slučajeva utvrdio postojanje političkog pritiska na rad javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Izveštaji i preporuke Poverenika za samostalnost, kao i druga akta od značaja za njegov rad, dostupni su javnosti.⁴³

U skladu sa aktivnostima predviđenim AP za Poglavlje 23 Visoki savet sudstva je doneo Odluku o dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva⁴⁴ u oktobru 2016. godine, kojom je propisana procedura javnog reagovanja VSS u slučajevima političkog uticaja na rad sudstva.⁴⁵

Visoki savet sudstva se povodom sve učestalijih napada na nezavisnost sudske vlasti tokom 2018. godine oglašavao znatno češće nego prethodnih godina. Takođe, strukovna udruženja i udruženja građana su svojim saopštenjima i izveštajima skretala pažnju javnosti na problematične izjave političara i drugih javnih ličnosti kojima se komentarišu pojedini događaji na način koji se može tumačiti kao pritisak na rad suda i tužilaštva. U maju 2018. godine Komitet pravnika za ljudska prava objavio je Izveštaj o poštovanju Kodeksa ponašanja članova Vlade i poslanika o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka,⁴⁶ u kome su analizirane izjave članova Vlade pre i nakon stupanja na snagu Kodeksa, kao i izjave narodnih poslanika date nakon stupanja na snagu Kodeksa. U izveštaju je zaključeno da donošenje navedenih kodeksa nije dalo nikakvih značajnih rezultata u praksi, budući da je učestalost izjava kojima se krše odredbe oba kodeksa, isti ako ne i veći nakon njihovog stupanja na snagu.

41 Detaljnije o ovome tokom 2017. godine vidi u *Izveštaj 2017*, III.1.1.6.

42 *Sl. glasnik RS*, 29/17 i 46/17.

43 Dostupno na: <http://www.dvt.jt.rs/poverenik-za-samostalnost/>.

44 *Sl. glasnik RS*, 91/16.

45 Vidi više *Izveštaj 2016*, I.5.2.9.

46 Izveštaj je dostupan na: <https://goo.gl/uX9nnY>.

Iako se uspostavljaju mehanizmi koji bi trebali da stanu na put stvaranju atmosfere u kojoj se urušava poverenje građana u pravosuđe i u 2018. godini su se mogle čuti brojne izjave koje govore u prilog tome da kultura poštovanja institucije nezavisnog i nepristrasnog suda, kao preduslova za ostvarivanje vladavine prava, u našoj javnosti ne postoji.

Visoki savet sudstva oglosio se povodom izjave lidera Pokreta slobodnih građana Srbije, Saše Jankovića, koji je na konferenciji za novinare održanoj povodom početka suđenja okrivljenim licima zbog organizacije protesta posle predsedničkih izbora u Srbiji (javnosti poznati kao „protest protiv diktature“) pred Prekršajnim sudom u Beogradu, rekao da oni koji danas sude mladima neće moći da obavljaju nijednu javnu funkciju.⁴⁷ Visoki savet sudstva koji je u svom saopštenju naveo da ovakva izjava ugrožava samostalnost i nezavisnost sudova i sudija i da predstavlja direktnu pretnju i pritisak na sudije koje postupaju u ovim predmetima, imajući u vidu da su postupci još u toku.⁴⁸ Udruženje sudija prekršajnih sudova takođe se oglosilo saopštenjem kojim je izrazilo oštar protest zbog ove izjave i ocenilo je kao pokušaj nedozvoljenog i neprimerenog uticaja na rad sudija prekršajnih sudova.⁴⁹

U maju 2018. godine na konferenciji za štampu održanoj povodom oslobađajuće prvostepene presude donete u krivičnom postupku koji se pred Osnovnim sudom u Šapcu vodi protiv gradonačelnika Šapca Nebojše Zelenovića, zbog nenamenskog trošenja budžetskih sredstava, predstavnik gradskog odbora Srpske napredne stranke u Šapcu izneo je niz optužbi na račun postupajuće sudije koja je donela prvostepenu presudu.⁵⁰ Tim povodom reagovali su Visoki savet sudstva⁵¹ i Društvo sudija Srbije,⁵² koji su izjave date na konferenciji ocenili kao direktan napad kako na sudiju koja je donela odluku u prvom stepenu, tako i na sudije koje će odlučivati po žalbi na presudu, ali i kao napad na celokupno pravosuđe. Saopštenjima je ukazano i na činjenicu da krivični postupak nije pravnosnažno okončan i da se izjavama političkih funkcionera sa jedne strane krši pretpostavka nevinosti u odnosu na okrivljenog, dok se sa druge strane izaziva strah i nesigurnost sudija i ugrožava njihova samostalnost, a kod građana stvara nepoverenje u rad sudija.

Sredinom 2018. godine veliku polemiku u javnosti izazvala je i izjava novinara i predsednika Komisije za istraživanje ubistava novinara Verana Matića koju je dao za portal *Cenzolovka*. Komentarišući nepravnosnažno okončan krivični postupak koji se vodi zbog ubistva novinara Slavka Čuruvije on je izjavio: „Imam snažan utisak da je ovo sudsko veće vodilo ovaj postupak kao da ne želi da ga vodi ili je

47 Dostupno na: <https://pokretslobodnih.rs/novosti/vesti/nastavak-progona-mladosti-koja-je-rekla-ne-diktaturi>.

48 Dostupno na: <https://goo.gl/1W3Lhm>.

49 Dostupno na: <https://www.usudprek.org.rs/news/saopstenje-glavnog-odbora-udruzenja-sudija-prekrhajnih-sudova-republike-srbije---protest.html>.

50 Dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=fcKMEVJ9K3c>.

51 Dostupno na: <https://goo.gl/BA4Nhm>.

52 Dostupno na: <http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/saopstenja-za-javnost/400-2018-05-26-08-34-15.html>.

primorano da donese unapred zacrtanu oslobađajuću odluku.⁵³ Ovim povodom oglasio se Visoki savet sudstva koji je, između ostalog, ocenio da se navedenom izjavom ugrožava nezavisnost i samostalnost sudova i sudija, kao i da ona predstavlja direktnu pretnju i pritisak na sudsko veće koje postupuje u navedenom krivičnom predmetu, posebno ako se ima u vidu da je izjavu dao predsednik Komisije za istraživanje ubistava novinara.⁵⁴ Istim povodom reagovali su i Društvo sudija Srbije⁵⁵ i Advokatska komora Beograda,⁵⁶ koji su bili jedinstveni u osudi ovakve izjave kojom se nesumnjivo vrši pritisak na sud i krši pretpostavka nevinosti okrivljenih u nepravonosnažno okončanom krivičnom postupku.

Predsednik komisije za istraživanje novinara Veran Matić ovim povodom obratio se Visokom savetu sudstva saopštenjem u kojem je između ostalog navedeno: „Poštovani članovi Visokog saveta sudstva, moram da vas obavestim da poverenje građana u celokupan sudski sistem ne postoji, te samim tim, ne može da bude narušeno. Veliki broj oslobađajućih presuda ozbiljnim kriminalcima, batinašima i muvatorima, izbrisao je poverenje građana u sudije. Javnost je prvo bila iznenađena, pa zbunjena, a sada joj je sve jasno“.⁵⁷ Matić je odgovorio i na navode date u saopštenjima Društva sudija Srbije i Advokatske komore Beograda.⁵⁸

Kako je došlo do oštre podele javnosti oko toga koje su to granice koje novinari prilikom izveštavanja ne smeju da prelaze kada je reč o komentarisanju sudskih postupaka koji nisu pravonosnažno okončani, održan je okrugli sto „Novinarstvo i pretpostavka nevinosti“ u Pres centru Udruženja novinara Srbije na kome je nastavljena rasprava između predstavnika strukovnih udruženja sudija i advokata, sa jedne strane i udruženja novinara, sa druge strane mada su stavovi bili u velikoj meri suprotstavljeni.⁵⁹

Predsednik Vrhovnog kasacionog suda, Dragomir Milojević, smatra da građani i novinari imaju pravo da iznose mišljenje i komentarišu sudske postupke. On se u *Insajder* debati saglasio s članicom Komisije za istraživanje ubistava novinara Ljiljanom Smajlović da su novinarima dozvoljene ocene o onome što se u sudnici događa, ali da mora postojati ravnoteža između poštovanja pretpostavke nevinosti i prava javnosti da zna. S druge strane, Advokatska komora Beograda i dalje predlaže kaznu od tri godine zatvora za komentarisanje postupaka i kršenje pretpostavke nevinosti koja bi se odnosila i na novinare.⁶⁰

53 Dostupno na: <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/matic-sudsko-vece-pojedinim-odlukama-pokazuje-jasnu-nameru-da-oslobodi-optuzene-za-ubistvo-curuvije/>.

54 Dostupno na: <https://goo.gl/jw9azD>.

55 Dostupno na: <http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/saopstenja-za-javnost/408-2018-07-02-14-33-09.html>.

56 Dostupno na: <https://akb.org.rs/vesti/saopstenje-2/>.

57 Dostupno na: <https://goo.gl/Ah3xAS>.

58 Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/11693/>.

59 Snimak sa okruglog stola dostupan je na: <https://www.youtube.com/watch?v=JXYGSIZLGI4>.

60 Vidi *Insajder* report. Dostupno na: <https://goo.gl/GuotZv>.

Društvo sudija Srbije reagovalo je i u avgustu 2018. godine izdalo saopštenje i pozvalo VSS da reaguje na izjavu gradonačelnika Valjeva dr Slobodana Gvozdenovića koji je za jednu televizijsku stanicu izjavio da su pojedine sudije u Republici Srbiji pripadnici određene političke orijentacije, zbog čega ih je nužno ukloniti iz pravosudnog sistema, kao i da pojedine sudije postavljaju finansijski moćnici te da bi sudije koje javno iznose svoj stav o stanju u pravosuđu trebalo da se kandiduju na političkim izborima. Ovom izjavom se omalovažavaju sudije, ugrožava nezavisnost sudstva, te podstiče nepoverenje građana u sudsku vlast.⁶¹

Rad pravosudnih organa u 2018. godini komentarisao je i ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović koji je na konferenciji za štampu u julu 2018. godine izrazio nezadovoljstvo, kako je ocenio, blagom kaznenom politikom sudova navodeći da takvo postupanje sudova destimuliše policiju. Pored apela sudijama da budu hrabre i da izriču teže sankcije on je naveo: „Džaba rad tužilaštva i policije ako sud ne bude dovoljno hrabar. Sud donosi odluke kako želi jer je nezavisan, ali sud mora da ima u vidu pravdu, jer je ona ta zbog čega postoji sud. Ako građani ne osećaju pravdu, onda se postavlja pitanje da li sudovi svrsishodno ispunjavaju svoje obaveze“.⁶²

2. Medijske (ne)slobode

2.1. *Ocene stanja u medijima u Srbiji*

Stanje u medijima nikad nije bilo gore od 1998. godine kada je ministar za informisanje bio sadašnji predsednik Srbije, Aleksandar Vučić. Zato nije bilo veliko iznenađenje kada je u Izveštaju o napretku Srbije za 2018. godinu⁶³ Evropska komisija iznela do sada najoštriju ocenu koja se tiče stanja medijskih sloboda navodeći da je Srbija ostvarila određeni nivo pripremljenosti u vezi sa slobodom izražavanja, ali da u izveštajnom periodu nije ostvaren nikakav napredak, i izrazila zabrinutost zbog stanja medija u Srbiji. Po istom izveštaju „ukupno okruženje i dalje nije pogodno za ostvarivanje ovog prava“, a među najvećim problemima (kao i godinama unazad), izdvajaju se pitanja ugrožavanja bezbednosti novinara, projektno sufinansiranje i javni medijski servisi, kao i položaj Regulatornog tela za elektronske medije (REM).

Iako Izveštaj mahom ponavlja opservacije iz prethodnih godina, ono što ga razlikuje u odnosu na prethodne godine je određeni nivo konkretnosti i kritičnosti kod adresiranja problema, koja je do sada (po pravilu) izostajala. Moguće je da razlog za ovako kritičan stav EK leži u činjenici da su u drugoj polovini 2017. i tokom 2018. godine novinarska i medijska udruženja bila mnogo aktivnija, da su imala če-

61 Dostupno na: <http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/saopstenja-za-javnost/425-2018-08-31-11-04-58.html>.

62 Dostupno na: <https://goo.gl/Yts1Mh>.

63 Izveštaj EK za 2018, dostupan na: <https://bit.ly/2PSLD2G>.

šće susrete sa evropskim zvaničnicima i da su otvoreno govorili o problemima sa kojima se susreću. Tako je, na primer, jedan broj novinara iz Srbije zajednički nastupao na skupu „Dani Zapadnog Balkana“ u Tirani, na kome je bio prisutan i Evropski komesar za proširenje Johanes Han, a njegovo obraćanje su predstavnici novinarskih i medijskih udruženja, kao i civilnog društva iskoristili da skrenu pažnju na drastično stanje medijskih sloboda.⁶⁴ Ovaj događaj je bio jedan od ključnih koji je uzrokovao da Izveštaj EK bude kritičan, ali koji je najverovatnije i naterao Vladu da se više angažuje na rešavanju nagomilanih problema medijske scene.

Bilo bi veoma korisno da autori Izveštaja o napretku Srbije za 2019. godinu iskoriste Izveštaj o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 koji je dostavljen delegaciji EU u Srbiji krajem decembra 2018.⁶⁵ Izveštaj je sačinio BIRN u saradnji sa Nezavisnim društvom novinara i Fondacijom Slavko Ćuruvija upozoravajući na drastično ograničavanje slobode medija i medijskog pluralizma u Srbiji, navodeći podatke o odsustvu društvenih, političkih i ekonomskih uslova za razvoj profesionalnog i održivog medijskog sektora. Kao ključni razlozi za ovakvo stanje navedeni su zloupotreba fondova za finansiranje medijskih sadržaja, nedostatak medijskog pluralizma, nejasan pravni okvir i pritiske na nezavisne medije.⁶⁶

Srbiju je u januaru posetila Misija Evropske federacije novinara (EFJ) sa zahtovom da utvrdi činjenice o slobodi medija i novinarskim pravima i tom prilikom se sastala sa medijskim udruženjima i organizacijama, predstavnicima Vlade Srbije i predsednikom države Aleksandrom Vučićem.⁶⁷ Predsednik EFJ, Morgens Bliher Bjeregard (*Morgens Blicher Bjeregard*), je na konferenciji za štampu izjavio da je veoma zabrinut zbog stanja u medijima i napada na novinare, da vlasti u Srbiji moraju da pošalju jasne znake da sloboda medija mora bezuslovno da bude zaštićena a slučajevi napada i ubistva novinara istraženi do kraja. Preporučeno je takođe da u medijima mora da se uspostavi socijalni dijalog, da se novinarima omogući brži pristup informacijama od javnog značaja, ojača Savet za štampu i da rad na novoj medijskoj strategiji treba da bude transparentan uz puno učešće novinarskih udruženja.⁶⁸

64 Vidi više u: „Novinari u crnim majicama skrenuli pažnju Hanu na Srbiju“, 9. novembar 2017. godine. Dostupno na: <https://bit.ly/2B4C7B5>.

65 Izveštaj dostupan na: <https://kazitrazi.rs/wp-content/uploads/2018/11/Shadow-report-action-plan-for-negotiating-chapter-23-2018.pdf>.

66 Vidi i *Balkan Insight* izveštaj na: <http://www.balkaninsight.com/en/article/birn-report-notes-diminishing-media-freedoms-in-serbia-12-12-2018>.

67 Savetnica predsednika Srbije, Suzana Vasiljević, je izrazila protest što EFJ nije tražila sastanak sa predsednikom Srbije i optužila je novinarska udruženja da su namerno izostavila Aleksandra Vučića iz programa poseta ove delegacije. NUNS je tim povodom izdao saopštenje da je EFJ, planirajući posetu i sastanke sa predstavnicima državnih institucija imao u vidu njihova ustavna i zakonska ovlašćenja i da je zato poziv za razgovore upućen premijeru, ministru za kulturu i informisanje, ministru pravosuđa i ministru policije i da je takav pristup EFJ u planiranju posete u potpunosti prihvatljiv za NUNS.

68 O preporukama Misije EFJ vidi više u: „Evropska federacija novinara: Neophodna zaštita slobode medija“. Dostupno na: <http://novimagazin.rs/vesti/evropska-federacija-novinarar-neophodna-zastita-slobode-medija>.

Organizacija *Reporters Without Borders* (RWB) konstatuje u izveštaju za 2018. da je stanje u medijima u Srbiji najgore na Balkanu i da je veoma čest i govor mržnje u medijima.⁶⁹ U Izveštaju Reportera bez granica Srbija je smeštena na 76. mesto od 180 zemalja, što je pad od 10 mesta u odnosu na 2017, uz pad za 7 mesta u odnosu na 2016, što je karakteriše kao zemlju sa najvišim padom. Paulina Ades-Mevel (*Pauline Ades-Mevel*), zadužena za Balkan u ovoj organizaciji, konstatuje da je Srbija, postala zemlja u kojoj je nebezbedno biti novinar i u kojoj se uporno krše svi evropski standardi o slobodi medija.⁷⁰

U Izveštaju za 2018. *Freedom House* se navodi da su nezavisni mediji pali sa 4.50 na 4.75 zbog pritisa na nezavisne novinare, sužavanje prostora za medije koji su kritički prema vlastima i finansijskih i drugih vrsta pritisa na preostale nezavisne medije.⁷¹

Ravi Prasad, direktor pravnog odseka Međunarodnog instituta za medije (IPI) je novembra 2018. godine izjavio da se stanje u medijima u Srbiji ubrzano pogoršava povodom serije napada predsednika države, članova pokrajinske vlade, Ministarstva kulture i čelnika vladajuće stranke na dnevni list *Danas*, zbog objavljivanja karikature Predraga Koraksića Koraksa.⁷²

Za razliku od ocena međunarodnih i domaćih profesionalnih organizacija domaći zvaničnici odbacuju kritike. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić u autor-skom tekstu za *EUobserver* odbacio je kritike da se u Srbiji guše medijske slobode i uspostavlja državni monopol nad medijima, ističući da je njegova vlada bila prva koja se, posle mnogo godina i mnogih reformi, odrekla svog učešća u medijima.⁷³

Pored toga, on tvrdi da može bez cenzure da govori samo u dve dnevne novine i na jednoj televiziji a da su svi mediji pod kontrolom Dragana Đilasa, jednog od lidera opozicije u Srbiji dokazujući takvu tvrdnju podatkom da je kompanija United groupe kupila kompaniju Direct media iako Dragan Đilas nije vlasnik Direct media još od 2014. godine.⁷⁴ Žalio se takođe da ga nema dovoljno na medijskom javnom servisu iako je, po istraživanju jedne agencije za pres kliping, predsednik Srbije na ovom servisu u nepunih 11 meseci 2018. godine, bio 181,5 sati, odnosno 7,5 dana i to bez repriza. U tu statistiku nisu ušle vanredne konferencije za štampu koje nisu retke.⁷⁵

Predsednica Vlade Ana Brnabić sličnog je stava. Ona je izjavila da je apsolutno sigurna da nema pritiska na medije, da je do 2011. godine u Srbiji postojala „potpuna

69 *Danas*, 14. novembar, str. 7. Izveštaj *Reporters Without Borders* dostupan na: <https://rsf.org/en/serbia>.

70 *Danas*, 14. jun, str. 10.

71 Na skali od 1 do 7 ocena 1 je za najviši nivo demokratskog napretka a 7 je najniži. Vidi više na: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/serbia>.

72 Vidi više na: <https://www.danas.rs/drustvo/stanje-u-medijima-u-srbiji-se-ubrzano-pogorsava/>.

73 Vidi više na: <http://www.nuns.rs/info/news/39114/vucic-odbacuje-kritike-ne-guse-se-medijske-slobode-u-srbiji.html>.

74 Više o tome na: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/11532/>.

75 *Danas*, 21. novembar, str. 7. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/vucic-u-toku-2018-godine-na-rtb-bio-1815-sati/>.

kontrola medija“ a da danas postoji otvorena debata.⁷⁶ I resorni ministar Vladan Vučkosavljević takođe smatra da Srbija nije u fazi pada ili stagnacije medijskih sloboda.⁷⁷

Sve ovo pokazuje u kojoj meri su suprotstavljeni stavovi kada je reč o slobodi medija i u kojoj meri vlasti u Srbiji ignorišu stavove i mišljenja profesionalnih udruženja i međunarodnih tela koja se bave slobodom medija i zaštitom novinarske profesije.

2.2. Izrada nove medijske strategije – modaliteti saradnje medijskih i novinarskih udruženja i Vlade

Medijska strategija je istekla još krajem 2016. godine, a ni kraj 2018. godine nije doveo do usvajanja dokumenta koji bi trebalo da trasira osnovne strateške pravce razvoja medijske scene u narednih 5 godina. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU – treća revizija navodi da je Ministarstvo kulture i informisanja, u cilju daljeg unapređenja i razvoja sistema javnog informisanja, formiralo radnu grupu za izradu Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2023. godine i da je planirano da Predlog strategije bude upućen Vladi RS na usvajanje u drugom kvartalu 2018. godine.⁷⁸ Radna grupa za izradu nacrt Medijske strategije je formirana u julu 2017. godine,⁷⁹ a u početku su u njenom radu učestvovali i predstavnici UNS, Koalicije novinarskih i medijskih udruženja (ANEM, NUNS, NDNV, Lokal Press i AOM) i Asocijacije medija, da bi tokom oktobra svi predstavnici medija iz različitih razloga napustili radnu grupu.⁸⁰ Postalo je jasno da državni sekretar u Ministarstvu kulture i informisanja, Aleksandar Gajović, nema podršku medijske zajednice kada je reč o izradi strategije, ali je ministarstvo, uprkos tome, nastavilo rad na izradi nacrt nove medijske strategije, u „krunjastom sastavu“.

Već početkom 2018. godine bilo je jasno da je rad na medijskoj strategiji blokirao. Koalicija novinarskih i medijskih udruženja je u februaru tražila smenu Aleksandra Gajovića zbog intervjua u kome je izneo sumnje u istinitost navoda o napadima na novinare.⁸¹ Početkom aprila Ministarstvo kulture i informisanja najavilo je da Nacrt strategije razvoja javnog informisanja ulazi u javnu raspravu na šta su oštro reagovala medijska udruženja.⁸² Zbog pritisaka medijskih udruženja Vlada Srbije je bila primorana da pozove medijska udruženja da se njihovi predstavnici vrate u rad-

76 Više na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/406273/Premijerka-Srbije-Vlast-do-2011-potpuno-kontrolisala-medije-danas-postoji-otvorena-debata>.

77 *Beta*, 8. maj.

78 Vidi više na: <https://bit.ly/2OEJS4h>.

79 Vidi: *Izveštaj 2017*, III.5.2.

80 Resorni ministar je nakon toga izjavio da je strategija 90 odsto gotova i da će biti usvojena najkasnije do početka februara 2018. Vidi: *Beta*, 10. januar.

81 Vidi: <http://www.nuns.rs/info/statements/34510/trazimo-smenu-drzavnog-sekretara-za-medije-aleksandra-gajovica.html>.

82 Više o ovome na: <http://www.nuns.rs/info/statements/35588/udruzenja-nametanje-nelegitimne-strategije.html>. Medijska koalicija je saopštila da kontinuirano radi, zajedno sa medijskim ekspertima

nu grupu. U aprilu 2018. godine je u konsultacijama Vlade i predsednika odlučeno da se proces izrade medijske strategije „resetuje“ i da se formira nova radna grupa, a da će ulogu facilitatora u izradi novog strateškog dokumenta preuzeti OEBS. Razlog za „resetovanje“ procesa je bio nedostatak inkluzivnosti (pošto su prethodnu radnu grupu napustili gotovo svi predstavnici novinarskih i medijskih udruženja), ali i neusklađenost sa Zakonom o planskom sistemu.

Nova radna grupa za izradu Medijske strategije je formirana u junu 2018. godine.⁸³ Uslov medijskih i novinarskih udruženja za uključivanje u proces bilo je rešavanje urgentnih problema medijskog sektora paralelno sa radom na novoj strategiji. Mehanizam je pronađen kroz formiranje Koordinacione grupe, koju čine predstavnici Vlade i novinarskih i medijskih udruženja a medijska udruženja Tim za dijalog koji imaju mandat da na nivou dijaloga mapiraju najveće probleme medijskog sektora i rade na njihovom rešavanju. Novinarska i medijska udruženja, okupljena u Timu za dijalog su sredinom avgusta uputila Koordinacionoj grupi listu sa 13 zahteva i tražila da se što pre održi sastanak Tima za dijalog i Koordinacione grupe.⁸⁴ Pošto je izostala reakcija vlasti oni su uputili pismo međunarodnim organizacijama.⁸⁵ U pismu se, između ostalog, upozorava da su problemi u medijskoj sferi više posledica nepoštovanja zakona nego njihove nesavršenosti, da na rešavanju ništa nije urađeno već da se situacija dodatno pogoršala. Zahtevi medijskih udruženja ponovljeni su i u oktobru na šta je predsednica Vlade rekla da pismo nije trebalo slati međunarodnim organizacijama već doći na dogovor sa predstavnicima vlasti, što su inače predstavnici medija bezuspešno tražili mesecima.

Profesionalna udruženja i stručna javnost stavili su primedbe ne samo zbog odnosa izvršne vlasti prema medijima i nedovoljne inkluzivnosti procesa već su se one odnosile i na pojedina rešenja koja su se našla u strategiji. Primedbe se odnose na rešenja koja omogućavaju višestruko multipliciranje javnih medijskih servisa po teritorijalnom principu (pored medijskih servisa na nacionalnom i pokrajinskom nivou, pominju se i regionalni medijski servisi) ali i po različitim vrstama medija (u oblasti štampanih medija, novinskih agencija i internet medija), te preko mogućnosti uvođenja javno-privatnog partnerstva u medijskoj sferi što jača ulogu države u medijima. Iza ovih mera se zapravo krije tendencija da se „legalizuje“ faktičko stanje. Naime, izdavači uticajnih štampanih medija (*Politika* i *Večernje novosti*) i dalje nisu privatizovani (iako su zakonski rokovi odavno istekli) a državna agencija Tanjug, iako pravno nepostojeća i dalje posluje.

ma i organizacijama civilnog društva, na dokumentu koji će ponuditi predloge za rešenja ključnih pitanja medijske scene u Srbiji koji bi trebao da predstavlja alternativnu medijsku strategiju.

83 U Radnoj grupi ima 9 predstavnika medija i 8 predstavnika vlasti. Vidi više u: „Formirana Radna grupa za izradu Medijske strategije“. Dostupno na: <https://bit.ly/2DCjwyN>.

84 Dostupno na: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=08&dd=19&nav_id=104890. Više na: <http://www.nuns.rs/info/statements/38775/medijska-i-novinarska-udruzenja-uputila-vremenski-orocene-zahteve-koordinacionoj-grupi.html>.

85 Više na: <https://pescanik.net/media-freedom-in-serbia-today/>.

Pojedini predstavnici ministarstva su i pred kraj 2018. godine nastavili da plasiraju ovakve ideje,⁸⁶ iako se u članstvu Radne grupe većinski nalaze predstavnici novinarskih i medijskih udruženja koji su nedvosmisleno protiv jačanja uloge države, a posebno na ovaj način. Inače, sukob između dva različita stava koji se tiču učešća države u medijskoj sferi traje već skoro 20 godina. Činilo se da je usvajanjem Medijske strategije 2011. godine i medijskih zakona 2014. godine ovo neslaganje okončano i da je pobedila ideja da država (shvaćena u najširem smislu) mora da izađe iz vlasništva u svim medijima (osim javnih servisa, izdavača medija koji izveštavaju na manjinskim jezicima i ustanove koja je izdavač medija koji izveštava građane na Kosovu i Metohiji – član 16 ZJIM). Ovakvo rešenje sprečava mogućnosti uticaja na uređivačku politiku medija i obezbeđivanje jednakih startnih pozicija za sve medije. Ideje koje su predstavnici resornog ministarstva zastupali, govore u prilog tome da ova rasprava nije još uvek okončana, a pošto ministarstvo daje konačnu reč po pitanju Nacrta medijske strategije, nije isključeno da će se i pomenuta problematična rešenja naći u tekstu strategije. Poslednjih dana decembra predsednica Vlade je izjavila da će Radna grupa do kraja decembra predati Vladi tekst medijske strategije i da bi u januaru trebala da počne javna rasprava.⁸⁷

Primedbe se odnose i na regulaciju tržišta kablovskih i satelitskih TV kanala. Naime, pod izgovorom zaštite domaćih TV kanala, vidljiva je težnja države da relativizuje tzv. „*country of origin*“ princip koji je temeljni princip politike EU u audiovizuelnoj oblasti i Konvencije Saveta Evrope o prekograničnoj televiziji (koju je Srbija ratifikovala). Ovaj princip podrazumeva da pružaoci medijske usluge koji imaju dozvolu za ovu delatnost u jednoj zemlji ne moraju da prolaze proceduru pribavljanja dozvole u drugoj zemlji. Taj temeljni princip je prihvaćen i u važećem Zakonu o elektronskim medijima, a nova EU Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama samo dodatno ojačava i promoviše taj princip.

Pored toga, ovaj set mera je problematičan i iz aspekta medijskog pluralizma jer bi, ako budu unete u strategiju, mogle negativno da se odraze na emitovanje uticajnih informativnih TV kanala poput *N1* i *Al Džazire* koji nemaju dozvolu za pružanje medijske usluge u Srbiji, ali se slobodno re-emituju u Srbiji po osnovu toga da su u drugoj zemlji pribavili dozvolu. Istovremeno se uočava i težnja da se zakonom reguliše oblast medijskih usluga na novim medijskim platformama (poput NETFLIX, HBO i sl.), što je zbog sveobuhvatne tendencije (pre)regulacije i pojačanja uticaja države potencijalno jako opasna mera koja može da ugrozi medijski pluralizam.

86 Videti na primer intervju u *Večernjim novostima* sa državnim sekretarom u Ministarstvu kulture i informisanja koji je zadužen za medije, objavljen 15. oktobra u *Večernjim novostima*. Dostupno na: <https://bit.ly/2TaYNXq>.

87 Vidi: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/brnabic-medijska-strategija-donosi-promene-koje-ce-nekima-manje-a-nekima-vise/968ng1j>.

2.3. (Ne)Transparentnost podataka o medijima

Kada je reč o podacima o medijima koji bi trebali da ostvare svoju svrhu i omoguće javnosti uvid u sve bitne podatke koji se odnose na medije i stekla realna slika o relevantnosti informacija koje takvi mediji objavljuju, kao i da bi javnost mogla da oceni koliko novčana davanja države (shvaćene u najširem smislu) utiču na uređivačku nezavisnost medija i na medijski pluralizam ocena je da postoji potreba da se postojeći registri unaprede.

Netransparentnost javnih davanja je samo jedan od problema u javnoj dostupnosti podataka o medijima, i delimično je prouzrokovana neadekvatnošću Registra medija. Kada je uspostavljen Registar medija polagane su velike nade da će se podaci o medijima naći na jednom mestu i da će biti dostupni javnosti budući da je on trebalo da bude neka vrsta „centralnog čvorišta“ za informacije o medijima. Međutim, ova očekivanja nisu u potpunosti ispunjena pošto registar ne sadrži sve neophodne podatke o medijima. Kao ilustrativni primer je podatak da se u Registru medija pojavljuju nedefinisane vrste medija, poput „nedefinisano“ (čak 123) i „ostalo“ (16), što čini skoro 7% svih upisanih medija.⁸⁸

Pored ovoga, pojavljuje se i problem ažurnosti podataka, a na kraju i verodostojnosti (naročito podataka koje dostavljaju sami mediji, poput podataka o realizovanom tiražu). Za javna davanja je poseban problem, budući da podaci iz Registra, čak ni na nivou najopštije procene ne mogu da pruže sliku koliko je učešće javnih sredstava u medijskoj sferi. Imajući sve to u vidu, ocena je da se u proklamovanoj transparentnosti relevantnih podataka o medijima malo odmaklo u periodu važenja prethodne strategije.⁸⁹

U 2018. godini usvojen je Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika⁹⁰ koji se ne odnosi direktno na vlasništvo u medijima jer je cilj usvajanja ovog zakona prvenstveno borba protiv pranja novca i finansiranja terorizma. On će posredno uticati i na medijski sektor, jer će u njemu biti dostupni i podaci o fizičkim licima koji su vlasnici izdavača medija. Zakon predviđa i formiranje Registra vlasnika koje treba da bude završeno do kraja 2018. godine s tim što pravni subjekti moraju da dostave podatke do 31. januara 2019. godine, tako da će se pravi efekti ovog zakona videti tek sredinom naredne godine.

2.4. Finansiranje sadržaja od javnog interesa

U oblasti projektnog sufinansiranja situacija je nepromenjena i u 2018. godini. Sam sistem, koji je dobro osmišljen, pati od brojnih nedostataka koji i dalje sprečavaju da se ostvari njegova stvarna svrha – finansiranje medijskih sadržaja u

88 Vidi više na: <http://asmedi.org/misc/PravaMeraMedija.pdf>.

89 Vidi više na: <http://mcvojvodine.org/wp-content/uploads/2018/06/PRILOZI-ZA-IZRADU-STRATEGIJE-RAZVOJA-SISTEMA-JAVNOG-INFORMISANJA-DO-2023-GODINE.pdf>.

90 *Sl. glasnik RS*, 41/18.

javnom interesu. Umesto toga ono ugavnom služi kao sredstvo finansiranja medija koji su bliski vlastima, ne prezajući od masovnog kršenja profesionalne etike, koja se veoma retko sankcionišu.

Sličnu ocenu daju i strani eksperti. Prilikom posete Srbiji, februara 2018. Komesar za ljudska prava Saveta Evrope, Nils Muižnieks, izrazio je zabrinutost zbog ugrožavanja bezbednosti novinara ali takođe i zbog ozbiljnih izazova u primeni projektnog finansiranja zbog nedovoljne transparentnosti, politički motivisanih odluka o dodeli sredstava i podrške tabloidima i medijima koji krše novinarsku etiku.⁹¹

Ovo je jedno od centralnih pitanja rada na novoj medijskoj strategiji i ujedno i jedan od najvećih izazova, budući da se više radi o potrebi da se svi javni subjekti koji raspisuju javne konkurse „nateraju“ da pravilno poštuju zakon pošto je u toku 2018. godine uočen ogroman broj nepravilnosti u dodeli sredstava.

Po podacima NUNS, od početka godine do 15. oktobra, na svim nivoima (republički, pokrajinski, lokalni) raspisano je ukupno 142 konkursa i podeljeno je 1,37 milijardi dinara (oko 11,6 miliona evra). Od svih raspisanih konkursa, njih 11 je u samom tekstu bilo neusklađeno sa zakonom, dok je realizacija čak 40 odsto formalno valjanih konkursa sporna, najčešće zbog nekompetentnih konkursnih komisija, formiranih od predstavnika nereprezentativnih i nepoznatih medijskih udruženja, samozvanih medijskih stručnjaka, pa čak i zaposlenih u opštinskim upravama.⁹²

Dokaza da se iz budžeta u većini slučajeva finansiraju mediji koji su bliski vlastima ima mnogo. Tako je, recimo, na konkursu grada Beograda trećina budžeta dodeljena *Studiju B* i nekolici tabloida, naime novine *Alo*, *Informer*, *Srpski telegraf* i *Kurir* u zbiru dobili više od 33 miliona dinara, od ukupno 89,8 miliona. Pored toga, još trećina sredstava je dodeljena povezanim i fiktivnim firmama, nepoznatim ili sveže osnovanim agencijama i PR preduzećima, koja su na različite načine bliska vlastima. *Studio B* za realizaciju tri projekta dobio 16.120.000 dinara. S obzirom da je ta kuća od sredine ove godine u vlasništvu Saše Blagojevića, koji poseduje i novine *Alo*, u istu kasu se slilo i šest miliona dinara, koliko je na poslednjem konkursu dodeljeno tom tabloidu.⁹³ Zbog ovih odluka Udruženje novinara Srbije (UNS) odreklo se dobijenih sredstava,⁹⁴ kao i dnevni list *Politika*.⁹⁵

91 Više na: www.coe.int/en/web/commissioner/-/serbia-concerted-efforts-needed-to-address-the-legacy-of-the-past-protect-media-freedoms-and-ensure-inclusive-education.

92 O neregularnom izboru članova komisija i konkursima koji su raspisani vidi više u: Sufinansiranje javnog interesa u javnom informisanju u Srbiji – 1. januar – 15. oktobar 2018, NUNS, 2018. Dostupno na: <https://goo.gl/MVc1j3>.

93 Blagojević je, prema pisanju portala *Pištaljka*, javnosti poznat kao školski drug ministra finansija, a bivšeg gradonačelnika Beograda Siniše Malog. Vidi više na: www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/podrska-rezimu-jedini-kriterijum-za-javni-interes/.

94 Vidi: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/uns-se-odrekao-sredstava-dobijenih-na-medij-skom-konkursu-beograda/>. Vidi i: <http://www.nuns.rs/info/news/39418/medijski-konkurs-beograda-ponovo-milioni-fantomskim-firmama.html>.

95 Vidi: <http://www.nuns.rs/info/news/39444/politika-nece-prihvatiti-dodeljeni-novac.html>.

Nepravilnosti je bilo i u mnogim drugim opštinama kao npr. Gornji Milanovac, Kladovo, Nova Varoš gde su u komisije imenovani članovi opštinske uprave.⁹⁶ Opština Arandjelovac je dodelila najveći iznos RTV čiji je račun u blokadi od 2016. godine,⁹⁷ a opština Bor je 90 odsto sredstava dala za emisije u kojima će čelnici opštine govoriti o svojim aktivnostima.⁹⁸ U Nišu je 70 odsto sredstava dodeljeno medijima poznatim po bliskosti s vladajućom Srpskom naprednom strankom.⁹⁹ Istovremeno, privatnom portalu *Južne vesti* su lokalne vlasti Niša i Pirota, nakon odobrenog novca na konkursu, izmjenile ugovore i dodale obavezu da izveštavaju o aktivnostima opštinskih čelnika.¹⁰⁰ Opština Malo Crniće opredelila je milion dinara za osam projekata na ovogodišnjem konkursu za sufinansiranje projekata od javnog interesa u oblasti informisanja, od čega je oko 370.000 dinara dodeljeno udruženju građana i RTV *Branicevo* koja ne postoji u registru medija, koji imaju istog vlasnika, odnosno zastupnika. U dokumentu opštine Malo Crniće nisu navedeni konkretni projekti za koje je dodeljen novac iz opštinskog budžeta, već samo nazivi učesnika.¹⁰¹

Ministarstvo informisanja je dodelilo 5 miliona dinara produkciji koja nema ni jednog zaposlenog i ima godišnji prihod od 1.000 dinara,¹⁰² i 2 miliona dinara televiziji *Happy* za novu emisiju za koji je Dragan Guzijan, član komisije rekao da je u pitanju dobar projekat i dobar program.¹⁰³

Koliko se poštuje profesionalna etika pokazuje i primer tabloida bliskih vlastima *Informera* i *Srpskog telegrafa*, koji su, u 2017, taj kodeks prekršili preko 3.000 puta. No, bez obzira na to u prvih 6 meseci 2018, oni su prihodovali 13 miliona budžetskog novca.¹⁰⁴

Mada se godišnje izdvoje prilična sredstva za sufinansiranje medijskih sadržaja nema dovoljno informacija o tome kako se ona raspodeljuju. Po istraživanju BIRN indeks transparentnosti institucija koje raspisuju konkurse je samo 37 odsto a transparentnost praćenja tih projekata je zanemarljivih 3 odsto.¹⁰⁵

96 Vidi: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/koalicija-hitno-ponistiti-resenje-o-izboru-komisije-za-medijske-projekte-u-gornjem-milanovcu/>.

97 Vidi: <http://www.nuns.rs/info/news/39140/mediju-u-blokadi-ubedljivo-najvise-novca-na-konkursu-u-arandjelovcu.html>.

98 Više o ovome na: <https://goo.gl/zXhBPD>.

99 Više na: <https://www.dijalog.net/nuns-iz-republickog-budzeta-dodeljen-rekordan-iznos-firma-ma-koje-se-ne-bave-novinarstvom/>.

100 Vidi na: <https://www.danas.rs/drustvo/opstina-trazi-da-se-izvestava-o-radu-rukovodstva/>.

101 Vidi saopštenje NUNS na: <http://www.nuns.rs/info/news/39087/portal-opstina-dala-220000-dinara-rtv-branicevo-koje-nema-u-registru-medija.html>.

102 Vidi na: <http://www.uns.org.rs/desk/akcija/71480/medijski-konkursi-u-2018-godini-mnogo-nepravilnosti-sporan-i-konkurs-mki.html>.

103 Televizija *Happy* je televizija na kojoj se emituje nekoliko rijaliti programa koji su često kritikovani u javnosti. Na sednici Odbora za kulturu i informisanje, državni sekretar u Ministarstvu kulture i informisanja, Aleksandar Gajović, nije želeo da iznese mišljenje o programu televizije *Happy*.

104 Vidi saopštenje UNS, dostupno na: <http://www.uns.org.rs/desk/akcija/71480/medijski-konkursi-u-2018-godini-mnogo-nepravilnosti-sporan-i-konkurs-mki.html>.

105 Vidi više na: <https://www.danas.rs/drustvo/gradjani-slabo-obavesteni-o-trosenju-novca/>.

Jedina odluka vlasti koja je pozitivna, a tiče se finansiranja, je ukidanje plaćanja PDV na sredstva dobijena na konkursima što je dugogodišnji zahtev medijskih udruženja.¹⁰⁶

2.5. Regulatorno telo za elektronske medije (REM)

Regulatorno telo za elektronske medije je zamišljeno kao nezavisno telo, ali iz načina izbora članova njegovog Saveta može se videti da politički organi imaju na njega presudni uticaj. Savet REM, kao najbitniji organ regulatora, i dalje funkcioniše u krnjem sastavu (6 od 9), što otežava rad ovog tela kada se za donošenje odluka zahteva 2/3 većina.¹⁰⁷ Skupština nije dala saglasnost na predlog novog Statuta, pa REM funkcioniše po Statutu koji je donet u vreme važenja starog Zakona o radiodifuziji. Pored toga, kasnilo se sa davanjem saglasnosti na finansijski plan pola godine pošto je saglasnost data tek u julu 2018. čime Skupština direktno utiče na finansijsku nezavisnost ovog tela. REM i dalje ima nejasan položaj u pravnom sistemu pa bi njegov položaj mogao da se okarakterise kao telo koje „levitira“ između organa uprave i nezavisnog regulatora.

Specifičnost za 2018. godinu je uspostavljanje novog načina komunikacije Saveta REM sa javnošću, koji na svaku kritiku koja se uputi na rad ovog tela reaguje prilično burno, u svađalačkom maniru koji, u najmanju ruku ne priliči percepciji REM kao nezavisnog tela sa integritetom.¹⁰⁸

Iako je glavni zadatak REM da kontroliše medije tokom izborne kampanje ono to nije činilo u vreme beogradskih izbora pravdajući ovakvo ponašanje usklađivanjem softvera, ali je članica saveta REM, Olivera Zekić, u vreme predizborne tišine, poslala pismo javnom servisu tvrdeći da su utišavali glas jednog predstavnika vladajuće koalicije u debatnoj emisiji da bi favorizovali jednog lidera opozicije iako je zvuk bio u skladu sa standardima EBU.¹⁰⁹ Na konstataciju da je *TV Pink* prekršio Zakon o radiodifuziji emitujući uživo sednicu glavnog odbora vladajuće SNS, ista ova članica saveta REM je izjavila da je to pokušaj zabrane izveštavanja o aktivnostima predsednika zemlje.¹¹⁰

Skoro je redovna pojava da REM, iako glavno regulatorno telo, ne koristi ovlašćenja koja ima već naprotiv, brani negativne pojave u medijima. Reakcija REM na

106 Vidi na: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/medijski-projekti-oslobodjeni-od-pdv/>.

107 Od 9 članova koje bira parlament, 4 predlažu „politička tela“, dva nadležni odbor parlamenta, i po jednog skupština AP Vojvodine, saveti nacionalnih manjina i medijske organizacije. Narodna skupština je odugovlačenjem da izabere nove članove Saveta omogućila predstavnicima vlasti da donose odluke koje im odgovaraju.

108 Videti na primer saopštenja REM-a od 11. oktobra. Dostupno na: <https://bit.ly/2QHxL8u>, od 12. oktobra na: <https://bit.ly/2qNv4ac> i od 6. novembra na: <https://bit.ly/2FoE8wp>.

109 Vidi više na: <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/drustvo/3074661/odgovor-generalnog-direktora-rts-a-dragana-bujosevica-oliveri-zekic.html>.

110 *Danas*, 26. septembar, str. 4. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/pink-prekrasio-zakon-emitujuci-sednicu-glavnog-odbora-sns/>.

višednevnu negativnu kampanju protiv novinarkе Tamare Skroza, članice organizacije CRTA, koja je objavila da svi učesnici u predizbornoj kampanji na izborima u Beogradu nisu imali ravnopravan tretman i da je vođena „funkcionerska kampanja“ koju je *TV Pink* proglasio za glavnog neprijatelja predsednika Vučića bilo je saopštenje u kome je obrazloženo da nema potrebe za reakcijom pošto se nije žalila novinarka već građani i da nije ugrožen javni interes.¹¹¹ Reagujući na zahtev da ispita živo uključenje Ratka Mladića, prvostepeno osuđenog za ratne zločine u sudu u Hagu, u program *TV Happy*, REM je ocenio da Mladić nije pravosnažno osuđen, već da je žalbeni postupak u toku.¹¹² Članica REM, Olivera Zekić, je rekla da telefonski pozivi nisu regulisani zakonom i da oni koji govore o etičkim principima treba da idu u crkvu.¹¹³

Reagujući na kritike nekih lidera opozicije da ne obavlja svoj posao, Savet REM je ocenio da oni ovom kritikom hoće da ugase medije „zarad svojih bolesnih političkih ambicija“.¹¹⁴ Ništa se bolje Savet REM nije poneo ni prema ministru kulture i informisanja kada je javno izneo mišljenje da rijaliti programe treba emitovati isključivo na plaćenim TV kanalima a ne na TV sa nacionalnom frekvencijom. Iz REM je stigla reakcija da ne treba da se bavi cenzurom već svojim poslom. Olivera Zekić je izjavila da se rijaliti nigde ne zabranjuju pa neće ni u Srbiji.¹¹⁵ *TV Pink*, na čiji program se odnosio komentar ministra, ga je nazvao „površnom nezalicom i inkvizitorom“. Predsednica Vlade i ministri nisu stali u njegovu odbranu a predsednik Vučić je izjavio da će „*Pink* još dugo raditi“.¹¹⁶

2.6. Posledice privatizacije medija

Privatizacija medija počela je 2015. godine, posle usvajanja medijskih zakona ali i u 2018. godini ona nije u potpunosti završena, a posledice privatizacija koje su se sprovele uglavnom su negativne i trajale su i u 2018. Po podacima Ministarstva pravde, od 73 medija u vlasništvu države, 50 je stavljeno na prodaju a za 34 su pronađeni kupci. Relativno brzo je u 6 slučajeva poništena privatizacija, dva medija su otišli u stečaj, što se desilo i sa polovinom medija koji nisu pronašli kupca.¹¹⁷

Međutim, utisak je da država nije spremna da se odrekne vlasništva u svim medijima. Nekoliko je primera za ovu tvrdnju. Prvi je novinska agencija *Tanjug* koja

111 NUNS, 18. maj. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a389023/NUNS-REM-bez-osecaja-i-odgovornosti-za-javni-interes.html>.

112 Vidi više na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a436502/Zekic-REM-za-Insajder-Zasto-je-uključenje-Mladica-sporno.html>.

113 Izjavu članice REM vidi na: <http://safejournalists.net/serbia-hitler-caricature-artist-media-freedom/>.

114 Vidi: <https://www.danas.rs/dijalog/redakcijski-komentar/kome-sluzi-rem/>.

115 Vidi: <https://www.danas.rs/drustvo/olivera-zekic-vukosavljevic-moze-da-kuka-ali-je-na-pogresnoj-adresi/>.

116 Vidi: <http://rs.n1info.com/Vesti/a426526/Djilas-i-Vucic-o-TV-Pink.html>.

117 Vidi: <https://www.danas.rs/drustvo/ministarstvo-privrede-svaki-peti-medij-raskinuo-ugovor-o-privatizaciji/>.

je ugašena odlukom Vlade još u oktobru 2015, ali je nastavila da radi uz obrazloženje vlasti da Agencija za privredne registre nije mogla da ugasi ovu agenciju jer nije podnet završni račun što je neophodno za promenu statusa. Tokom 2016. *Tanjug* je napravio gubitak od 56 miliona dinara,¹¹⁸ pa je založio 205 umetničkih dela da bi odložio prinudnu naplatu, ali je po podacima UNS i pored gubitka od trenutka gašenja do septembra 2018. od državnih institucija dobio 114 miliona dinara. Na zahtev Poverenika za informacije od javnog značaja da dostavi podatke o dugovima *Tanjug* se oglašio iako mu, po zakonu, preti kazna u rasponu od 50 odsto mesečnog prihoda do 10 odsto godišnjeg prihoda.¹¹⁹

Drugi je *RTV Kragujevac*, jedan od najznačajnijih medija u centralnoj Srbiji koji je privatizovan 2015, ali je privatizacija raskinuta pa je vraćen u vlasništvo grada.¹²⁰ Ova medijska kuća je od grada u 2017. i prvoj polovini 2018. dobila 141 milion budžetskog novca a istovremeno opština Kragujevac, čiji je gradonačelnik Radomir Nikolić, sin bivšeg predsednika Srbije i jednog od osnivača SNS, već više godina ne raspisuje konkurse za sufinansiranje medijskih sadržaja.¹²¹

Karakterističan je i odnos vlasti prema *RTV Studio B* koji je takođe privatizovan 2015. godine a veoma je odan sadašnjoj gradskoj vlasti. Do juna 2018, ova televizija napravila je dug od 200 miliona i gubitke od 172 miliona dinara, ali je istovremeno dobijala državnu pomoć. U junu 2018. objavljeno je da je ova televizija prodana i da je novi vlasnik firma *Global media technology*, društvo sa ograničenom odgovornošću čiji je vlasnik Saša Blagojević, kupac dnevnog lista *Alo* za koga se sumnja da je blizak SNS.¹²² Zanimljivo je da su vlasti u Beogradu odlučile da zakup prostora u centru grada, za elektronske medije koji obavljaju delatnost od interesa za grad, bude znatno manja (80 RSD po metru kvadratnom) nego za druge firme koje plaćaju između 590 i 819 RSD.¹²³

U novembru je Telekom Srbija, akcionarsko društvo u kome država ima najviše akcija, kupio, u veoma netransparentnoj proceduri, kablovskog operatera *Kopernikus tehnologiji* (*Kopernikus Technology doo*) za oko 200 miliona evra tvrdeći da je to dobar poslovni potez jer se radi o najvećem kablovskom operateru u Srbiji sa 200.000 korisnika.¹²⁴ Ova kupovina izazvala je brojne kritike prvenstveno zbog toga što se smatralo da po Zakonu o informisanju država ne može da bude vlasnik medija ali i zbog netačnih navoda o broju korisnika ovog operatera (50.000 prema podacima RATEL ili 200.000 po Telekomu). Naime, cena je po mišljenju stručnjaka veoma

118 Više u *Izveštaj 2016*, II.8.2.

119 Vidi: www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/tanjug-ignorise-nalog-poverenika-da-obelodani-svoje-dugove/.

120 Više u *Izveštaj 2017*, III.5.5.

121 *Danas*, 22. oktobar, str. 5.

122 Vidi više na: <https://www.beograduzivo.rs/info/prodata-beogradska-televizija-studio-b/>.

123 Vidi: <http://rs.n1info.com/Vesti/a404867/Popust-medijima-ciji-je-program-od-interesa-za-grad-Beograd.html>.

124 Vidi na: <https://www.istinomer.rs/clanak/2500/Kako-je-Telekom-kupio-Kopernikus-Izmuzi-dok-ima>.

visoka što dovodi u sumnju da se radi o koruptivnom ugovoru kao i da vlast preko njoj bliske firme čiji je vlasnik brat poverenika Srpske napredne stranke u Nišu Zvezdana Milovanovića izvlači državni novac i istovremeno proširuje svoju kontrolu i na kablovske operatore.¹²⁵

Početkom decembra Kopernikus tehnološki kupio je dve TV sa nacionalnim pokrivanjem – Prvu i O2, šest njihovih kablovskih kanala i tri sajta za 180 miliona evra, odnosno 15 miliona manje od cene koja je plaćena Kopernikus tehnološki.¹²⁶ Prodaja dve televizije sa nacionalnom frekvencijom je zabrinjavajuća zbog jačanja uticaja vladajuće SNS i ne pokazuje volju Vlade da poštuje slobodu medija. Ovu ocenu *Freedom House* potvrdio je i predsednik Vučić koji je na *TV Pink* objasnio da su ove finansijske transakcije obavljene sa ciljem da se spreči „medijski monopol Dragana Đilasa i Dragana Šolaka“.¹²⁷ Tako su krajem 2018. vlasti praktično kontrolisale sve 4 privatne TV sa nacionalnim pokrivanjem, ali i TV javne servise u Beogradu i Novom Sadu. To znači da u Srbiji ne postoji ni jedan TV emiter sa nacionalnom frekvencijom koji je izvan kontrole vlasti.

2.7. Napadi i pretnje usmerene prema novinarima

Rad Stalne radne grupe za bezbednost novinara, koja je predviđena Akcionim planom za Poglavlje 23, je tokom pretežnog dela 2018. godine bio blokiran budući da su novinarska i medijska udruženja suspendovala svoje članstvo u Radnoj grupi zbog slučajeva napada na novinare tokom predsedničke inauguracije u 2017. godini. Pred kraj oktobra 2018. godine, udruženja su prekinula bojkot rada radne grupe, ali u javnosti još uvek nema informacija koje ukazuju na napredak u njenom radu.

Prema podacima koje je objavio NUNS u 2018. godini zabeležena su 102 slučaja pritisa, napada i pretnji na novinare i druge medijske radnike, dok ih je u 2017. godini bilo 84. U 2018. godini novinari su fizički napadnuti sedam puta, a zabeležena su 72 slučaja pritiska i 23 verbalne pretnje.

Drastičan slučaj se dogodio u decembru kada je zapaljena kuća novinara portala *Žig info* iz Grocke, Milana Jovanovića. Jovanović je pisao o zloupotrebama predsednika opštine Grocka koji je iz SNS, a početkom oktobra je pretučen jedan od urednika *Žig info*, Željko Matorčević.¹²⁸ Komitet za zaštitu novinara pozvao je srpske vlasti da preduzmu brzu i delotvornu istragu i da utvrde motive ovog napa-

125 Vidi više na: <https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=297>. Vidi i *Vreme*, 15. novembar, str. 28 i *BETA*, 6. novembar.

126 Vidi izveštaj *Balkan Insight*. Dostupno na: <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-ruling-party-linked-company-buys-two-tv-stations-12-04-2018>.

127 *Danas*, 7. decembar, str. 5. Vidi više na: <https://www.danas.rs/drustvo/vucic-brani-trgovinu-s-medijima-i-napada-danas/>.

128 Više o ovome na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/29654458.html> i <https://www.nedeljnik.rs/nedeljnik/portalanews/milan-vlajcic-zapaljena-kuca-novinara-iz-vcina-je-slika-ljudskih-prava-u-srbiji/>.

da.¹²⁹ Šef Misije OEBS u Beogradu Andrea Oricio (*Andrea Orizio*) takođe je izrazio zabrinutost i dodao da novinari u Srbiji plaćaju visoku cenu i podsetio da još uvek nisu istražena ubistva novinara iz devedesetih.¹³⁰ Ministar policije je 23. decembra, na vanrednoj konferenciji za novinare, obavestio javnost da su uhapšene tri osobe koje se sumnjiče za paljevinu, i jedna koja se smatra nalogodavcem.¹³¹

Verbalni napadi na novinare su sve češći u javnim nastupima političara na vlasti i sve su prisutnije optužbe o izdaji, stranom plaćeništvu a svaki kritički osvrt na rad državnih organa tumači se kao rad u korist opozicije. Jedan takav primer je izjava Marka Perezanovića iz BIA da su neki ljudi koji rade u medijima, nevladinim organizacijama i u opoziciji velika opasnost za bezbednost zemlje.¹³² Državni sekretar Ministarstva informisanja, Aleksandar Gajović je, odgovarajući na kritike o slaboj zaštiti novinara, izjavio da to ministarstvo nije nadležno za napade na novinare, da oni nisu jedini koje napadaju, da oni sami treba da se zaštite.¹³³

Pojedini provladini mediji, pored toga što se često na naslovnim stranama objavljuju lažne vesti¹³⁴ istovremeno krše profesionalne kodekse, moralne norme i pravila pristojnog vaspitanja i korektne javne komunikacije. Tako je, na primer, nedeljnik *Ilustrovana politika* na naslovnoj strani objavio fotografiju psa koji reži uz naslov „Psi su pušteni“ sa naslovnica nekoliko medija u pozadini. U tom broju je objavljen tekst novinara Đorđa Martića¹³⁵ u kome se, na 6 stranica, profesionalno i moralno diskvalifikuju kritički mediji, optužuju za izdaju i strano plaćeništvo.¹³⁶ Savetnica predsednika Vučića je posle velikog broja negativnih reakcija u javnosti podnela ostavku na članstvo u nadzornom odboru Politike navodeći da je razlog to

129 Saopštenje dostupno na: <https://cpj.org/2018/12/serbian-investigative-journalist-targeted-with-ars.php>.

130 Izjava dostupna na: <http://www.autonomija.info/andrea-oricio-paljenje-kuce-novinara-jovanovica-je-znak-za-uzbunu.html>.

131 Vidi na: <http://mondo.rs/a1154648/Info/Crna-Hronika/Slucaj-napada-na-kucu-novinara-Jovanovica.html>.

132 Vidi: <http://rs.n1info.com/Vesti/a426348/Dragan-Popovic-i-Vesna-Malisic-o-BIA-i-spoljnom-faktoru.html>.

133 Povodom kampanja koje se vode protiv pojedinih novinara i pretnji koje im se upućuju Gajović je izjavio da se „namerno potenciraju napadi na novinare koji nisu provladini“ i da ga interesuje „verzija druge strane, odnosno ko, šta i da li uopšte neko stoji iza napada“. Vidi na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/29027929.html>.

134 Profesor Fakulteta političkih nauka, Rade Veljanosvski naveo je podatke iz istraživanja po kome je tabloid *Informer* na 302 naslovne strane objavio 362 lažne vesti a tabloid *Alo* na 358 naslovnica 237 takvih vesti, *Beta*, 4. novembar.

135 Đorđe Martić je autor teksta iz 1999. godine za vreme NATO bombardovanja Srbije o Slavku Ćuruviji u kome je naveo da je on strani plaćenik. Ćuruvija je ubijen nekoliko dana posle objavljivanja ovog teksta. Vladina Komisija za istraživanje ubistava novinara je ukazala i na još jedan tekst koji je ovaj novinar objavio u kome je za smrt Ćuruvije optužio Zorana Đinđića i opozicione lidere u vreme vladavine Slobodana Miloševića. Početkom 2018. godine taj isti novinar napisao je još jedan tekst o Draganu Bujoševiću navodeći da je on saradnik NATO i SAD. Vidi više na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/10705/>.

136 Vidi ceo tekst u: *Ilustrovana politika*, 30. oktobar.

što ne želi da daje podršku takvoj uređivačkoj politici ali takođe i zbog toga što će na taj način sprečiti napade na predsednika Srbije.¹³⁷ Odgovor državnog sekretara na novinarska pitanja o tekstu i naslovnoj strani časopisa koji je u državnom vlasništvu bio je da ministarstvo nema običaj da komentariše bilo čiji autorski tekst.¹³⁸

Međutim, kada je dnevnik *Danas* objavio karikaturu Predraga Koraksića na kojoj Hitler i Gebels ljuljaju kao bebe dva poslanika vladajućeg SNS koji su opoziciju i kritičke medije optužili za fašizam, Ministarstvo za informisanje je karikaturu ocenilo kao neprimerenu i ispod granice dobrog ukusa i to u trenutku kada predsednik i vlada daju „veliki doprinos medijskim reformama koje su u toku“.¹³⁹ Članovi SNS su u liku Hitlera, ali samo oni, prepoznali Vučića i to proglasili za napad na srpski narod. Posle svega ovoga nije čudno što je izložba karikatura Predraga Koraksića i Dušana Petričića, takođe svetski poznatog karikaturiste, priređena u biblioteci u Lazarevcu, uklonjena posle 24 časa.¹⁴⁰

Protiv kritički nastrojenih medija koriste se i druga sredstva. Primer privatnog portala *Južne vesti* iz Niša, kritički raspoloženog prema vlastima, pokazuje „kreativnu“ upotrebu poreske inspekcije. Ovaj sajt je od početka 2018. bio predmet konstantne pažnje poreske uprave. Poreznici su iz *Južnih vesti* odneli sve ugovore sa EU, OEBS, SE i UN, pokazivali ih roditeljima zaposlenih i poslovnim partnerima kao dokaz da su u pitanju strani špijuni.¹⁴¹ Iako ni posle intenzivne šestomesečne poreske kontrole inspektorke poreske uprave nisu našle ni jedan poreski prekršaj utvrdile su da *Južne vesti* navodno duguju milionski iznos i pokrenule prinudnu naplatu zbog toga što glavni i odgovorni urednik nije u stalnom radnom odnosu, pozivajući se na Uredbu Vlade Srbije koja reguliše spisak obaveza glavnog urednika državnog medija i važi samo za javni sektor iako su *Južne vesti* privatni medij.¹⁴²

Država, međutim, nije tako ažurna kada mediji traže naplatu svojih potraživanja. Tako *TV Kanal 9* iz Novog Sada ima 20 miliona dinara sudski potvrđenih dugovanja koje ne može da naplati a toj TV je u maju ugašen signal zbog duga od 2,5 mliona dinara a poreska uprava joj je skidala novac sa računa. Vlasnica je započela štrajk glađu koji je prekinula kada je najavljeno da će se raditi na postizanju rešenja.¹⁴³

137 Vidi na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-mediji-linc/29575412.html>.

138 Vidi na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-mediji-linc/29575412.html>.

139 Vidi više na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/415350/Vucic-Neka-ljudi-vide-jesam-li-ja-Hitler-ili-neko-drugi>.

140 Vidi: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/201461/Karikature-Petricica-i-Koraksa-uklonjene-iz-biblioteke-u-Lazarevcu.html>.

141 Vidi više na: <http://asmedi.org/blog/2018/08/23/tortura-nad-juznim-vestima/>.

142 Radi se o Katalogu radnih mesta u javnim službama i drugim organizacijama u javnom sektoru. Vidi više na: <https://www.juznevesti.com/Ekonomija/Propisima-za-javni-sektor-Poreska-uprava-gasi-Juzne-vesti.sr.html> i <http://www.nuns.rs/info/news/37648/propisima-za-javni-sektor-poreska-uprava-gasi-juzne-vesti.html>.

143 Više na: <http://www.uns.org.rs/desk/UNS-news/61187/kraj-jos-jedne-regionalne-televizije-ugasen-signal-novosadskoj-tv-k9.html>.

Opozicioni lideri su na nekim konferencijama za novinare odbijali da odgovaraju na provokativna pitanja vlasnika provladinog tabloida *Informer* i novinara provladine *TV Pink* i kao razlog za ovakvu odluku naveli neprofesionalno ponašanje ovih medija, čiji se broj kršenja profesionalnog kodeksa iz dana u dan povećava i što je još važnije što imaju nameru da od konferencija za štampu opozicije naprave mesto gde će širiti neistine ili govor mržnje.¹⁴⁴

U 2018. nisu završena suđenja i otkriveni počinioci ubistava novinara. Suđenje ubicama Čuruvije odvija se sporo, retko se zakazuju ročišta i često odlažu. Predsednik Komisije za istraživanje ubistva novinara, Veran Matić, je izjavio da sudsko veće, pojedinim svojim odlukama, pokazuje jasnu nameru da oslobodi optužene, a Društvo sudija je ocenilo da on protivpravno utiče na sud i krši pretpostavku nevinosti.¹⁴⁵

Postupak za ubistvo novinarke Dade Vujasinović, koje se dogodilo daleke 1994. godine, još uvek je u predistražnoj fazi kao i slučaj napada na stan novinara Dejana Anastasijevića ručnom bombom koji se odigrao pre 11 godina. Nema pomačka ni u otkrivanju ubistva novinara Milana Pantića iz Jagodine.¹⁴⁶

2.7.1. Tužbe i suđenja novinarima

Kada je reč o suđenjima novinarima i medijima najveću pažnju u 2018. godini izazvala je presuda Apelacionog suda u Beogradu kojom je sociološkinji Vesni Pešić i urednicama portala *Peščanik*, Svetlani Lukić i Svetlani Vuković naloženo da isplate 150.000 dinara ministru unutrašnjih poslova Nebojši Stefanoviću zbog povrede časti i ugleda. Presuda se odnosi na tekst objavljen maja 2016. godine na sajtu *Peščanika* pod naslovom „Dosoljavanje“ u kome se govori o slučaju nelegalnog rušenja u Hercegovačkoj u Beogradu 2016.¹⁴⁷ Sud je u presudi naveo da delovi teksta ne doprinose javnoj raspravi, nisu usmereni na rešenje problema već na vredanje dostojanstva, ugleda i časti.¹⁴⁸

Vrhovni kasacioni sud je ukinuo oslobađajuću presudu nedeljniku *NIN* po tužbi ministra Stefanovića koja se takođe odnosila na događaje u Hercegovačkoj ulici. Sud je konstatovao da Apelacioni sud u Beogradu u presudi nije zaštitio pravo ministra Stefanovića već samo pravo na slobodu izražavanja i da sud mora da nađe balans između ova dva prava.¹⁴⁹

144 Vidi na: <http://rs.n1info.com/English/NEWS/a429134/Serbian-opposition-leader-Pink-Informer-factories-of-lies.html>. Više u: *Vreme*, 1. novembar, str. 6.

145 Više na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3341966/visi-sud-u-beogradu-optuzuje-matica-za-pritisak-na-sudije.html>.

146 Više u *Izveštaj 2016*, II.8.9.

147 Više u *Izveštaj 2016*, I.5.2.9.

148 Vidi više na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a436096/Sud-potvrdio-Pesic-i-Pescanik-povredili-cast-Stefanovica.html>.

149 Vidi detaljnije na: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/12505/>.

Većina tužbi protiv medija i novinara tiče se povreda ugleda i časti uz zahtev za materijalno obeštećenje ali i zbog objavljivanja neistina. Tabloid *Informer*, koji često krši profesionalni kodeks, osuđen je da plati kaznu od 100.000 RSD za povredu ugleda i časti jednog od lidera opozicije, Dragana Đilasa,¹⁵⁰ a isti iznos, takođe zbog povrede časti i ugleda Slobodanu Georgijevu, uredniku BIRN.¹⁵¹ Protiv istog tabloida Viši sud je doneo presudu po kojoj se *Informer* i njegov urednik obavezuju da plate 150.000 RSD uredniku KRIK, Stevanu Dojčinoviću.¹⁵²

Zanimljivo je spomenuti i slučaj Slobodana Arežine direktora programa *RT Vojvodine*, koji je u maju 2016. nezakonito smenjen.¹⁵³ Naime, početkom januara *RT Vojvodina* je postupila po presudi Apelacionog suda u Novom Sadu iz decembra 2017. i donela rešenje kojim je Arežina vraćen na mesto programskog direktora, ali nije razrešila dužnosti Sonju Kokotović Zečević koja je u maju 2017. postavljena na mesto programskog direktora. Tako su jedno vreme, suprotno normativnim aktima *RT Vojvodina*, postojala dva programska direktora.¹⁵⁴ Početkom decembra 2018, Apelacioni sud je doneo pravosnažnu odluku kojom je potvrdio odluku osnovnog suda u Novom Sadu iz januara i naložio njegovo vraćanje na posao. Arežina je krajem decembra podneo ostavku na mesto direktora.¹⁵⁵

2.8. Neprofesionalno ponašanje novinara i medija

Broj ozbiljnih prekršaja profesionalnog kodeksa i etičkih normi je konstantno u porastu pa je tako bilo i u 2018. Tabloidni mediji, po pravilu oni koji podržavaju i poštuju vlast, ne poštuju pre svega istinu. Oni objavljuju spekulacije, neproverene informacije i klevete, ne poštuju privatnost, pretpostavku nevinosti i prava ličnosti, objavljuju podatke iz policijskih i zdravstvenih kartoteka, prete, koriste obilno anonimne izvore. Tako je, po jednom istraživanju, više od trećine medijskih objava u Srbiji o EU, SAD i Rusiji bez navedenog izvora, pristrasno i neobjektivno.¹⁵⁶

150 Vidi: <https://www.danas.rs/drustvo/sud-doneo-presudu-da-informer-treba-da-plati-djilas-100-000/>.

151 Vidi: <http://rs.n1info.com/Vesti/a379590/Vucicevic-mora-Slobodanu-Georgijevu-da-plati-100.000-dinara.html>.

152 Vidi: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/189450/Informer-mora-da-plati-150000-dinara-uredniku-KRIK-a.html>.

153 Više u *Izveštaj 2017*, III.5.6.

154 Vidi više na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a441219/Apelacioni-sud-potvrdio-presudu-RTV-da-vrati-Arezinu-na-mesto-direktora.html>.

155 Vidi: *Radio 021*. Dostupno na: <https://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/204334/Arezina-podneo-ostavku-na-mesto-direktora-programa-RTV-a.html>.

156 Vidi izveštaj CRTE. Dostupan na: <http://crt.rs/trecina-medijskih-objava-u-srbiji-o-eu-sad-i-rusiji-bez-navedenog-izvora/>.

Savet za štampu beleži na hiljade tekstova u kojima je prekršen novinarski kodeks a u pitanju su najčešće tabloidi i većina najpopularnijih portala u Srbiji, izjavila je generalna sekretarka Saveta Gordana Novaković. Iako je teško precizno utvrditi broj prekršaja, postoje procene koje govore da se ti prekršaji kreću i do 20 ili 25 dnevno.¹⁵⁷

Zbog političke pristrasnosti u februaru su održani protesti pred Radio televizijom Srbije. Javni servis je objavljivao zamrznuti snimak u živom prenosu iz Pariza tokom proslave stogodišnjice završetka Prvog svetskog rata da bi ublažio loš utisak zbog mesta na koje je bio smešten predsednik Vučić.¹⁵⁸

3. Nezavisna tela – nezavisna ili ne?¹⁵⁹

Rad nezavisnih državnih institucija u 2018. godini različito se ocenjuje u javnosti u zavisnosti od toga da li su svojim aktivnostima doprinela unapređivanju ljudskih prava, koliko su aktivno učestvovala na njihovoj zaštiti i u kolikoj meri su u javnosti prepoznata kao tela koja mogu da utiču na državne organe kako bi se ostvarilo puno uživanje prava svih građana. Utisak, koji postoji već nekoliko godina, da vlast ne želi da ojača nezavisne institucije, da kontrolnu ulogu ovih tela ne razume na pravi način i da ne želi da, u saradnji s civilnim društvom, na čelo ovih institucija imenuje pojedince koji su se dokazali svojim radom i angažovanjem u oblastima zaštite ljudskih prava, preovladava i u 2018. godini. Jedan od primera za ovu konstataciju je i način izbora Zaštitnika građana avgusta 2017. godine kada nije uvaženo mišljenje više od 90 organizacija civilnog društva koji su predlagali kandidata sa dugogodišnjim iskustvom u radu kancelarije Zaštitnika.¹⁶⁰

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

157 Vidi saopštenje NSNV na: <http://www.ndnv.org/2018/06/22/savet-za-stampu-novinarski-kodeks-najcesce-krse-tabloidi-i-portali/>.

158 Više o ovom prenosu vidi na: <https://www.balkanicaucaso.org/eng/Areas/Serbia/Serbia-Hitler-caricature-artist-and-media-freedom-191270>.

159 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.

160 O izboru Zaštitnika građana vidi više u *Izveštaj 2017*, III.4.1.

3.1. 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 značaja¹⁶¹ i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.¹⁶² Funkciju Poverenika obavlja Rodoljub Šabić od 2004. na kojoj je reiza-bran 2011. godine, na period od 7 godina, a mandat mu ističe u 2018. godini.

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

Aktivnosti Poverenika Rodoljuba Šabića su, kao i prethodnih godina, često shvaćene na pogrešan način. U prilog tome, pored podnetih tužbi, govore i napadi u medijima i česti pokušaji diskreditovanja njegovog savesnog rada. Međutim, institucija Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je, uprkos brojnim izazovima, zadržala i u 2018. godini atribut nezavisnosti. Svoje, zakonom propisane, aktivnosti Poverenik je obavljao revnosno i u interesu prava građana, što dokazuje i njihovo poverenje u ovu instituciju. Međutim, broj predmeta koje služba Poverenika prima je i dalje veliki, što je zabrinjavajući podatak. Naime, prema statistici ove kancelarije, do kraja oktobra 2018. godine obrađeno je 70.639 predmeta, dok je 3.539 još uvek u proceduri. U svom radu Poverenik je, kao i ranijih godina, često nailazio na nerazumevanje organa uprave, a vladajuća većina je često njegove aktivnosti shvatala i u javnosti prikazivala na pogrešan način, iznoseći neosnovane kritike na račun njegovog „političarenja“.¹⁶³

U svom Godišnjem izveštaju za 2017. godinu,¹⁶⁴ Poverenik je konstatovao da je 2017. bila najteža u proteklih 13 godina rada same institucije, ali bi se moglo reći

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

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

163 Vidi intervju Poverenika. Blic, 2. maj. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/intervju-rodoljub-sabic-zadovoljan-sam-poslom-koji-sam-uradio-kao-poverenik/zf0lvh3>.

164 Izveštaj Poverenika za 2017. godinu dostupan na: <https://www.poverenik.rs/>.

da je u toku 2018. Poverenik bio izložen još većim pritiscima. Izveštaj Poverenika četvrtu godinu za redom nije razmatran u plenumu Narodne skupštine, ni drugi put od strane Odbora za kulturu i informisanje Skupštine Srbije. Osim što najviši organ narodnog predstavnništva na taj način krši pravila na koja je zakonom obavezan, on iskazuje kontinuirano nerazumevanje svrhe institucije Poverenika.

Već početkom 2018. godine, Poverenik se suočio sa diskriminatornim postupanjem kada je Ministarstvo finansija uskratilo saglasnost na Predlog kadrovskog plana Poverenika, jedinom iz kruga nezavisnih državnih organa.¹⁶⁵ Ministarstvo je dalo saglasnost i Zaštitniku građana na predloženi kadrovski plan za 2018. godinu za pun broj izvršilaca po sistematizaciji, bez obzira što tom organu, kao i Povereniku, i pored brojnih upozorenja, nisu u budžetu određena dovoljna sredstva za plate, čak ni za postojeći broj zaposlenih.¹⁶⁶

Administrativni odbor Narodne skupštine je u maju 2018. odobrio predlog o maksimalnom broju zaposlenih u kancelariji Poverenika ali istovremeno nisu određena dovoljna budžetska sredstva za plate zaposlenih.¹⁶⁷

Osim pojedinih predstavnika vladajuće većine, najčešće poslanika, na sednicama Narodne skupštine,¹⁶⁸ proračunski mediji su i tokom 2018. godine vređanjem i iznošenjem neosnovanih optužbi pokušali da diskredituju Poverenika. Tako je, recimo, u dnevnim novinama *Informer* objavljen članak u kom se iznose tvrdnje NVO Savet za monitoring, ljudska prava i borbu protiv korupcije – Transparentnost¹⁶⁹ da je Poverenik proneverio 15 miliona dinara iz državnog budžeta i da nije odgovorio na zahtev koji je podnela ova organizacija za informacijama o ovim navodima.¹⁷⁰ Ovu vest preneo je javni servis ne tražeći od Poverenika nikakav komentar iako je Poverenik odgovorio na zahtev Saveta u zakonskom roku od 15 dana.¹⁷¹ Inače, ovu nevladinu organizaciju vodi Mario Spasić koji je angažovan u Vladi kao glavni koordinator radnog tela za borbu protiv korupcije u kome se nalazi i ministar zdravlja

165 Vidi više na sajtu Poverenika: <https://goo.gl/abHvx9>.

166 Poverenik je tim povodom uputio pismo tadašnjem ministru finansija, Dušanu Vujoviću, tražeći objašnjenje zbog čega se institucija Poverenika diskriminiše uskraćivanjem sredstava čak i za plate postojećeg broja zaposlenih čime se dovodi u pitanje opstanak ove institucije i stavlja u položaj suprotan onom koji se nalaže proklamovanom politikom jačanja kapaciteta kancelarije Poverenika.

167 Naime, sistematizacijom je predviđeno da kancelarija Poverenika ima 94 zaposlena, a da odobrena sredstva ne omogućavaju ni isplatu zarada za postojećih 77 zaposlenih. Više u: „Šabić brine: Neću imati za plate, možda bude i otkaza“, *B92*, 23. maj. Dostupno na: <https://goo.gl/2zZWFN>.

168 Vidi sajt Poverenika: <https://goo.gl/QMb1ox> i *Cenzolovka*, dostupno na: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/martinovic-lagao-da-je-sabic-nenamenski-trosio-novac/>.

169 O ovoj organizaciji vidi više u: <https://www.danas.rs/drustvo/vladin-sluzbenik-preko-svoje-nvo-napada-poverenika/>.

170 „Sumnjivo! Savet za monitoring tvrdi: Poverenik za informacije Šabić proneverio čak 15.000.000. iz budžeta?!“, *Informer* 3. jul. Dostupno na: <http://informer.rs/vesti/politika/387915/sumnjivo-savet-monitoring-tvrdi-poverenik-informacije-sabic-proneverio-cak-15-000-000-budzeta>.

171 Vidi saopštenje Poverenika na: <https://goo.gl/afa8SL>.

Zlatibor Lončar.¹⁷² Uvredljivi tekstovi na račun Poverenika uz ozbiljne optužbe bili su često objavljivani u medijima bliskim vlastima tokom 2018. godine.¹⁷³

Teškoće na koje je Poverenik nailazio u obavljanju svojih zakonskih ovlašćenja odnose se na oblast slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, kao na funkciju koju obavlja u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Ova konstatacija može se ilustrovati time što je tek u junu 2018. godine, sa priličnim za-kašnjenjem, Povereniku uručen bezbednosni sertifikat za pristup i korišćenje tajnih podataka najvišeg stepena „državna tajna“ treći put od stupanja na snagu Zakona o tajnosti podataka,¹⁷⁴ čime je Poverenik faktički bio lišen jedne od formalnih pretpostavki nužnih za obavljanje jedne od svojih funkcija.

Javnost je bila uskraćena za saznanje o razlozima za prolongiranje Bezbednosno-informativne agencije da izvrši postupak bezbednosne provere, inače najrigoroznije od onih koje Zakon predviđa, nakon što je Povereniku prethodni sertifikat istekao. Stručna javnost je ovakvo postupanje BIA ocenila kao neopravdano ali su istovremeno pojedini prorežimski tabloidi vodili izrazito negativnu kampanju protiv Poverenika, iznoseći niz neistina i tvrdeći da mu je bezbednosni sertifikat uskraćen iz zakonom predviđenih razloga.¹⁷⁵

U maju je u Narodnoj biblioteci Srbije postavljena multimedijalna izložba¹⁷⁶ povodom 14 godina od osnivanja institucije Poverenika i obeležavanja 10 godina od prvog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u Srbiji. Tom prilikom su se o radu Poverenika i njegovog tima pohvalno izrazili ambasador Misije OEBS u Srbiji, Andrea Oricio i šef delegacije EU u Srbiji, Sem Fabrici.

Nažalost, stiče se utisak da vlast u Srbiji ne deli ovo mišljenje već da je dosta učinila da se obesmisli njegov rad. Povereniku, Rodoljubu Šabiću, ističe drugi mandat 22. decembra 2018. godine i on ne može biti ponovo biran na ovu funkciju.

Proces izbora novog Poverenika nije pokrenut do kraja 2018. godine. Organizacije civilnog društva pokrenule su inicijativu pred Odborom za kulturu i informisanje da se obezbedi kompetitivni proces izbora uz mogućnost učešća i praćenja zainteresovane javnosti. Inicijativa sadrži i predlog na koji način da se provere kandidati, traži se da imaju integritet koji je neophodan za obavljanje kontrole i nadzora rada drugih državnih organa, da nisu povezani sa političkim strankama, da nisu kršili zakone, da pokažu poznavanje profesionalnih standarda i da imaju relevantno

172 Vidi više na: <https://vesti.istinomer.rs/vesti/2018/07/05/sabic-jos-jedan-jeftin-pokusaj-dezinformisanja-javnosti/>.

173 Vidi npr. „Šabić brani Šiptare. Pale sve maske – Poverenik otkrio za koga radi“, 18. avgust. Dostupno na: <http://informer.rs/vesti/politika/393789/sabic-brani-siptare-pale-sve-maske-poverenik-otkrio-koga-radi>.

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

175 Vidi u: „Povereniku uručen bezbednosni sertifikat najvišeg stepena – ‘Državna tajna‘“, 18. jun. <https://goo.gl/qUrPpj>.

176 „Izložba povodom 14 godina od osnivanja insititucije poverenika za informacije“, RTS, 28. maj. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3152725/izlozba-povodom-14-godina-od-osnivanja-insititucije-poverenika-za-informacije.html>.

stručno znanje i iskustvo u oblasti zaštite podataka o ličnosti i pristupa informacijama od javnog značaja,¹⁷⁷ Međutim Odbor za kulturu i informisanje je na sednici održanoj 26. novembra odbio da razmatra inicijativu za hitno pokretanje transparentnog procesa izbora novog Poverenika, koju je potpisalo 70 organizacija civilnog društva, medija, predstavnika poslovne, stručne i naučne zajednice. Za predlog je glasalo 5 članova Odbora, a preostalih 8 se nije izjasnilo.

Ostaje bojazan da će s odlaskom Rodoljuba Šabića sa funkcije Poverenika ovaj nezavisni državni organ biti politizovan, što se dogodilo i sa nekim drugim nezavisnim institucijama.

3.1.1. Povrede prava na zaštitu podataka o ličnosti

Novi Zakon o zaštiti podataka usvojen je novembra 2018. godine.¹⁷⁸ S obzirom da je prethodni Zakon o zaštiti podataka o ličnosti¹⁷⁹ bio na snazi praktično tokom cele 2018. godine, neophodno je osvrnuti se i na efekte njegove primene. Ovim zakonom bili su uređeni 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.

Iako je ovaj zakon usvojen pre 10 godina u oblasti zaštite podataka o ličnosti nije mnogo urađeno. Kontrolom i zaštitom prava na zaštitu podataka o ličnosti uglavnom se bavi Poverenik. Odnos vlasti prema pravu na zaštitu ličnih podataka ogleda se i u činjenici da Vlada ni posle osam godina nije donela Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, koja je 2010. godine usvojena na inicijativu Poverenika. U godišnjem izveštaju za 2017. godinu¹⁸⁰ Poverenik konstatuje da je situacija u ovoj oblasti alarmantna. Kao osnovna prepreka za obezbeđivanje adekvatne zaštite podataka o ličnosti navedena je neuređenost pravnog okvira na adekvatan način. Ukazao je i na potrebu da se izradi nova strategija i prateći akcioni plan kako bi se sistemski uredila ova oblast.

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

U cilju boljeg uređenja ove oblasti u praksi Poverenik je ukazivao rukovodima podataka kako podatke treba koristiti a da se time ne povrede prava građana na zaštitu ličnih podataka, a sve u cilju jačanju saradnje sa drugim državnim institucijama.

177 Vidi na: <https://goo.gl/K5SbnE>.

178 O postupku pripreme novog zakona i rešenjima koja su usvojena više u odeljku II.5.

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

180 Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2017. godinu. Izveštaj dostupan na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2017/2017CirGodisnjiIzvestaj.pdf>.

U januaru 2018. godine sastao se sa predsednikom Upravnog odbora i direktorkom Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO) u vezi namere Fonda da pristupi izdavanju kartica za penzionere koje bi služile kao dokument za dokazivanje statusa penzionera.¹⁸¹ Poverenik je inicijativu ocenio kao korisnu zbog toga što će identifikaciona kartica u sebi sadržati minimalan broj ličnih podataka potrebnih i dovoljnih za dokazivanje statusa penzionera.¹⁸² Na ovaj način bi se otklonila bilo kakva potreba za izdavanjem posebnih oblika personalizovanih dokumenata od strane lokalnih samouprava, koje u praksi dovode do nezakonite obrade podataka, u kojoj se podaci nepotrebno izlažu riziku zloupotreba, pribavljaju se podaci iz neverodostojnih izvora, izaziva osećaj diskriminacije jer se izdaju samo za pojedine lokalne sredine i slično, kao što je bio slučaj tzv. beogradskih „senior kartica“.¹⁸³

U vezi sa slučajem „senior kartice“, Poverenik je tokom istog meseca primio izjašnjenje Gradske uprave Grada Beograda,¹⁸⁴ kojim se obaveštava da će uprava u svemu postupiti po njegovom Upozorenju povodom nezakonitosti i nepravilnosti u obradi podataka o ličnosti u okviru te akcije.¹⁸⁵

U maju 2018. godine Ministarstvo zdravlja predstavilo je aplikaciju za mobilne uređaje „Izabrani doktor“, koja omogućava građanima da zakažu pregled kod izabranog lekara, stomatologa i ginekologa. Poverenik je pozvao građane na oprez pri korišćenju aplikacije i ukazao na različite rizike. Jedan od problema je bilo nejasno vlasništvo nad aplikacijom. Naime, preduzeće koje, uz podršku Ministarstva, nudi aplikaciju, pojavljivalo se pod dva imena i sa dve različite adrese u Nišu: Sorsix International i Sorsix Internacional, od kojih prvo preduzeće postoji registrovano u APR, a drugo ne. Takođe, u „politici privatnosti“ ove aplikacije u rubrici „Uslovi korišćenja“ bilo je navedeno da ona predstavlja ugovor između korisnika i „Izabrani doktor App d.o.o.“, međutim preduzeće pod ovakvim imenom ne postoji u registru APR.¹⁸⁶ Iako je aplikacija promovisana od strane Ministarstva isključivo kao alat za zakazivanje pregleda, „Politika privatnosti“ je dozvoljavala firmi koja je zadužena za obradu podataka i njenim agentima da koriste podatke građana za svrhe direktnog marketinga i profilisanja građana, i to ime, adresu, LBO broj, IP adresu, domen servera, vrste uređaja kojim se pristupa aplikaciji, kontakte, e-mail nalog, sms poruke, kalendar, lokaciju, mrežne podatke, podatke o osiguranju, i dr.¹⁸⁷ Uslovi korišćenja i

181 Vidi više na sajtu Poverenika: <https://goo.gl/5qSGnS>.

182 To bi bili samo ime i prezime, naziv filijale i broj kartice.

183 Vidi više u: *Izveštaj 2017*, II.6.3.

184 Vidi na sajtu Poverenika: <https://goo.gl/GpgPVE>.

185 Poverenik je podsetio da su prošle godine, kada je pokrenuo postupak nadzora povodom nedozvoljene obrade podataka o ličnosti u slučaju „Senior kartice“, predstavnici Gradske uprave tvrdili da rade po zakonu i iznosili uvrede na njegov račun. Više o ovome vidi u: *Izveštaj 2017*, III.4.2.

186 „Poverenik sugerisao građanima – oprezno sa aplikacijom Izabrani doktor“, 31. maj. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/>.

187 „Poverenik zabranio niškoj firmi obradu podataka s aplikacije Izabrani lekar“, *N1*, 6. jun. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a394173/Vesti/Poverenik-zabranio-niskoj-firmi-obradu-podataka-s-aplikacije-Izabrani-lekar.html>.

politika privatnosti aplikacije uklonjeni su odmah pošto je Poverenik otvorio postupak nadzora, tako da je ostalo nepoznato pod kojim uslovima se podaci koriste.¹⁸⁸ Poverenik je doneo rešenje kojim se zabranjuje firmi Sorsix International d.o.o. iz Niša da i dalje obrađuje podatke građana dobijene putem aplikacije „Izabrani doktor“, a Višem javnom tužilaštvu je dostavio dokumentaciju o postupku nadzora i predložio da ispita osnovanost sumnji koje ukazuju na izvršenje krivičnog dela iz člana 146 KZ – neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka.¹⁸⁹

Poverenik je u 2018. pokrenuo postupak nadzora prema Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i preduzetniku koji je registrovan pod nazivom „Softverski inženjering PC COM“ iz Beograda, a zatim i prekršajne postupke protiv Centra za socijalni rad Kraljevo, Centra za socijalni rad „Sveti Sava“ Niš, Centra za socijalni rad Zrenjanin i Centra za socijalni rad „Solidarnost“ Pančevo, kao i direktora navedenih centara kao odgovornih lica i preduzetnika koji je sačinio uputstvo za upotrebu softvera za službene potrebe centara za socijalni rad. Navedeni centri za socijalni rad su naročito osetljive podatke korisnika usluga socijalne zaštite (podatke o žrtvi nasilja, nacionalnoj pripadnosti, polu, jeziku, zdravstvenom stanju i primanju socijalne pomoći) bez saglasnosti lica o čijim se podacima radi, odnosno bez valjanog pravnog osnova, stavili, u svrhu izrade uputstva, na raspolaganje preduzetniku koji ih je zajedno sa pomenutim uputstvom objavio na svojoj internet prezentaciji i time ih učinio dostupnim neograničenom broju neovlašćenih lica (korisnika interneta).¹⁹⁰

Postupak nadzora otvoren je i povodom objave fotografije lične karte dvadesetpetogodišnjeg mladića iz Beograda na društvenim mrežama, uz reči „evo je ona dežurna budala opozicije“, kao i zbog sumnje da su podaci građanina potekli direktno iz baze MUP-a Srbije. Slučaj je prijavljen, a predstavnici Ministarstva izjavili su da po prijavi postupaju pripadnici Odeljenja za kontrolu zakonitosti u radu Policijske uprave za Grad Beograd koji će nakon utvrđenog činjeničnog stanja dostaviti izveštaj nadležnom tužilaštvu. Mladić čiji su strogo poverljivi podaci „procureli“ u javnost naveo je da mu ovo nije prvi put da je meta „sajber“ napada, te da veruje da je to razlog njegovih objava na društvenim mrežama koje se tiču brojnih propusta u radu lokalnih i centralnih vlasti.¹⁹¹

Vojni sindikat Srbije zatražio je mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti povodom naredbe ministra odbrane kojom se zaposlenima u Vojsci Srbije i Ministarstvu odbrane naređivalo da potpišu izjavu saglasnosti da se izvrši privremeno oduzimanje njihovih privatnih mobilnih telefona,

188 „Poverenik dostavio višem javnom tužilaštvu informaciju povodom aplikacije Izabrani doktor“, 23. jul. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/>.

189 *Ibid.*

190 „Poverenik pokrenuo prekršajne postupke protiv više centara za socijalni rad“, 4. jun. Dostupno na: <https://goo.gl/v2EZwt>.

191 „Na Tviteru se pojavila fotografija mladića iz baze MUP-a?“, *NI*, 3. novembar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a433081/Vesti/Na-Tviteru-fotografija-mladica-iz-baze-MUP-a.html>.

odnosno da podaci iz njihovih privatnih telefona mogu biti predmet obrade. Poverenik je doneo rešenje¹⁹² kojim se Ministarstvu odbrane Republike Srbije, kao rukovaocu podataka o ličnosti, zabranjuje obrada podataka o ličnosti sadržanih u privremeno oduzetim privatnim informaciono-telekomunikacionim sredstvima na osnovu spomenute izjave, odnosno bez sudskog naloga. Ministarstvo je, u skladu sa rešenjem Poverenika, uputilo dopis svim organizacionim jedinicama Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u kojem se nalaže da se obustavi dalje potpisivanje izjave, a da se pristupi uništavanju do sada potpisanih izjava i da se to zapisnički konstatuje.¹⁹³

3.2. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ustanovljen je na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije¹⁹⁴ 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 (Poverenica), koju je Narodna skupština Republike Srbije izabrala maja 2015. godine.

Poverenica je mišljenja da su građani Srbije sve više uvereni da diskriminacija u društvu postoji, da je oni sve više prepoznaju, kao i da u prilog tome govori podatak da Poverenik prima sve veći broj pritužbi i iznela podatak da je u 2018. godini povećan broj pritužbi građana za 20 posto u odnosu na prošlu godinu.¹⁹⁵ Najviše pritužbi podnosi se zbog slučajeva diskriminacije na osnovu invaliditeta, najčešće zbog fizičkih barijera koje onemogućavaju osobama sa invaliditetom da koriste određene usluge ili objekte a iza njih slede pritužbe za diskriminaciju po osnovu

192 Rešenje broj 072-04-1742/2018-07 od 17. maja 2018. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2856-повереник-забрањено-министарству-одбране-да-без-одлуке-суда-обрађује-податке-из-приватних-инфо-телекомуникационих-средстава>.

193 „Ministarstvo odbrane postupilo po rešenju poverenika kojim se zabranjuje obrada podataka u privatnim informaciono-telekomunikacionim sredstvima bez sudskog naloga“, 30. jun. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2870-министарство-одбране-поступило-по-решењу-повереника-којим-се-забрањује-обрада-података-у-приватним-информационо-телекомуникационим-средствима-без-судског-наллага>.

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

195 „Janković: Građani sve više spremni da prijave diskriminaciju“, 15. oktobar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a427965/Vesti/Brankica-Jankovic-na-TV-N1-o-diskriminaciji.html>.

starosne dobi, pola, zdravstvenog stanja, nacionalne pripadnosti i etničkog porekla, od čega se najveći broj tradicionalno odnosi na diskriminaciju romske populacije.

Kada je reč o oblastima u kojima se diskriminacija pojavljuje u najvećem broju slučajeva, trend se nastavlja, pa prvo mesto i dalje drži oblast rada i zapošljavanja, na koju se odnosi skoro svaka treća pritužba podneta Poverenici. Sledi je oblast koja se odnosi na postupke pred organima javne vlasti, sa petinom od ukupnog broja pritužbi. Na trećem mestu su pritužbe zbog diskriminacije u pružanju javnih usluga i korišćenje objekata i javnih površina.

U toku 2018. godine Poverenica je u javnosti reagovala na povrede prava na ravnopravno postupanje i pojave diskriminacije u više ozbiljnih slučajeva i u nekoliko navrata uputila preporuke mera za ostvarivanje ravnopravnosti organima javne vlasti. Tako je u septembru uputila preporuku mera zdravstvenim ustanovama jer je u toku postupaka po pritužbama građana i građanki, Poverenica došla do saznanja da pojedine ustanove zdravstvene zaštite u Republici Srbiji, prilikom odlučivanja ko će biti pratilac deteta koje se nalazi na lečenju, donose odluke koje su zasnovane na stereotipima i predrasudama o ulogama oca i majke u životu deteta.¹⁹⁶ U postupku sprovedenom po pritužbi protiv Opšte bolnice „Dr Laza Lazarević“ u Šapcu zbog diskriminacije na osnovu pripadnosti romskoj nacionalnoj manjini, Poverenica je utvrdila da su prekršene odredbe Zakona. Podnosilac pritužbe je naveo da se mnogo puta prijavljivao bolnici na konkurse za zapošljavanje, prilagao dokumentaciju i ispunjavao uslove, ali da nije primljen u radni odnos zbog pripadnosti romskoj nacionalnoj manjini. Poverenica je obavestila javnost da šabačka bolnica nije postupila u zakonskom roku po njenoj preporuci.¹⁹⁷

U junu je preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti po osnovu invaliditeta u oblasti pružanja usluga upućena gradu Kragujevcu i Narodnoj biblioteci „Vuk Karadžić“ u ovom gradu zbog toga što je na prvom spratu Narodne biblioteke „blokirano“ zaustavljanje lifta, usled čega su prostorije biblioteke na tom spratu nepristupačne osobama sa invaliditetom.¹⁹⁸

Po istom osnovu diskriminacije, Poverenica je u istom mesecu uputila preporuku mera Ministarstvu finansija. Naime, Preduzeće za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom Goša Solko d.o.o. zatražilo je Poverenici krajem 2017. godine da se razmotri primena člana 21 Zakona o porezu na dohodak građana, imajući u vidu da navedena zakonska odredba u praktičnoj primeni dovodi do nejednakog tretmana lica koja su zaposlena u preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, u zavisnosti od toga da li su osobe

196 Detaljnije o preporukama upućenim zdravstvenim ustanovama vidi na sajtu Poverenice: <http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-zdravstvenim-ustanovama-2018-cir/>.

197 „Poverenica: Bolnica diskriminisala kandidata jer je Rom“, 23. februar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a366858/Bg-Izbori/Poverenica-Bolnica-diskriminisala-kandidata-je-je-Rom.html>.

198 Vidi više o slučaju i upućenim preporukama na sajtu Poverenice: <http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-gradu-kragujevcu-i-narodnoj-biblioteci-v-k-u-kragujevcu-za-ostvarivanje-ravnopravnosti-po-osnovu-invaliditeta-u-oblasti-pruzanja-usluga/>.

sa invaliditetom ili ne, zatim osoba sa invaliditetom koje su zaposlene u različitim preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, kao i lica sa invaliditetom koja nisu zaposlena u preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom u odnosu na lica sa invaliditetom koja su zaposlena u ovim preduzećima.¹⁹⁹

U septembru su upućene preporuke mera za ostvarivanje ravnopravnosti i opštinskim odnosno gradskim upravama zbog činjenice da je, u toku postupaka po pritužbama građana i građanki, uočeno da određene opštinske odnosno gradske uprave onemogućavaju očevima dece, u slučajevima kada je majka strana državljanka, da ostvare pravo na roditeljski dodatak, iako otac deteta ispunjava uslove propisane Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom. Poverenica je konstatovala da se na taj način porodice u kojima je majka strana državljanka neopravdano stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na druge porodice sa decom u kojima je majka domaća državljanka, a otac domaći ili strani državljanin, što je u suprotnosti s odredbama Zakona o zabrani diskriminacije.²⁰⁰

Poverenica je takođe uputila preporuke mera internet portalima upisanim u Registar medija koje vodi Agencija za privredne registre. Uočeno je da određeni internet portali, kroz različite kanale komunikacije onlajn medija i onlajn izdanja, na svojim profilima na društvenim mrežama objavljuju sadržaje i komentare korisnika koji, po svojoj prirodi, mogu da podstiču mržnju ili nasilje protiv lica ili grupa lica zbog njihovog ličnog svojstva ili da izazivaju strah ili neprijateljsko, ponižavajuće i uvredljivo okruženje.²⁰¹

U mišljenju koje je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti donela po pritužbi LGBT organizacija, navodi se da je ministar bez portfelja zadužen za inovacije i tehnološki razvoj Nenad Popović prekršio Zakon o zabrani diskriminacije i diskriminisao LGBT populaciju. Naime, ministar je na svom twitter nalogu, povodom vesti „Roko ima dve mame, Ana dvojicu tata: Prva gej slikovnica osvaja region, u planu na srpskom“, napisao: „U trenutku kada se kao država borimo na sve načine da podržimo rađanje, iz Hrvatske nam uvoze gej slikovnice. To pod hitno treba zaustaviti! Moramo da stanemo na put onima koji žele da nas ubede da je u redu da ROKO IMA DVE MAME, A ANA DVOJICU TATA“. Zabrinjava činjenica da ministar nije prihvatio preporuku Poverenice da se izvini LGBT populaciji. Naprotiv izjavio je da nije prekršio zakon, nikoga nije uvredio i da će odlučno ostati pri svojim uverenjima, dodajući da se preporuka Poverenice simptomatično donosi posle „četiri meseca spavanja“ i to pred održavanje Parade ponosa u Beogradu 16. septembra, na kojoj je

199 Više o slučaju i preporukama mera na sajtu Poverenice: <http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-za-ostvarivanje-ravnopravnosti-ministarstvu-finansija/>.

200 Preporuka mera opštinskim/gradskim upravama dostupna na sajtu Poverenice na sledećem linku: <http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-opstinskim-gradskim-upravama/>.

201 Vidi više o preporukama mera za internet portale na sajtu Poverenice: <http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-za-ostvarivanje-ravnopravnosti-za-internet-portale-cir/>.

jedan od glavnih zahteva legalizacija istopolnih brakova u Srbiji.²⁰² Povodom odbijanja ministra Popovića da postupi po njenoj preporuci i uputi izvinjenje pripadnicima LGBT zajednice, Poverenica je podsetila da je zakon jasan i da se jednako odnosi na sve građane Srbije, uključujući i ministra.²⁰³ Pozivajući se na ovu preporuku Poverenice, Gej lezbejski info centar (GLIC) zatražio je od premijerke Srbije Ane Brnabić da izvrši pritisak na ministra, kako bi se u zakonskom roku izvinio LGBT populaciji zbog diskriminatornog tvita.

U sličnom slučaju, po preporuci Poverenice u zakonskom roku nije postupio ni direktor Fudbalskog kluba Crvena zvezda Zvezdan Terzić. Tokom postupka po pritužbi organizacije Regionalni info centar iz Beograda, utvrđeno je da Terzić, kao direktor FK CZ ima faktički uticaj na politiku zapošljavanja, aludirajući na njegovu izjavu da u klub „ne bi doveo igrača homoseksualne orijentacije“, čime je direktno prekršio Zakon o zabrani diskriminacije.²⁰⁴

Nekoliko meseci pre izbora na funkciju dekana novosadskog Pravnog fakulteta, profesor Branislav Ristivojević je, prvostepenom presudom Višeg suda u Novom Sadu od jula 2018. godine, osuđen za govor mržnje protiv LGBT zajednice. Presuda je doneta po tužbi Poverenice za zaštitu ravnopravnosti od novembra 2017. godine koja je, prethodno postupajući po pritužbi udruženja građana Da se zna!, utvrdila da je došlo do diskriminatornog postupanja.²⁰⁵ Konkretno, Branislav Ristivojević je objavio homofobični tekst²⁰⁶ na sajtu *Nove srpske političke misli*, u kom optužuje Paradu ponosa i tzv. homoseksualni lobi za porast nasilja u porodici. Posebno otežava okolnost da je reč o diskriminaciji posebno ranjivih grupa, dakle i žena i LGBT zajednice, višestrukoj diskriminaciji i da je potencijalni diskriminator vrlo važan društveni činilac. Osuđeni je uložio žalbu, a ceo tok slučaja ocenio kao hajku na slobodu mišljenja u Srbiji, navodeći da „Poverenik za ravnopravnost hoće da učutka poslednja izvorišta slobodnomislećeg stava u Srbiji (akademska zajednicu) pokušavajući da uspostavi monopol na tržištu ideja u Srbiji.“²⁰⁷

U skladu sa Zakonom, Poverenica je tokom 2018. godine dala veliki broj mišljenja na predloge različitih zakona, nacрте izmena i dopuna, ali i inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti pojedinih zakona, inicijative za izmene standarda u postupanju organa javne uprave i slično.

202 „Popović: Neću se izviniti LGBT zajednici, ne kršim zakone“, *N1*, 26. avgust. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a414791/Vesti/Popovic-Necu-se-izviniti-LGBT-zajednici-ne-krsim-zakone.html>.

203 „Poverenica: Zakon je isti za sve, pa i za ministra Popovića“, *N1*, 27. avgust. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a415088/Vesti/Poverenica-Zakon-je-isti-za-sve-pa-i-za-ministra-Popovica.html>.

204 „Mera Poverenice protiv Terzića zbog sporne izjave“, 24. jul. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a406564/Vesti/Mera-Poverenice-protiv-Terzica-zbog-sporne-izjave.html>.

205 „Novi dekan i govor mržnje“, *Peščanik*, 4. oktobar. Vidi više na: <https://pescanik.net/novi-dekan-i-govor-mrznje/>.

206 Ceo tekst dostupan na: <http://www.nspm.rs/kuda-ide-srbija/nasilje-u-porodici-i-nasilje-nad-porodicom.html?alphabet=l>.

207 „Branislav Ristivojević: Kad radikalne feministkinje marširaju“, *Pečat*, 23. mart. Dostupno na: <http://www.pecat.co.rs/2018/03/branislav-ristivojevic-kad-radikalne-feministkinje-marsiraju/>.

Jedan od problema koji ne jenjava, a na koje je Poverenica, kao i ranijih, ukazivala i ove godine, jeste pojava nasilja u porodici i nasilje nad ženama, ali i zloupotreba informacija iz privatnog života žrtve u medijima i njenog dostojanstva. Istučući da, iako smatra da su partnersko i porodično nasilje važna društvena i politička pitanja, to ne sme da dovede do toga da se zloupotrebjavaju informacije o žrtvi, njenom privatnom životu. Dodala je i da se na taj način krši i Kodeks novinara Srbije i uputila apel medijima da prilikom izveštavanja o nasilju u porodičnim i partnerskim odnosima poštuju profesionalne i etičke standarde, a to uključuje i poštovanje privatnosti i dostojanstva žrtve, njihove dece i porodice, bez obzira da li se radi o javnoj ličnosti ili bilo kom drugom građaninu.²⁰⁸

Poverenica je u 2018. godini ukazala i na diskriminaciju žena. Na konferenciji „Žene u medijima“, navela je da je teško odgovoriti na pitanje da li je najčešća slika žene koju vidimo u medijima posledica ili uzrok diskriminacije, dodajući da je svođenje žena na objekte dominantno, slika žena pojednostavljena, da se insistira na ulozi žene kao majke i osuda ukoliko se u toj ulozi nije ostvarila. Aludirajući na izjave javnih ličnosti i državnih zvaničnika u medijima, po pitanju položaja žena, Poverenica je stala da se mnogo stvari radi bez namere, ali da to nikako ne opravdava dela i izjave koji su neadekvatni, seksistički i mizogini. Ilustracija žena u medijima se ne može promeniti preko noći, ali taj proces se može ubrzati adekvatnom osudom neadekvatnog izveštavanja kako bi se sprečavali slučajevi diskriminacije.

Raiffeisen banka je u oktobru obavestila Poverenika za zaštitu ravnopravnosti da će omogućiti obradu kredita udruženjima građana, nakon što je Poverenica na osnovu pritužbe Udruženja novinara Srbije (UNS) od maja ove godine, donela obavezujuće mišljenje po kojem je ova banka diskriminirala udruženja građana. Podsećanja radi, Poverenica je ranije navela da je Raiffeisen banka „neopravdano napravila razlikovanje“ ne odobravajući kredit ovom udruženju, i naložila joj da preduzme sve neophodne mere kako bi se omogućilo udruženjima građana da ravnopravno sa drugim pravnim i fizičkim licima koriste bankarske usluge ove banke.²⁰⁹

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je ustanovio godišnju nagradu za opštinu/grad jednakih mogućnosti za sve lokalne samouprave u Srbiji, sa ciljem promovisanja i jačanja ravnopravnosti na svim poljima i stvaranja boljih i pravednijih uslova za život svih građana i građanki u lokalnim zajednicama.²¹⁰

U cilju promovisanja ideje jednakosti, ravnopravnosti i tolerancije Poverenica svake godine na Međunarodni dan tolerancije organizuje konferenciju što je učinila i 2018. godine i u novembru, četvrtu godinu za redom, dodelila Godišnju medijsku

208 „Poverenica: Nedopustivo izveštavanje o nasilju nad Bekvalac“, *N1*, 16. april. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a380231/Vesti/Poverenica-Nedopustivo-izvestavanje-o-nasilju-nad-Bekvalac.html>.

209 „Rajfajzen banka priznala da je diskriminirala udruženja građana“, *Cenzolovka*, 25. oktobar. Vidi više na: <https://www.cenzolovka.rs/trziste/rajfajzen-banka-priznala-da-je-diskriminirala-udruzenja-gradjana/>.

210 „Ustanovljena godišnja nagrada Poverenika za opštinu ili grad jednakih mogućnosti“, 31. oktobar. Vidi više na sajtu Poverenice: <https://goo.gl/c4orhr>.

nagradu za najbolje medijske tekstove i priloge na temu borbe protiv diskriminacije i promovisanja ravnopravnosti i tolerancije.²¹¹

3.3. Agencija za borbu protiv korupcije

Agencija za borbu protiv korupcije je samostalan i nezavisan državni organ koji, u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije²¹² nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije²¹³, Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije²¹⁴ i daje preporuke i mišljenja na primenu ovog zakona i nadležna je da pokreće postupak i izriče mere zbog njegove povrede.

Srbija je u periodu od 2005. do 2014. godine na osnovu preporuka Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), posebnog mehanizma Saveta Evrope, uvela neke promene u propisima iz oblasti korupcije. Međutim, preporuke iz četvrtog kruga evaluacije GRECO²¹⁵ koje se, između ostalog, odnose i na Agenciju za borbu protiv korupcije (Agencija), Srbija nije ispunila do danas prekoračivši sve rokove. Jedna od preporuka GRECO je dalje jačanje uloge Agencije za borbu protiv korupcije u prevenciji korupcije, u rešavanju sukoba interesa javnih funkcionera, kroz obezbeđivanje odgovarajućeg nivoa nezavisnosti, dodelom odgovarajućih finansijskih i ljudskih resursa, proširivanjem nadležnosti i prava Agencije.²¹⁶

Rad Agencije nikada nije bio dovoljno vidljiv u javnosti, niti je ikada bio značajno efikasan u borbi protiv korupcije. Bez obzira na preporuke i mišljenja koje je Agencija upućivala nekim organima uprave na različitim nivoima vlasti, opšti je utisak da se one ne poštuju. Jedan od razloga za ovakvo stanje je i činjenica da se odugovlači sa donošenju novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, odnosno Zakona o sprečavanju korupcije, koji bi trebalo da bude zamena važećem zakonu, a koji bi trebao da ima cilj da se omogući da Agencija efikasnije obavlja svoju funkciju.

Drugi, ne manje važan razlog je to što su izbori za organe i direktora Agencije bili u velikoj meri politizovani. Prema Zakonu, organe Agencije čine direktor i Odbor, koji bi trebalo da broji 9 članova. Članove Odbora Agencije bira Narodna skupština, a direktora postavlja Odbor. Procedura izbora novog direktora Agencije

211 Vidi više na: <http://rs.n1info.com/a436438/Vesti/Poverenica-Diskriminacija-rec-koja-se-odmacila-u-Srbiji.html>.

212 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10, 66/11 – odluka US, 67/13 – odluka US, 112/13 i 8/15 – odluka US.

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

214 Dostupno na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Akcioni_plan_za_sprovođenje_Strategije.pdf.

215 Vidi više na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>.

216 Npr. pravo na neposredan pristup podacima drugih javnih organa, pravo na postupanje po anonimnim pritužbama i po sopstvenoj inicijativi, pravo da podnose krivične prijave, zahtevaju prekršajne postupke i pokreću inicijative za disciplinski postupak.

počela je novembra 2017. godine i završena sredinom januara 2018. izborom Dragana Sikimića, tadašnjeg zamenika direktora Nacionalne službe za zapošljavanje, kada su jednoglasno izabrani i novi predsednik Odbora Agencije Danica Marinković i zamenik predsednika Odbora Miloš Stanković. Izbor Dragana Sikimića izazvao je negodovanje u javnosti, a mediji su objavili niz informacija koje ga dovode u vezu sa Srpskom naprednom strankom (SNS) iako se u stavu 2 člana 16 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije izričito predviđa da direktor ne može biti član političke stranke. Objavljeno je takođe da je Sikimić na proteklim predsedničkim izborima bio član Radnog tela Republičke izborne komisije (RIK)²¹⁷ za opštinu Zemun, na predlog Srpske napredne stranke.²¹⁸ Ime Dragana Sikimića nalazi se i na spisku donatora predizborne kampanje SNS, potvrđena je i informacija da je izvršio uplatu od 40.000 dinara na ime te donacije kao i da je bio izabran za odbornika u Skupštini opštine Zemun na listi vladajuće stranke.²¹⁹

Agencija je na ove tvrdnje odgovorila da je novi direktor ispunio sve zakonom propisane uslove koji se traže za izbor na tu funkciju i tumačenje norme koja zabranjuje da direktor Agencije bude član političke stranke tako da u saopštenju stoji da ispunjenost ovog uslova može da se ceni samo prema situaciji koja postoji u trenutku podnošenja konkursne dokumentacije. U saopštenju Agencija navodi da eventualno prethodno članstvo u političkoj stranci nije pravno relevantna činjenica za izbor lica na mesto direktora i da bi Agencija prekoračila svoja zakonska ovlašćenja ukoliko bi razmatrala to pitanje.²²⁰

Organizacija Transparentnost Srbija navela je da je ovakvim izborom dovedena u pitanje nepristrasnost Agencije u procesu sprovođenja kontrole finansiranja političkih kampanja na predsedničkim izborima koji su bili zakazani nekoliko meseci kasnije. Zbog toga je prilikom pisanja novog zakona predložila da član Odbora i direktor Agencije ne bi smeli da budu ni kandidati političkog subjekta na izborima održanim u poslednje četiri godine, kao ni članovi izborne komisije ili biračkog odbora koji su imenovani na predlog političkog subjekta u tom periodu. To jeste logičan zahtev imajući u vidu da, po prirodi posla, Agencija direktno odlučuje o interesima političkih subjekata i javnih funkcionera, od kojih su mnogi politički. Naime, ukoliko bi se utvrdilo da je zbog angažovanja na predlog političke stranke direktor u

217 „Novi direktor Agencije bio u RIK-u na predlog SNS-a“, *NI*, 17. januar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a357501/Vesti/Vesti/Novi-direktor-Agencije-bio-u-RIK-u-na-predlog-SNS-a.html>.

218 To se vidi iz Odluke koju je Republička izborna komisija donela na 22. sednici održanoj 15. marta 2017. na kojoj je, između ostalog, obrazovano 161 radno telo RIK-a za rad na sprovođenju izbora za predsednika Republike raspisanih za 2. april 2017. godine.

219 „Sumnja na veze novog direktora Agencije i SNS-a“, *KRIK*, 18. januar. Dostupno na: <https://www.krik.rs/sumnja-na-veze-novog-direktora-agencije-i-sns-a/>.

220 „Agencija: Nismo se bavili aktivnostima Sikimića pre kandidature, bilo bi protiv zakona“, *Insajder*, 19. januar. Dostupno na: <https://goo.gl/kkr6D>. Stručna javnost je ukazala na nedostatak važećeg zakona zbog činjenice da zakon kao prepreku za izbor direktora postavlja samo članstvo u političkoj stranci, a ne i drugi oblik povezanosti sa političkim subjektima.

sukobu interesa kada odlučuje o pitanjima koja se tiču te političke stranke ili njenih funkcionera, to bi značilo da je veliki deo rada Agencije blokiran.²²¹ Biro za društvena istraživanja (BIRODI) je, zajedno sa velikim brojem stručnjaka i predstavnika civilnog sektora, zatražio od Sikimića da podnese ostavku i tako doprinese borbi protiv korupcije u Srbiji.²²²

Reakcija Agencije izostala je kada je dnevni list *Danas* došao u posed dokumenta u kom se jasno vidi da je Sikimić bio član SNS od 2010. godine, a da je kao datum kada je navodno istupio iz članstva vladajuće stranke upravo 17. januar 2018. godine, dan kada je izabran na mesto direktora Agencije. Podatak da Agencija nije eksplicitno odbacila ove tvrdnje budi sumnju da je sadašnji direktor ovog važnog antikoruptivnog tela na tu funkciju izabran na nezakonit način.²²³

Utisak da Agencija nije nezavisna pojačan je i prilikom izbora članova Odbora Agencije. Naime, Odbor za pravosuđe je na sednici Narodne skupštine 8. juna 2018. godine uputio na razmatranje dva predloga, jedan Zaštitnika građana, Zorana Pašalića, koji je predložio Janka Lazarevića, bivšeg sudiju Vrhovnog suda i drugi Poverenika za informacije od javnog značaja, Rodoljuba Šabića, koji je predlagao drugog kandidata, Vidu Petrović Škero, takođe bivšu sudiju Vrhovnog suda. Odbor je na taj način zanemario odredbu člana 9, st. 1, tač. 6 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji predviđa da Zaštitnik i Poverenik moraju imati zajedničkog kandidata za člana Odbora Agencije.²²⁴ Budući da je Zaštitnik građana povukao saglasnost na ranije predloženog zajedničkog kandidata i predložio svog kandidata jasno je da predlog nije zajednički, odnosno nije u skladu sa zakonom. Povodom ovoga je Poverenik uputio pismo predsednici parlamenta Maji Gojković, ukazujući joj na nezakonitosti u izboru novog člana Agencije za borbu protiv korupcije. Zaštitnik građana nije video ništa sporno u tome što su Skupštini upućena dva predloga, navodeći da Zakon podrazumeva da se oni konsultuju oko predloga, što su i učinili i utvrdili da svako ima svoj stav, da nisu postigli zajednički dogovor te nisu u obavezi da predlože istog kandidata što je neobično tumačenje precizne zakonske odredbe.²²⁵

Kontroverze oko položaja i političke pozadine pojedinih bivših i sadašnjih članova Agencije za borbu protiv korupcije poznate su javnosti godinama unazad.

221 „Ispitati informacije o mogućoj političkoj povezanosti direktora Agencije“, Transparentnost Srbija, 18. januar. Vidi više na: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/9690-ispitati-informacije-o-mogucjoj-politickoj-povezanosti-direktora-agencije>.

222 „BIRODI: Sikimić da podnese ostavku“, *N1*, 23. januar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a358775/Vesti/Vesti/BIRODI-Sikimic-da-podnese-ostavku.html>.

223 „Sikimić bio član SNS u vreme izbora na čelo Agencije?“, *Danas*, 9. februar. Vidi više na: <https://www.danas.rs/drustvo/sikimic-bio-clan-sns-u-vreme-izbora-na-celo-agencije/>.

224 Isti taj Odbor godinama je ignorisao predlog podnet od Poverenika Šabića i nekadašnjeg Zaštitnika građana, Saše Jankovića, koji su još 2015. godine za upražnjeno mesto u Odboru predložili Vidu Petrović Škero, bivšu predsednicu Vrhovnog suda Srbije. Vidi više u: *Izveštaj 2017*, III.4.4.2.

225 „Sukob ombudsmana Pašalića i poverenika Šabića“, *Danas*, 12. jun. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/sukob-ombudsmana-pasalica-i-poverenika-sabica/>.

Kada je u pitanju trenutni sastav Odbora, njegovom sadašnjem članu Draganu Mitroviću, inače redovnom profesoru Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Skupština Srbije je na sednici Administrativnog odbora odobrila da obavlja funkciju člana privremenog Saveta Akademije poslovnih strukovnih studija u Beogradu,²²⁶ što znači da bi Mitrović obavljao tri funkcije,²²⁷ što je suprotno Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji samo kao izuzetak predviđa obavljanje dve funkcije. Mitrović je i predsednik Upravnog odbora Instituta za filozofiju i društvenu teoriju, u kom, navodno, ne prima platu.²²⁸

U avgustu 2018. godine Odbor Agencije je raspisao konkurs za izbor zamenika direktora Agencije za borbu protiv korupcije. Predložena su tri kandidata za uži izbor, nakon čega je direktor Dragan Sikimić za svog zamenika izabrao Dejana Damjanovića.²²⁹

3.3.1. Nacrt zakona o sprečavanju korupcije

Potreba za unapređenje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije iskazana je u nacionalnim strateškim dokumentima pre nekoliko godina, ali su rokovi za izradu više puta istekli. Kašnjenje u usvajanju izmena ovog zakona dovelo je do toga da je zaustavljeno sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i da ciljevi koji se odnose na borbu protiv korupcije iz Akcionog plana za Poglavlje 23 neće biti ostvareni u zadatom roku.

Radna grupa zadužena za izradu Nacrta zakona o sprečavanju korupcije koji treba da zameni važeći Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije formirana je još pre tri godine. Prvi nacrt zakona objavljen je oktobra 2016. godine ali zakonodavni proces nije pokrenut, da bi Ministarstvo pravde 2018. godine objavilo novi Nacrt koji je, prema oceni strukovnih udruženja, mnogo lošiji od prethodnog iz 2016. godine i da, po svojoj sadržini, predstavlja korak unazad u poređenju sa prethodnom verzijom.²³⁰

226 Akademija poslovnih strukovnih studija, u čiji Savet je izabran Mitrović, formirana je u avgustu ove godine, na inicijativu ministra prosvete Mladena Šarčevića, nakon što su otkrivene mahinacije u Beogradskoj poslovnoj školi. Tada su Visoka škola strukovnih studija u Blacu i Beogradska poslovna škola spojene u Akademiju.

227 Prema Mitrovićevoj imovinskoj karti, u Agenciji za borbu protiv korupcije mesečno zarađuje 76.948 dinara. Najveću zaradu ima na Pravnom fakultetu, gde kao redovni profesor iz republičkog budžeta mesečno zarađuje 106.698 dinara, a iz sopstvenih prihoda tog fakulteta prima još dve zarade – 139.263 i 60.000 dinara. Nije jasno po kom osnovu.

228 „Član je Agencije za borbu protiv korupcije, već prima skoro 400.000 mesečno, a sad je tražio dozvolu i za ČETVRTU FUNKCIJU“, *Blic*, 19. septembar. Vidi više na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/clan-je-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-vec-prima-skoro-400000-mesecno-a-sad-je/de151g9>.

229 „Izabran zamenik direktora Agencije za borbu protiv korupcije“, *RTS*, 6. avgust. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3221935/izabran-zamenika-direktora-agencije-za-borbu-protiv-korupcije.html>.

230 Vidi više u saopštenju organizacije Transparentnost Srbija putem sledećeg linka: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/10158-nacrt-zakona-o-sprecavanju-korupcije-ne-resava-bitne-probleme>.

Organizacija Transparentnost Srbija istakla je da je tekst nešto bolji u odnosu na postojeći Zakon,²³¹ ali da nema rešenja za mnoge uočene probleme kao na primer: razdvajanje javne i političke funkcije, kumulacija funkcija, prijavljivanje imovine i poklona velikih vrednosti, proširenje nadležnosti Agencije, uslovi izbora direktora Agencije i članova Odbora.²³² Suprotno mišljenje iznela je ministarka pravde, Nela Kuburović, ocenivši da nova rešenja ojačavaju ovlašćenja Agencije i proširuju nadležnosti u odnosu na one koje ima sada.

3.3.2. Aktivnosti Agencije u 2018. godini

Agencija za borbu protiv korupcije je tokom godine u nekoliko navrata pokretala postupke i izicala mere zbog povrede Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. U avgustu je pokrenut postupak protiv gradonačelnika Beograda, Zorana Radojičića, da bi se proverilo da li je on blagovremeno podneo „vanredni izveštaj o imovini i prihodima“, odnosno da li je na vreme prijavio da poseduje nelegalnu vikendicu na Zlatiboru. Postupak je pokrenut kada je *KRIK* otkrio da je vikendica sazidana u drugoj polovini 2017. godine. Radojičić je bio dužan da ovo prijavi do kraja januara 2018. Pošto je tada imao funkcionersku funkciju jer je bio direktor Dečje klinike Tiršova. Međutim, Radojičić je tek početkom jula 2018. godine, nakon što je postao gradonačelnik Beograda, ponovo podneo izveštaj o imovini u kom je prijavio vikendicu na Zlatiboru.²³³ *KRIK* je otkrio i da je Agencija retroaktivno menjala i dodavala podatke o Radojićevoj imovini za vreme predizborne kampanje, ne dajući javnosti nikakva obrazloženja za takav potez.²³⁴

Agencija je bratu Igora Mirovića, predsednika Vlade Pokrajine Vojvodine i funkcionera vladajuće Srpske napredne stranke, u februaru 2018. izrekla meru – javnog objavljivanja odluke o povredi zakona. On je, bez saglasnosti, vršio funkciju člana Nadzornog odbora Vode Vojvodine i funkciju člana Saveta Fakulteta tehničkih nauka u Novom Sadu. Takođe, nije preneo ni upravljačka prava u firmi Delfin wash, u kojoj je suvlasnik.²³⁵

231 O konkretnim predlozima vidi više u: <http://www.politika.rs/sr/clanak/407407/Ostrije-protiv-korupcije-uskoro-novi-zakon>.

232 Jedan predlog, koji nije prihvaćen u novom Nacrtu bio je da se zakonski detaljnije uredi izbor direktora i članova Odbora Agencije, i da se kao uslov za izbor osim zabrane članstva u političkim strankama postavi i da ne može biti ni član izborne komisije ili biračkog odbora na predlog političkog subjekta. Vidi više u: „Sprečavanje korupcije – novi zakon, stari problemi“, *NI*, 31. avgust. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a416435/Vesti/Sprecavanje-korupcije-novi-zakon-stari-problemi.html>.

233 „Agencija pokrenula postupak protiv Radojičića“, *KRIK*, 6. avgust. Dostupno na: <https://www.krik.rs/agensija-pokrenula-postupak-protiv-radojicica/>.

234 „Predizborno ‘čišćenje’ imovinskog kartona prvog na listi SNS-a“, *KRIK*, 12. februar. Vidi više na: <https://www.krik.rs/predizborno-ciscenje-imovinskog-kartona-prvog-na-listi-sns/>.

235 Predsednik Pokrajinske vlade i funkcioner vladajuće Srpske napredne stranke, Ovaj postupak se pokrenuo još 2017. godine u kome je Igor Mirović, kažnjen samo merom upozorenja, iako je Agencija utvrdila da je bio u sukobu interesa kada je u avgustu 2016. godine postavio svog brata za člana Nadzornog odbora u Javnom vodoprivrednom preduzeću Vode Vojvodine. Agen-

Agencija ima zakonska ovlašćenja da daje mišljenja i preporuke na primenu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, kako bi se izbeglo da neka zakonodavna rešenja sadrže koruptivne elemente. Ovo, veoma važno ovlašćenje Agencija je ranijih godina često koristila i davala mišljenja na predloge pojedinih zakona koji su sadržali u sebi određene koruptivne rizike (tzv. Regulatorni *corruption proofing*).²³⁶ Međutim, od dolaska novog direktora na čelo Agencije, ta aktivnost naglo odumire u toku 2018. godine.²³⁷

3.4. Zaštitnik građana Republike Srbije

Prema Ustavu i Zakonu o Zaštitniku građana,²³⁸ Zaštitnik građana je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ljudska i manjinska prava građana kontrolišući rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.²³⁹

Funkciju Zaštitnika građana Republike Srbije obavlja Zoran Pašalić, na koju je izabran u julu 2017. godine na period od pet godina.²⁴⁰ Zaštitnik ima četiri zamenika specijalizovanih za oblasti zaštite prava deteta, osoba sa invaliditetom, osoba lišenih slobode, prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i zaštite ravnopravnosti polova. Zamenike Zaštitnika građana bira Narodna skupština, na predlog Zaštitnika građana. Osim sedišta u Beogradu, tri kancelarije izvan sedišta nalaze se u Bujanovcu, Preševu i Medvedi. Zaštitnik za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini koja ga i bira i razrešava.

Zaštitnik građana podnosi godišnji izveštaj o radu Narodnoj skupštini, ali slično kao i kada je reč o izveštajima ostalih nezavisnih tela oni nisu usvojeni na skupštinskom plenumu petu godinu za redom što pokazuje nezainteresovanost najvišeg predstavničkog doma za rad nezavisnih tela.²⁴¹

cija je u svom obrazloženju navela da je mogla da traži Mirovićevu smenu, odnosno da donese preporuku za njegovo razrešenje, ali da je „posebno cenila“ kao olakšavajuću okolnost činjenicu da je Predrag Mirović razrešen sa mesta člana Nadzornog odbora pre pokretanja postupka za odlučivanje o povredi Zakona o Agenciji, ali nije navela da je Mirovićev brat smenjen tek nakon što je objavljen tekst o ovom slučaju na sajtu *Peščanika*. Više o ovome u: „Olakšavajuća okolnost: Samo upozorenje za sukob interesa Igora Mirovića“, *CINS*, 9. jul. Dostupno na: <https://www.cins.rs/srpski/news/article/olakšavajuća-okolnost-samo-upozorenje-za-sukob-interesa-igora-mirovica>.

236 Vidi sajt Agencije za borbu protiv korupcije: Analize propisa na rizike od korupcije. Dostupno na sledećem linku: <http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/>.

237 Poslednje objavljeno mišljenje je iz februara 2018. godine.

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

239 Zaštitnik građana ima u svojoj nadležnosti kontrolu izvršne vlasti odn. organa uprave, te nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike Srbije, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

240 O načinu izbora vidi više u *Izveštaj 2017*, IV.3.4.1.

241 Vidi više u odeljku III.4.

Kada je reč o odnosu Narodne skupštine i nezavisnih tela ova godina je obeležena nezakonitim izborom člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije iz čega je lako zaključiti da dva nezavisna organa koja su uglavnom do izbora novog Zaštitnika 2017. godine dobro sarađivala, nisu nastavila takvu praksu u 2018. Naime, član 9 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije²⁴² propisuje da jednog člana Odbora Agencije zajednički predlažu Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o licnosti. Zaštitnik građana, Zoran Pašalić, je sredinom 2018. godine Narodnoj skupštini samostalno predložio svog kandidata tvrdeći da je sa Poverenikom, Rodoljubom Šabićem, imao konsultacije o zajedničkom kandidatu, ali da nisu uspeali da postignu dogovor. Ovo je opovrgao Poverenik i izjavio da o zajedničkom kandidatu nisu nikada razgovarali i da je Zaštitnik prekršio zakon.²⁴³

Republika Srbija ima i Pokrajinskog ombudsmana na teritoriji AP Vojvodine. Funkciju Pokrajinskog zaštitnika građana od novembra 2016. godine vrši Zoran Pavlović.²⁴⁴ 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.²⁴⁵

Akcionim planom za pregovaračko Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, predviđena je obaveza donošenja izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana.²⁴⁶ Kao nosilac pomenute aktivnosti, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave formiralo je Posebnu radnu grupu za izradu teksta Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana.²⁴⁷ Takođe, Ministarstvo je, u saradnji sa ekspertima SIGMA²⁴⁸ i TAIEX,²⁴⁹ ranije sačinilo posebne izveštaje u vezi s ovim pitanjem. Postupak *online* konsultacija u okviru procesa rada na izmenama i dopunama ovog zakona, sa ciljem prikupljanja komentara i sugestija svih zainteresovanih kao i Zaštitnika građana na tekst Polaznih osnova, trajao je od 6. decembra 2017. do 28. februara 2018. godine.²⁵⁰ Međutim, izveštaj Ministarstva o sprovedenim konsultacijama, kao i sam tekst Nacrta zakona, još uvek nisu poznati javnosti.

U Godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2017. godinu,²⁵¹ Zaštitnik je istakao potrebu za detaljnijim regulisanjem nadležnosti i položaja ove institucije,

242 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 53/10, 66/11, 67/13, 112/13 i 8/15.

243 Vidi više na: <https://www.danas.rs/drustvo/sukob-ombudsmana-pasalica-i-poverenika-sabica/>.

244 Pokrajinskog ombudsmana i njegove zamenike bira Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine na period od 6 godina, na predlog Zaštitnika građana.

245 Član 34 Zakona o Zaštitniku građana.

246 Vidi više u *Izveštaj 2017*, III.4.4.1.

247 Posebna radna grupa formirana je 3. novembra 2016. godine.

248 Vidi više na: <http://www.sigmaxweb.org/>.

249 Posebno Odeljenje u okviru Generalnog direktorata za proširenje Evropske komisije – Biro za tehničku pomoć i razmenu informacija (*Technical Assistance and Information Exchange*).

250 Vidi tekst Polaznih osnova na sajtu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom: <https://goo.gl/9DvnJd>.

251 Izveštaj dostupan na: <https://goo.gl/AnigLc>.

kroz ustavne amandmane i izmene Zakona o Zaštitniku građana. Zabrinjava predlog Zaštitnika da se njegova ovlašćenja prošire na mogućnost kontrole sudova²⁵² zbog trenutne, posebno osetljive, rasprave o položaju pravosudne vlasti u Ustavu Republike Srbije.²⁵³

Predlog Zaštitnika građana o proširenju nadležnosti ove institucije na sudsku granu vlasti, naišao je na osudu stručne javnosti. Stručnjaci su mišljenja da se rešenja za neefikasan rad sudova ne mogu tražiti u drugim granama vlasti ili spoljnim faktorima van pravosuđa.²⁵⁴ Na reakciju stručne javnosti, Zaštitnik građana je u svom saopštenju, između ostalog, odgovorio da je izrečen niz proizvoljnih i netačnih konstatacija, kao i da stručnjaci očigledno nisu upoznati sa činjenicom da se punom kontrolom sudova bave ombudsmeni Finske i Švedske, a kontrolom sudske uprave ombudsmeni mnogih država članica Evropske unije, kao i država bivše Jugoslavije.²⁵⁵

Stav Zaštitnika prema politički osetljivim slučajevima o kojima je institucija trebala da odlučuje veoma se razlikuje od stava ranijeg Zaštitnika. Ilustrativan je primer još uvek nerazjašnjen slučaj Savamala²⁵⁶ koji više od dve godine ne prestaje da izaziva negativne reakcije u domaćoj javnosti ali takođe i u međunarodnoj, budući da je ovaj slučaj pomenut i u poslednjoj rezoluciji Evropskog parlamenta novembra 2018. godine. Srpske vlasti još uvek nisu rasvetlile ovaj događaj, a Ministarstvo unutrašnjih poslova do kraja 2018. godine nije postupilo po preporukama prethodnog Zaštitnika građana, Saše Jankovića, u ovom slučaju, iako je zakonska obaveza MUP bila da dostavi izveštaj o tome zašto policija nije radila svoj posao u noći rušenja objekata u Hercegovačkoj ulici.²⁵⁷

I pored toga, u Godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2017. godinu slučaj Savamala nije pomenut. U odgovoru novinarima redakcije Insajder, Zaštitnik građana je izostanak bilo kakvih navoda o ovom slučaju pravdao činjenicom da je konkretni predmet arhivirao njegov prethodnik koji je u Izveštaju za 2016. godinu obavestio parlament, Vladu i javnost o spornom događaju, ali da nije zatražio razrešenje funkcionera i da je to verovatno bila procena onih koji su odlučivali u predmetu.²⁵⁸ Na pitanje zbog čega ne koristi mehanizme u okviru svoje nadležnosti

252 „Zoran Pašalić: Neko mora da kontroliše i sudstvo“, *Večernje novosti*, 4. oktobar. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:752948-Zoran-Pasalic-Neko-mora-da-kontrolise-i-sudstvo>.

253 Vidi odeljak III.1.

254 „Ombudsmanova ideja opasna po nezavisnost sudstva“, *Danas*, 8. oktobar. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/ombudsmanova-ideja-opasna-po-nezavisnost-sudstva/>.

255 Vidi više na sajtu Zaštitnika građana Republike Srbije: <https://goo.gl/jXNmYK>.

256 Slučaj Savamala se dogodio u izbornoj noći aprila 2016. godnie kada su lica sa fantomkama bez pravnog osnova porušili objekte u Hercegovačkoj ulici u Beogradu. O ovom slučaju vidi više u *Izveštaj 2016*, I.5.2.10.

257 Za više detalja vidi Izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu: <https://goo.gl/7BfUya>.

258 Međutim, član 20, st. 1 Zakona o Zaštitniku građana propisuje da Zaštitnik građana može da predloži razrešenje funkcionera ako iz njegovog „ponovljenog ponašanja proizilazi namera da odbije saradnju sa Zaštitnikom građana“. Iz toga proizilazi da bi sadašnji Zaštitnik građana imao

da izvrši pritisak na MUP kako bi taj organ uprave ispunio svoju obavezu postupanja po preporuci Zaštitnika, bez obzira što je rok od 60 dana odavno istekao, kao i zbog čega nisu preduzete mere da se MUP sankcioniše zbog nepostupanja po preporukama, Zaštitnik je izjavio da je reč o zakonskoj nepreciznosti i da bi ta pitanja trebalo uputiti njegovim prethodnicima. Pozvao se i na odredbu člana 26, st. 2 Zakona o Zaštitniku građana po kome se pritužba Zaštitniku građana može podneti najkasnije u roku od jedne godine od izvršene povrede prava građana, a da je taj rok istekao i da on više nije u njegovoj nadležnosti.

Prema izjavi bivšeg Zaštitnika građana, Saše Jankovića, Zaštitnik građana i dalje može po sopstvenoj inicijativi, u skladu sa članom 20, st. 1 Zakona o Zaštitniku građana, da predloži razrešenje funkcionera ako iz njegovog ponovljenog ponašanja proizlazi namera da odbije saradnju sa Zaštitnikom građana. Iz toga proizlazi da bi sadašnji Zaštitnik građana imao zakonsku mogućnost da predloži razrešenje, ukoliko bi ponovo zatražio od ministra da izvrši date preporuke, a on to ne učini.²⁵⁹

Slična je situacija i s nekim drugim pritužbama podnetim Zaštitniku. Tako, na primer, po pritužbi koju je početkom decembra 2017. godine Zaštitniku građana podneo državljanin Turske Dževdet Ajaz zbog toga što je nakon ukidanja ekstradicionog pritvora, bez ijedne odluke bio lišen slobode u Prihvatilištu za strance MUP-a a potom izručen Turskoj uprkos privremenoj meri Komiteta UN protiv mučenja.²⁶⁰ Ombudsman do kraja 2018. godine nije preduzeo nijednu radnju u cilju kontrole zakonitosti i pravilnosti rada MUP-a u ovom slučaju.²⁶¹

Predstavnici Beogradskog centra za ljudska prava su početkom septembra 2017. godine Zaštitniku građana podneli pritužbu na rad MUP-a u ime maloletnog državljanina Avganistana zbog toga što mu je rešenjem MUP bilo naloženo da napusti teritoriju Republike Srbije, iako je bila reč o maloletniku bez putnih isprava, sredstava izdržavanje i bez pratnje roditelja. U rešenju o otkazu boravka nije bilo navedeno u koju zemlju i na koji način bi ovaj maloletnik mogao legalno da ode, niti je donošenju ovog rešenja prethodilo utvrđivanje najboljeg interesa deteta i ispitivanje rizika od zlostavljanja u slučaju izvršenja rešenja o otkazu boravka. Do kraja 2018. godine Zaštitnik građana nije okončao postupanje po ovom predmetu.²⁶²

Zaštitnik građana oglosio se u javnosti povodom nekoliko tragičnih slučajeva pogibija radnika tokom 2018. godine. Posebnu medijsku pažnju privukla je pogibija dvojice radnika na gradilištu Beograd na vodi, posebno imajući u vidu da se u vezi sa tim slučajem Inspekcija rada nije oglašavala ni u danu nesreće, ni narednih dana. Zaštitnik građana je i ovom prilikom izjavio da ova nezavisna institucija nema ovla-

zakonsku mogućnost da predloži razrešenje, ukoliko bi ponovo zatražio od ministra da izvrši date preporuke, a on to ne učini.

259 „MUP ignoriše preporuke bivšeg Zaštitnika građana, novi Zaštitnik o tome ni reč u izveštaju“, *Insajder*, 6. april. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/10986/>.

260 Više o ovom slučaju videti u *Izveštaj 2017*, I.1.2

261 Predmet je zaveden u Stručnoj službi Zaštitnika građana pod br. 13–32–3911/17.

262 Predmet je zaveden u Stručnoj službi Zaštitnika građana pod br. 13–2–2806/17.

šćenja da sama vrši istragu, niti da inicira sudske postupke, ali da može da zatraži da bude obavještena o rezultatima istrage o tome kako je do tragedije došlo, kao i da je tražio hitne sastanke sa odgovornim licima zaduženim za kontrolu bezbednosti radnika na radu,²⁶³ apelujući na nadležne organe da, u skladu sa zakonom, obezbede potpunu zaštitu i bezbednost radnika na radu.

Prema članu 17 Zakona o Zaštitniku građana, Zaštitnik je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave.

Tako je Zaštitnik u postupku vršenja kontrolnih ovlašćenja utvrdio da Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje čini propuste u radu na štetu prava građana korisnika penzije, tako što neažurno vodi matičnu evidenciju i neblagovremeno vodi postupak utvrđivanja podataka za potrebe donošenja adekvatnog rešenja o konačnom iznosu penzije, a takođe neažurno vodi postupke i odlučuje o zahtevima za ostvarivanje prava na penziju. Navedeni propusti u radu Fonda dovode do razlike u utvrđenom iznosu penzija u privremenom i konačnom rešenju, zbog čega se korisnik penzije obavezuje na povraćaj više isplaćenog iznosa, što dovodi do kršenja načela zakonitosti, pravne sigurnosti, zakonitog postupanja i načela dobre uprave.²⁶⁴ Takođe, Zaštitnik je utvrdio da su u Kliničkom centru Vojvodine, meru fizičkog sputavanja i izolacije lica sa mentalnim smetnjama prema pacijentu primenili, osim zdravstvenih radnika, i službenici obezbeđenja neobučeni za primenu te mere, kao i da o primeni takvih mera nije formirana knjiga evidencije.²⁶⁵

U julu, Zaštitnik građana je utvrdio da je Kulturni centar Kruševac načinio propuste na štetu udruženja građana iz Beograda tako što je bez obrazloženja i neopravdano odbilo da stavi na raspolaganje svoje prostorije kako bi ta grupa građana organizovala tribinu o položaju LGBTI osoba, kao i da objasni razlog promene prethodno datog pozitivnog odgovora na zahtev udruženja da koristi javni prostor. Na taj način povređena su prava udruženja građana na slobodu okupljanja i izražavanja i pravo na korišćenje javnih usluga.²⁶⁶ Kulturni centar je u zakonski predviđenom roku postupio u skladu s upućenim preporukama Zaštitnika građana.²⁶⁷

Tokom godine, Sekretarijat za zdravstvo Gradske uprave Grada Beograda obavestio je Zaštitnika građana o merama koje su preduzete u cilju postupanja po preporukama iz Posebnog izveštaja Zaštitnika građana o reproduktivnom zdravlju

263 „Zaštitnik građana: Učestalost pogibija radnika ukazuje da je neko kriv“, *Insajder*, 21. septembar. Dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/12181/>.

264 Vidi utvrđenje i preporuke Zaštitnika građana: <https://goo.gl/azDP7k>.

265 Utvrđenje i preporuke Zaštitnika: <https://goo.gl/tpTPMy>.

266 Vidi utvrđenje i upućene preporuke Zaštitnika građana: <https://goo.gl/isi88g>.

267 Odgovor Kulturnog centra: <https://goo.gl/Jnf3WT>.

Romkinja sa preporukama od strane gradskih opština.²⁶⁸ Poseban izveštaj²⁶⁹ je sačinjen na osnovu podataka koje je Zaštitnik građana prikupio od Romkinja i organa vlasti tokom avgusta i septembra 2016. godine u pet gradova u Srbiji.

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. Takođe, u skladu sa ovim članom Zaštitnik građana je ovlašćen da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana.

Tako je tokom 2018. godine Zaštitnik građana razmatrao Nacrt zakona o platama državnih službenika i nameštenika koji mu je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave dostavilo na mišljenje.²⁷⁰ Zaštitnik je odredbu člana 24 Nacrta, kojom je propisan korektivni koeficijent zbog odgovornosti u ostvarivanju kontrolne funkcije²⁷¹ ocenio kao nepotpunu i neusaglašenu sa postojećim pravnim propisima i da bi odredbe Nacrta u tom pogledu trebalo dopuniti. Dodatno, Zaštitnik je mišljenja da ovaj zakon ne bi trebalo da uređuje budžetska ograničenja, kao što je učinjeno članom 4 Nacrta zakona.²⁷² Pored toga, Zaštitnik je dostavio i Mišljenje na Predlog strategije za prevenciju i kontrolu HIV-a i AIDS-a u Republici Srbiji sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije²⁷³ zatim Mišljenje Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja na Nacrt zakona o štrajku²⁷⁴ kao i Mišljenje Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave na Predlog odluke o izmenama Strategije reforme javne uprave u Srbiji i na Predlog Akcionog plana za sprovođenje Strategije.²⁷⁵

U aprilu, Zaštitnik građana podneo je Inicijativu za izmenu i dopunu Zakona o izvršenju i obezbeđenju,²⁷⁶ kojim će se onemogućiti prinudno izvršenje na pokretnim stvarima koje su u državi izvršnog dužnika, a na kojima treće lice ima pravo koje

268 Vidi više u: „Nadležni postupili po preporukama Zaštitnika građana“, Zaštitnik građana Republike Srbije, 3. avgust. Dostupno na: <https://goo.gl/AXwz5H>.

269 Vidi ceo izveštaj na: <https://goo.gl/B2P1nd>.

270 Vidi mišljenje Zaštitnika građana: <https://goo.gl/erynUK>.

271 Prema kome se koeficijent državnih službenika u Stručnim službama Ustavnog suda i Državne revizorske institucije može uvećati do 30% svoje vrednosti u zavisnosti od odgovornosti i složenosti poslova u ostvarivanju kontrolne funkcije, a da se kriterijumi za utvrđivanje korektivnog koeficijenta i visina istog utvrđuju aktom koji donosi Ustavni sud većinom glasova svih sudija, odnosno aktom predsednika Državne revizorske institucije.

272 Član 4 Nacrta propisuje da se sredstva za plate, naknade i druga primanja državnih službenika i nameštenika obezbeđuju u skladu sa budžetskim ograničenjima za tekuću i naredne dve budžetske godine.

273 Vidi mišljenje Zaštitnika: <https://goo.gl/54Zg77>.

274 Mišljenje Zaštitnika građana dostupno na: <https://goo.gl/cdfDBr>.

275 Mišljenje Zaštitnika dostupno na: <https://goo.gl/LgeZCH>.

276 Vidi Inicijativu Zaštitnika građana: <https://goo.gl/rKvMwM>.

sprečava sprovođenje izvršenja. U maju je podneta i Inicijativa za izmenu i dopunu propisa kojima je regulisano ostvarivanje prava na novčana davanja za pomoć i negu drugog lica,²⁷⁷ kako bi se ostvarivanje ovog prava uredilo na jedinstven i precizan način, odnosno pod jednakim uslovima i kriterijumima i pred jednim organom, a podneta je i inicijativa za izmenu i dopunu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.²⁷⁸ Takođe, zakonodavna inicijativa Zaštitnika građana upućena je ove godine i Ministarstvu pravde, da preduzme mere iz svoje nadležnosti i predloži Vladi izmene Zakona o prekršajima i uz to Pravilnika o obrascu prekršajnog naloga, u cilju što efikasnijeg ostvarivanja Ustavom i zakonom garantovanih prava na pravno sredstvo.²⁷⁹

U vezi s ovom posebno ranjivom kategorijom građana, Zaštitnik je u oktobru objavio poseban izveštaj „Pristupačnost za sve“,²⁸⁰ koji je objedinio podatke dobijene od predstavnika lokalne zajednice i civilnog društva, među kojima su takođe i osobe koje se suočavaju sa problemima koje izveštaj obrađuje.²⁸¹ U maju 2018. godine objavljen je i Poseban izveštaj o zastupljenosti žena na mestima odlučivanja i pozicija i aktivnosti lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji.²⁸²

Ove godine Zaštitnik građana nije bio mnogo vidljiv u javnosti i medijima, a uglavnom se oglašavao izdavanjem različitih saopštenja i nekoliko apela na pojedine državne organe i institucije koji bi trebalo da u praksi unaprede svoj način rada i postupanja prema građanima.

3.4.1. Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM)

Osnivanje Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture je obaveza koju je Srbija prihvatila ratifikacijom Opcionog protokola uz Konvenciju protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka²⁸³ decembra 2005. NPM je uspostavljen tek 2011. godine Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola.²⁸⁴ U Srbiji je izabran model NPM po kome Zaštitnik građana obavlja nadležnosti NPM u saradnji sa ombudsmanima autonomnih pokrajina i udruženjima građana čije su aktivnosti usmerene na unapređenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda.²⁸⁵

277 Inicijativa Zaštitnika građana dostupna na: <https://goo.gl/DHuU5T>.

278 Inicijativa Zaštitnika upućena Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja: <https://goo.gl/EZcRGh>.

279 Vidi više u: „Inicijativa Zaštitnika građana za izmenu Zakona o prekršajima i Pravilnika o obrascu prekršajnog naloga“, Zaštitnik građana Republike Srbije, jul 2018. Dostupno na: <https://goo.gl/xDRbVe>.

280 Vidi ceo izveštaj na: <https://goo.gl/TMzfAZ>.

281 „Pristupačnost za sve“, RTS, 15. oktobar. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3289614/pristupacnost-za-sve.html>.

282 Vidi o ovome na: <https://goo.gl/AxcYhA>.

283 *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 16/05 i 2/06.

284 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 7/11.

285 Član 2a Zakona o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola.

Zaštitnik je ovlašćen da obavlja posete i redovno proverava tretman lica lišenih slobode u ustanovama zadržavanja,²⁸⁶ da nasamo razgovara sa njima i svim zaposlenima u ustanovi i da pristupi podacima od značaja za ostvarenje cilja preventivnog delovanja, bez obzira na stepen tajnosti. On takođe daje preporuke nadležnim organima u cilju poboljšanja tretmana i položaja ovih lica i radi sprečavanja mučenja, surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, da podnosi predloge i daje mišljenja u vezi sa važećim ili predloženim zakonima, dok su nadležni organi dužni da razmotre preporuke NPM radi otklanjanja uočenih nedostataka koji mogu dovesti ili dovode do torture.²⁸⁷

U 2018. godini tim NPM obavio je 31 posetu ustanovama za zadržavanje. Sprovedene su posete zatvorima, policijskim stanicama i zdravstvenim ustanovama u Novom Pazaru, Somboru, Kruševcu, Šapcu i Užicu, Stanici granične policije Beograd na aerodromu „Nikola Tesla“, Dečijoj ustanovi „Sremčica“, centrima za azil i prihvatnim centrima radi uvida u uslove smeštaja i praćenja postupanja nadležnih organa prema migrantima i tražiocima azila koji tamo borave.

Na sajtu Zaštitnika građana, može se naći samo pet izveštaja o posetama zatvorima za izvršenje krivičnih sankcija, jedanaest izveštaja u oblasti azila i migracija, jedan izveštaj o poseti policijskoj stanici Užice, dva izveštaja o posetama socijalnim ustanovama domskog tipa i jedan izveštaj o poseti ustanovi za zaštitu lica sa mentalnim smetnjama, odnosno Službi za psihijatriju Opšte bolnice u Kruševcu.²⁸⁸ U 2018. godini Zaštitnik građana nije podnosio zakonske inicijative, niti je donosio mišljenja prilikom obavljanja poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.

4. Narodna skupština – urušavanje demokratskih procedura

Skupštinsku većinu predstavlja koalicija okupljena oko Srpske napredne stranke (SNS) koja je sa svojim koalicionim partnerima na vanrednim parlamentarnim izborima aprila 2016. godine osvojili najveći broj mandata. Sam SNS ima u parlamentu 131 poslanika što predstavlja većinu od 250 izabranih predstavnika građana Srbije. U parlamentu je u 2018. godini postojalo 16 poslaničkih grupa.

Rad Narodne skupštine u 2018. godini bio je, slično kao i ranijih godina, predmet mnogih kritika uglavnom zbog toga što se u parlamentu Srbije ne vodi otvorena, demokratska parlamentarna debata i ozbiljna rasprava o zakonima koji se nalaze na dnevnom redu. Naprotiv, sate predviđene za sednice parlamenta poslanici

286 Ustanove za zadržavanje koje posećuje NPM Srbije su ustanove za izvršenje krivičnih sankcija (kazneno – popravni zavodi, okružni zatvori, Specijalna zatvorska bolnica u Beogradu i Vaspitno – popravni dom Kruševac), zatim ustanove dečije i socijalne zaštite, psihijatrijske ustanove, policijske stanice više područnih policijskih uprava, centri za azil.

287 Nadležnost Zaštitnika građana u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode propisana Zakonom o Zaštitniku građana podudara se sa mandatom NPM predviđenim Opcionim protokolom.

288 Vidi više na sajtu Zaštitnika građana: <https://goo.gl/FQJUmq>.

vladajuće koalicije troše na rasprave o temama koje nisu u vezi sa zakonodavnim aktivnostima najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tela u zemlji i na nepristojna vredanja političkih protivnika.

U javnosti se negativno ocenjuje i to što parlament nije održao nijednu sednicu na kojoj bi se otvorila rasprava o ustavnim reformama, posebno kada se ima u vidu da je u pitanju najviši pravni akt države i da je tokom 2018. godine rasprava o ustavnim amndmanima u odnosu na pravosuđe bila veoma intenzivna.²⁸⁹ Naime, Vlada Srbije je tek 30. novembra 2018. dostavila predlog za promenu Ustava Srbije koji se odnosi na pravosuđe.

Ista je situacija i kada je reč o obavezi parlamenta da prilikom usvajanja zakona razmotri eventualne koruptivne odredbe kao i da raspravlja o tome kako zakoni koji su na snazi utiču na borbu protiv korupcije iako je obaveza državnih organa po Akcionom planu za Poglavlje 24 da to čine. Nakon nekoliko godina intenzivnih aktivnosti u toj oblasti, Agencija za borbu protiv korupcije iznenada je prestala sa analizom tih rizika na sopstvenu inicijativu nakon februara 2018. Štaviše, Agencija nije izradila ili bar objavila komentare na Nacrt zakona koji uređuje njena ovlašćenja, koji je objavilo Ministarstvo pravde u julu 2018.²⁹⁰

4.1. Zakonodavna aktivnost

Statistika na zvaničnoj stranici sajta Narodne skupštine pokazuje da je u 2018. godini usvojeno 210 zakona, međutim, iz analize koju je sačinio Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, organizacija koja redovno prati rad Narodne skupštine može se videti da je od 106 usvojenih zakona u prvoj polovini 2018. godine samo 29% potpuno novih zakona, isti je procenat zakona o ratifikaciji međunarodnih ugovora, dok se većina (42%) odnosila na izmene i dopune zakona. Pored toga što se u toku rasprave o važnim zakonima podnosi ogroman broj identičnih amandmana koji se kasnije povlače, parlamentarna rasprava se ograničava i time što se ustalila praksa da se zakoni usvajaju po hitnoj proceduri. Tako je u istom periodu skoro polovina zakona (47%) usvojena po hitnoj proceduri.²⁹¹ Od svih usvojenih zakona u toku 2018. godine čak 89 je usvojeno po hitnoj proceduri.²⁹²

I pored opadanja procenta zakona koji se usvajaju po hitnoj proceduri ipak je zabrinjavajuće da se u većini slučajeva u regularnoj proceduri usvajaju zakoni o ratifikaciji međunarodnih ugovora dok se veliki broj zakona koji su sistemskog karaktera ili izmena zakona koji imaju uticaj na pravni sistem usvaja po hitnoj pro-

289 Vidi više u odeljku III.1.

290 Vidi: *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, septembar 2018, str. 19. Dostupno na: <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1459/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

291 Ovaj procenat je u opadanju jer je u periodu od 2012. do 2013. godine bio 80%.

292 Vidi statistiku na: <http://otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku>.

ceduri (60%). Pored toga što ovakva praksa dovodi do toga da se praktično ukida parlamentarni dijalog između izabranih predstavnika građana ona utiče i na kvalitet usvojenih zakona i naravno srozava ugled i legitimitet parlamenta.

Kada je reč o predlagateljima zakona koji se uključuju u dnevni red parlamenta upadljivo je da je većinu usvojenih zakona predložila Vlada, što ilustruje podatak da je sadašnji saziv Skupštine u periodu od juna 2016. do avgusta 2018. godine usvojio 242 zakona od kojih 233 na predlog Vlade, odnosno 96%. Predlozi zakona koji dolaze iz redova opozicije ili na inicijativu grupa građana po pravilu se ne stavljaju na dnevni red parlamenta čime se ugrožava demokratski kapacitet najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tela u zemlji.

Takođe je nastavljena i praksa stavljanja na dnevni red nacрта zakona koji nisu prošli javnu raspravu iako član 77 Zakona o državnoj upravi²⁹³ govori o tome da su organi državne uprave dužni da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme nacрта zakona, drugih propisa i akata, da obaveste javnost o otpočinjanju izrade nacрта zakona, da tokom pripreme nacрта zakona sprovedu konsultacije sa svim relevantnim subjektima, uključujući druge državne organe, relevantna udruženja, stručnu javnost, kao i druge zainteresovane strane, na način kojim se obezbeđuje otvorenost i delotvorno učešće javnosti u tom procesu. Na ovakvo postupanje obavezuje i skupštinska Rezolucija o zakonodavnoj politici.²⁹⁴

Zakonodavna aktivnost u odborima Skupštine je takođe izazvala kritike u javnosti. Tendencija koja se uočava je da se za predsednike skupštinskih odbora uglavnom biraju poslanici vladajućih partija što u ranijim sazivima nije bio slučaj. Naime, napuštena je praksa koja je ranije postojala da polovinu ili 40% parlamentarnih odbora predvode predstavnici opozicionih stranaka. Od 2014. godine taj procenat se drastično smanjuje tako da u 2018. godini samo 10% poslanika opozicije predsedava odborima, odnosno od 20 skupštinskih odbora samo u dva predsedavaju predstavnici opozicionih stranaka, a od maja 2018. samo u jednom pošto je zamenjen dotadašnji predsednik Odbora za dijasporu i Srba u regionu, Ivan Kostić, koji je bio iz opozicione poslaničke grupe Dveri. Ova praksa u velikoj meri ograničava parlamentarnu demokratiju i umanjuje mogućnost neophodnog dijaloga vladajuće koalicije sa opozicionim poslanicima.

4.2. Kontrolna funkcija

Kontrola izvršne vlasti od strane Skupštine je veoma oslabljena u poslednjih nekoliko godina što se nastavilo i u ovoj godini. To se ogleda na svim poljima ali je posebno vidljiv kada je reč o skupštinskom nadzoru sektora bezbednosti. Vlada je predložila usvajanje nacionalnih strateških dokumenata Strategiju nacionalne bez-

293 *Sl. glasnik RS*, 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 i 30/18 – dr. zakon.

294 *Sl. glasnik RS*, 4/13.

bednosti²⁹⁵ i Strategiju odbrane²⁹⁶ ali, pored toga što su nacrtima strategija iz grupe institucija koje su nadležne za demokratsku i civilnu kontrolu sektora bezbednosti isključeni sudstvo i nezavisne institucije izostavljena je i obaveza izveštavanja Narodne skupštine o sprovođenju strategija i akcionih planova. Na izradi tih dokumenata radila je međuresorna radna grupa preko godinu i po dana, bez učešća spoljnih eksperata ili konsultacija s civilnim društvom ili Skupštinom.²⁹⁷

Mada se sednice Odbora za odbranu i unutrašnje poslove često zakazuju, one su veoma kratke, ne bave se ključnim pitanjima i što je zabrinjavajuće zanemaruju se amandmani na predložene zakone. Tako je, recimo, jedna sednica ovog odbora trajala samo 26 minuta iako se na njoj razmatralo šest nacrti ključnih zakona koji uređuju sistem odbrane, uključujući i dva međunarodna sporazuma i Godišnji plan upotrebe Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama. Na sednici koja je trajala manje od deset minuta razmatran je i usvojen Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Bezbednosno informativnoj agenciji (BIA), pri čemu nijedan od 40 podnetih amandmana nije prihvaćen. Ovaj odbor takođe nije redovno razmatrao izveštaj Sektora unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova ili Inspektorata odbrane, kao ni izveštaje o radu Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova.

Članovi Odbora za odbranu i unutrašnje poslove i Odbora za kontrolu službi bezbednosti posetili su nekoliko puta BIA, Vojnobezbednosnu agenciju i Vojnoobaveštajnu agenciju u Beogradu i regionalne centre u severnoj i centralnoj Srbiji ali su posle toga usvojili samo opšte zaključke.²⁹⁸ Koalicija PrEUgovor koja se redovno bavi analizom ispunjavanja obaveza države u pogledu poglavlja 23 i 24 dale su niz preporuka na koji način da se poboljša rad Skupštine, da se ojača njena kontrolna uloga i zakonodavna delatnost.²⁹⁹

4.3. Ignorisanje rada nezavisnih državnih institucija

Od 2014. godine Skupština nije razmatrala izveštaje nezavisnih državnih institucija (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti) na plenarnim sednicama iako prema Poslovniku Skupštine nadležni skupštinski odbori imaju obavezu da razmatraju ove izveštaje u roku od 30 dana od podnošenja i da dostave svoje izveštaje

295 Vidi na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20nacionalne%20bezbednosti.pdf.

296 Vidi na: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20odbrane.pdf.

297 O procesu donošenja ovih dokumenata i načinu javne rasprave vidi više u: *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, septembar 2018, str. 15–16. Dostupno na: <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1459/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

298 *Ibid.*, str. 18–20.

299 *Ibid.*, str. 21.

i nacрте zaključaka na plenarnoj sednici. Skupština nije raspravljala ni o izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Strategije.

Ne samo da najviše predstavničko telo ne ispunjava svoje zakonske obaveze već ovakav stav pokazuje da vladajuća većina ne razume ulogu ovih tela, da ovakvim ponašanjem pokazuje nepoštovanje prema njihovom radu i umanjuje značaj ovih tela u javnosti u Srbiji.

Nezavisne državne institucije trebale bi da budu ključni partner parlamenta. Informacije koje nezavisna tela dostavljaju parlamentu trebale bi da posluže poslancima da budu obavešteni o poštovanju ljudskih prava i načela dobre uprave. Informacije su korisne i kada je reč o finansijskoj kontroli i potencijalnim opasnostima od korupcije. Budući da parlament već pet godina ne pokazuje interes da se obavesti o nalazima do kojih ova tela dolaze jasno je da to dovodi do toga da ne postoji delotvorno skupštinsko praćenje sprovođenja preporuka nezavisnih nadzornih tela u vezi s ključnim nepravilnostima u radu izvršne vlasti, naročito kad je reč o sprečavanju korupcije. Kako je navedeno u analizi PrEUgovora to je naročito zabrinjavajuće imajući u vidu činjenicu da se četvrtina žalbi podnetih Povereniku za informacije od javnog značaja odnosi na nepružanje podataka od strane Ministarstva unutrašnjih poslova. Nepostojanje rasprave i usvajanje godišnjih izveštaja koje su izradile institucije čiji su rukovodioci izabrani u Skupštini predstavljaju zabrinjavajući trend i ukazuju na nevoljnost da se stručno mišljenje i preporuke uzmu u obzir.³⁰⁰

4.4. Izborna funkcija

I ova funkcija parlamenta nije bila dosledno obavljana budući da se kasnilo sa izborom predstavnika u pojedinim organima. Sedam meseci po isteku mandata prethodnika, parlament je u aprilu 2018. konačno izabrao novog predsednika i članove Saveta Državne revizorske institucije. Skupština je juna 2018. izabrala dva člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije – na predlog novinarskih udruženja i na predlog Zaštitnika građana. Začuđuje činjenica da je izbor člana na predlog Zaštitnika bio nezakonit. Naime, zakon predviđa da se jedan član Odbora bira na zajednički predlog Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U ovom slučaju nije postojao zajednički predlog dve institucije. Imajući to u vidu, skupštinska većina je, birajući kandidata koga je predložio samo Zaštitnik građana, prekršila odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Pored toga, ostaje nejasno zbog čega Skupština još nije razmatrala predlog Advokatske komore Srbije za izbor jednog člana Odbora Agencije. Takođe, nije izabran ni novi Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti iako su predstavnici civilnog društva upozoravali da Rodoljubu Šabiću ističe mandat.

300 Vidi: *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, septembar 2018, str. 20.

Pored toga, način izbora članova regulatornih tela je veoma problematičan jer je skoro pravilo da se u ova tela biraju isključivo kandidati koje predlaže skupštinska većina, dok se već na skupštinskim odborima koji raspravljaju o potencijalnim kandidatima predlozi opozicionih partija i nezavisnih tela, kao i civilnog društva odbacuju ili se koriste razni mehanizmi kako bi se osujetio njihov izbor.

4.5. Opstrukcija rasprave u parlamentu

I prolećeno i jesenje zasedanje parlamenta bilo je obeleženo opstrukcijom rasprave tako što su poslanici vladajuće većine podnosili ogroman broj amandmana koji po pravilu suštinski ne doprinose unapređenju predloga zakona. Tako je, recimo, na aprilskoj sednici na samo jedan zakon podneto preko 600 amandmana od kojih su skoro 400 podneli poslanici vladajuće koalicije.³⁰¹ Isto se ponovilo u junu kad se raspravljalo o setu finansijskih zakona kada je vladajuća većina nastavila praksu podnošenja amandmana koje kasnije povlače ili ne glasaju za njih i tako obešmišljavaju raspravu i zloupotrebljavaju parlamentarnu proceduru.³⁰²

Potpuno isti scenario kao prošle godine odigrao se u decembru 2018. kada se usvajao budžet za 2019. godinu. Naime, Vlada je predlog budžeta dostavila sa 23 dana zakašnjenja i već sledećeg dana uvrstila u dnevni red sednice što jasno pokazuje da poslanici nisu imali vremena da se pripreme za raspravu o budžetu. A i da su imali vremena da se upoznaju sa predlogom budžeta to ne bi dalo rezultate jer se u objedinjenoj raspravi na dnevnom redu našlo čak 62 tačke dnevnog reda, kao i da je podnošenjem 550 amandmana na dva zakona koja su prethodila Zakonu o budžetu, vreme za raspravu u pojedinostima u potpunosti potrošeno.

U zajedničkom saopštenju Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA i Inicijative Otvoreni parlament navedeno je da se potvrdila namera vlasti da suštinski ukine raspravu o budžetu Republike Srbije³⁰³ i podsetili da je i Evropski parlament u rezoluciji o Srbiji koju je usvojio 29. novembra skrenuo pažnju na ovu lošu praksu koja onemogućava raspravu i međupartijski dijalog unutar Skupštine Srbije.³⁰⁴

Poslanici više opozicionih grupa napustili su sednicu nezadovoljni što je razmatranje svih tačaka dnevnog reda bilo objedinjeno tako da nisu imali mogućnost da diskutuju o budžetu za 2019. (i još 2.317 podnetih amandmana), dok je vreme za polemiku u pojedinostima potrošeno samo na prvu tačku. Zatražili su od predsednice Skupštine da sazove kolegijum na kojem bi se šefovi poslaničkih grupa dogovorili

301 Vidi: <http://rs.n1info.com/Vesti/a376514/Vladajuca-vecina-opet-podnela-veliki-broj-amandmana.html>.

302 O atmosferi u parlamentu i diskusiji poslanika vidi više na: <http://www.novimagazin.rs/vesti/pocetak-sednice-parlamenta-obelezila-polemika-o-podnosjenju-velikog-broja-amandmana>.

303 Vidi: <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelno/56>.

304 Vidi na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0478+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

o normalizacija rada parlamenta.³⁰⁵ Tokom noći su poslanici četiri opozicione grupe u zgradi Skupštine Srbije držali konferencije za novinare na kojima su govorili o budžetu i drugim predloženim zakonima obrazlažući ovaj postupak time što im to nije bilo omogućeno na plenarnoj sednici parlamenta.

5. Suočavanje s prošlošću – tranziciona pravda

Tranziciona pravda je nova disciplina u okviru šireg korpusa ljudskih prava. Ona se bavi izazovima sa kojima se susreću društva koja imaju nasleđe masovnog kršenja ljudskih prava, bilo ona koja prelaze iz autokratskog u demokratski sistem vlasti ili postkonfliktna društva. U takvim društvima postoje specifični ciljevi koje treba ostvariti: suočavanje s prošlošću, uspostavljanje vladavine prava, i jačanje kapaciteta za očuvanje mira, pomirenje i neponavljanje masovnih kršenja ljudskih prava.³⁰⁶

5.1. Presude Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ)

U skladu sa Strategijom okončanja rada³⁰⁷ Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) prestao je sa radom u decembru 2017. godine. Njegovu nadležnost je preuzeo Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove (MMKS). Pred MMKS će se okončati žalbeni postupci u predmetima *Karadžić* i *Mladić*, kao i ponovljeni postupak u predmetu *Stanišić* i *Simatović*.³⁰⁸ Aprila 2018. godine MMKS je izrekao pravosnažnu presudu predsedniku Srpske radikalne stranke (SRS) Vojislavu Šešelju, kojom je preinačilo oslobađajuću presudu Pretresnog veća MKSJ i osudilo ga na deset godina zatvora za podsticanje progona (prisilno raseljavanje), deportacije i druga nehumana dela (prisilno premeštanje) kao zločina protiv čovečnosti, a takođe i za činjenje progona (kršenje prava na bezbednost) kao zločina protiv čovečnosti u mestu Hrtkovci u Vojvodini (Srbija).³⁰⁹

305 Vidi na: <http://www.novimagazin.rs/vesti/opozicija-trazi-kolegijum-skupstine-kako-bi-se-normalizovao-rad>.

306 Mark Freeman, *Šta je tranziciona pravda?*, FHP, dostupno na: <https://www.mreza-mira.net/wp-content/uploads/Sta-je-tranziciona-pravda.pdf>; What is Transitional Justice? – A Backgrounder, Ujedinjene nacije, februar 2008, dostupno na: https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/26_02_2008_background_note.pdf, pristupljeno 26.11.2018. godine.

307 Strategija okončanja rada Međunarodnog suda. Dostupno na: <http://www.icty.org/bcs/o-mksj/tribunal/strategija-okoncanja-rada-medjunarodnog-suda>.

308 Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove je preuzeo nadležnosti Međunarodnog krivičnog suda za Ruandu i Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju. Više o tome na: <http://www.irmct.org/bcs/o-mehanizmu/funkcije>.

309 Presuda MMKS u predmetu *Šešelj* broj 16–99-A od 11. aprila 2018. godine. Optužnicom podignutom protiv Šešelja obuhvaćen je mnogo veći broj zločina nego od onih za koje je osuđen.

U presudi MMKS se navodi da je na prostoru Bosne i Hercegovine (BiH) i Hrvatske u periodu od novembra 1991. do oktobra 1992. godine postojao rasprostranjeni i sistematski napad na nesrpsko stanovništvo što je jasno iz dokaza koji pokazuju da su od novembra 1991. do oktobra 1992. godine „srpske snage, uključujući paravojne grupe i dobrovoljce, počinile ubistva, mučenje i okrutno postupanje prema nesrpskim civilima, te pljačku privatne imovine na različitim lokacijama širom opština Vukovar, Zvornik, šire područje Sarajeva, Mostar i Nevesinje“.³¹⁰ Među tim grupama bili su i dobrovoljci Srpske radikalne stranke, poznati i kao „šešeljevci“, koje su Vojislav Šešelj i njegova stranka regrutovali i upućivali na ratište. Na osnovu nalaza Pretresnog veća, koje Žalbena veće nije osporilo, te jedinice su počinile brojne zločine na prostoru BiH i Hrvatske.³¹¹ Međutim, prihvaćen je nalaz Pretresnog veća da „nije postojala hijerarhijska veza između optuženog i dobrovoljaca na terenu“ i da nije postojao udruženi zločinački poduhvat.

O vezi Vojislava Šešelja i SRS sa jedinicama koje su počinile zločine i sa drugim učesnicima udruženog zločinačkog poduhvata u istrazi su dali informacije pojedini insajderi koji su tokom rata u Hrvatskoj i BiH bili bliski Šešelju i/ili bili deo strukture njegove političke partije. Većina njih, međutim, odrekla se svojih navoda u toku postupka, što je činjeno po istom obrascu i uz navođenje istih razloga za takvu odluku. Sve se dešavalo nakon što je Vojislav Šešelj objavio podatke o zaštićenim svedocima u svojim knjigama, zbog čega je u tri procesa za nepoštovanje suda pred MKSJ osuđen na ukupno četiri godine i devet meseci zatvora.

5.2. Reakcije na presudu MKSJ Vojislavu Šešelju

Iako se očekivalo da će izricanje presude lideru SRS izazvati reakciju javnosti i koalicije na vlasti do toga nije došlo. Naprotiv, odmah po izricanju presude Vojislav Šešelj je u Narodnoj skupštini, gde je poslanik, uputio pretnje da će se fizički obračunati sa svakim ko ga nazove ratnim zločincem.³¹² Isto tako, tvrdio je da će rado ponovo počiniti zločine za koje je osuđen i da će prvo početi od Tomislava Žigmanova, predsednika Demokratskog saveza Hrvata u Vojvodini i Nenada Čanka, predsednika Lige socijaldemokarata Vojvodine.³¹³ Na Šešeljeve otvorene pretnje upućene

310 Tako je ukinut prethodni stav Pretresnog veća MKSJ da takvog napada nije bilo.

311 Ubistvo četiri Bošnjaka u zatočeničkom centru Ekonomija u Zvorniku u maju 1992. godine, ubistvo najmanje 40 Bošnjaka na deponiji u Uborku kod Mostara u junu 1992. godine, ubistvo jednog Bošnjaka u selu Lješevo kod Sarajeva u junu 1992. godine, mučenje i okrutno postupanje prema 90 Bošnjaka na stadionu Vrapčići u Mostaru u junu 1992. godine i velike grupe Hrvata na Veleprometu i Ovčari kod Vukovara u novembru 1991. godine (videti paragrafe 207, 210, 213 i 216 presude Pretresnog veća).

312 „Da vidim da li će mi neko reći da sam ratni zločinac, pa da mu odmah razbijem njušku“, *Blic*. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/bahati-seselj-preti-i-u-skupstini-da-vidim-da-li-ce-mi-neko-reci-da-sam-ratni/y22j6ks>.

313 „Još intenzivnije ću da ponovim svoje ratne zločine, krećem od Žigmanova i Čanka“, *Blic*. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/skandalozne-seseljeve-pretnje-jos-intenzivnije-cu-da-ponovim-svoje-ratne-zlocine/40qjf0l>.

Tomislavu Žigmanovu i Nenadu Čanku reagovala je narodna poslanica ispred Demokratske stranke Aleksandra Jerkov koju je Šešelj nazvao pogrdnim imenom. Na ovu uvredu, predsednica Narodne skupštine Maja Gojković (koja je bila funkcioner SRS i bliska saradnica Šešelja dok nije pristupila SNS) nije reagovala.³¹⁴

Poslednja u nizu Šešeljevih otvorenih pretnji upućene Hrvatima koji žive u Vojvodini je bila kada je u maju, samo mesec dana nakon izricanja pravosnažne presude, kupio kuću u Hrtkovcima i vizuelno je označio svojim imenom i prezimenom.³¹⁵

Uzimajući u obzir težinu zločina za koje je Šešelj osuđen, njegove pretnje da će zločine ponoviti, s pravom se može tvrditi da vlast u Srbiji ništa nije učinila da Šešelja spreči u njegovim agresivnim napadima koji su upereni na političke neistomišljenike i građane Srbije hrvatske nacionalnosti.

Pojedini advokati i nevladine organizacije pozvali su Skupštinu Srbije da konstatuje prestanak poslaničkog mandata Vojislavu Šešelju jer se u članu 88, st. 3 Zakona o izboru narodnih poslanika³¹⁶ navodi da mandat poslanika prestaje ukoliko je pravosnažnom sudskom odlukom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci.³¹⁷ Međutim, predsednik Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja Aleksandar Martinović rekao je da nema nikakvih zakonskih uslova za oduzimanje mandata.³¹⁸ S druge strane, ne postoje sankcije ukoliko predsednik ovog odbora ne postavi pitanje Šešeljevog mandata na dnevni red. Džefri Najs (*Geoffrey Nice*), nekadašnji tužilac Haškog tribunala komentarisao je da Srbija ne primenjuje sopstveni zakon što reflektuje moć koju ima jer joj je dozvoljen napredak bez poštovanja prava.³¹⁹

Tri člana Srpske radikalne stranke su takođe bili umešani u postupku koji se vodio protiv lidera te stranke u Hagu. Naime, MKSJ je u decembru 2014. godine podigao nalog umesto optužnice za nepoštovanje suda (poverljivi nalog za hapšenje izdat je Srbiji u januaru 2015. godine) protiv troje članova SRS – Petra Jojića, Jove Ostojića i Vjerice Radete – zbog toga što su dvojici svedoka pretili, zastrašivali ih, nudili im mito i na druge načine uticali na njih sa ciljem da ih privole da odustanu od saradnje sa tužilaštvom ili da postanu svedoci odbrane u postupku protiv Vojisla-

314 „Prvo je u Skupštini nazvao ustaškom k***om, a sada za nju ima specijalnu pozivnicu“, *Blic*. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/seselj-opet-provocira-prvo-je-u-skupstini-nazivao-ustaskom-kvom-a-sada-za-nju-ima-1rgvqy8>.

315 „Lider Radikala se vraća među ljude koje je proganjao“, *Blic*. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/politika/seselj-kupio-kucu-u-hrtkovcima-lider-radikala-se-vraca-medu-ljude-koje-je-proganjao/regw4sy>.

316 *Sl. glasnik RS*, 35/00, 57/03 – odluka USRS, 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.

317 Vidi: <https://goo.gl/eWQcM4>.

318 Vidi: <https://www.kurir.rs/vesti/politika/3150375/martinovic-kaze-da-se-seselju-ne-moze-oduzeti-mandat-nema-zakonskih-uslova-ali-to-ne-znaci-da-se-sla-zem-sa-njegovim-izjavama>.

319 Vidi više o komentarima na ovakav stav vlasti na: <http://www.yucom.org.rs/dzefri-najs-seselju-bi-se-morao-oduzeti-poslanicki-mandat/>.

va Šešelja.³²⁰ Srbija je odbila da dvoje optuženih (Jovo Ostojić je preminuo sredinom 2017. godine) izruči MKSJ, potom i MMKS. U junu 2018. godine MMKS je doneo odluku da se Radeti i Jojiću sudi pred sudom u Srbiji kada je izdao i nalog da ukoliko se oni nađu na teritoriji neke od članica UN budu odmah uhapšeni i izručeni Srbiji. Međutim, na tu odluku je *Amicus Curiae* (prijatelj suda) uložio žalbu o kojoj MMKS još uvek nije odlučio.³²¹

5.3. Postupci za ratne zločine pred pravosudnim organima u Srbiji u 2018. godini

Narodna skupština Republike Srbije je 2003. godine usvojila Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine kojim su uređeni obrazovanje, organizacija, nadležnost i ovlašćenja državnih organa i njihovih organizacionih jedinica radi otkrivanja, krivičnog gonjenja i suđenja za krivična dela ratnih zločina.³²² Tužilaštvo za ratne zločine (TRZ) je nadležno za krivično gonjenje u postupcima ratnih zločina, kao javno tužilaštvo posebne nadležnosti, osnovano za celu teritoriju Srbije, koje postupa i u prvom stepenu i po žalbi. Za suđenja u predmetima ratnih zločina nadležni su Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu, kao prvostepeno, i Odeljenje za ratne zločine Apelacionog suda u Beogradu, kao drugostepeno.

Tokom 2018. godine TRZ podiglo je ukupno četiri optužnice, protiv četiri lica, od kojih su tri optužnice rezultat regionalne saradnje sa Tužilaštvom BiH, dok je samo jedna optužnica rezultat istrage koju je vodilo TRZ.³²³

Krajem oktobra 2018. godine, Apelacioni sud u Beogradu potvrdio je optužnicu TRZ protiv petorice pripadnika Višegradske brigade Vojske Republike Srpske (VRS) za zločin koji je počinjen u mestu Štrpci, kada je iz voza koji je saobraćao na liniji Beograd-Bar oteto, a kasnije i ubijeno 20 civila nesrpske nacionalnosti.³²⁴

320 Petar Jojić, Jovo Ostojić i Vjerica Radeta optuženi za nepoštovanje suda, Saopštenje za javnost, Hag, 1. decembar 2015. Dostupno na: <http://www.icty.org/bcs/press/petar-jojic-jovo-ostojic-i-vjerica-radeta-optuzeni-za-nepostovanje-suda>.

321 „Hag zadovoljan saradnjom sa Srbijom“. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/vest/21540/hag-zadovoljan-saradnjom-sa-srbijom.php>.

322 *Sl. glasnik RS*, 67/09, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11-dr. zakon i 6/15.

323 Optužnica protiv Željka Budimira, pripadnika VRS, podignuta je 1. februara 2018. godine zbog ubistva jednog civila bošnjačke nacionalnosti u Ključu (BiH). Nebojša Stojanović, pripadnik srpske dobrovoljačke jedinice optužen je za ubistvo jednog ratnog zarobljenika u mestu Kožuhe u opštini Doboj (BiH). Optužnica protiv Nikole Vida Lujića, pripadnika Crvenih beretki, podignuta je 12. septembra 2018. godine zbog silovanja jedne Bošnjakinje u Brčkom. Optužnica protiv Branka Brankovića u trenutku pisanja ovog izveštaja nije dostupna javnosti.

324 Prvu optužnicu, TRZ je podiglo u martu 2015. godine ali je u međuvremenu Viši sud u Beogradu šest puta odbio da povrdi optužnicu jer TRZ optužnicu nije sastavilo u skladu sa formalnim zahtevima iz Zakonika o krivičnom postupku, dok je tri puta Viši sud vratio optužnicu na dopunu istrage. Vidi više u: „Posle tri i po godine Apelacioni sud u Beogradu potvrdio optužnicu za zločin počinjen u Štrpcima“. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?p=35768>.

Tokom 2018. godine TRZ je nastavilo trend neoptuživanja visokorangiranih bivših pripadnika vojske i policije, iako je Nacionalnom strategijom za procesuiranje ratnih zločina³²⁵ predviđeno da će jedan od prioriteta u postupanju biti procesuiranje srednje i visokorangiranih pripadnika oružanih snaga.

U 2018. godini Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu donelo je tri osuđujuće presude,³²⁶ dok je u jednom predmetu obustavilo krivični postupak. Naime, Sud je prihvatio sporazum o priznanju krivičnog dela koji je Dragan Maksimović, optužen za ubistvo petoro bošnjačkih civila, od kojih je troje bilo maloletnika, izvršio u mestu Caparde (Kalesija, BiH) zaključio sa TRZ. Potvrđujući sporazum Viši sud u Beogradu je Maksimoviću izrekao kaznu zatvora u trajanju od šest godina i dva meseca.³²⁷ U novembru 2018. godine Viši sud u Beogradu je na sedam godina zatvora osudio Milanka Devića za ubistvo jednog Bošnjaka u zaseoku Šljivari u opštini Ključ (BiH).³²⁸ Dana 26. novembra 2018. godine Viši sud je na pet godina zatvora osudio Ranku Tomić za mučenje i nečovečno postupanje prema ratnoj zarobljenici Karmeni Kamenčić u mestu Radić (Bosanska Krupa, BiH) sredinom jula 1992. godine.³²⁹

Krivični postupak koji se vodio protiv Dušana Vukovića zbog ratnog zločina koji je počinjen u Doboju, obustavljen je 15. maja 2018. godine iz razloga što je Vuković u međuvremenu preminuo.³³⁰

Odeljenje za ratne zločine Apelacionog suda u Beogradu donelo je samo jednu presudu u 2018. godini i to oslobađajuću presudu protiv pripadnika jedinice „Simini četnici“ za rušenje džamije i za ubistvo 27 romskih civila u selu Skočić (Zvornik, BiH) u julu 1992. godine, dok je u odnosu na tri optužena presudu preinačilo i osudio ih zbog nečovečnog postupanja, narušavanja telesnog integriteta, seksualnog ponižavanja i silovanja tri zaštićene svedokinje i to Zorana Alića na 6 godina i Zorana Đurđevića i Tomislava Gavrića na po 10 godina.³³¹

Presudom Apelacionog suda u ovom predmetu je dijametralno promenjen stav suda po pitanju tumačenja instituta saizvršilaštva. U ranijim predmetima sud je institut saizvršilaštva tumačio tako da je svaki član grupe koja je delovala određeni

325 *Sl. glasnik RS*, 19/16.

326 Predmeti: Ključ-Šljivari, Bosanska Krupa.

327 Presuda Višeg suda u Beogradu od 6. juna 2018. godine. Dostupno na: <https://goo.gl/AU8oK2>.

328 „Povodom osuđujuće presude Višeg suda u Beogradu u predmetu protiv Milanka Devića“, saopštenje Fonda za humanitarno pravo od 14. novembra 2018. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?p=35818>.

329 „Povodom osuđujuće presude Višeg suda u Beogradu u predmetu protiv Ranke Tomić“, saopštenje Fonda za humanitarno pravo od 27. novembra 2018. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?p=35855>.

330 Izveštaj sa glavnog pretresa od 8. maja 2018. godine. Dostupan na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2018/05/15._Doboj_-_Izvestaj_sa_sudjenja_08.05.2018..pdf.

331 Presuda Apelacionog suda u Beogradu Kž1 Po2 5/15 od 28. marta 2018. godine. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2018/08/Drugostepena_presuda_u_ponovljenom_postupku_28.03.2018.pdf.

vremenski period na nekom određenom prostoru bio označen kao saizvršilac jer se saglašavao sa radnjama svakog od članova grupe i želeo ih kao svoje.³³² U presudi i predmetu *Skočić* sud je zauzeo drugačiji stav po kome se lice može smatrati saizvršiocom samo kada se dokaže svaka radnja koju je on preuzeo tokom izvršenja krivičnog dela. Podizanjem standarda u dokazivanju postojanja saizvršilaštva sud je stavio veliki zadatak pred TRZ pošto će u postupcima sa velikim brojem optuženih za zločine koje su činili kao grupa u određenom vremenskom intervalu biti gotovo nemoguće da dokaže saizvršilaštvo.³³³

5.4. Tužilačka strategija za istragu i gonjenje ratnih zločina u Republici Srbiji

Tužilačka strategija za istragu i gonjenje ratnih zločina u Republici Srbiji za period 2018–2023. (Tužilačka strategija),³³⁴ usvojena je tek aprila 2018. godine, na osnovu Akcionog plana za Poglavlje 23 (Akциони plan) i Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina (Nacionalna strategija) iako je na osnovu ovih dokumenata trebala da bude usvojena u prvoj polovini 2016. godine.³³⁵

Tužilačka strategija sadrži brojne metodološke nedostatke, koji ostavljaju prostora za potencijalno reinterpretiranje obaveza i očekivanih rezultata. Najočigledniji nedostatak predstavlja odsustvo jasnih kriterijuma kojima će se TRZ voditi prilikom određivanja slučajeva koji će imati prioritet prilikom procesuiranja u narednom periodu, iako je Nacionalnom strategijom predviđeno da ti kriterijumi budu detaljnije određeni Tužilačkom strategijom.³³⁶ Međutim, strategija samo referiše na kriterijume koje je odredila Nacionalna strategija iako bi, kao *lex specialis* u odnosu na Nacionalnu strategiju, morala da sadrži konkretne kriterijume kojima bi se TRZ vodilo prilikom određivanja prioriteta u postupanju.³³⁷ Odsustvo jasnih kriterijuma za određivanje prioriteta predmeta može dovesti do nastavka prakse TRZ da procesuirati samo manje zahtevne slučajeve ratnih zločina (predmeti sa manjim brojem žrtava, predmeti koji se odnose na izolovane i manje incidente, odsustvo predmeta u kojima su okrivljeni visokorangirani počinioци).³³⁸

332 Videti npr. predmete Škorpioni – Trnovo i Bijeljina.

333 Negativan uticaj presude Apelacionog suda u predmetu *Skočić* na suđenja za ratne zločine u Srbiji. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?p=35407>.

334 Dostupno na: <https://goo.gl/EPWmwp>.

335 Videti: Aktivnost 1.4.1.3. u Akcionom planu za Poglavlje 23: <https://goo.gl/Cn4pse>. Takođe videti u Nacionalnoj strategiji za procesuiranje ratnih zločina, oblast: 1. Povećanje efikasnosti postupaka za ratne zločine pred organima Republike Srbije, str. 16–17: http://www.tuzilastvorz.org.rs/upload/HomeDocument/Document__sr/2016-05/p_nac_stragetija_lat.PDF.

336 Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina, str. 17.

337 Akcioni plan za Poglavlje 23 u tački 1.4.1.3. predviđa određenu kategorizaciju predmeta (kategorija 1–3 slučajevi), str. 119.

338 „Da li se suđenja za ratne zločine u Srbiji gase?“, saopštenje Fonda za humanitarno pravo od 22. maja 2017. godine. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?p=33810>.

Pored ovoga iz teksta Tužilačke strategije nije moguće jasno identifikovati koje će tačno aktivnosti preduzeti TRZ, kao ni koji su rokovi u kojima će se te aktivnosti sprovesti.³³⁹ Ona ne definiše ni rok u kojem će TRZ odrediti kriterijume koji će se uzeti u obzir prilikom određivanja prioriteta u postupanju, kao ni do kada će se odrediti petogodišnji plan istraga i završiti popisivanje predmeta tužilaštava opšte nadležnosti itd. Takođe, strategiji nedostaje ključni indikator uspešnosti – očekivani kvantitativni (npr. broj osuđujućih presuda, broj optužnica protiv visokorangiranih počinilaca, broj optužnica sa većim brojem žrtava) i kvalitativni (npr. unapređena regionalna saradnja, smanjen broj lica koja se vode kao nestala usled proaktivnijeg rada Tužilaštva za ratne zločine) napredak u procesuiranju ratnih zločina a bez takvih odrednica nije moguće pratiti učinkovitost Tužilačke strategije, kao ni efikasnost u radu TRZ.

Primetno je i odsustvo bilo kakvih strateških aktivnosti koje bi se odnosile na unapređenje saradnje sa Misijom EULEKS ili uspostavljanja saradnje sa Specijalizovanim tužilaštvom Kosova sa sedištem u Hagu. Strategija prepričava dosadašnju saradnju sa Misijom EULEKS, ali ne navodi niti jednu aktivnost koja bi trebalo da vodi unapređenju te saradnje.³⁴⁰

Iako je Nacionalna strategija predvidela da će izradu i usvajanje Tužilačke strategije pratiti „transparentan konsultativni proces sa svim relevantnim subjektima“,³⁴¹ predstavljanje nacрта je organizovano za veoma uzak krug predstavnika državnih organa nadležnih za procesuiranje ratnih zločina i predstavnika stručne javnosti bez prisustva medija,³⁴² dok je za dostavljanje pismenih komentara na nacrt ostavljen neprimereno kratak rok.³⁴³

Imajući u vidu da se usvojeni tekst Tužilačke strategije sadržinski ne razlikuje od predstavljenog nacрта, osim u jednom grafikonu,³⁴⁴ evidentno je da komentari, koji su dati od strane zainteresovane javnosti i organizacija civilnog društva tokom procesa konsultacija, nisu bili adekvatno razmatrani.

Prema izveštaju nevladine organizacije Fond za humanitarno pravo (FHP), tokom dve godine od usvajanja Nacionalne strategije nije došlo do napretka u oblasti

339 Tužilačka strategija, str. 18.

340 *Ibid.*, str. 32, 42–44.

341 Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina, str. 16–17.

342 „Nevladine organizacije: Nacrt strategije za ratne zločine ima ozbiljne nedostatke“, BalkanInsight, 19. mart 2018. godine. Dostupno na: <https://goo.gl/zmcuic>.

343 TRZ je zainteresovanoj stručnoj javnosti dostavilo nacrt u petak, 9. marta 2018. godine, u popodnevним časovima, dok je predstavljanje nacрта bilo zakazano za ponedeljak, 12. mart 2018. godine. Rok za dostavljanje pisanih komentara na nacrt Tužilačke strategije je bio srebda, 14. mart 2018. godine.

344 Fond za humanitarno pravo je uporedio Nacrt tužilačke strategije i usvojeni tekst Tužilačke strategije, a uporedni prikaz ova dva teksta je dostupan na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2018/06/Tuzilacka_strategija_-_konacna_i_radna_verzija.pdf. Vidi i Nacrt tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Republici Srbiji (2018–2023), dostupan na: <https://goo.gl/VFmEcr> i Tužilačku strategiju za istragu i gonjenje ratnih zločina u Republici Srbiji (2018–2023), dostupno na: http://www.tuzilastvorz.org.rs/upload/HomeDocument/Document_sr/2018-05/strategija_trz_srb.pdf.

procesuiranja ratnih zločina: implementacija Nacionalne strategije drastično kasni, od 12 optužnica koje su podignute od usvajanja Strategije, čak 11 nije rezultat inicijalnog rada TRZ, već su ustupljene iz BiH, suđenja za ratne zločine i dalje traju nerazumno dugo, nije zabeležen napredak u oblasti procesnih prava žrtava, broj nestalih lica se ne smanjuje očekivanom dinamikom, a relevantne međunarodne, vladine i nevladine organizacije u svojim izveštajima pretežno negativno ocenjuju napredak u procesuiranju ratnih zločina u Srbiji.³⁴⁵

5.5. Komisija za istinu (REKOM) – mehanizam tranzicione pravde

Koalicija za REKOM, koju čini preko 2.000 organizacija i pojedinaca iz svih post-jugoslovenskih država, se od 2008. godine zalaže za osnivanje Regionalne komisije za utvrđivanje činjenice o ratnim zločinima i drugim teškim povredama ljudskih prava učinjenim na teritoriji bivše SFRJ, od 1. januara 1991. do 31. decembra 2001. godine (REKOM).

REKOM je zvanična, međudržavna komisija koju bi trebalo zajednički da osnuju naslednice nekadašnje SFRJ. Kao vansudsko telo, sa zadatkom da utvrdi činjenice o svim ratnim zločinima i drugim teškim kršenjima ljudskih prava u vezi sa ratom; da poimenično popiše sve žrtve u vezi sa ratom i utvrdi okolnosti njihove smrti; da prikupi podatke o mestima zatvaranja, o licima koja su protivpravno zatvarana, podvrgavana mučenju i nečovečnom postupanju, kao i da izradi njihov sveobuhvatan popis; da prikupi podatke o sudbini nestalih, kao i da održi javna slušanja žrtava i drugih lica o nedelima u vezi sa ratom.³⁴⁶

Evropska komisija je u Strategiji za proširenje EU za 2018. godinu, ukazala na važnost osnivanja REKOM.³⁴⁷ Akcioni plan za podršku transformaciji Zapadnog Balkana, koji čini deo ove strategije, u šest inicijativa od strateškog značaja za EU uključuje Inicijativu za podršku pomirenju i dobrosusedskim odnosima, kao i meru „podrške inicijativama koje podstiču pomirenje i tranzicionu pravdu, kao što je Regionalna komisija za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim kršenjima ljudskih prava na teritoriji bivše Jugoslavije (REKOM)“.³⁴⁸ U junu, Koalici-

345 Drugi izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?cat=251>.

346 Šta je REKOM?, dostupno na: <http://recom.link/sr/o-rekom-sr/sta-je-rekom/>.

347 „Verodostojna perspektiva proširenja na Zapadni Balkan i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu“, Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Evropska komisija, februar 2018. Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_prosirenja_balkan_2018.pdf.

348 „A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans“, Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, februar 2018. Dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/annex-communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf.

ja za REKOM pozvala je predsjedavajućeg Komiteta za spoljne poslove Evropskog parlamenta da dopuni Nacrt rezolucije EP o Izveštaju EK o Srbiji za 2018. godinu, tako da reflektuje podršku koju je Komisija pružila osnivanju REKOM. U rezoluciji usvojenoj 29. novembra Evropski parlament je dao „podršku inicijativi za osnivanje Regionalne komisije za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i drugim kršenjima ljudskih prava na teritoriji bivše Jugoslavije“.³⁴⁹

U maju, Koalicija za REKOM objavila je sažetak politike Mapa puta za REKOM³⁵⁰ sa prilogom Predlog akcionog plana za REKOM,³⁵¹ koji predlažu korake ka regionalnoj komisiji koja bi počela sa radom 2022. godine.

Obećanje predsednika Srbije, Crne Gore, Kosova i Makedonije da će premijeri vlada navedenih zemalja na samitu u Londonu, 10. jula 2018. godine, potpisati Deklaraciju o osnivanju REKOM nije ispunjeno jer Koalicija za REKOM nije primila odluke vlada svih pomenutih zemalja pa je organizator samita, Ministarstvo spoljnih poslova Velike Britanije, zaključilo dnevni red bez planirane tačke – Deklaracije o REKOM.³⁵²

5.6. Reforma institucija, vetting/lustracija i odnos prema ratnim zločincima

Reforma institucija neophodan je uslov za neponavljanje masovnih kršenja ljudskih prava. Ovaj mehanizam tranzicione pravde služi da se onemogući licima koja su učestvovala u masovnim kršenjima ljudskih prava da zauzimaju položaje u državnim institucijama i drugim mestima odlučivanja. Cilj ovog mehanizma je stvaranje uslova za neponavljanje zločina i povratak poverenja žrtava u te iste institucije ali je još važnije to što lustracija predstavlja veoma važan korak za obezbeđivanje vladavine prava i pomirenje. Podrazumeva se da je od posebnog značaja reforma sektora bezbednosti.³⁵³

Nema indicija da su tokom 2018. godine u Srbiji primenjeni bilo kakvi mehanizmi koji bi sprečili odgovorne ili umešane u ratne zločine da zauzimaju istaknute položaje u civilnim, vojnim i policijskim institucijama. Akcioni plan za Poglavlje 23

349 Dostupno na: <https://goo.gl/Zkgsnf>.

350 Dostupno na: <http://www.mreza-mira.net/wp-content/uploads/2018/06/Mapa-puta-za-REKOM-ff.pdf>.

351 Dostupno na: <http://recom.link/wp-content/uploads/2018/06/Aneks-Akcioni-plan-bhsc-ff.pdf>.

352 Potpisivanje Deklaracije o REKOM je osmišljeno kao manifestacija spremnosti lidera postjugoslovenskih zemalja da se zajednički bave nedavnom prošlošću, utvrđivanjem činjenica o ratnim zločinima i žrtvama, i kao poziv preostalim postjugoslovenskim zemljama – Hrvatskoj, BiH i Sloveniji, da zajednički ponesu teret prošlosti i doprinesu izgradnji kulture saosećanja i poštovanja svih žrtava ratova devedesetih godina. Vidi više u: „Samit u Londonu bez Deklaracije o REKOM“, saopštenje, Koalicija za REKOM, 9. jul 2018. Dostupno na: <http://recom.link/sr/samit-u-londonu-bez-deklaracije-o-rekom-u-2/>.

353 Guidance Note of the Secretary General of the UN, United Nations Approach to Transitional Justice, mart 2010. godine.

predviđa analizu stanja Službe za otkrivanje ratnih zločina (SORZ) i Jedinice za zaštitu svedoka (obe deluju u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova), u cilju utvrđivanja potrebe za reformisanjem procesa angažovanja zaposlenih a imajući u vidu potencijalni uticaj ranijeg učešća kandidata u sukobima na prostoru bivše Jugoslavije.³⁵⁴

Prema zvaničnom izveštaju o sprovođenju Akcionog plana, analiza koja se odnosi na rad SORZ pokazala je da u ovom telu postoji saglasnost da učesnike oružanih sukoba iz redova pripadnika MUP ne bi trebalo angažovati na otkrivanju i rasvetljavanju ratnih zločina.³⁵⁵ Izveštaj navodi i tumačenje nadležnih tela da je „postojećim izbornim postupkom izbegnuta mogućnost radnog angažovanja u SORZ onih kandidata koji su na bilo koji način bili u kontaktu sa licima, jedinicama i/ili lokacijama povezanim sa izvršenjem krivičnih dela ratnih zločina počinjenih na teritoriji bivše Jugoslavije“. Pravilnici koji regulišu postupak prijema novih policijskih službenika, međutim, ne sadrže mere koje je potrebno preduzeti kako bi se istražila ratna prošlost kandidata, te nije jasno na koji način oni onemogućavaju angažovanje ovih lica.³⁵⁶

Nije poznato da li je sprovedena reforma procesa angažovanja zaposlenih u Jedinici za zaštitu svedoka. Nalaz Saveta za praćenje sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23 iz aprila 2017. godine, koji ukazuje da se sprovođenje ove aktivnosti ne može smatrati uspešnim, ostao je nepromenjen.³⁵⁷

Navedeni nalazi u pogledu procesa provere ratne prošlosti kandidata za angažovanje u SORZ i Jedinici za zaštitu navode na zaključak da u ovim institucijama slične provere nisu sprovedene, sledstveno čemu nije bio pokrenut proces *vetting*-a koji bi podrazumevao odbijanje njihovog angažmana zbog umešanosti u ratne zločine. Slično tome, široj i ekspertskoj javnosti nije poznat niti jedan slučaj uklanjanja sa položaja osobe za koju se naknadnom proverom utvrdilo da je bila umešana u kršenja ljudskih prava tokom 1990-ih. Štaviše, načelnik Generalštaba Vojske Srbije Ljubiša Diković penzionisan je u septembru 2018. godine, uz dodeljivanje ordena Karađorđeve zvezde prvog stepena i tvrdnju predsednika Srbije da se radi o časnom i požrtvovanom oficiru, uprkos „lažnom optuživanju i stavljanju žiga srama na čelo“.³⁵⁸ FHP je u dva dosijea³⁵⁹ izneo ozbiljne tvrdnje da je u zoni odgovornosti

354 Akcioni plan za Poglavlje 23, mere 1.4.1.7. i 1.4.4.2. Dostupno na: <https://goo.gl/o6pPe6>.

355 Izveštaj broj 2/2018. o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, jul 2018, str. 341. Dostupno na: <https://goo.gl/tvn4Ke>.

356 Kada je u pitanju prijem novih policijskih službenika u Službu primenjuje se Pravilnik o sprovođenju internog konkursa među zaposlenima u MUP-u (*Sl. glasnik RS*, 73/16), kao i Pravilnik o kompetencijama za zaposlene u MUP-u (*Sl. glasnik RS*, 52/16); navedeno prema: Izveštaj broj 2/2018. o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 338.

357 Izveštaj broj 1/2017. o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 164. Dostupno na: <https://goo.gl/DxCtFD>.

358 „General-potpukovnik Milan Mojsilović novi načelnik Generalštaba“, *RTS*, 14. septembar. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/3258943/general-major-milan-mojsilovic-novi-nacelnik-generalstaba.html>.

359 Dosije Diković Ljubiše, FHP, 2012. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2012/10/Ljubisa-Dikovic-Dosije-and-Prilog.pdf>, i Dosije Rudnica, FHP, 2015. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2015/01/Dosije_Rudnica_sr.pdf.

37. motorizovane brigade Vojske Jugoslavije, kojom je tokom sukoba na Kosovu komandovao Diković, ubijeno oko 1.400 albanskih civila, a njih više hiljada proterano.

Ovaj i drugi događaji iz 2018. godine pokazuju da u Srbiji ne postoji politička volja i spremnost za suočavanjem s nasleđem masovnih zločina, što bi uključivalo i reformu institucija.

5.6.1. Promovisanje ratnih zločinaca u javnosti

U oktobru je u Beogradu održan 63. Međunarodni sajam knjiga na kome je izdavačka kuća Ministarstva odbrane Srbije organizovala promociju četiri knjige iz edicije „Ratnik“ – četiri toma ratnih dnevnika Nebojše Pavkovića pod nazivom „Treća armija sedamdeset osam dana u zagrljaju Milosrdnog anđela“, „Bitka na Košarama – sećanje učesnika 1999“, „Bitka za Paštrik – sećanja učesnika 1999“ i „Prištinski korpus 1998–1999 – svedočenja ratnih komandanata“. Prva knjiga koju je MO predstavilo su ratni dnevnici Nebojše Pavkovića, koji je tokom sukoba na Kosovu bio načelnik Generalštaba Vojske Jugoslavije (VJ), a koji je pred MKSJ osuđen na 22 godine zatvora zbog zločina koji su počinjeni nad albanskim civilima. Kako su organizatori na promociji publikacije naveli, Pavkovićevo ratno dnevnik predstavlja „doprinos očuvanju znanja o primenjenoj ratnoj veštini, koja je pomogla da se odbrani zemlja“,³⁶⁰ potpuno ignorišući činjenicu da je Pavkovićevo „ratna veština“ doprinela da više hiljada civila bude ubijeno, kuće zapaljene a više stotina hiljada Albanaca bude proterano sa Kosova.

Na predstavljanju knjige „Bitka za Paštrik – sećanja učesnika 1999“ učestvovao je i bivši komandant 549. motorizovane brigade VJ Božidar Delić.³⁶¹ Delić je član Srpske radikalne stranke RS, a jedno vreme je bio i poslanik u Narodnoj skupštini Republike Srbije. FHP je 2013. godine javnosti predstavio dokaze o učešću jedinice kojom je komandovao Delić u zločinima tokom sukoba na Kosovu,³⁶² i protiv njega podneo krivičnu prijavu zbog zločina koji je počinjen u selu Trnje u martu 1999. godine.³⁶³

Publikaciju „Bitka na Košarama – sećanje učesnika 1999“ javnosti je, između ostalih predstavio i general u penziji Dragan Živanović koji je tokom sukoba na Kosovu bio komandant 125. motorizovane brigade VJ. FHP je 2013. godine objavio dokaze o učešću ove brigade u zločinima počinjenim tokom 1998. i 1999. godine na Kosovu,³⁶⁴ a potom protiv Živanovića podneo krivičnu prijavu za ubistvo 78 kosov-

360 „Promocija ratnog dnevnika generala Pavkovića na Sajmu knjiga“. Dostupno na: <http://www.mod.gov.rs/lat/13197/promocija-ratnog-dnevnika-general-pavkovic-na-sajmu-knjiga-13197>.

361 „Ministarstvo odbrane predstavilo dve knjige edicije „Ratnik“, *Tanjug*. Dostupno na: <http://tanjug.rs/mobile/full-view.aspx?izb=438588>.

362 Dosije „549. motorizovana brigada Vojske Jugoslavije“, FHP. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2013/03/Dosije-549.-Motorizovana-brigada-Vojske-Jugoslavije.pdf>.

363 Krivična prijava protiv oficira Vojske Jugoslavije za zločin nad 17 kosovskih Albanaca i jednog Aškalije. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?p=2601>.

364 Dosije „125. motorizovana brigada Vojske Jugoslavije“, FHP. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2013/10/Dosije-125.pdf>.

skih Albanaca u selu Kraljane (Đakovica) u aprilu 1999. godine.³⁶⁵ Pored Živanića, kao govornik na predstavljanju publikacije je bio i Duško Šljivančanin koji je tokom sukoba na Kosovu bio komandant 53. graničnog bataljona VJ protiv koga je FHP 2013. godine TRZ podneo krivičnu prijavu za zločine počinjene u martu 1999. godine u selu Goden kada je ubijen 21 albanski civil.³⁶⁶

Četvrtu publikaciju iz edicije „Ratnik“ pod nazivom „Prištinski korpus 1998–1999 – svedočenja ratnih komandanata“ javnosti je predstavio Vladimir Lazarević koji se tokom sukoba na Kosovu nalazio na mestu komandanta Prištinskog korpusa VJ i koji je pred MKSJ osuđen na kaznu zatvora od 14 godina zbog zločina počinjenih nad albanskim civilima. Predstavljajući publikaciju Lazarević se naročito „zahvalio predsedniku Republike Srbije i vrhovnom komandantu Vojske Srbije Aleksandru Vučiću, ministru odbrane Aleksandru Vulinu i Ministarstvu odbrane što su omogućili da edicija „Ratnik“, edicija istine i nezaborava, ugleda svetlost dana“.³⁶⁷

Poslednji u nizu pokazatelja da je prihvatljivo pojavljivanje u javnosti ratnih zločinaca jeste i direktno uključivanje u program televizije sa nacionalnom frekvencijom *TV Happy* Ratka Mladića koji se nalazi u pritvorskoj jedinici u Sheveningenu. Naime, kao gosti u jutarnjem programu *TV Happy* su 16. novembra 2018. godine bili sin Ratka Mladića Darko Mladić i Vojislav Šešelj. U jednom trenutku je Darko Mladić pozvao telefonom Ratka Mladića koji se direktno uključio u jutarnji program obraćajući se i pozdravljajući Vojislava Šešelja.

Iako je deo javnosti ocenio uključivanje Ratka Mladića u direktan prenos u emisiju sa nacionalnom frekvencijom kao skandalozan i neprihvatljiv smatrajući da Regulatorno telo za elektronske medije (REM) ima obavezu da reaguje, REM je izdalo saopštenje u kojem je tvrdilo da Ratko Mladić ima pravo da se uključi u emisiju televizije sa nacionalnom frekvencijom jer se ne radi o licu koje je pravosnažno osuđeno za neko krivično delo aludirajući da je Mladić osuđen u prvom stepenu ali da je postupak po žalbi i dalje u toku. Iako je tačna tvrdnja da postupak protiv Ratka Mladića nije pravosnažno okončan, ipak se mora imati u vidu da je njegovo učešće u genocidu u Srebrenici utvrđeno u mnogim presudama MKSJ gde je Mladić apostrofirao kao učesnik udruženog zločinačkog poduhvata.

5.6.2. Negiranje genocida u Srebrenici premijerke Vlade Srbije Ane Brnabić

U intervjuu za *Deutsche Welle*, 14. novembra 2018. godine premijerka Vlade Republike Srbije Ana Brnabić tvrdila je da u Srebrenici nije počinjen genocid već

365 Krivična prijava za zločin nad 78 kosovskih Albanaca protiv oficira i pripadnika Vojske Jugoslavije i MUP-a, FHP. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?p=24590>.

366 Krivična prijava protiv oficira, podoficira i vojnika zbog ubistva 21 albanskog civila 25. marta 1999. godine, FHP. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?p=23483>.

367 „Promocija knjige ‘Prištinski korpus 1998–1999 – svedočenja ratnih komandanata’ na Sajmu knjiga“. Dostupno na: <http://www.mod.gov.rs/cir/tekst/13228/promocija-knjige-pristinski-korpus-1998-1999-svedocenja-ratnih-komandanata-na-sajmu-knjiga-13228>.

„užasan, užasan zločin“.³⁶⁸ Pored negiranja genocida, čije je postojanje utvrđeno u nekoliko predmeta pred MKSJ,³⁶⁹ premijerka je tvrdila da je MKSJ dužan Vojislavu Šešelju tri godine života aludirajući na to da je Šešelj u pritvoru proveo ukupno 13 godina, a da je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 10 godina. Ukoliko se uzme u obzir da predsednica Narodne skupštine Srbije Maja Gojković nije postupila u skladu sa članom 88 Zakona o izboru narodnih poslanika i utvrdila da je Šešelju sa danom izricanja pravosnažne krivične presude pretao poslanički mandat, ovakav stav premijerke dodatno pojačava argument da je u javnosti i u političkom životu Srbije u potpunosti primereno da osobe koje su optužene ili osuđene za teške zločine nad civilima budu promovisane ili kao heroji ili kao žrtve MKSJ-a.

Na sastanku koji je predsednik MMKS-a sudija Teodor Meron (*Theodor Meron*) imao sa premijerkom Anom Brnabić sudija Meron je izrazio jasan stav da „Vladi Srbije nije od pomoći da osporava presude jednog važnog međunarodnog suda“, kao i da je pravna tumačenja međunarodnih zločina bolje ostaviti međunarodnim krivičnim sudovima.³⁷⁰

Krajem novembra Udruženje novinara Vojvodine dodelilo je nagradu „Zlatno pero“ Ljiljani Bulatović Medić, koja je izdala knjigu o Mladiću i poznata je po poricanju zločina genocida u Srebrenici. Nagradu je dodelila sekretarka za kulturu i informisanje Vojvodine koja je izjavila da se ova nagrada dodeljuje za njen dugogodišnji novinarski angažman. Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV) i Nezavisno društvo novinara Srbije (NUNS) osudili su ovu odluku.³⁷¹

5.7. Odnos prema žrtvama – reparacije za žrtve

Programi reparacija služe da se isprave nepravde učinjene žrtvama masovnih kršenja ljudskih prava. U formi materijalnih i simboličkih reparacija, one obuhvataju mere i mehanizme koje su usmerene na izlečenje posledica nasilja, priznavanje patnji žrtava, poštovanje njihovog dostojanstva i njihovu reintegraciju u društvo.³⁷² Srbiju ratifikovane međunarodne konvencije obavezuju da svim pojedincima kojima su prekršena ljudska prava garantovana tim ugovorima pruži adekvatne reparacije, ali je ostvarivanje ovog prava još uvek daleko od evropskih standarda.³⁷³

368 „Još nismo spremni za EU“. Dostupno na: <https://goo.gl/PncpEj>.

369 Videti npr. presude MKSJ u predmetima protiv Radislava Krstića i Zdravka Tolimira.

370 Predsednik Meron se sastao s premijerkom Srbije Anom Brnabić, osporio njene izjave kojima poriče genocid u Srebrenici. Dostupno na: <http://www.irmct.org/bcs/novosti/predsednik-meron-se-sastao-s-premijerkom-srbije-anom-brnabi%C4%87-osporio-njene-izjave-kojima>.

371 Vidi na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/29624429.html>.

372 Administrativne reparacije u Srbiji – analiza postojećeg zakonskog okvira, FHP, jun 2013. godine. Dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2014/03/Analiza_Zakona_o_pravima_civilnih_invalida-rata_FHP.pdf.

373 „Pravo žrtava na reparacije u Srbiji i standardi Evropskog suda za ljudska prava“, FHP, januar 2016. Dostupno na: <http://www.hlc-rdc.org/?p=31034>.

5.7.1. Administrativne reparacije

Administrativni mehanizam³⁷⁴ ostvarivanja reparacija u Srbiji omogućen je Zakonom o pravima civilnih invalida rata iz 1996. godine.³⁷⁵ Sticanjem statusa civilne žrtve rata, prema ovom zakonu, stižu se prava na finansijsku podršku, zdravstvenu i pojedine vrste socijalne zaštite, kao i povlastice u vožnji. Zakon sadrži brojne diskriminatorne odredbe kojima je veliki broj žrtava onemogućen da ostvare svoja prava, poput žrtava koje pate od oboljenja psihičke ili psihosomatske prirode, žrtava seksualnog nasilja u ratu, žrtava čiji stepen invaliditeta iznosi manje od 50%, članovi porodice prisilno nestalih osoba, itd.³⁷⁶ Podaci o tome koliko je žrtava tokom 2018. godine ostvarilo pravo na status civilne žrtve rata nisu dostupni. Nijedna žrtva koju zastupa FHP, nije tokom 2018. godine ostvarila ovo pravo.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja formiralo je 2018. godine radnu grupu za izradu nacrtu Zakona o boračko-invalidskoj zaštiti koji dodatno pooštava uslove za ostvarivanje prava na status civilne žrtve rata. Dodatni uslovi za sticanje statusa civilne žrtve rata su da se povreda dogodila na teritoriji Srbije, da su u vreme oštećenja podnosioci zahteva bili državljani Srbije i da su imali prebivalište u Srbiji. Za razliku od postojećeg zakonskog rešenja Nacrt zakona prepoznaje kidnapovane i nestale kao civilne žrtve rata, ali ne precizira da li porodice kidnapovanih i nestalih moraju prethodno u vanparničnom postupku da ih proglase za umrle ili ne.

U Nacrtu zakona su uslovi za ostvarivanje prava na mesečno novčano primanje ostali isti kao u postojećem zakonskom rešenju, svrstavajući pravo na mesečno novčano primanje u domen socijalne zaštite, a ne na pravo iz domena zaštite ljudskih prava. Pored uslova koje mora ispuniti da bi uopšte stekao status civilnog invalida ili civilne žrtve rata, žrtva mora da ispuni i određene „materijalne uslove“, i to: da je materijalno neobezbeđena; da je nesposobna za rad; da ne ostvaruje pravo na novčanu pomoć za vreme profesionalne rehabilitacije i da ne ostvaruje stalno novčano mesečno primanje.

Prema Nacrtu zakona borci, ratni i mirnodopski vojni invalidi i članovi njihovih porodica imaju pravo na legitimaciju – javnu ispravu kojom se dokazuje priznato svojstvo borca, vojnih i mirnodopskih vojnih invalida, međutim, pravo na legitimaciju, kojom bi dokazivali status civilnog invalida/člana porodice civilne žrtve rata, nije predviđeno čime se civilne žrtve onemogućavaju da im država davanjem javne isprave prizna status žrtve. Članovi porodice palog borca imaju pravo na naknadu troškova ekshumacije palog borca i troškove prevoza i sahrane, naknadu troškova sahrane i naknadu troškova za izgradnju nadgrobnih spomenika. Ova prava nemaju članovi porodice civilnog invalida rata i civilne žrtve. Ukoliko uzmemo u obzir troškove ekshumacije, kao i broj od više hiljada civila koji se i dalje vode kao nestali na prostoru bivše Jugoslavije, nije zanemarljivo ko će platiti ekshumaciju.

374 Administrativne reparacije u Srbiji – analiza postojećeg zakonskog okvira, FHP, str. 3.

375 *Sl. glasnik RS*, 52/96.

376 Administrativne reparacije u Srbiji – analiza postojećeg zakonskog okvira, FHP, str. 3–8.

Ostvarivanje prava je dodatno otežano propisivanjem obaveze da uz zahtev za sticanje statusa civilni invalid ili član porodice civilne žrtve rata organu uprave podnesu sve dokaze u originalu. Nacrtom zakona je propisano da će se ukoliko podnositelj zahteva ne poseduje original ili ne može na drugi način da pribavi dokaz u originalu, njegov zahtev odbiti. Osim toga, potrebno je da su dokazi iz vremena kada je rana/povreda nastala i to najkasnije godinu dana od dana prestanka tih okolnosti. Ovaj uslov je gotovo neispunljiv za civilne invalide rata, kao i za članove porodice civilne žrtve rata, jer je neosnovano očekivati od nekoga ko je živio u vreme rata ili ratnih dejstava da ima prikupljenu i sačuvanu svu potrebnu medicinsku dokumentaciju iz tog perioda.

5.7.2. Ostvarivanje reparacija sudskim putem

Sudski mehanizam ostvarivanja prava na reparacije se u Srbiji ostvaruje u postupcima za naknadu štete (materijalne i nematerijalne). Odredbe Ustava Republike Srbije, ratifikovane međunarodne konvencija za zaštitu ljudskih prava, kao i odredbe Zakona o obligacionim odnosima (ZOO)³⁷⁷ čine zakonski okvir za potraživanje naknade štete od Republike Srbije. Problemi koji postoje već dugi niz godina, a odnose se na postupke za naknadu štete, se pre svega ogledaju na usko tumačenje odredbi o zastarelosti, na dugo trajanje postupka kao i na dosuđivanje izuzetno niskih iznosa naknade štete.

Presudom od 7. juna 2018. godine, Viši sud u Beogradu obavezao je Republiku Srbiju da isplati naknadu nematerijalne štete u ukupnom iznosu od 3.050.000 dinara (oko 27.500 evra) sestrama Sarandi, Jehoni i Lirie Bogujevci (sestre Bogujevci), koje su teško ranjene u zločinu pripadnika jedinice „Škorpioni“ u Podujevu 28. marta 1999. godine. Ovaj sudski postupak je trajao više od 10 godina, a dosuđeni iznos naknade štete je neadekvatan u odnosu na teške povrede koje su sestre Bogujevci pretrpele u ovom zločinu. Ukoliko se uzme u obzir da su sestre Bogujevci u vreme zločina bile maloletne (13, 10 i 8 godina), da im je u zločinu ubijen veliki broj članova porodice, da su i same pretrpele teške povrede koje su zahtevale dugotrajno lečenje, kao i da posledice tih povreda trpe i danas, može se tvrditi da je dosuđeni novčani iznos utvrđen paušalno i da ne pruža adekvatnu satisfakciju u odnosu na pretrpljene povrede. Dodeljivanjem ovako niskih iznosa naknada štete oštećenim, sudovi Srbije obesmišljavaju cilj naknade nematerijalne štete, ali i nipodaštavaju patnje koje su sestre Bogujevci preživele kao deca.³⁷⁸

377 *Sl. list SFRJ*, 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Sl. list SRJ*, 31/93 i *Sl. list SCG*, 1/03 – Ustavna povelja.

378 Odeljenje za ratne zločine Višeg suda u Beogradu osudilo je pet članova jedinice Škorpioni na višegodišnje kazne zatvora za ovaj zločin. Ova jedinica je bila deo specijalne antiterorističke jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije.

IV. ZAŠTITA I OSTVARIVANJE PRAVA POJEDINIH KATEGORIJA STANOVNIŠTVA

1. Položaj Roma

Romska nacionalna manjina, posle mađarske, predstavlja najbrojniju nacionalnu manjinu u Republici Srbiji. Romi spadaju u jednu od najugroženijih kategorija stanovnika u Srbiji, a njihov položaj se već godinama ocenjuje kao izuzetno nepovoljan. Prema popisu stanovništva Republičkog zavoda za statistiku iz 2011. godine, 147.604 građana se izjasnilo kao Romi.¹ Međutim, prema drugim izvorima taj broj je značajno drugačiji. Na primer, prema dokumentu Procene o romskoj populaciji u evropskim zemljama,² Tima za podršku Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Saveta Evrope za pitanje Roma iz 2013. godine, prosečna procena broja Roma u Republici Srbiji iznosi 600.000 što predstavlja znatno viši broj od onog u zvaničnoj statistici.

1.1. Socijalno uključivanje Roma

Koordinaciono telo za praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u RS, u periodu od 2016. do 2025. godine (Koordinaciono telo) održalo je tek dva sastanka iako je osnovano još marta 2017. godine. Druga sednica Koordinacionog tela održana je u aprilu 2018. godine. Na sednici se razgovaralo o pripremi Operativnih zaključaka sa Seminara o socijalnom uključivanju Roma i o aktivnostima u vezi sa unapređenjem uslova stanovanja u naselju Crvena zvezda u Nišu.³

Koordinaciono telo usvojilo je inicijativu za ukidanje kvota za upis Roma na visoke škole i fakultete. Kao razlog za to, navedena je neophodnost da se svim Ro-

1 Dostupno na: <http://media.popis2011.stat.rs/2012/Nacionalna%20priпадnost-Ethnicity.pdf>.

2 „Roma Integration – 2014 Commission Assessment: Questions and Answers“, European Commission – *Press release*, 4. april 2014. godine. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-249_en.htm.

3 Održana druga sednica Koordinacionog tela za praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, 25. april. Dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/>.

mima omogućiti da upišu fakultet ukoliko položi prijemni ispit, a ministarka Zorana Mihajlović koja predstavlja ovim telom izjavila je da se usvajanjem ove inicijative smanjuju diskriminacija i predrasude i doprinosi većoj inkluziji romske zajednice u društvo.⁴ Ova inicijativa je usvojena uprkos činjenici da je broj pripadnika romske nacionalne pripadnosti koji pohađaju i završavaju visoke škole i fakultete i dalje na jako niskom nivou, kao i činjenici da Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine (Strategija)⁵ naglašava da je neophodno povećati kvote za upis romskih studenata u visokoškolske ustanove. Poražavajući je podatak da je samo 1% pripadnika romske nacionalne manjine tokom 2017. godine završilo visoko obrazovanje.⁶ Pored toga, u Strategiji se ističe neophodnost osnaživanja postojećih mera kroz preciziranje kriterijuma, bolje informisanje potencijalnih korisnika, pružanja podrške, kao i kroz finansiranje iz državnog budžeta.

Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja za period 2016–2025. godine, za prethodnu 2017. godinu, predstavljen je krajem juna 2018. godine. Izveštaj se sastoji od četiri oblasti koje su prepoznate kao prioriteti a to su: obrazovanje, zdravstvo, zapošljavanje i stanovanje. Na predstavljanju izveštaja, Orhan Usein, predvodnik tima projekta „Integracija Roma 2020“, naglasio je da u izveštaju nedostaju podaci o planiranim budžetima i izdvojenim sredstvima za realizaciju Akcionog plana, kao ni podaci o tačnom broju korisnika mera iz Akcionog plana, što onemogućava preciznu evaluaciju napretka u odnosu na prethodnu godinu. U izveštaju se konstatuje da postoji značajan napredak na polju upisa romske dece u predškolsko i osnovno obrazovanje i povećanje broja dece koja su završila osnovnu školu. Međutim, naglašeno je da mnogo mera i dalje nije realizovano ili ne postoje podaci o njihovom ostvarivanju.⁷

Septembra 2018. godine, Vlada RS usvojila je Četvrti periodični izveštaj o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina koji je dostavila Generalnom sekretaru Saveta Evrope.⁸ U izveštaju su dati odgovori na preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope među kojima se, između ostalog, nalaze odgovori na preporuke vezane za položaj romske nacionalne manjine sa podacima do 2017. godine koji se odnose na ljudske i finansijske resurse, pravo Roma na stanovanje, prinudna iseljenja, zdravstvenu situaciju i zdravstvenu zaštitu Roma, angažovanje zdravstvenih medijatorke, pitanja vezana za segregaciju Roma u obrazovanju kao i položaj Roma u sferi prosvete.

4 Dostupno na: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/mihajlovitsheva-obrazovanje-je-ključ-boljeg-polozhaja-roma-i-romkinja-u-srbiji>.

5 *Sl. glasnik RS*, 26/16.

6 Dostupno na: http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/presscenter/articles/2018/te_ak-polo_aj-roma-na-zapadnom-balkanu.html.

7 Izveštaj o sprovođenju AP o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja 2016–2025, *RomaWorld*, 28. jun. Dostupno na: <http://romaworld.rs/izvestaj-o-sprovođenju-ap-o-sprovođenju-strategije-za-socijalno-uključivanje-roma-i-romkinja-2016–2025/>.

8 Četvrti periodični izveštaj o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22333>.

Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP), Visoki komesarijat UN za izbeglice (UNHCR) i Volonteri UN (UNV) u saradnji sa Koordinacionim telom sproveli su projekat „Lokalne inicijative za bolju socijalnu uključenost mladih“ sa ciljem usavršavanja i angažovanja 30 mladih pripadnika romske nacionalne manjine, naročito interno raseljenih lica, u lokalnim samoupravama kao i vladinim ili nevladinim institucijama na lokalnom nivou.⁹ Projekat je trajao od februara do kraja oktobra 2018. godine. Mladim Romima je omogućeno sticanje znanja, veština i korisnih iskustava s ciljem stvaranja mogućnosti da utiču na društvene i političke procese u lokalnoj zajednici. Sprovedene obuke su bile, između ostalog, iz oblasti ljudskih prava, borbe protiv diskriminacije, sprečavanje pojave apatridije, pravima ugroženih grupa kao i mehanizmima socijalnog uključivanja na lokalnom nivou. Projekat je stvorio uslove da 30 kvalifikovanih mladih Roma počnu da od maja ove godine rade kao volonteri UN u lokalnim institucijama u 24 grada i opština u Srbiji.¹⁰

Zavod za izdavanje udžbenika u Beogradu, u 2018. godini, objavio je četiri udžbenika na romskom jeziku – Slikovnicu, Bukvar i Čitanku sa elementima nacionalne kulture za treći razred i Čitanku sa elementima nacionalne kulture za četvrti razred osnovne škole. Tako su u obrazovni sistem Srbije po prvi put uvedeni udžbenici na romskom jeziku za učenike romske nacionalne pripadnosti.¹¹

Evropska unija će u naredne tri godine finansirati projekat „Podrška Evropske unije inkluziji Roma“ sa četiri miliona evra. Cilj projekta je osnaživanje lokalnih zajednica za inkluziju Roma s obzirom na činjenicu da su pripadnici romske nacionalne manjine najviše diskriminirani i marginalizovani. Na konferenciji povodom početka projekta, održanoj u martu 2018. godine, naglašeno je da je EU do sada uložila 11,4 miliona evra u projekte koje imaju za cilj inkluziju Roma,¹² kao i to da će se odobriti još 20 miliona evra za naredne projekte, čime se pokazuje velika zainteresovanost za poboljšanje položaja Roma.¹³

U 2018. godini nastavljen je rad na formulaciji politika integracije Roma, implementaciji, budžetiranju i praćenju politike integracije Roma kroz pružanje tehničke i stručne pomoći vladama u okviru projekta „Integracija Roma 2020“.¹⁴ Me-

9 Javni poziv za zainteresovane mlade Rome i Romkinje za učešće u programu obuke i volontiranja u lokalnim institucijama u 30 opština, UNDP. Dostupno na: <http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/presscenter/articles/2018/javni-poziv-za-zainteresovane-mlade-rome-i-romkinje-za-uee-u-pro.html>.

10 „UNHCR i UNDP: Unapređenje socijalne inkluzije i zapošljavanja Roma u Srbiji“, UNHCR, 29. oktobar. Dostupno na: <http://www.unhcr.rs/dokumenti/saopštenja-za-medije/unhcr-i-undp-unapredjenje-socijalne-inkluzije-roma.html>.

11 Četiri udžbenika na romskom u upotrebi od septembra, *Blic*, 27. jul. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/cetiri-udzbenika-na-romskom-u-upotrebi-od-septembra/re6jd4d>.

12 Vidi više u *Izveštaj 2017*, IV.1.

13 *Mesečni bilten o životu manjinskih zajednica u Srbiji*, mart 2018, str. 12. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/fajlovi/minority_news_44.pdf.

14 Projekat je počeo da se realizuje 2016. godine s ciljem obezbeđenja tehničke i ekpertske podrške vladama na Zapadnom Balkanu i Turskoj kako bi se postigao veći stepen integracije Roma u

đutim, uspešnost procesa zahteva dugoročne investicije koje će dovesti do uspešnije integracije i poboljšanja života pripadnika romske nacionalne manjinje i evropske integracije zemalja Zapadnog Balkana.¹⁵

Protokol saradnje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Saveta Evrope i 11 lokalnih samouprava potpisan je na konferenciji ROMACTED u maju 2018. godine. Lokalne samouprave koje učestvuju u ovom programu su: Zaječar, Kragujevac, Niš, Odžaci, Kostolac, Prokuplje, Smederevo, Subotica, Vranje, Vrnjačka Banja i Zvezdara.¹⁶ ROMACTED je program Saveta Evrope i Evropske komisije koji je usmeren na promovisanje dobrog upravljanja i osnaživanja romske zajednice na lokalnom nivou.¹⁷

1.2. Preporuke međunarodnih tela u cilju unapređenja položaja Roma

Činjenica da se veliki broj preporuka upućenih Republici Srbiji od strane međunarodnih tela i organizacija odnosi na položaja pripadnika romske nacionalne manjine takođe ukazuje na njihov izrazito loš položaj, neophodnost preduzimanja mera u cilju unapređenja njihovog položaja i poštovanja ljudskih prava.

U januaru 2018. godine, objavljena su Zaključna zapažanja Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije u vezi sa drugim i petim periodičnim izveštajem Republike Srbije o primeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.¹⁸ Komitet je izrazio zabrinutost zbog podatka da je procenat romske dece na svim nivoima obrazovanja drastično niži od većinske populacije kao i zbog česte segregacije romske dece, odnosno zbog činjenice da se u školama u kojima nastavu pohađa veći broj Roma oni smeštaju u odeljenja koja se sastoje samo od romske dece. Stav je Komiteta da segregacija predstavlja jedan od najtežih oblika diskriminacije i ozbiljno kršenje ljudskih prava, pa u svom izveštaju zahteva da država otkloni segregaciju Roma u javnim školama. Komitet takođe smatra da je neophodno da država obezbedi pristup kvalitetnom obrazovanju romske dece kroz treninge osoblja o ljudskim pravima i anti-rasizmu, obrazovanju roditelja, podizanja svesti o položaju romske zajednice i zapošljavanje više nastavnika koji pripadaju romskoj nacionalnoj

društvo. Projekat sporovodi Veće za regionalnu saradnju uz finansijsku podršku Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo.

15 Roma Integration 2020, Regional Cooperation Council, *Newsletter*, br. 2, april 2018. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/roma_integration_2020_newsletter_ii.pdf.

16 „Mihajlović: Omogućiti Romima da se sami bore za svoja prava“, *Blic*, 29. april. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/mihajlovic-omoguciti-romima-da-se-sami-bore-za-svoja-prava/n9fn4zx>.

17 Vidi više na: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/roma-local-governance/about-the-project>.

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

manjini. Navodi se takođe da aktivnosti moraju da budu u skladu sa ciljem 4.1. održivog razvoja koji proklamuje da je neophodno da se svoj deci obezbedi besplatno, pravedno i kvalitetno osnovno i srednje obrazovanje do 2030. godine.

Kada je reč o stanovanju Komitet je izrazito zabrinut zbog izveštaja koji ukazuju na podatak da trećina registrovanih beskućnika u Srbiji pripada romskoj nacionalnoj manjini. Pored toga, 60.000 Roma, Aškalija i Egipćana žive u nestandardizovanim životnim uslovima u neformalnim naseljima i često nemaju pristup pijaćoj vodi i sanitarijama. Takođe se kao ozbiljan problem navodi i to što se i dalje dešavaju prinudna iseljenja iz neformalnih naselja i to bez pravičnog postupka ili mogućnosti alternativnog smeštaja. Komitet apeluje na državu da eliminiše rezidencijalnu segregaciju i nastavi da razvija programe socijalnog stanovanja za Rome. Pored toga, Komitet urgira da se stanovnici konsultuju unapred, ukoliko je neophodno raseljavanje iz neformalnih naselja, kao i da im se obezbedi adekvatno alternativno mesto stanovanja. Naglašava se i značaj obezbeđenja i raspoređivanja dovoljnih sredstava za trajno rešavanje stambenih pitanja Roma, Aškalija i Egipćana u Republici Srbiji kako bi se ostvarilo pravo na adekvatan životni standard.

Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija usvojio je izveštaj Radne grupe za Univerzalni periodični pregled (UPR) za Srbiju u junu 2018. godine.¹⁹ Republici Srbiji je preporučeno da implementira Strategiju za prevenciju i zaštitu od diskriminacije kao i da nastavi borbu protiv svih oblika diskriminacije. Ukazano je na neophodnost jačanja antidiskriminacionih mehanizama i unapređivanje poštovanja ljudskih prava osoba koje pripadaju osetljivim društvenim grupama, a posebno Roma. Od države se traži da preduzme mere koje bi dovele do povećanja tolerancije prema pripadnicima nacionalnih, etničkih rasnih, verskih manjina, posebno prema Romima. Srbiji je takođe preporučeno da nastavi sa pružanjem adekvatne zdravstvene zaštite majkama i deci romske nacionalne pripadnosti. Preporuka je da se promoviše učešće nacionalnih manjina, a pogotovo Roma, u izbornom procesu i javnoj administraciji, da se razmotri mogućnost usvajanja zakona o rasnoj diskriminaciji, da se preduzmu mere u cilju sprečavanja diskriminacije, govora mržnje prema strancima, manjinama, a posebno Romima. Ukazano je i na neophodnost da se aktivnije radi na sprovođenju mera kojima bi se prevazišla diskriminacija Roma u ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava kao i puna primena Strategije za inkluziju Roma.

Položajem Roma bavila se i Evropska komisija. U Izveštaju za 2018. godinu²⁰ konstatuje se da je neophodno poboljšati položaj osoba koje pripadaju grupama koje su najviše diskriminisane, među koje spadaju i pripadnici romske nacionalne manjine i traži da se reše nedostaci i obezbedi efikasno sprovođenje i praćenje strategije i akcionog plana za inkluziju Roma. Takođe se navodi da u Srbiji postoje velike rodne razlike i u oblasti rada, korišćenja vremena, političkog učešća, imovine i pristupa resursima s tim što su Romkinje među najviše diskriminisanim u društvu. Mada EK

19 Dostupno na: <http://ljudskaprava.gov.rs/sr/node/161>.

20 Izveštaj EK za 2018, str. 32.

konstatuje da se unapredio postupak za registraciju pripadnika romske zajednice, što je jedno vreme predstavljalo ozbiljan problem i da većina Roma ima izvod iz matične knjige i ličnu kartu preporučuje se da je neophodno da se sistematski nadgleda postupak registracije rođenja dece čiji roditelji nemaju lična dokumenta.

Kada je reč o obrazovanju Evropska komisija naglašava da je ostvaren napredak u povećanju stope učešća romskih učenika na svim nivoima obrazovanja, ali je neophodno unaprediti sprovođenje mera za smanjenje stope napuštanja obrazovnog procesa kao i smanjenje segregacije. Zaključuje se da, iako je 84% romske dece upisano u osnovnu školu, ona se i dalje suočavaju sa brojnim preprekama i nedostatkom podrške u obrazovanju. Izveštaj ukazuje na to da je napuštanje obrazovanja i dalje prisutno, naročito za Romkinje. Završenu srednju školu ima 14% mladih Roma, a završeno tercijalno obrazovanje ima veoma mali procenat Roma. Prema mišljenju EK zabrinjava podatak da je samo 17% romske dece pohađalo obdanište tokom 2017. godine.

Evropska komisija ukazuje na podatke prema kojima je stopa zaposlenosti Roma na jako niskom nivou, na činjenicu da je stanje u ovoj oblasti pogoršano od 2011. godine, kao i na nezadovoljavajući nivo zastupljenosti pripadnika romske nacionalne manjine u javnoj upravi. U Izveštaju se navodi i da je pravo na stanovanje veoma ugroženo kada je reč o njegovom ostvarivanju u odnosu na romsku populaciju, da je nepohodno da se izvrši legalizacija postojećih romskih naselja, kao i da država treba aktivnije da se angažuje u cilju poboljšanja uslova života u neformalnim naseljima s obzirom da veliki broj romskih domaćinstava nema pristup pijaćoj vodi ili kanalizaciji. Izveštaj sadrži i konstataciju da u Srbiji nedostaje služba podrške za devojčice koje su primorane na dečiji brak s obzirom da su dečiji brakovi i dalje česta praksa u romskoj populaciji, kao i da poseban problem predstavlja neprijavlivanje nasilja u porodicama romske zajednice.

1.3. Diskriminacija Roma

Mada je država preduzela izvesne mere radi sprečavanja slučajeva diskriminacije Roma, pojave diskriminatornog ponašanja u odnosu na ovu populaciju su i dalje česte. Pripadnici romske nacionalne manjine su jedna od grupa koje su najviše izložene diskriminaciji u Republici Srbiji što potvrđuje i činjenica da se, tokom 2017. godine, više od polovine pritužbi na osnovu nacionalne pripadnosti koje su podnete Poverenicima za zaštitu ravnopravnosti, odnosilo na pripadnike romske nacionalne manjine.²¹

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je intervenisala po pritužbi protiv Škole za osnovno i srednje obrazovanje „M“ iz P. zbog diskriminacije po osnovu nacional-

21 Sapoštenje povodom Međunarodnog dana Roma, 7. april. Dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs>.

ne pripadnosti koja se desila juna 2016. godine. U mišljenju Poverenice istaknuto je da je škola svojim postupanjem prema učenici prekršila odredbe članova 7 i 12, a u vezi sa članom 24 Zakona o zabrani diskriminacije. Školi je preporučeno da organizuje obuke za zaposlene sa ciljem prepoznavanja i sprečavanja diskriminacije, da podstiče toleranciju, širi znanja i razumevanja diskriminacije kao i da ubuduće vodi računa da se ne krše zakonski propisi o zabrani diskriminacije.²²

Poverenica je u decembru 2017. godine donela mišljenje po pritužbi protiv O. bolnice Š. zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti u postupku zapošljavanja. Utvrđeno je da je bolnica diskriminisala kandidata na osnovu njegovog ličnog svojstva, odnosno na osnovu toga što pripada romskoj nacionalnoj manjini i na taj način prekršila odredbe člana 7, a u vezi članova 16 i 24 Zakona o zabrani diskriminacije.²³ Poverenica je dala preporuku da bolnica preduzme mere kako bi otklonila posledice diskriminatornog postupanja, kao i da ne krši zakonske propise o zabrani diskriminacije. Međutim, Opšta bolnica „Dr Laza K. Lazarević“ Šabac nije postupila po preporuci Poverenice. S obzirom na to, Poverenica je obavestila javnost o ovom slučaju diskriminacije.²⁴

Zaštitnik građana je povodom Svetskog dana Roma takođe istakao probleme sa kojima se suočavaju pripadnici romske nacionalne manjine, uprkos naporima države da se poboljša njihov položaj, naročito u obrazovanju, zdravstvu i ličnim dokumentima i izneo podatak da je većina pritužbi iz oblasti prava nacionalnih manjina, preko 55%, podneta od strane pripadnika romske nacionalne manjine i da su Romkinje i dalje diskriminisane po više osnova.²⁵

Zaštitnik građana je uputio preporuke Ministarstvu zdravlja i organima jedinica lokalnih samouprava sa ciljem unapređenja prevencije i zaštite seksualnog i reproduktivnog zdravlja Romkinja kao i uređivanje pravnog položaja zdravstvenih medijatorki.²⁶

Na izrazito loš položaj romske nacionalne manjine ukazuje i podatak da 90% romskih porodica nema zaposlenog člana u porodici, kao i to da je oko 27.000 Roma nezaposleno uprkos postojanju afirmativne mere za zapošljavanje Roma. Ovaj broj

22 Pritužba G. N. iz P. protiv Škole M. iz P. zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti u oblasti obrazovanja. Dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/pritužba-g-n-iz-p-protiv-skole-m-iz-p-zbog-diskriminacije-na-osnovu-nacionalne-pripadnosti-u-oblasti-obrazovanja-cir/>.

23 Pritužba Z. D. iz B. protiv O. bolnice Š. zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti u oblasti rada. Dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/pritužba-z-d-protiv-o-bolnice-s-zbog-diskriminacije-na-osnovu-nacionalne-pripadnosti-u-postupku-zapostljavanja/>.

24 „Poverenica: Bolnica diskriminisala kandidata jer je Rom“, *NI*, 23. februar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a366858/Bg-Izbori/Poverenica-Bolnica-diskriminisala-kandidata-je-je-Rom.html>.

25 Saopštenje Zaštitnika građana povodom Svetskog dana Roma, 6. april. Dostupno na: <https://www.pravamanjina.rs/index.php/692-саопштење-заштитника-грађана-поводом-светског-дана-рома>.

26 *Ibid.*

je verovatno i veći jer se pretpostavlja da veliki broj nezaposlenih Roma nisu prijavljeni na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje.²⁷

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

2.1. Normativni okvir

Evropska konvencija i Pakt o građanskim i političkim pravima ne pominju izričito seksualnu orijentaciju kao osnov zabrane diskriminacije ali ostavljaju mogućnost za to budući da pored nabrojanih osnova dodaju da može biti i drugi status, pa dozvoljava da se tako tumači član 1 Protokola 12 uz Konvenciju i član 26 PGP.

Ustav Srbije ne pominje izričito kao jedno od ličnih svojstava seksualnu orijentaciju ni rodni identitet.²⁸ Zakon o zabrani diskriminacije zabranjuje diskriminaciju i na osnovu seksualne orijentacije (čl. 2), ali se rodni identitet ne pominje izričito.²⁹ 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 diskriminatorско 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 osnova³⁰.

Prava trans osoba, uključujući pravo na izmenu oznake pola i pristup dokumentima kao i prava istopolnih partnera, odnosno vanbračne zajednice partnera istog pola u potpunosti su pravno neregulisane.

Već nekoliko godina LGBTI zajednica poziva državne organe da usvoje Deklaraciju protiv homofobije, međutim iako su septembra 2016. godine Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Odbor za evropske integracije Narodne skupštine, nakon zajedničkog sastanka kome su prisustvovali i predstavnici LGBTI organizacija, pozvali Narodnu skupštinu da usvoji Deklaraciju protiv homofobije³¹ i Vladu da usvoji nacionalnu strategiju protiv nasilja kojom će biti prepo-

27 Zvanično nezaposleno 27.000 Roma i Romkinja, B92, 30. avgust. Dostupno na: https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2018&mm=08&dd=30&nav_id=1437543.

28 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.

29 Vidi više u *Izveštaj 2009*, I.4.1.2.

30 Npr. Zakon o radu pominje seksualnu orijentaciju, a Zakon o mladima rodni identitet.

31 Vidi na: <http://rs.n1info.com/a192039/Vesti/Vesti/Predlog-da-Skupstina-usvoji-Deklaraciju-protiv-homofobije.html>.

znato nasilje nad LGBTI osobama i vršnjačko nasilje zbog pretpostavljene seksualne orijentacije u školama, kao i da radi na izradi zakona koji će regulisati sve pravne posledice promene pola do usvajanja nije došlo do kraja 2018. godine.

2.2. Diskriminacija LGBTI osoba

Uprkos tome što je normativni okvir, kad je reč o zabrani diskriminatorskog ponašanja prema osobama drugačije seksualne orijentacije, zadovoljavajući još uvek u praksi nije obezbeđena puna ravnopravnost ovih osoba. Evropska komisija je u Izveštaju za 2018. godinu, konstatovala da su pripadnici LGBTI populacije jedna od najdiskriminisanijih grupa u Srbiji, kao i da su pripadnici LGBTI populacije često izloženi govoru mržnje, pretnjama i nasilju, i preporučila je vlastima u Srbiji da ova-kvo ponašanje treba istražiti i sankcionisati.³²

Od početka godine Poverenica za zaštitu ravnopravnosti donela je tri mišljenja u vezi sa pritužbama koje su upućene u sferi informisanja i utvrdila da je izvršen akt diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije. Poverenica je utvrdila da su, u izjavama koje je J. F. dao gostujući u jutarnjem programu na televiziji „P“, a koje se odnose na pripadnike LGBT populacije, prekršene odredbe člana 12 Zakona o zabrani diskriminacije.³³ Naime, gostujući na televiziji „P“, J. F. koji je istopolnu seksualnu orijentaciju izjednačio sa zoofilijom i da je nazvao nerealnom i neprirodnom, kao i da je istopolno seksualno orijentisane osobe nazvao osobama koje neće da razviju svoje ljudske potencijale i da se razvijaju kao ljudska bića, te da je svojim izjavama sugerisao da je istopolna seksualna orijentacija bolest čime je ponizio pripadnike LGBT zajednice i izvršio akt diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije kao ličnog svojstva.

Poverenica je u jednom drugom slučaju, po pritužbi organizacije „R.I.C.“ iz Beograda, upućenoj protiv direktora Fudbalskog kluba Crvena zvezda iz Beograda, donela mišljenje³⁴ kojim je utvrđeno diskriminatorsko ponašanje Zvezdana Terzića, direktora FK Crvena zvezda. Zvezdan Terzić je u intervjuu za jedan internet portal izjavio da homoseksualci nisu dobrodošli u FK Crvena zvezda i da se tamo ne bi osećali prijatno, navodeći da: „[s]mo mi vaspitavani u patrijarhalnom, tradicionalnom i pravoslavnom duhu i taj igrač se ne bi osećao prijatno u svlačionici Crvene zvezde“.³⁵

Početkom maja veliku pažnju javnosti je privukla promocija slikovnice „Moja dugina obitelj“³⁶ čiji su prevod na srpski jezik i distribucija najavljeni za leto 2018. godine. Negativne reakcije zabeležene su u medijima, a najveću pažnju na pojavu slikovnice privukla je reakcija Nenada Popovića, ministra bez portfelja zaduženog

32 Izveštaj EK za 2018, str. 27.

33 Mišljenje br. 07-00-444/2017-02 od 25. januara 2018.

34 Mišljenje br. 07-00-9/2018-02, od 5. aprila 2018.

35 „Terzić za MONDO: I stanovi roditelja za Zvezdu!“, *Mondo.rs*, 30. decembar 2017. Dostupno na: <http://mondo.rs/a1068941/Kolumne/Nesa-Petrovic/Zvezdan-Terzic-Nesa-Petrovic-intervju-MONDO.html>.

36 „Moja dugina obitelj“, Udruga Dugine obitelji, Zagreb 2017.

za inovacije i tehnološki razvoj u Vladi Republike Srbije, odnosno njegova objava na društvenoj mreži twitter kojom je pozvao javnost na otpor ovakvim pojavama.³⁷ Organizacija Gej lezbejski info centar (GLIC) podnela je pritužbu Povereniku za zaštitu ravnopravnosti protiv ministra Nebojše Popovića, zbog pretnji i diskriminacije pripadnika LGBTI populacije.³⁸

Ovakav istup ministra Popovića, osudile su organizacije civilnog društva, ali i Ana Brnabić, predsednica Vlade Republike Srbije, koja je i ponudila ostavku.³⁹ Međutim, ona se nije odlučila na ovaj potez, niti je ministar Popović opozvan sa ministarske funkcije.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je donela mišljenje⁴⁰ po pritužbi organizacija Regionalni info-centar i GEJTEN-LGBT kojim je utvrđeno da je ministar Nenad Popović izvršio akt propisan u članu 12 Zakona o zabrani diskriminacije – uznemiravanje i ponižavajuće postupanje. Ministar je tako, svojom izjavom na društvenoj mreži twitter, izvršio akt koji se može okvalifikovati kao uznemiravanje i ponižavajuće postupanje koje predstavlja povredu dostojanstva lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u ovom slučaju, pripadnost manjinskoj seksualnoj orijentaciji. Poverenica je u mišljenju naložila ministru Popoviću da u roku od 15 dana od dana prijema ovog mišljenja objavi pisano izvinjenje pripadnicima LGBT populacije i da se ubuduće suzdrži od davanja izjava, širenja ideja i stavova kojima se omalovažavaju pripadnici LGBT populacije i podržavaju predrasude prema marginalizovanim društvenim grupama.⁴¹ Ministar Nenad Popović, ne samo što nije uputio javno izvinjenje pripadnicima LGBT populacije, već je izjavio da ne želi da menja stavove niti da se izvini za datu izjavu, tom prilikom kritikujući Poverenicu da je čekala četiri meseca za donošenje mišljenja i da ga je donela pred održavanje Parade ponosa.⁴² Pošto ministar Popović nije uputio javno izvinjenje pripadnicima LGBT populacije, u zakonskom roku od 30 dana, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je izdala obaveštenje za javnost gde se navodi da je ministar Nenad Popović diskriminisao pripadnike LGBT populacije.⁴³

37 Sadržaj objavljen na društvenoj mreži twitter: NenadPopović@npopovicSNP, twitter, 2. maj 2018: „U trenutku kada se kao država borimo na sve načine da podržimo rađanje, iz Hrvatske nam uvoze gej slikovnice! To pod hitno treba zaustaviti! Moramo da stanemo na put onima koji žele da nas ubede da je u redu da „ROKO IMA DVE MAME, A ANA DVOJICU TATA“.

38 „Podneta pritužba protiv ministra Popovića zbog tvita“, *Radio Slobodna Evropa*, 3. maj. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/29206220.html>.

39 „Polemika na Vladi o Popoviću, premijerka nudila ostavku?“, *N1*, 5. maj. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a385434/Vesti/Ana-Brnabic-nudila-ostavku.html>.

40 Mišljenje br. 07–00–368/2018–02, od 2. avgusta 2018.

41 Ministar Nenad Popović se nije javno izvinio pripadnicima LGBTI populacije do završetka ovog izveštaja.

42 „Popović: Neću se izviniti LGBT zajednici, ne kršim zakone“, *N1*, 26. avgust. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a414791/Vesti/Popovic-Necu-se-izviniti-LGBT-zajednici-ne-krsim-zakone.html>.

43 Obaveštenje za javnost: „Nenad Popović diskriminisao pripadnike i pripadnice LGBT populacije“, 2. novembar 2018. godine. Dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/obavesten%D1%98e-za-javnost-nenad-popovic-diskriminisao-pripadnike-i-pripadnice-lgbt-populacije-cir/>.

Savet za štampu je u maju doneo odluku u slučaju govora mržnje na internetu.⁴⁴ Žalba Savetu za štampu podneta je zbog komentara ispod teksta na facebook stranici lista *Blic* u kojima su izneti uvredljivi stavovi prema LGBT populaciji i u kojima se poziva na mržnju i nasilje prema LGBTI osobama. Savet za štampu doneo je odluku kojom je utvrđena povreda Kodeksa novinara Srbije, odnosno tačke 5 Odeljka IV (odgovornost novinara), po kojoj je novinar dužan da poštuje i štiti prava i dostojanstvo dece, žrtava zločina, osoba sa hendikepom i drugih ugroženih grupa. Takođe, mora biti svestan opasnosti od diskriminacije koju mogu da šire mediji i učini sve da izbegne diskriminaciju zasnovanu, između ostalog, na rasi, polu, starosti, seksualnom opredeljenju, jeziku, veri, političkom i drugom mišljenju, nacionalnom ili društvenom poretku.

U toku godine, zabeleženi su brojni medijski natpisi kojima su pojedini pripadnici LGBTI populacije bili meta tendencioznog pisanja novinara, u negativnom kontekstu. Tako je u slučaju modnog kreatora iz Beograda, koji se tereti da je napastvovao dvojicu mladića, u više navrata u medijima izvirgavan oštrim kritikama i iznošenju neistina.⁴⁵ Slučaj ubistva u Zemunu, kada je ubijen mladić, a kao ubica osumnjičena osoba homoseksualne orijentacije, izazvao je burne reakcije u javnosti, posebno senzacionalističke medijske izveštaje i komentare na internet portalima. Tim povodom je reagovala Poverenica za zaštitu ravnopravnosti koja je izdala upozorenje za javnost⁴⁶ u kojem je navedeno da korišćenje uvredljivih izraza i kvalifikacija, dodatno stvara netrpeljivost i neprijateljsko okruženje prema pripadnicima LGBTI populacije, apelujući na medije da ne prenose diskriminatorske stavove i da poštuju etičke standarde i Kodeks novinara Srbije.

2.3. Sudski postupci

U 2018. godini doneto je nekoliko presuda koje se odnose na diskriminaciju LGBTI osoba.

Apelacioni sud u Nišu doneo je presudu⁴⁷ kojom je potvrđena presuda Višeg suda u Prokuplju⁴⁸, a kojom je osuđen Zvezdan Ristić, predsednik Opštinskog odbora Srpske radikalne stranke u Kuršumliji i odbornik te stranke u SO Kuršumlija. Zvezdan Ristić je na sednici Skupštine opštine Kuršumlija, koja je održana 1. decembra 2016. godine, izrekao diskriminatorske tvrdnje u vezi novinara Stefana Radovića, a po osnovu njegovog seksualnog opredeljenja. Odbornik SRS je, kritikujući rad

44 Ovu žalbu Savetu za štampu podneo je Beogradski centar za ljudska prava u okviru projekta „Anonimna mržnja“. Odluka dostupna na: <http://www.savetzastampu.rs/latinica/zalbeni-postupci/4844>.

45 „Guči, Krstić i najlon kesa. Slučaj Darko Kostić“, *Optimist*, avgust 2018. Dostupno na: <https://www.optimist.rs/optimist-43-avgust-2018/>.

46 Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, upozorenje za javnost od 11. jula 2018. Vidi na: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/upozorenje-za-javnost/>.

47 Presuda Apelacionog suda u Nišu, 28 Gž.br. 1/18, od 27. marta 2018.

48 Presuda Višeg suda u Prokuplju, P.br. 52/17, od 14. novembra 2017.

direktorke Doma zdravlja u Kuršumliji, između ostalog naveo: „[o]na svoj položaj koristi tako što, da kažem na žalost bolesnom licu, za mene je to bolest, onom tamo novinaru Stefanu Radoviću daje sanitetsko vozilo da ide za Beograd kad hoće, s posebnim vozačem i posebnim vozilom“. Na pitanje prisutnih o kome je reč, odbornik SRS je rekao da je reč o „najpoznatijem homoseksualcu“. Sud je konstatovao da je funkcioner SRS, u negativnom kontekstu komentarisao novinara Stefana Radovića, ističući njegovo seksualno opredeljenje kao karakteristiku po kojoj je najpoznatiji, pri čemu je izneo lični sud da je to bolest, čime je javno izrazio negativno mišljenje o grupi ljudi navedene seksualne orijentacije, što predstavlja diskriminatorsko ponašanje. Apelacioni sud u Nišu je tako potvrdio stavove presude Višeg suda u Prokuplju, te je naložio odborniku SRS da novinaru Stefanu Radoviću naknadi troškove postupka u iznosu od 36 hiljada dinara i da, o svom trošku, objavi presudu u *Službenom listu Opštine Kuršumlija*.⁴⁹

Slučaj dr Bojana Marka Lensa, jula 2018. godine, privukao je pažnju domaće i inostrane javnosti.⁵⁰ Naime, presudom Višeg suda u Beogradu od 12. jula 2017. godine (koja je postala pravnosnažna 14. marta 2018. godine), utvrđeno je da je dr Bojan Marko Lens bio diskriminisan od strane avio kompanije Swiss International Air Lines LTD. On je bio diskriminisan po osnovi nacionalne pripadnosti (pripadnik srpskog naroda) i po osnovu seksualne orijentacije (gej muškarac). Sud je naložio kompaniji da objavi presudu i ona je to učinila i objavila presudu u dnevnom listu *Politika*.

Doneta je i jedna oslobađajuća presuda koja je izazvala dosta polemike u javnosti. Profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu, dr Branislav Ristivojević je 2018. godine, prvostepenom presudom, osuđen za akt diskriminacije prema ženama i pripadnicima LGBT populacije. On je u tekstu „Nasilje u porodici i nasilje nad porodicom“ objavljenom na internet stranici *Nove srpske političke misli*⁵¹ izneo različite negativne ocene prema ženama i pripadnicima LGBTI populacije i organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava. Postupak je, kao strateški slučaj, pokrenut od strane Poverenice za zaštitu ravnopravnosti. Strateški postupak je pokrenut sa obrazloženjem da je reč o višestrukoj diskriminaciji, da su žrtve ranjive grupe – žene i pripadnici LGBT populacije, i da je potencijalni diskriminator važan društveni činilac (univerzitetski profesor, a kasnije i dekan Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu). Profesor Ristivojević je, u međuvremenu, postao dekan Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu, iako je bio osuđen u prvostepenom postupku za diskriminaciju.⁵²

49 Do novembra nije objavljena presuda u *Službenom listu opštine Kuršumlija*.

50 Vidi na: <https://www.them.us/story/an-airline-employee-harassed-this-gay-man-for-years-yet-got-promoted>.

51 Internet stranica *Nove srpske političke misli*: <http://www.nspm.rs/kuda-ide-srbija/nasilje-u-porodici-i-nasilje-nad-porodicom.html?alphabet=l>.

52 „Fakultetu ne smeta što im je dekan osuđen za diskriminaciju“, *NI*, 13. oktobar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a427692/Branislav-Ristivojevic-ostaje-dekan-Pravnog-fakulteta-uprkos-presudi-za-diskriminaciju.html>.

Oktobra 2018. godine profesor Ristivojević pravnosnažno je oslobođen optužbe od strane Apelacionog suda u Novom Sadu koji je zauzeo stav u presudi da je reč o iznošenju vrednosnog suda na koji ima pravo u skladu sa slobodom izražavanja, a ne da je reč o aktu diskriminacije.⁵³

2.4. Diskriminacija u obrazovnom sistemu Srbije

Diskriminacija u obrazovanom sistemu je zabranjena nizom propisa uključujući Zakon o zabrani diskriminacije (čl. 19), Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (čl. 9)⁵⁴, Zakon o visokom obrazovanju⁵⁵ (čl. 4), Zakon o udžbenicima⁵⁶ (čl. 13), itd. Tokom 2016. godine usvojen je Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja.⁵⁷ Pravilnik navodi seksualnu orijentaciju kao osnov zabrane diskriminacije i u članu 10 taksativno nabraja koji oblik izražavanja predstavlja govor mržnje.

Prema istraživanju Svetske banke,⁵⁸ u pogledu pristupa osnovnom obrazovanju u Srbiji, došlo se do zabrinjavajućih podataka. Naime, prema istraživanju koje je sproveda Svetska banka, u Srbiji je najmanje tri puta verovatnije da će „feminizirani dečaci“, koji se često percipiraju kao gej, biti odbijeni kod upisa u osnovnu školu (15%) nego što je to slučaj sa dečacima koji nisu percipirani kao feminizirani (5%).⁵⁹ Verovatnoća da nefeminizirani dečak bude primljen u školu bez oklevanja skoro je dvostruko veća (72%) nego što je to slučaj sa feminiziranim dečakom (35%).⁶⁰ Studija je pokazala da percipirana feminiziranost dečaka predstavlja veći problem od lošeg uspeha u školi ili problema sa vladanjem.⁶¹

U aprilu je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti donela mišljenje u postupku povodom pritužbi udruženja „L.“, podnetih protiv Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, Zavoda za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja, Zavoda za udžbenike i Zavoda za vrednovanje kvali-

53 „Dekan Pravnog fakulteta u Novom Sadu pravosnažno oslobođen“, *NI*, 15. novembar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a436394/Dekan-Pravnog-fakulteta-u-Novom-Sadu-pravosnazno-oslobodjen.html>.

54 *Sl. glasnik RS*, 55/13, 101/17 i 27/18 – dr. zakon.

55 *Sl. glasnik RS*, 88/17, 27/17, 27/18 – dr. zakon i 73/18.

56 *Sl. glasnik RS*, 27/18.

57 *Sl. glasnik RS*, 22/16.

58 „Discrimination against Sexual Minorities in Education and Housing: Evidence from Two Field Experiments in Serbia“, World Bank Group, in cooperation with: IPSOS; ERA, The Williams Institute, april 2018. U ovom izveštaju su po prvi put dokumentovani eksperimentalni dokazi o diskriminaciji protiv LGBTI osoba u pogledu pristupa obrazovanju i stanovanju u Srbiji.

59 *Ibid.*, str. 2.

60 *Ibid.*, str. 10.

61 *Ibid.*, str. 11.

teta obrazovanja i vaspitanja, zbog sadržaja u srednjoškolskim udžbenicima „Interne bolesti sa negom 2“, „Zdravstvena nega III“, „Psihologija za drugi razred gimnazije“, „Psihologija“ za treći i četvrti razred trgovinskih, ugostiteljsko-turističkih i škola za lične usluge, „Neuropsihijatrija“ i „Dečija neuropsihijatrija“, kojim se diskriminišu pripadnici i pripadnice LGBT populacije na osnovu seksualne orijentacije. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti donela je mišljenje u kojem je konstatovala povredu člana 6 Zakona o zabrani diskriminacije i utvrdila da je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, propuštanjem da preduzme mere u cilju uklanjanja diskriminatornog sadržaja iz udžbenika, povredilo odredbu ovog člana.⁶²

2.5. Nasilje i zločini 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. Međutim, zločini iz mržnje prema LGBTI osobama često se ne prijavljuju nadležnim institucijama, zbog nepoverenja u institucije, straha od odbacivanja ili nedovoljne informisanosti.⁶³

Bitno je pomenuti prvu presudu za zločin iz mržnje, presudu u kojoj je sud primenio institut koji je predviđen članom 54a Krivičnog zakonika – zločin iz mržnje. Naime, Prvi osnovni sud u Beogradu je oktobra 2018. godine doneo presudu⁶⁴ u kojoj je institut zločina iz mržnje uzet kao otežavajuća okolnost prilikom donošenja osuđujuće presude za krivično delo iz člana 194, st. 1 Krivičnog zakonika – nasilja u porodici, koje je učinilac krivičnog dela izvršio nad suprugom i sinom koji je pripadnik LGBTI populacije. Osuđeni je krivično delo učinio motivisan mržnjom prema sinu zbog sinovljeve homoseksualne orijentacije. Takođe, osuđenikova supruga je bila izvrgnuta napadima zbog toga što je dovedena u vezu sa žrtvom, odnosno zbog toga što je znala za sinovljevu seksualnu orijentaciju i to je krila od osuđenog. Na ovaj način, prilikom donošenja presude, sud je uzeo u obzir povezanost drugog lica – majke, za inicijalnom žrtvom – sinom nasilnika, protiv koga je osuđeni, motivisan mržnjom, i počeo da vrši krivično delo.⁶⁵ Nasilnik je osuđen na jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od jedne godine, uslovno na tri godine. Takođe, određena mu je mera bezbednosti zabrane približavanja i komunikacije sa oštećenima. Zabra-

62 Mišljenje br. 07-00-564/2017-02 od 5. aprila 2018.

63 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>.

64 Presuda Prvog osnovnog suda u Beogradu, broj 7 K. br.1435/18, od 17. oktobra 2018. godine. Presuda je postala pravosnažna 2. novembra 2018.

65 Vidi presudu ECtHR, *Škorjanec protiv Hrvatske*, App. No. 25536/14, presuda od 28. marta 2017. godine.

njeno mu je približavanje na 100 metara oštećenima i dalje uznemiravanje oštećenih. Mera je određena u trajanju od jedne godine.

Značaj presude je višestruk. Prvo, počelo se sa primenom ovog pravnog instituta koji je na snazi od 2013. godine.⁶⁶ Drugo, osuđen je nasilnik koji je izvršio krivično delo nad pripadnikom ranjive grupe. Treće, učinjen je prvi korak ka stvaranju sudske prakse, koja može značajno da utiče na procesuiranje istih ili sličnih zločina učinjenih motivom mržnje.

Država je dužna da sprovede mnogobrojne obaveze koje je preuzela u Poglavlju 23, u delu koji se odnosi na borbu protiv zločina iz mržnje (čl. 54a KZ). Aktivnim praćenjem i zastupanjem žrtava, civilno društvo može dodatno podstaći sudstvo i tužilaštvo da unaprede stanje u ovoj oblasti. Mediji bi trebalo da pojačaju kampanju, kako bi zaštitili one koji su na meti ovih napada.⁶⁷ U cilju otkrivanja i evidentiranja zločina iz mržnje sredinom 2018. godine objavljene su Smernice za krivično gonjenje zločina iz mržnje u Republici Srbiji.⁶⁸ Cilj Smernica je usmeren ka pomaganju javnim tužiocima da prepoznaju i razumeju problem krivičnih dela učinjenih sa motivom mržnje.

Pravosudna akademija je dogovorila saradnju sa Misijom OEBS u Srbiji oko organizacije niza obuka na temu zločina iz mržnje na kojima će biti predstavljene i Smernice kao i učešća na konferenciji ODIHR u Varšavi. Tokom izveštajnog perioda je održana jednodnevna obuka u partnerstvu sa UCLA Univerzitetom iz SAD za sudije i tužioce na temu položaja osoba LGBTI populacije pred pravosuđem u Srbiji, gde je nekoliko sesija bilo posvećeno i zločinu iz mržnje.⁶⁹

Od početka godine zabeležena su dva slučaja napada na pripadnike LGBTI populacije. Prvi se dogodio krajem aprila u Subotici, kada je grupa mladića verbalno napala mladića zbog pretpostavljene seksualne orijentacije.⁷⁰ Drugi incident se dogodio sredinom aprila u centru Beograda kada je došlo do fizičkog i verbalnog napada na LGBTI aktivistu. Napadač je fizički nasrnuo na žrtvu, a posle toga ga i izveđao po osnovu pretpostavljene seksualne orijentacije.⁷¹

66 Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srbije, kojim je u članu 54a, u pravni poredak Republike Srbije uveden pravni institut zločina iz mržnje, usvojen je decembra 2012. godine.

67 Videti opširnije: Milena Vasić, Tamara Blagojević, *Procesuiranje zločina iz mržnje i govora mržnje u pravu Srbije i evropski standardi*, YUCOM, Beograd 2018.

68 Tamara Mirović, Jasmina Kiurski, Milan Antonijević, Jelena Jokanović, *Smernice za krivično gonjenje zločina iz mržnje u Republici Srbiji*, Misija OEBS u Srbiji, Republičko javno tužilaštvo, Beograd 2018. U Smernicama je, pored međunarodnog i domaćeg pravnog okvira, dat i praktičan primer primene člana 54a Krivičnog zakonika.

69 Izveštaj broj 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 1171–1172.

70 Internet stranica NVO *Da se zna*: „Upućivanje pretnje biciklisti zbog pretpostavljene istopolne seksualne orijentacije“, 20. april. Dostupno na: https://dasezna.lgbt/case/DSZ_061/upu%C4%87ivanje_pretnje_biciklisti_zbog_pretpostavljne_istopolne_seksualne_orijentacije.html.

71 Internet stranica NVO *Da se zna*: „Fizički napad na LGBTTIQA aktivistu“, 14. april. Dostupno na: https://dasezna.lgbt/case/DSZ_057/fizi%C4%8Dki_napad_na_lgbttiqa_aktivistu.html.

2.6. Manifestacije LGBTI zajednice

U Beogradu je 16. i 17. maja održan filmski festival FALAFEL – *Festival of Israeli LGBTI movies*. Festival je spoj LGBTI i jevrejske kulture i zajednice. U okviru festivala su održane promocije filma i diskusije. Festival je protekao bez incidenata. Festival su organizovali organizacija Haver Srbija, Kulturno edukativni centar – KEC, Izraelska ambasada u Beogradu, u saradnji sa Merlinka festivalom i organizacijom XY spectrum.

U junu, u okviru Meseca ponosa, održan je veliki broj manifestacija vezanih za temu prava i problema pripadnika LGBTI zajednice. Centralni skup je održan u Beogradu 23. juna kada je održana Parada ponosa pod sloganom „Matičarka, normalno“.⁷² Zahtevi organizatora Parade su donošenje zakona o istopolnim partnerstvima, veća vidljivost transrodnih osoba i viši stepen prevencije i lečenja osoba koje žive sa virusom HIV. Skup je prošao bez incidenata, osim incidenta zabeleženog u Studentskom parku, kada je jedna žena vređala učesnike skupa, na šta je policija reagovala i udaljila je iz parka.⁷³

Nedelja ponosa je održana septembra 2018. godine. Sa manifestacijama – filmske projekcije, diskusije i drugo, počelo se 10. septembra, a povorka se kretala Beogradom 16. septembra. Ovogodišnja Parada ponosa⁷⁴ održana je pod sloganom „Reci da“. Zahtevi Parade ponosa su: odgovornost države za zaštitu ljudskih prava LGBT+ osoba, sankcionisanje nasilja nad LGBT+ osobama i primenu člana 54a Krivičnog zakonika Srbije (zločin iz mržnje), usvajanje Zakona o rodnom identitetu, usvajanje Zakona o registrovanim istopolnim zajednicama, podsticanje objektivnog i nesenzacionalističkog izveštavanja o problemima LGBT+ osoba, reforma sistema obrazovanja, uključujući uklanjanje diskriminatornih sadržaja iz udžbenika. Usvajanje zakona koji će, pored ostalih vidova vršnjačkog nasilja i uznemiravanja prepoznati i sankcionisati i one slučajeve koji su učinjeni zbog seksualne orijentacije i rodnog identiteta žrtve. Parada ponosa je održana bez incidenata i uz prisustvo državnih službenika, u prvom redu predsednice Vlade, Ane Brnabić, drugih predstavnika vlasti, javnog života, diplomatskog kora, aktivista LGBTI i običnih građana.

U Beogradu je u avgustu otvoren Prajd info-centar, u sklopu kojeg se održavaju različita predavanja, tribine, bioskopske projekcije i predstave, a služi i upoznavanju šire javnosti sa problemima na koje nailaze pripadnici LGBTI populacije.⁷⁵ Kao i prethodne godine, Prajd info-centar je privukao veliku pažnju i u njemu su se redovno održavale brojne manifestacije i skupovi vezani za problematiku LGBTI populacije.

72 Parada ponosa je organizovana od strane sledećih organizacija: Egal, Gej lezbejski info centar i Loud and Queer.

73 „Održana Parada ponosa, manji incident u Studentskom parku“, *NI*, 23. jun. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a398524/Vesti/Parada-ponosa-u-Beogradu.html>.

74 Organizatori Parade ponosa bile su sledeće organizacije: Civil Rights Defenders, GAYTEN-LGBT, Heartefact, Da se zna, Beograd Prajd, Izadi, YIHR.

75 Vidi: <http://parada.rs/prajd-info-centar/>.

2.7. Položaj trans⁷⁶ osoba

Pravni sistem ne prepoznaje trans osobe, dok zdravstveni sistem prepoznaje samo transpolnost koju klasifikuje kao mentalni poremećaj.⁷⁷ U Strategiji se kao jedan od najvažnijih problema ističe nepostojanje zakonskih rešenja kojima bi se štitila prava transrodnih osoba na pravno priznanje promene pola i jasno omogućila brza promena ličnih dokumenata i postojeća neujednačena praksa po ovom pitanju, koja je za posledicu imala uskraćivanje brojnih drugih prava, npr. prava na rad.

Civilni sektor pripremio je dva nacrtu zakona: Model zakona o priznavanju pravnih posledica promene pola i utvrđivanja transeksualizma⁷⁸ koji su izradili CUPS, Gayten LGBT i Aire Centre 2012. godine i Model zakona o rodnom identitetu⁷⁹ koji je 2015. godine pripremio Gayten LGBT.

Akcioni plan predviđa još dve mere u tom smislu. Prva mera podrazumeva izradu nacrtu zakona o rodnom identitetu kojim će biti unapređen položaj transrodnih osoba do kraja prve polovine 2016. godine.⁸⁰ Druga se odnosi na izradu nacrtu posebnog zakona o promeni pola, na osnovu koga bi se potom vršile izmene i dopune drugih relevantnih zakona u ovoj oblasti. Međutim, ni do kraja 2018. godine, nije usvojen poseban zakon o promeni pola.

2.8. Osobe koje žive sa HIV

U 2018. godini, doneta je nova Strategija za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a u Republici Srbiji, 2018–2025. godine i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za prevenciju i kontrolu HIV infekcije u Republici Srbiji u periodu 2018–2021. godine.⁸¹ Kao opšti cilj Strategije, postavljena je prevencija HIV infekcije i drugih polno prenosivih infekcija, kao i obezbeđenje lečenja i podrške svim osobama koje žive sa HIV-om. Glavne komponente Strategije su: prevencija, lečenje i podrška osoba koje žive sa HIV-om, zaštita ljudskih prava, stigma i diskriminacija,

76 Termin koji određuje osobe čiji se rodni identitet razlikuje od seksualnog/rodnog identiteta u vreme rođenja.

77 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>.

78 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%91ivanja-transeksualizma.pdf>.

79 Dostupno na: <http://www.transserbia.org/images/2015/dokumenti/Trans%20osobe%20u%20Srbiji%20-%20analiza%20poloaja%20i%20predlog%20pravnog%20reenja.pdf>.

80 Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, odeljak 3.1.6.(4).

81 *Sl. glasnik RS*, 61/18. Ova Strategija je do sada treća strategija koju je Vlada Republike Srbije donela – prva: za period 2005–2010. godine, usvojena je februara 2005. godine, druga: za period 2011–2015. godine, usvojena je maja 2011. godine.

standardi kvaliteta i strateške informacije za akciju. Strategija je prepoznala značaj poštovanja i promocije ljudskih prava osoba koje žive sa HIV-om, ključnih populacija u riziku sa HIV-om, kao i drugih osetljivih grupacija stanovništva. Naglašeno je pravo na privatnost, normalno školovanje, zdravstvena zaštita, rad, stanovanje i nediskriminirajući odnos u svim područjima života. Posebno je naglašena posebna odgovornost svih zaposlenih u javnim službama, a posebno u zdravstvenim, vaspitno-obrazovnim i ustanovama socijalne zaštite u domenu uklanjanja predrasuda i suzbijanja straha prema osobama koji žive s HIV-om.⁸²

Pravni okvir u pogledu obolelih od HIV infekcije i AIDS-a, čini i Program zdravstvene zaštite stanovništva od zaraznih bolesti,⁸³ kojim su, kao prioritetni ciljevi u oblasti prevencije i kontrole zaraznih bolesti za Republiku Srbiju, definisane zarazne bolesti koje se prenose seksualnim putem. Odlukom Vlade Republike Srbije, u januaru 2018. godine, osnovana je nova Komisija za borbu protiv HIV/AIDS-a i tuberkuloze,⁸⁴ koja ima i funkciju Saveta za praćenje sprovođenja projekata finansiranih sredstvima iz donacije GFATM.⁸⁵

2.9. Interseks⁸⁶ osobe

U Srbiji nema posebnih pravnih propisa koji se odnose na interseks osobe. Interseks varijacije se i dalje smatraju medicinskim poremećajem.⁸⁷ Nema podataka o tome koliko je „korektivnih operacija“ izvršeno nad interseks decom u Srbiji. NVO Gayten LGBT osnovao je grupu za podršku interseks osobama u Srbiji.⁸⁸

Parlamentarna skupština Saveta Evrope je oktobra 2017. godine donela Rezoluciju o promociji ljudskih prava i eliminaciji diskriminacije protiv interseks osoba.⁸⁹ Ovom rezolucijom posvećena je pažnja dečijim pravima na fizički i psihički integritet i telesnu autonomiju; potrebi psihičke podrške porodice, društva, organizacija civilnog društva interseks ljudima; pravnom statusu i priznavanju rodnog

82 Strategija za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a u Republici Srbiji, 2018–2025. godine, str. 5 i 6. Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2018/61/2/reg>.

83 *Sl. glasnik RS*, 22/16.

84 *Sl. glasnik RS*, 5/18 i 8/18 – ispravka.

85 Komisiju čine predstavnici relevantnih ministarstava, zdravstvenih ustanova, Kancelarije za ljudska i manjinska prava, Odbora za zdravlje i porodicu Narodne skupštine, udruženja, predstavnici osoba koje žive sa HIV-om i drugih relevantnih instanci, dok predstavnici međunarodnih organizacija imaju svojstvo posmatrača.

86 „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.

87 *Ibid.*, str. 144.

88 Vidi: <http://www.transserbia.org/interseks/595-podrska-i-poziv-interseks-osobama>.

89 Rezolucija br. 2191 (2017), 12. oktobar 2017.

identiteta; unošenju u antidiskriminaciono zakonodavstvo zabrane diskriminacije interseks osoba i podizanju svesti advokata, policije, tužilaca, sudija i drugih relevantnih činilaca; sakupljanju više podataka i sprovođenju daljih istraživanja stanja i prava interseks osoba, uključujući i dugoročni uticaj operacija polne „normalizacije“, sterilizacije i drugih tretmana. Takođe, ovom rezolucijom Parlamentarna skupština je pozvala nacionalne parlamente da aktivno rade, uz učešće interseksualaca i njihovih organizacija, da podignu javnu svest o situaciji interseks ljudi među ljudima u svojoj zemlji i da izvrše date preporuke. Imajući u vidu da je Srbija članica Saveta Evrope, i da se preporuke Parlamentarne skupštine i na nju odnose, neophodno je obezbediti postupanje po preporukama iz ove rezolucije.

3. Položaj osoba sa invaliditetom

Prema popisu stanovništva iz 2011. godine ustanovljeno je da u Republici Srbiji živi 7,96%, odnosno 571.780 stanovnika sa nekim oblikom invaliditeta. Najveći broj osoba sa invaliditetom, čak 60,3%, ima 65 ili više godina, a 1,2% ukupnog broja osoba sa invaliditetom mlađe je od 15 godina. Popis je pokazao i da su fizički (59,5%) i senzorni invaliditet (41,9%) najčešći oblici invaliditeta u Republici Srbiji, a da 16,2% svih osoba sa invaliditetom ima tri ili više navedenih problema.

3.1. Normativni okvir

Ratifikacijom Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom⁹⁰ i Opcionog protokola uz ovu konvenciju, Republika Srbija je 2009. godine preuzela međunarodnu obavezu da „unapredi, zaštititi i osigura puno i jednako uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda svim osobama sa invaliditetom i unapredi poštovanje njihovog urođenog dostojanstva“ (čl. 1 Konvencije). Pored ovoga, Srbija je 2009. godine ratifikovala Revidiranu evropsku socijalnu povelju,⁹¹ koja članom 15 garantuje osobama sa invaliditetom pravo na nezavisnost, socijalnu integraciju i učešće u životu zajednice. Budući da se Srbija nalazi u fazi pristupnih pregovora sa EU važan dokument koji se odnosi na ostvarivanje punog ekonomskog i socijalnog uključenja osoba sa invaliditetom je i Evropska strategija za osobe sa invaliditetom za period 2010–2020. koju su usvojile države članice EU.

Ustav Srbije zabranjuje diskriminaciju navodeći kao osnov i diskriminaciju po osnovu fizičkog ili mentalnog invaliditeta. Donošenjem Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom⁹² i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i

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

91 *Ibid.*

92 *Sl. glasnik RS*, 33/06 i 13/16.

zapošljavanju osoba sa invaliditetom⁹³ u domaćem pravu samo delimično su uvaženi univerzalni standardi iz Konvencije MOR br. 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom⁹⁴ i Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom.

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom propisuje obavezu državnih organa da učine dostupnim javne usluge i objekte osobama sa invaliditetom i zabranjuje diskriminaciju u posebnim oblastima, poput radnih odnosa, zdravlja i obrazovanja (čl. 11–31). Zakonom su ustanovljene pozitivne obaveze državnih organa i organa lokalne samouprave da preduzimaju posebne mere za podsticanje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom (čl. 32–38). Nažalost, ovaj zakon kao ni Zakon o zabrani diskriminacije, ne sadrže odredbu kojom se uskraćivanje razumnog prilagođavanja osoba sa invaliditetom karakteriše kao diskriminacija, zbog čega su i međunarodna tela izrazila zabrinutost.⁹⁵ Takođe, ni drugi zakoni koji regulišu sfere obrazovanja i zapošljavanja osoba sa invaliditetom ne prepoznaju uskraćivanje razumnog prilagođavanja kao oblik diskriminacije.⁹⁶

Najznačajnije su odredbe Zakona kojima se propisuju posebna pravila parničnog postupka u sporovima za zaštitu od diskriminacije na osnovu invalidnosti (čl. 39–45). Zakonom se uvodi posebna tužba za zaštitu od diskriminacije, kojom se može zahtevati zabrana izvršenja radnje od koje pretila diskriminacija, zabrana daljeg vršenja radnje diskriminacije, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije; izvršenje radnje radi uklanjanja posledica diskriminatornog postupanja; utvrđenje da je tuženi prema tužiocu diskriminatorno postupao; kao i naknada materijalne i nematerijalne štete (čl. 42 i 43).

3.2. Ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom

U 2018. godini deca sa smetnjama i invaliditetom i njihovi roditelji nastavljaju da budu suočeni sa brojnim preprekama u ostvarivanju svojih prava kao i prethodnih godina. Zaštita dece sa invaliditetom i njihovih porodica od siromaštva nije adekvatna, a utisak je da nedavno usvojen Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom⁹⁷ propušta da unapredi položaj ovih porodica i dodatno ih gura u siromaštvo. Jedna od najnepovoljnijih odredaba je i ona koja protivreči samim ciljevima donošenja ovog zakona,⁹⁸ a definisana je članom 12, stav 7 koji glasi: „Pravo na na-

93 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 32/13.

94 *Sl. glasnik SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 3/87.

95 Vidi više u: Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, 2016, st. 9.

96 *Ibid.*, st. 50 i 53.

97 *Sl. glasnik RS*, 113/17 i 50/18.

98 „Poboljšanje uslova za zadovoljavanje osnovnih potreba dece“ (čl. 1, st. 1); „usklađivanja rada i roditeljstva“ (čl. 1, st. 2); „poboljšanja materijalnog položaja porodica sa decom, porodica sa decom sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i porodica sa decom bez roditeljskog staranja“ (čl. 1, st. 4).

knadu zarade, odnosno naknadu plate za vreme odsustva sa rada radi posebne nege deteta ne može se ostvariti za dete za koje je ostvareno pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica.“

Na ovaj način Zakon stavlja roditelje u poziciju da biraju između *odsustva sa rada radi posebne nege* i prava na *dodatak za pomoć i negu drugog lica*. Osim što ova kva odredba dovodi u vezu i isključivost dva prava koji postoje odvojeno i nezavisno jedno od drugog, ona predstavlja i izraz višestruke diskriminacije i to na osnovu starosti, na osnovu prirode socijalne isključenosti i u odnosu na pravo na rad.⁹⁹

U Srbiji ne postoji Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom, iako je ista izrađena i javna rasprava održana u toku oktobra 2016. godine.¹⁰⁰ Prethodna Strategija je važila za period od 2007. do 2015. pa su građani više od 3 godine uskraćeni za dokument javne politike kojim se uređuju pravci delovanja Republike Srbije, što značajno ugrožava napredak u ostvarivanju prava svih osoba sa invaliditetom.¹⁰¹

U toku 2018. godine sprovodio se postupak izmene Zakona o socijalnoj zaštiti. Neke od primedbi koje su organizacije civilnog društva iznele odnosile su se na neinkluzivnost procesa, odnosno neuključivanje osoba sa invaliditetom i njihovih organizacija u radnu grupu koja je izradila Nacrt, kao i na netransparentnost procesa i neadekvatno obaveštavanje zainteresovane javnosti o bitnim fazama ovog procesa.¹⁰² Takođe, jedan deo stručne javnosti izrazio je zabrinutost zbog predloženih izmena koje su u suprotnosti sa prihvaćenim međunarodnim standardima i koji između ostalog omogućavaju dalje širenje smeštajnih kapaciteta ustanova socijalne zaštite za osobe sa invaliditetom.¹⁰³

U martu 2018. godine predstavljena je Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije u kojoj autor zaključuje da je sudska praksa u primeni antidiskrimi-

99 Mreža organizacija za decu Srbije MODS, Nacionalna organizacija za retke bolesti NORBS, Savez udruženja pacijenata Srbije SUPS i udruženje Hrabriša podneli su Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti člana 12, st. 7 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Saopštenje dostupno na: <http://zadecu.org/potpisana-inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-i-zakonitosti-spornog-clana-zakona-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom/>.

100 Više informacija o javnoj raspravi na predlog Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom 2015–2020. Dostupno na: <http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/javna-rasprava-unapredjenje-polozaja-osoba-sa-invaliditetom.html>.

101 Više u: *Položaj dece i mladih sa invaliditetom u sistemu socijalne zaštite – Izazovi i prilike*, MDRI-S, 2018. Dostupno na: <https://www.mdri-s.org/vesti/položaj-dece-i-mladih-sa-invaliditetom-u-sistemu-socijalne-zastite-izazovi-i-prilike/>.

102 Više u: *Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti podstiče segregaciju dece i odraslih sa invaliditetom*, MDRI-S, avgust 2018. Dostupno na: <https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/08/SAOP%C5%A0TENJE-povodom-izmena-Zakona-o-soc.-za%C5%A1titi-Final.pdf>.

103 *Ibid.* Više i u: *Inicijativa za povlačenje Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti*, Trag fondacija, avgust 2018. Dostupno na: <https://www.tragfondacija.org/pages/posts/organizacije-gradanskog-drustva-zah-tevaju-povlacenje-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti-2098.php>.

nacionog zakonodavstva nedosledna, a da sudijama često nedostaje iskustvo i razumevanje nekih od osnovnih koncepata poput razumnog prilagođavanja, obezbeđivanja pristupačnosti i podele/prebacivanja tereta dokazivanja.¹⁰⁴ Kao jedan od primera nepravilne primene Zakona o zabrani diskriminacije i prava na pristupačnost, navodi se odluka Vrhovnog kasacionog suda iz 2014. kojom je zauzet stav da „činjenica da ne postoje adekvatni načini javnog prevoza za osobe sa invaliditetom (u Novom Sadu) nije diskriminatorna jer su uklanjanje prepreka i obezbeđivanja slobodnog kretanja osobama sa invaliditetom *dugotrajni procesi uslovljeni finansijskim potencijalima zajednice*“.¹⁰⁵ Pored toga, ostvarivanje prava najdiskriminisanijih grupa našeg društva, među kojima su osobe sa intelektualnim i mentalnim invaliditetom, nije u praksi unapređeno primenom antidiskriminacionog zakonodavstva, između ostalog, zbog činjenice da se veoma retko pojavljuju pred sudom.¹⁰⁶

U periodu od 1. januara do 11. oktobra 2018. godine Poverenici za zaštitu ravnopravnosti podnete su 243 pritužbe po osnovu invaliditeta kao ličnog svojstva, što je 30,6% od ukupnog broja pritužbi (794).¹⁰⁷ Ovo je uvećanje za 113% u odnosu na celu 2017. godinu, kada je podneto 114 pritužbi na osnovu invaliditeta,¹⁰⁸ i uvećanje od 196,3% u odnosu na celu 2016. godinu (82).¹⁰⁹ U navedenom periodu građani su se najčešće prituživali na diskriminaciju „prilikom pružanja javnih usluga ili prilikom korišćenja objekata“, zatim u postupku pred organima javne vlasti, u postupku zapošljavanja ili na poslu, zatim slede obrazovanje i stručno osposobljavanje, socijalna zaštita, javno informisanje i mediji, zdravstvena zaštita i tako dalje.¹¹⁰

Broj pritužbi građana zbog diskriminacije na osnovu invaliditeta eksponencija ne raste, što govori o boljoj obaveštenosti građana o svojim pravima i načinima da ih ostvare, kao i o rastućem poverenju instituciji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Istovremeno, broj pritužbi u oblasti prava osoba sa invaliditetom i prava starijih¹¹¹ upućenih Zaštitniku građana se konstantno smanjivao, i između 2015. i 2017. godine opao je za 34%.¹¹² Na kraju, smatra se da najugroženiji građani najređe traže zaštitu svojih prava,¹¹³ a posebno oni koji su institucionalizovani i građani

104 M. Reljanović, *Studija o primeni zakona o zabrani diskriminacije*, YUCOM, 2017, str. 8.

105 Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 361/2014 od 23. oktobra 2014. godine. Navedeno prema Reljanović (2017, 25).

106 M. Reljanović, *Studija o primeni zakona o zabrani diskriminacije*, YUCOM, 2017, str. 8.

107 Podaci dobijeni na osnovu odgovora Poverenika za zaštitu ravnopravnosti br. 011-00-44/2018-03, na dan 11. oktobar 2018, na zahtev za pristup informaciji od javnog značaja.

108 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu, mart 2018, str. 93.

109 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2016. godinu, mart 2017, str. 78.

110 Navedene oblasti koje građani navode u svojim žalbama identične su kao 2017. godine, dok je 2016. godine najveći deo pritužbi podnet u oblasti obrazovanja i stručnog osposobljavanja.

111 Podaci za osobe sa invaliditetom i starije građane su u izveštajima Zaštitnika građana prikazani zajedno, bez razdvajanja.

112 Redovni godišnji izveštaji Zaštitinika građana dostupni su na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

113 M. Reljanović, *Studija o primeni zakona o zabrani diskriminacije*, YUCOM, 2017, str. 8.

sa intelektualnim smetnjama. Iz navedenog razloga, institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnika građana bi trebalo da zauzmu proaktivni stav u zaštiti prava osoba sa invaliditetom, posebno onih sa mentalnim invaliditetom i korisnika rezidencijalnih institucija.

U oktobru 2018. godine Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je u vrlo važnom slučaju utvrdio postojanje diskriminacije prema građanima sa psihosocijalnim teškoćama, počinjenoj od strane odgovornog urednika medijskog portala *Telegraf.rs*. U mišljenju Poverenika zaključeno je da je „navedenim prilogom stvoren strah i netrpeljivost kod opšte populacije prema osobama sa mentalnim invaliditetom, kao i osećaj poniženja, osramoćenosti i izolovanosti kod osoba sa psiho-socijalnim teškoćama, koje su etiketirane kao opasne i nasilne“. Nažalost, primer ovog priloga zbog kojeg je utvrđena diskriminacija nije usamljen, i popularni mediji u Srbiji značajno doprinose stigmatizaciji i isključivanju osoba sa mentalnim teškoćama.¹¹⁴

3.2.1. Samostalan život i uključivanje u zajednicu

Jedan od problema sa kojima se ova lica susreću je svakako ostvarivanje prava na život u zajednici. Iako se Srbija načelno opredelila za deinstitucionalizaciju, broj osoba na rezidencijalnom smeštaju povećava se iz godine u godinu. Osim toga proširuju se i smeštajni kapaciteti izgradnjom novih ustanova,¹¹⁵ a najavljene promene pravnog okvira otvaraju mogućnost za smeštanje još većeg broja dece i odraslih u ustanove nego što je to do sada bilo moguće. Ovde treba naglasiti da je svako proširivanje kapaciteta izgradnjom novih, odnosno proširivanjem/renovacijom postojećih rezidencijalnih institucija suprotno procesu deinstitucionalizacije, i da finansijska sredstva, umesto na ovakve aktivnosti, treba utrošiti na razvoj usluga podrške za život u zajednici/porodici.¹¹⁶

Žene sa invaliditetom u rezidencijalnim ustanovama su i dalje posebno ranjiva i višestruko diskriminisana grupa. Ugrožavanje prava na lični integritet i porodični život nastavlja da bude uobičajena praksa,¹¹⁷ a normativni okvir i dalje ne propisuje mere protiv odvajanje dece od majki sa invaliditetom i davanja kontracepcije bez saglasnosti, uprkos preporukama UN Komiteta za prava osoba sa invaliditetom.¹¹⁸ Obaveza prethodnog, slobodnog i informisanog pristanka osobe, bez obzira na njenu poslovnu sposobnost, za sprovođenje bilo kakvog tretmana koji utiču na osobu,

114 Vidi više na: <https://www.mdri-s.org/saopstenja/medijski-portal-telegraf-rs-duzan-je-da-se-javno-izvini-gradjanima-sa-psihosocijalnim-teskocama-i-ubuduće-ne-objavljuje-sadržaje-koje-si-re-predrasude-o-ovoj-drustvenoj-grupi/>.

115 Ustanova za decu i mlade u Šapcu svečano je otvorena 2014. godine, iako se Srbija deklarativno opredelila za proces deinstitucionalizacije više od deceniju ranije.

116 Common European Guidelines on Transition from Institutional to Community-based care, European Expert Group, 2012, Brussels, str.79.

117 B. Janjić, D. Ćirić Milovanović, *Ovde i zidovi imaju uši*, MDRI-S, 2017.

118 Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, 2016, st. 34, 36 i 38.

a posebno kontracepcije nije uvedena. U protekloj godini nisu preduzete mere za unapređenje pristupa seksualnom i reproduktivnom zdravlju žena sa invaliditetom smeštenih u institucijama, na koje je Komitet posebno ukazao još 2016. godine.

Vlasti su takođe propustile priliku da unaprede zaštitu žena sa invaliditetom u institucijama od nasilja i zlostavljanja, pa su one i dalje potencijalno izložene nasilju i zlostavljanju bez adekvatnih mehanizama zaštite.¹¹⁹

Nedostatak usluga i podrške u zajednici, neophodne za samostalan život nekih osoba sa invaliditetom, ostaje hroničan problem koji nije adekvatno adresiran, a prepoznat je i od strane Evropske komisije kao jedan od osnovnih prepreka životu u zajednici građana sa invaliditetom.¹²⁰

Strategija deinstitutionalizacije nije izrađena, pa je napredak u ovom smeru pod znakom pitanja, a razvoj usluga u zajednici neizvestan.¹²¹ Posebno negativan primer je ukidanje usluge „Stanovanje uz podršku“ za osobe sa intelektualnim invaliditetom koju je do juna 2018. godine sprovodila Asocijacija za promociju inkluzije (APIS). Ovu uslugu koristile su 23 osobe sa intelektualnim invaliditetom. Njeni klijenti su iz Ustanove za decu i mlade Sremčica¹²² prebačeni u pet stanova u Beogradu gde su živeli prethodnih četrnaest godina. Prema navodima APIS, razlog za ukidanje ove usluge bila je finansijska neodrživost, koja je između ostalog posledica izostajanja podrške nadležnog ministarstva i nerazumevanje za značaj ovakve i drugih usluga koje omogućavaju građanima sa invaliditetom da žive u zajednici i učestvuju u aktivnostima zajednice.¹²³ Nesigurnost održivosti usluga u zajednici obeshrabruje njihov razvoj i može uticati da se izvesnost rezidencijalnog smeštaja čini jednostavnijim rešenjem. Osim toga, iskustvo reinstitucionalizacije (vraćanje u instituciju osobe koja ima istoriju institucionalizacije) predstavlja posebno stresno iskustvo za osobu.

U junu 2018. godine u javnosti je odjeknula vest o smrti dvadesetogodišnjeg korisnika smeštaja u Ustanovu za decu i mlade „Sremčica“, a kao razlog smrti u medijima je navedeno gušenje hranom.¹²⁴ Ubrzo zatim defektolog zaposlen u ovoj ustanovi izneo je optužbe na račun organizacije rada tvrdeći da je mladić morao biti nadgledan u toku hranjenja. Portal *Pištaljka.rs* objavio je da je defektolog koji

119 B. Janjić, D. Ćirić Milovanović, *Ovde i zidovi imaju uši*, MDRI-S, 2017.

120 Izveštaj EK za 2018, str. 18.

121 Komitet za prava osoba sa invaliditetom je u stavu 40 Završnih zaključaka iz 2016. posebno naglasio značaj donošenja ovakvog dokumenta u Republici Srbiji.

122 Prama Izveštaju o radu Ustanove za decu i mlade „Sremčica“ je 2017. godine imala 298 korisnika svih uzrasta, samo 48 (16%) dece. Vidi: Izveštaj o radu Ustanove za smeštaj dece i mladih za 2016. godinu, str. 29. Dostupno na: <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2017/Izvestaj%20o%20radu%20ustanova%20za%20smestaj%20dece%20i%20mladih%20za%202016.%20godinu.pdf>.

123 Obaveštenje o prekidu pružanja usluge Stanovanje uz podršku, API, jun 2018. Dostupno na: <http://www.sapi.rs>.

124 „Štićenici Doma za decu i mlade u Sremčici zapostavljeni, iskorišćeni i tužni“, *NI*, 9. jul. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a402663/Vesti/Sticenici-Doma-za-decu-i-mlade-uznemireni-zbog-incidenata.html>.

je ukazivao na zanemarivanje i nepravilnosti dobio otkaz, kao i da će pravdu pred sudom potražiti na osnovu Zakona o zaštiti uzbunjivača.¹²⁵ Izveštaji o zanemarivanju, zlostavljanju, mučenju i nečovečnom postupanju u ustanovama socijalne zaštite, posebno prema deci, su i u prošlosti obelodanjivali u javnosti ovakve prakse.¹²⁶

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“. U julu 2018. godine objavljen je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti i predviđena je javna rasprava od 10. jula do 5. avgusta. Jedna od predloženih izmena odnosila se na odredbu kojom je Zakon o socijalnoj zaštiti¹²⁷ limitirao broj korisnika ustanova za odrasle na 100 a za decu na 50. Predloženom izmenom je određeno da se broj odraslih limitira na 100 u pojedinačnom objektu, a broj dece na 25 u pojedinačnom objektu.¹²⁸ Takođe, Nacrtom je predloženo dodavanje mogućnosti da se i od ovog limita može odstupati uz saglasnost nadležnog ministra. Kako su ustanove socijalne zaštite u Srbiji uglavnom sastavljene od više pojedinačnih objekata, MDRI-S smatra da ovakva odredba otvara zakonsku mogućnost za smeštanje još većeg broja korisnika u ustanove, kako izgradnjom novih objekata u okviru postojećih ustanova, tako i prilagođavanjem postojećih objekata druge namene za smeštaj klijenata.¹²⁹

Mnoge nevladine organizacije su podigle glas protiv predloga izraženih u Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, posebno zbog načina uslovljavanja novčane socijalne pomoći, otvaranja mogućnosti proširivanja kapaciteta rezidencijalnih institucija, centralizacije sistema socijalne zaštite, ali i samog postupka izrade Nacrta i održavanja javnih konsultacija i javne rasprave.¹³⁰

125 „Otkaz defektologu koji je upozoravao na stanje u domu u Sremčici“, *Pištaljka*, 25. septembar. Dostupno na: <https://pistaljka.rs/home/read/744>.

126 Vidi više u: „Moj san je da odem odavde: Deca sa invaliditetom u srpskim ustanovama“, *Human Rights Watch*, 2016; *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, 2012; i *Mučenje kao lečenje: Segregacija i zloupotreba dece i odraslih sa posebnim potrebama u Srbiji*, Mental Disability Rights International MDRI, 2006.

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

128 Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/javni-poziv-za-ucesece-u-javnoj-raspraf66ffdf7554e7.html>.

129 Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti podstiče segregaciju dece i odraslih sa invaliditetom, MDRI-S, avgust 2018. Dostupno na: <https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/08/SAOP%C5%A0TENJE-povodom-izmena-Zakona-o-soc.-za%C5%A1titi-Final.pdf>.

130 Inicijativa za povlačenje Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, Trag fondacija, avgust 2018. Dostupno na: <https://www.tragfondacija.org/pages/posts/organizacije-građanskog-drustva-zahtevaju-povlacenje-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti-2018.php> i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti podstiče segregaciju dece i odraslih sa invaliditetom, MDRI-S, 9. avgust 2018. Dostupno

3.2.2. Deca sa invaliditetom

Deca sa invaliditetom nastavljaju da budu najzastupljenija grupa maloletnih korisnika ustanova socijalne zaštite. Trenutno u Srbiji postoji pet velikih rezidencijalnih ustanova za smeštaj dece sa invaliditetom,¹³¹ a u tri ustanove su pored dece smešteni i odrasli korisnici,¹³² iako prema istraživanjima spajanje dece i odraslih dodatno povećava rizik od nasilja nad decom.¹³³ Zakon o socijalnoj zaštiti (čl. 52, st. 2 i 3) zabranjuje smeštaj dece mlađe od tri godine u rezidencijalne institucije na period duži od dva meseca, sa mogućnošću odstupanja od ovog pravila uz saglasnost nadležnog ministra, i pored toga što je opšteprihvaćen stav eksperata da i kratak boravak u rezidencijalnoj ustanovi u ranom životnom dobu može negativno uticati na kognitivni, intelektualni, emocionalni i socijalni razvoj deteta.¹³⁴ Iz navedenih razloga, neophodno je uvesti apsolutnu zabranu smeštanja dece mlađe od tri godine u institucije, a u slučaju smeštanja u hraniteljsku porodicu, odrediti obavezu vršenja revizija u razumnom roku.

U Srbiji i dalje ne postoje adekvatni mehanizmi prevencije napuštanja dece sa invaliditetom i njihove institucionalizacije.¹³⁵ Podrška biološkoj porodici mora biti ojačana kako bi se izbeglo izdvajanje dece iz svojih porodica. Iako je usvojeno nekoliko podzakonskih akata i Republički zavod za socijalnu zaštitu izradio Smernice za uspostavljanje i razvoj usluga u zajednici,¹³⁶ deca sa invaliditetom i njihove porodice ostaju i u 2018. godini uskraćene za neophodnu podršku. Najrasprostranjenija usluga u zajednici je „Dnevni boravak“ koja se realizuje u približno jednoj trećini lokalnih samouprava u Srbiji,¹³⁷ dok u isto vreme nije poznat kvalitet ove usluge, kao ni da li adekvatno i na individualizovan način odgovara potrebama dece i njihovih po-

na: <https://www.mdri-s.org/saopštenja/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti-podstice-segregaciju-dece-i-odraslih-sa-invaliditetom/>.

131 Sa kapacitetom preko 50 korisnika: Ustanova za smeštaj dece i mladih „Sremčica“ (100 dece i mladih; 200 odraslih), Ustanova za smeštaj dece i mladih „Veterinik“ (100 dece i mladih; 400 odraslih), Ustanova za smeštaj dece i mladih „Kolevka“ (180 dece i mladih), Ustanova za smeštaj dece i mladih „Dr Nikola Šumenković“ u Stamnici (250 mladih; 200 odraslih), Centar za zaštitu odojčadi, dece i mladih „Zvečanska“ (466 dece i mladih).

132 „Dr Nikola Šumenković“ Stamnica, „Veterinik“, „Sremčica“.

133 Deca u institucijama su u znatno većem riziku od nasilja nego ona koja žive u porodicama.

134 Common European Guidelines on Transition from Institutional to Community-based care, European Expert Group, Brussels 2012.

135 Komitet za prava deteta (2017, st. 44) preporučio je Srbiji da promenama zakona i uvođenjem drugih mera, kroz usluge i finansijsku podršku roditeljima dece kojima je potrebna spreči izdvajanje dece iz biloških porodica.

136 *Vodič lokalnim samoupravama: smernice za uspostavljanje i razvoj usluga u zajednici*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2013.

137 *Mapiranje usluga socijalne zaštite u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji*, Centar za socijalnu politiku, 2016. Dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/05/Mapping-Social-Care-Service-within-the-Mandate-of-Local-Governments-in-the-Republic-of-Serbia.pdf>.

rodica ili se porodice prilagođavaju pravilima po kojima se sprovodi usluga.¹³⁸ Jedna od usluga koja se sprovodi od 2013. godine je „Porodični saradnik“, koji ispunjava neke od glavnih principa usluga kao što je fleksibilnost i prilagodljivost potrebama i izazovima sa kojima se suočavaju dete i porodica, realizuje se u domu porodice, usmerena je na korisnika, osnažuje roditelje i po potrebi im pruža podršku u ostvarivanju njihovih i prava njihovog deteta.¹³⁹

3.2.3. Inkluzivno obrazovanje

Inkluzivno obrazovanje uvedeno je donošenjem Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja¹⁴⁰ 2009. godine, kada je započet dugotrajan proces reforme sistema obrazovanja. Ovaj zakon je osobama sa invaliditetom zagarantovao pravo na obrazovanje i vaspitanje koje uvažava njihove potrebe u redovnom sistemu obrazovanja i vaspitanja, uz dodatnu podršku, individualnu ili grupnu (čl. 61). Izmenama Zakona o osnovnom obrazovanju iz 2017. vraćena je mogućnost uspostavljanja specijalnih odeljenja za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom u osnovnim školama, što je viđeno kao jedan oblik segregacije. Iako unapređen, pravni okvir i dalje dozvoljava postojanje dva paralelna sistema obrazovanja – redovni i specijalni, što nije u skladu sa međunarodnim normama.

Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju predviđa poseban instrument, Individualni obrazovni plan (IOP), kojim se obrazovni proces prilagođava detetu sa smetnjama u razvoju. IOP donosi pedagoški kolegijum (predsednici stručnih veća i stručnih aktiva i predstavnik stručnih saradnika) na predlog stručnog tima za inkluzivno obrazovanje, odnosno tima za pružanje dodatne podrške detetu i učeniku (vaspitači, nastavnici, pedagozi).¹⁴¹ Komitet za prava deteta je 2017. godine posebno skrenuo pažnju vlastima, da su jedan od razloga niskom pristupu obrazovanju dece sa smetnjama i nejednaka izdvajanja i finansiranje na regionalnom nivou, ali i nedovoljno obučeno nastavno osoblje, kao i otpor od strane roditelja i zaposlenih u školama.¹⁴² U skladu s tim, Komitet preporučuje da se podignu kapaciteti i da deca sa smetnjama u razvoju pohađaju redovne škole i dobiju kvalitetno rano, osnovno i srednje obrazo-

138 Usluge u zajednici treba da osobama koje ih koriste i njihovim porodicama pruže mogućnost izbora i kontrolu nad njihovim životima. Ovo su takozvane individualizovane usluge koje se fokusiraju na potrebe svakog pojedinačnog korisnika, i ne nude samo jedan način rada kojim treba da se prilagode svi korisnici („one size fits all“).

139 Jačanje porodica iz osetljivih grupa: pogled na mogućnosti, UNICEF, 2018, str. 26.

140 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 62/16 – autentično tumačenje.

141 Vidi *Izveštaj 2016*, III.4.5.

142 Zaključna zapažanja o drugom i trećem kombinovanom periodičnom izveštaju Republike Srbije, CRC/C/SRB/CO/2–3, Komitet za prava deteta, 2017, st. 54 i *Situaciona analiza: Položaj dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom u Republici Srbiji*, NOOIS, 2017, str. 37. Dostupni na: https://www.unicef.org/serbia/sites/unicef.org.serbia/files/2018-04/Situation_analysis_Position_of_children_with_disabilities_2018_0.PDF.

vanje, nezavisno od saglasnosti roditelja,¹⁴³ kao i da se obuču i zaposli specijalizovano nastavno osoblje i stručnjaci za rad u integriranim odeljenjima.¹⁴⁴ Zbog uvreženih negativnih stavova prema deci sa smetnjama u razvoju neophodno je sprovesti javne kampanje, koje će biti definisane strateškim dokumentima za zaštitu od diskriminacije i promociju inkluzivnog obrazovanja, uz adekvatno budžetsko finansiranje. Iako se ovakve kampanje sprovode od strane organizacija civilnog društva one su ograničenog dometa, pa je neophodno da se nadležna državna tela odlučno angažuju.¹⁴⁵

Primena obrazovnih zakona i inkluzivna praksa veoma su nerazvijeni, te je i dalje prisutna tendencija isključivanja učenika iz obrazovnog sistema, naročito kada su u pitanju deca u ustanovama socijalne zaštite. Zbog ovoga se opravdano smatra da su deca sa smetnjama u razvoju diskriminisana na osnovu invaliditeta, a deca smeštena u institucijama i dodatno diskriminisana na osnovu činjenice da ne žive u porodičnom domu.¹⁴⁶ 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.

Takođe, važno je napomenuti da samo ubacivanje dece sa smetnjama u redovna odeljenja nije dovoljno već da je potrebno da se i ovoj deci obezbedi kvalitetno obrazovanje i suštinsko uključivanje u obrazovni proces. Organizacije koje se bave promocijom inkluzivnog obrazovanja, kao jedan od negativnih primera navode slučaj, zabeležen prilikom posete jednoj od redovnih škola, gde je dete sa smetnjama u učionici sedelo sa svojim ličnim pratiocem okrenuto ka zidu, i dok je ostatak odeljenja slušao čas srpskog jezika, lični pratilac i pomenuto dete su imali čas matematike. Često se kao zamerke na rad interresornih komisija izdvajaju neravnomerna dostupnost usluga pedagoškog asistenta i ličnog pratioca, kao i potreba za preispitivanjem kriterijuma na osnovu kojih se dodeljuju lični pratioci.¹⁴⁷

143 Roditelji često smatraju da je njihovoj deci bolje u specijalnim nego u redovnim školama, a stručnjaci smatraju da je uzrok takvom stavu nepostojanje adekvatne podrške za decu sa smetnjama u razvoju u redovnom obrazovanju. Vidi opširnije u: *Situaciona analiza: Položaj dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom u Republici Srbiji*, NOOIS, 2017, str. 34. Dostupno na: https://www.unicef.org/serbia/sites/unicef.org.serbia/files/2018-04/Situation_analysis_Position_of_children_with_disabilities_2018_0.PDF.

144 Zaključna zapažanja o drugom i trećem kombinovanom periodičnom izveštaju Republike Srbije, CRC/C/SRB/CO/2-3, Komitet za prava deteta, 2017, st. 55.

145 *Ibid.*, st. 23.

146 B. Janjić, K. Beker, *Isključivanje i segregacija dece sa smetnjama u razvoju na rezidencijalnom smeštaju iz obrazovnog sistema*, MDRI-S, 2016.

147 Više o interresornim komisijama i navedenim uslugama pogledajte u: *Situaciona analiza: Položaj dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom u Republici Srbiji*, NOOIS, 2017, str. 34-35. Dostupno na: https://www.unicef.org/serbia/sites/unicef.org.serbia/files/2018-04/Situation_analysis_Position_of_children_with_disabilities_2018_0.PDF.

Ovo pravo je posebno ograničeno za decu smeštenu u rezidencijalnim ustanovama. Uprkos preporukama Komiteta za prava osoba sa invaliditetom i Komiteta za prava deteta, dominantni model procene o upisu u školu je medicinski, pa stručni timovi u ustanovama neretko donose odluku da se deca ne upišu u školu na osnovu njihove dijagnoze i vrste invalidnosti,¹⁴⁸ što je u suprotnosti sa zakonskim odredbama koje zabranjuju diskriminaciju i Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Takođe, osim što deca iz institucija ne pohađaju redovne škole, ona su dodatno segregisana i u okviru specijalnih škola organizovanjem posebnih odeljenja samo za decu iz domova.

Prema navodima Situacione analize o deci sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, specijalne škole ne uspevaju da pruže zadovoljavajući kvalitet obrazovanja i opreme decu i mlade znanjima i veštinama potrebnim za samostalan život, kao i da u samo 27% specijalnih škola osoblje prijavljuje da je adekvatno obučeno za rad sa decom sa smetnjama. Neretko uskraćeno obrazovanje i njegov nizak kvalitet osuđuje decu i mlade sa invaliditetom na doživotnu isključenost iz procesa rada, i znatno umanjuje izgleda za samostalan život.

3.3. *Jednakost pred zakonom i poslovna sposobnost osoba sa invaliditetom*

Poslovna sposobnost je osnovni preduslov za ostvarivanje drugih prava, a lišavanje poslovne sposobnosti¹⁴⁹ sa sobom nosi ogromne posledice po svakodnevni život i slobodu osoba sa invaliditetom. Odluku o lišenju poslovne sposobnosti donosi sud u vanparničnom postupku, a odluku o postavljanju staratelja donosi centar za socijalni rad u upravnom postupku. Postupak lišenja poslovne sposobnosti zasnovan je na medicinskom veštačenju, koje može da se obavi i bez prisustva sudije. Rešenjem o delimičnom lišenju poslovne sposobnosti, sud može odrediti vrstu poslova koje osoba može da obavlja, pored poslova za koje je zakonom ovlašćeno. Potpuno lišenje poslovne sposobnosti potpuno isključuje svaku mogućnost odlučivanja i raspolaganja svojim pravima. Kako je predviđeno Porodičnim zakonom¹⁵⁰ osoba potpuno lišena poslovne sposobnosti ima poslovnu sposobnost na nivou deteta do 14 godina.

Iako je izmenama Zakona o vanparničnom postupku iz 2014. godine predviđena obaveza suda da preispita da li postoje razlozi za oduzimanje poslovne sposobnosti, to u praksi nije donelo velike promene za osobe lišene poslovne sposobnosti.¹⁵¹

Vlada Republike Srbije najavila je dodatno usklađivanje nacionalnog pravnog okvira i to izmenama Porodičnog zakona kojim bi trebalo ukinuti potpuno lišenje

148 *Ibid.*

149 Lišenje poslovne sposobnosti regulisano je Porodičnim zakonom i Zakonom o vanparničnom postupku.

150 *Sl. glasnik RS*, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15, čl. 146.

151 Više u: K. Beker, T. Milošević, *Poslovna sposobnost: Sudska praksa i zakoni u Srbiji 2016. godine*, MDRI-S.

poslovne sposobnosti i zadržati zakonska mogućnost da se osoba delimično liši poslovne sposobnosti.¹⁵² Planiranim izmenama ovog zakona treba predvideti podršku u odlučivanju kao i ukidanje zamenskog odlučivanja za osobe lišene poslovne sposobnosti, prema preporukama Komiteta za prava osoba sa invaliditetom iz 2016. godine.¹⁵³ Propuštanje da se u zakonodavni okvir implementira odredba koja predviđa podršku u odlučivanju, kojom će se poštovati želje, volja i preferencije osoba kojima se pruža podrška, predstavlja opasnost da pomenute izmene ne dovedu do suštinskog unapređenja položaja osoba sa invaliditetom, odnosno podstaknu promenu dominantne paradigme prema kojoj je osoba sa invaliditetom samo objekat prava, pasivan akter o čijim pravima i životu odlučuju drugi.¹⁵⁴

Uprkos i dalje ustaljenoj praksi potpunog lišenja poslovne sposobnosti, u prethodnim godinama primećen je porast udela slučajeva delimičnog lišenja u ukupnom broju lišenja poslovne sposobnosti,¹⁵⁵ što predstavlja pozitivan pomak primećen i od strane Evropske komisije.¹⁵⁶

Lišavanje poslovne sposobnosti praktično dovodi do „građanske smrti“ i uskraćuje osnovna ljudska prava jednoj osobi i ugrožava se njena autonomija. Pored toga, lišavanje poslovne sposobnosti izlaže osobe sa invaliditetom opasnosti od toga da, protivno svojoj volji, budu zatvorene, podvrgnute prisilnim tretmanima i da ne mogu da se venčaju i zasnjuu porodicu. Ova lica nemaju ni mogućnost da glasaju jer prema članu 18 Ustava Srbije pravo da glasa i da bude biran ima svako punoletno lice koje ima poslovnu sposobnost.¹⁵⁷ Ovu odredbu slede i odredbe izbornih zakona.¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹

152 Izveštaj nadležnih vlasti Republike Srbije u vezi sa primenom preporuka 34 i 54 Komiteta za prava osoba sa invaliditetom u vezi sa Inicijalnim izveštajem Republike Srbije o primeni Konvencije, Vlada Republike Srbije, maj 2017. Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19868>.

153 Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Srbije, CRPD/c/SRB/CO/1, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, 2016, st. 22.

154 Više o ovom vidi u: Opšti komentar br. 1 na član 12 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, 2014.

155 K. Beker, T. Milošević, *Poslovna sposobnost: sudska praksa i zakoni u Srbiji 2016. godine*, MDRI-S, 2016. str. 30.

156 2018 Communication on EU Enlargement Policy COM(2018) 450, European Commission, april 2018, str. 28. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>.

157 U julu 2018. Komesarka za ljudska prava Saveta Evrope intervenisala je u postupku *Maria del Mar Caamano protiv Španije*, pred Evropskim sudom za ljudska prava, koji se vodi povodom uskraćivanja prava podnositeljke da učestvuje na izborima, sledećim rečima: „U modernoj demokratiji niko ne mora da objašnjava zašto glasa za određenu političku partiju ili kandidata. Nasuprot uvreženom mišljenju, oduzimanje prava na glasanje ne štiti ni osobu ni društvo. Naprotiv, podržava stigmju i isključivanje, a društvo ostaje lišeno zakonodavnog okvira koji oslikava pun diverzitet zajednice.“ Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-mijatovic-intervenes-before-the-strasbourg-court-on-the-right-to-vote-of-persons-with-disabilities>.

158 Zakon o izboru predsednika Republike i Zakon o izboru narodnih poslanika.

159 Član 12, st. 2, tač. 3 Zakona o volontiranju, *Sl. glasnik RS*, 36/10.

Nasuprot preporukama međunarodnih tela Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama¹⁶⁰ ostaje na snazi i nije izmenjen.¹⁶¹ Ovaj zakon omogućava lišenje slobode po osnovu invaliditeta, kao i prisilno smeštanje dece i odraslih sa smetnjama u razvoju u zdravstvene i rezidencijalne ustanove. Primetno je da je oblast prinude i lišenja slobode lica sa mentalnim invaliditetom loše regulisana, kao i da su standardi zaštite ljudskih prava i razvijenost zaštitnih mehanizama znatno slabiji u odnosu na lišenje slobode u krivičnom postupku.

3.4. *Pristupačnost*

Pod pojmom pristupačnosti podrazumeva se da osobe sa invaliditetom mogu, ravnopravno sa drugima, pristupiti fizičkom okruženju, transportu, informacijama, komunikacijama i svim drugim objektima i uslugama koje su namenjene javnoj upotrebi.¹⁶² Pristupačnost, kao i jednako priznanje pred zakonom, za osobe sa invaliditetom predstavlja jedan od osnovnih preduslova za učešće u zajednici.

Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom zabranjuje se diskriminacija na osnovu invalidnosti u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama (čl. 13), a diskriminacija je zabranjena i u pogledu korišćenja prevoza u svim granama saobraćaja (čl. 27). Kao i u zakonodavnom okviru, tako i u praksi, pristupačnost informacija i komunikacija nije dovoljno adresirana. Čini se da postoji opšte nerazumevanje za ovaj aspekt koncepta pristupačnosti, čijim su uskraćivanjem najviše pogođene osoba sa intelektualnim i senzornim invaliditetom.

Iako pravni okvir prepoznaje diskriminaciju zbog uskraćivanja dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi, osobe sa invaliditetom nastavljaju svakodnevno da se susreću sa barijerama koje im onemogućavaju nesmetano korišćenje prevoza, javnih površina i zgrada.

U oktobru 2018. godine objavljen je poseban izveštaj Zaštitnika građana „Pristupačnost za sve“, koji analizira primenu relevantnih zakona na lokalnom nivou. U okviru studije ispitivani su objekti institucija jedinica lokalne samouprave, jedinica centara za socijalni rad, domova zdravlja i filijala i ispostava Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje. Nalazi govore o rasprostranjenosti nepristupačnosti navedenim objektima, pa tako, na primer, od 26 jedinica centara za socijalni rad, nađeno je samo nekoliko, i to neadekvatnih rampi, dok ni u jednom od ovih objekata nije rešeno pitanje informacionih i komunikacijskih barijera.¹⁶³ Kao jedan od posebnih problema, navedeno je prevazilaženje barijera tako što bi zaposleni u in-

160 *Sl. glasnik RS*, 45/13.

161 Komitet za prava osoba sa invaliditetom je 2016. godine Srbiji preporučio ukidanje ovog zakona jer sadrži odredbe koje predstavljaju grubo kršenje prava osoba sa mentalnim invaliditetom.

162 Član 9 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

163 Za više informacije o pristupačnosti centara za socijalni rad pogledajte poseban izveštaj Zaštitnika građana „Pristupačnost za sve“, 2018, str. 29–33.

stitucijama zbog nepristupačnosti, izlazili na parking ili u prizemlje zgrade, kako bi na primer obavili pregled građana sa invaliditetom.¹⁶⁴ Tačan je zaključak izražen u ovom izveštaju da je ovakvo postupanje neadekvatno, jer se njime pre svega ugrožava dostojanstvo građana.¹⁶⁵ Takođe, ovakve prakse daju neopravdan privid da je samim pružanjem usluge problem rešen, pa se nepristupačnost ovih objekata i usluga ne smatra urgentnim problemom i nisko je na listi prioriteta lokalnih vlasti.

Evropska komisija je u Izveštaju za 2018.¹⁶⁶ konstatovala da je došlo do određenog poboljšanja u učestvovanju osoba sa invaliditetom na izborima, međutim ostvarivanje prava na glasanje ostaje i dalje za mnoge ograničeno, što zbog fizičke nepristupačnosti ali i zbog zakonskog okvira koji dozvoljava potpuno lišenje poslovne sposobnosti, a Ustav Republike Srbije u članu 52, st. 1 predviđa da samo punoletne i poslovno sposobne osobe mogu glasati. Takođe, slepe i slabovide osobe u Srbiji i dalje ne mogu ostvariti svoje ustavno pravo na tajno glasanje zbog nepostojanja glasačkih listića na Brajevom pismu.¹⁶⁷

Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji¹⁶⁸ 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,¹⁶⁹ kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama. Sankcija za privredno društvo ili drugo pravno lice u slučaju neobezbeđivanja pristupa objektu osobama sa invaliditetom u skladu sa standardima pristupačnosti prema članu 206 ovog zakona iznosi 300.000 dinara. Ovakva visina sankcije smatra se neadekvatnom, i ne predstavlja dovoljnu satisfakciju za navedene subjekte da izvrše svoju obavezu. Osim toga, istraživanja pokazuju da nijedna ovakva sankcija nikada nije bila izrečena.¹⁷⁰

Međutim, objekti javne uprave i javnih institucija,¹⁷¹ kako stari tako i novi, i dalje su uglavnom nepristupačni za osobe sa invaliditetom. Takođe, objekti koji su

164 *Ibid.*, str. 41.

165 Jedan ovakav slučaj razmatran je pred sudom i u njemu je Apelacioni sud u Nišu našao postojanje diskriminacije, u slučaju kada je tužilac uziman iz kolica i nošen na drugi sprat kako bi prisustvovao sednicama suda.

166 Izveštaj EK za 2018, str. 6.

167 „Poverenik doneo preporuku na osnovu pritužbe osobe sa invaliditetom: Država da obezbedi tajno glasanje“, *Danas.rs*, 6. septembar. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/drzava-da-obezbedi-tajno-glasanje-za-slepe/>.

168 *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.

169 *Sl. glasnik RS*, 22/15.

170 Više u izveštaju Zaštitnika građana, „Pristupačnost za sve“, 2018, str. 47–48. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5908/Ombudsman's%20Report%20on%20Accessibility.pdf>.

171 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).

pod zaštitom na osnovu Zakona o kulturnim dobrima, i posle rekonstruisanja ostaju nepristupačni pod izgovorom da su objekti pod zaštitom.¹⁷²

Javni prevoz u svim delovima Srbije nastavlja da bude problem i uglavnom nepristupačan za korisnike invalidskih kolica. Dobar deo škola i dalje je nepristupačan, a zdravstvene ustanove bi morale biti potpuno pristupačne zbog svih ljudi sa zdravstvenim problemima koji ih koriste, međutim i njihova pristupačnost nije zadovoljavajuća.¹⁷³

3.5. Rad i zapošljavanje

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom je prvi zakon koji sveobuhvatno reguliše oblast zapošljavanja osoba sa invaliditetom i on predviđa prvenstvo u zapošljavanju osoba sa invaliditetom na otvorenom tržištu rada nasuprot alternativnim modelima zapošljavanja. Pravilnikom o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja i održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom¹⁷⁴ propisuje se da organ veštačenja utvrđuje ocenu bolesti i oštećenja od uticaja na radnu sposobnost i tako ima diskreciono pravo da na osnovu vrlo neodređenog ili teško odredivog standarda osobi utvrdi status (3. stepen „bolesti i oštećenja“) koji joj onemogućava da bude uključena u mere zapošljavanja ni pod opštim, ni pod posebnim uslovima, uprkos odredbi člana 60 Ustava Republike Srbije koji garantuje svakome pravo na slobodan izbor rada. Osim ovoga, procena radne sposobnosti počiva na medicinskom modelu „nesposobnosti“, kako je to već primećeno i od strane Komiteta za prava osoba sa invaliditetom.¹⁷⁵

Ovaj zakon, donet 2009. i izmenjen 2013. godine nije uspeo da unapredi položaj osoba sa mentalnim invaliditetom. Zakon ne uzima u obzir specifičnost položaja mnogih osoba sa intelektualnim i psihosocijalnim teškoćama, te propisujući ista pravila za sve osobe sa invaliditetom stvara prostor za posrednu diskriminaciju nad onima koji su u značajno različitoj situaciji zbog prirode invaliditeta.¹⁷⁶ Jedna od takvih odredaba predviđena je članom 7, st. 3 Zakona kojom se ustanovljava obaveza osoba sa invaliditetom da aktivno traže zaposlenje, ne uzimajući u obzir prirodu i manifestaciju invaliditeta, kao ni dubinu socijalne isključenosti, ali i najčešće odsustvo potrebnih veština kao posledice nezadovoljavajućeg obrazovanja osoba

172 Više u izveštaju Zaštitnika građana, „Pristupačnost za sve“, 2018, str. 39. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5908/Ombudsman's%20Report%20on%20Accessibility.pdf>.

173 *Ibid.*

174 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 32/13.

175 „Zapošljavanje osoba sa intelektualnim i psihosocijalnim teškoćama“, MDRI-S, septembar 2018. Dostupno na: <https://www.mdri-s.org/saopštenja/zaposljavanje-osoba-sa-intelektualnim-i-psihosocijalnim-teskocama/>.

176 Osim očigledne razlike u prirodi fizičkih teškoća na jednoj strani i mentalnih na drugoj, adekvatan zakonski okvir bi morao da uzme u obzir postojanje visokog diverziteta u svakoj od ovih grupa.

sa intelektualnim invaliditetom. Na ovaj način se pred većinu osoba sa intelektualnim teškoćama stavlja nepremostiva prepreka. Na sličan način, isti član u stavu 5 propisuje i obavezu da osoba *sarađuje sa stručnim radnicima u toku profesionalne rehabilitacije, zapošljavanja i rada i poštuje radnu i tehnološku disciplinu*. Opet, ne uzimajući u obzir prirodu pojedinih vrsta invaliditeta, Zakon izostavlja da predvidi čestu nemogućnost samostalnog ostvarivanja ove obaveze za neke osobe i propušta da prepozna potrebu za podrškom za ostvarenje navedenih obaveza.

Zakon je u glavi VII predvideo aktivne mere zapošljavanja osoba sa invaliditetom, koje podrazumevaju refundaciju troškova prilagođavanja radnog mesta, i subvencije zarada u trajanju do godine dana poslodavcima koji na neodređeno vreme zaposle osobu sa invaliditetom bez radnog iskustva. Zakon propisuje i obavezu poslodavca da zaposli određen broj osoba sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih (čl. 24), a oni koji to ne učine, dužni su da u budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom uplate iznos od 50% prosečne zarade po zaposlenom u Srbiji (čl. 26). Osim što je visina pomenute uplate izuzetno niska, ona je promenila i svoju prirodu izmenama Zakona 2013. godine, pa su tako nekadašnji „penali“¹⁷⁷ (jasno kaznenog karaktera), postali jedna vrsta davanja čijom uplatom poslodavac *ispunjava obavezu zapošljavanja* (čl. 26, st. 2).

Ove obaveze konkretizovane su Pravilnikom o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze,¹⁷⁸ 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.

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom¹⁷⁹ u članu 43 predviđa postojanje radnih centara, kao vrste „posebnog oblika zapošljavanja“. Radni centri su definisani kao posebne ustanove, a predstavljaju vid zapošljavanja u segregisanom okruženju, a osobe zaposlene u radnim centrima ne primaju platu, već *novčanu pomoć* za troškove prevoza i u visini od 20% minimalne zarade (čl. 21). Ovakav vid angažovanja je u suprotnosti sa opštim principima Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, pa je i Komitet 2016. godine izrazio zabrinutost zbog postojanja ovakvog vida zapošljavanja i preporučio obezbeđivanje mera za zapošljavanje osoba sa invaliditetom na otvorenom tržištu rada.¹⁸⁰

177 Visina ovih penala iznosila je tri minimalne zarade po Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom do 2013. godine (čl. 29, st. 1).

178 *Sl. glasnik RS*, 33/10, 48/10 – ispr. i 113/13.

179 *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 32/13.

180 Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Srbije, CRPD/C/SRB/CO/1, Komitet za prava osoba sa invaliditetom, 2016, st. 55.

Prema nezvaničnoj evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje, u Srbiji ima više od 13.000 nezaposlenih osoba sa invaliditetom.¹⁸¹ Bitno je naglasiti da je ovo broj lica koja se smatraju nezaposlenim u skladu sa definicijom nezaposlenog iz člana 2 Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.¹⁸² U ovaj broj ne ulaze osobe sa invaliditetom koje su, prema zakonu, privremeno sprečene za rad, a kojih ima približno 7.000. Takođe, osobe lišene poslovne sposobnosti i one nad kojima je produženo roditeljsko pravo se ne nalaze na evidencijama NSZ, a njihov broj se procenjuje na približno 15.000 (18–65 godina starosti).¹⁸³

3.6. Zdravstvena i socijalna zaštita

Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti¹⁸⁴ osobe sa invaliditetom imaju pravo na zdravstvenu zaštitu čak i kada ne ispunjavaju uslove za sticanje statusa zdravstvenog osiguranika, po osnovu zaposlenja i rada. Pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvata, između ostalog, medicinsku rehabilitaciju u slučaju bolesti i povrede, kao i proteze, ortoze i druga pomagala za kretanje, stajanje i sedenje, pomagala za vid, sluh, govor (medicinsko-tehnička pomagala).

Neke psihijatrijske bolnice smeštaju ogroman broj pacijenata koji na ovim mestima provode i po nekoliko decenija, uglavnom potpuno izopšteni iz zajednice, pa se može reći da se radi o ustanovama azilarnog karaktera. Razlog za ovo nalazi se i u slabo razvijenim uslugama zaštite mentalnog zdravlja u zajednici.

U martu 2018. godine otvoren je prvi Centar za mentalno zdravlje u Beogradu, mesto na kojem građani mogu potražiti i dobiti stručnu pomoć besplatno, čak i bez potrebe da poseduju ili prezentuju lična dokumenta kao ni zdravstvene kartice, bez zakazivanja i prethodnog upućivanja od strane lekara opšte prakse. Centar, iako deo Klinike za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“, nalazi se u centru grada u Palati Beograd (Beograđanka), zgradi pretežno poslovnog karaktera. Na ovaj način građani se lakše opredeljuju da potraže pomoć, briga o mentalnom zdravlju se popularizuje, a stigma ublažava. Slični centri nalaze se i u Nišu, Vršcu i Kikindi.

Posebno zabrinjava kvalitet zdravstvene zaštite korisnika rezidencijalnih ustanova socijalne zaštite. Nekada je slučaj da korisnici sa psihosocijalnim teškoćama u periodima pojačane potrebe za tretmanom njihovog psihičkog zdravlja ne mogu adekvatno ostvariti ovu zaštitu u ustanovama socijalne zaštite, a da psihijatrijske bolnice ne žele da smeste pacijenta koji osim psihosocijalnih ima i intelektualne smet-

181 „Zapošljavanje osoba sa intelektualnim i psihosocijalnim teškoćama“, MDRI-S, septembar 2018. Dostupno na: [https://www.mdri-s.org/saopstenja/zapostljavanje-osoba-sa-intelektualnim-i-psihosocijalnim-teskocama/](https://www.mdri-s.org/saopštenja/zapostljavanje-osoba-sa-intelektualnim-i-psihosocijalnim-teskocama/).

182 *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 i 113/17 – dr. zakon.

183 K. Beker, T. Milošević, *Poslovna sposobnost: Sudska praksa i zakoni 2016. godine*, MDRI-S, 2016, str. 17.

184 *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.

nje. U tom slučaju, ovi korisnici ostaju bez adekvatne nege što intenzivira deterioraciju njihovog zdravlja.

Kada je u pitanju nabavka medicinsko-tehničkih pomagala, Republički zavod za zdravstveno osiguranje snosi troškove u rasponu od 60 do 100% vrednosti.¹⁸⁵

4. Položaj nacionalnih manjina

Prema podacima popisa iz 2011. godine u Srbiji je najbrojnija mađarska nacionalna manjina koja čini 3,53% ukupnog stanovništva, a za njom slede romska sa 2,05%, bošnjačka sa 2,02%, hrvatska sa 0,81%, slovačka sa 0,73% kao i crnogorska, vlaška, rumunska, jugoslovenska, makedonska, muslimanska, bugarska, bunjevačka, rusinska, goranska, albanska, ukrajinska, nemačka, slovenačka i ruska nacionalna manjina. Druge nacionalne manjine svrstane su u grupu ostali. Jedan broj (2,23%) popisanih nije se izjasnio, izjasnio se u smislu regionalne pripadnosti (0,43%) ili je nacionalna pripadnost nepoznata (1,14%).¹⁸⁶

4.1. Ustavni i zakonodavni okvir zaštite manjina

Srbija je pristupila Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina 2001. godine a Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima 2006. godine. Takođe, na snazi su bilateralni sporazumi sa Hrvatskom, Mađarskom, Makedonijom i Rumunijom o međusobnoj zaštiti prava nacionalnih manjina.

Zaštita nacionalnih manjina jemči se članom 14 Ustava Republike Srbije koji predviđa da država pruža posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta. Prava pripadnika nacionalnih manjina bliže su definisana članovima 75–81 Ustava kojima su pripadnicima nacionalnih manjina garantovana dodatna, individualna ili kolektivna prava. Zabranjena je bilo kakva diskriminacija zbog pripadnosti nacionalnoj manjini, dok se afirmativne mere ne smatraju oblikom diskriminacije ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji ih posebno pogađaju. Predviđena je posebna briga o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina prilikom zapošljavanja u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Ustav zabranjuje nasilnu asimilaciju i ističe pravo na očuvanje posebnosti što između ostalog predviđa pravo na upotrebu svojih simbola na javnim mestima i na korišćenje svog jezika i pisma. Pripadnicima nacionalnih manjina daje se pravo na nesmetane veze i saradnju sa sunarodnicima izvan teritorije Republike Srbije kao i mogućnost osnivanja

185 Vidi *Izveštaj 2016*, III.4.8.

186 Dostupno na: <https://goo.gl/U2bLhc>.

prosvetnih i kulturnih udruženja. Takođe, Ustav predviđa pružanje državnog podsticaja razvijanju duha tolerancije među svim ljudima koji žive na teritoriji Srbije.

Oblast zaštite nacionalnih manjina primarno je uređena Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina¹⁸⁷ dok je udruživanje nacionalnih manjina u nacionalne savete definisano odredbama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.¹⁸⁸ Takođe je od značaja Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama.¹⁸⁹ Tokom 2018. sva tri zakona su pretrpela izmene koje su usvojene juna 2018. godine.¹⁹⁰

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina donet je 2002. godine kao savezni zakon bivše SR Jugoslavije. Usvojenim izmenama zakon je pre svega uređen nomotehnički kako bi se uskladio sa Ustavom i sistemskim zakonima, imajući u vidu da je prethodna verzija zakona bila u mnogo čemu zastarela s obzirom da je bila oslovnjena na državno uređenje SRJ. Zakon je izmenjen i sadržinski kako bi se uskladio sa obavezama predviđenim Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina koji je usvojen na osnovu Akcionog plana za pregovaračko Poglavlje 23. Usvojene izmene bile su neophodne i zbog postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru kao i za ostvarivanje prava na upis podataka o nacionalnoj pripadnosti u službene evidencije i zbirke podataka o ličnosti. Dopunama su preciznije određeni i aspekti upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina i pravo na izbor i upotrebu nacionalnih simbola i znamenja. Sam tekst zakona je usaglašen sa preporukama TAIEX ekspertske misije Evropske komisije.

Zakon definiše samo njihov smisao, ulogu i karakter i principe na kojima se formiraju nacionalni saveti nacionalnih manjina dok u pogledu njihovih ovlašćenja, postupak izbora, finansiranje i druga pitanja upućuje na poseban zakon, Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, koji nije postojao u vreme prvobitnog usvajanja ovog zakona. Takođe se propisuje i ostvarivanje dodatnih manjinskih prava na pokrajinskom nivou, u skladu sa Ustavom. Novim zakonom proširena je oblast zabrane diskriminacije sa isključivo pripadnika nacionalnih manjina i na manjine kao kolektivite. Zakon je usklađen i sa Ustavom u pogledu zabrane smanjivanja dostignutog nivoa stečenih prava. U pogledu uvođenja u službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina uvodi se novina u pogledu roka od 90 dana od utvrđivanja ispunjenosti propisanih uslova. Predviđeno je i pravo nacionalnih manjina čiji ukupan broj prema popisu ne dostiže 2%, a čiji jezik je u službenoj upotrebi u nekoj od jedinica lokalne samouprave, da se republičkim organima mogu obraćati i na svom jeziku i da na tom jeziku dobiju odgovor, putem organa jedinice lokalne samouprave. Pravo na usmeno i pisano obraćanje na svom jeziku omogućeno je i narodnim poslanicima uz upućujuću normu Narodnoj skupštini za obezbeđivanje uslova

187 *Sl. list SRJ*, 11/02, *Sl. list SCG*, 1/03 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, 72/09 – dr. zakon, 97/13 – odluka US i 47/18.

188 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 20/14 – odluka US, 55/14 i 47/18.

189 *Sl. glasnik RS*, 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 – dr. zakon, 30/10, 47/18 i 48/18 – ispr.

190 Dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2018/1325-18.pdf>; <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2018/2120-18.pdf>; i <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2018/1324-18..pdf>.

za ostvarivanje ovog prava. Izmenama Zakona predviđeno je da se obezbeđuju prevodi i objavljivanje prečišćenih tekstova najznačajnijih zakona Republike Srbije kao i zakona koji se u celini ili delom odnose na ostvarivanje prava nacionalnih manjina na jezike nacionalnih manjina, kao i objavljivanje propisa autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave na jezicima nacionalnih manjina.

Novina u Zakonu je i mogućnost finansiranja ustanova, društava i udruženja pripadnika nacionalnih manjina osim od strane države i od strane pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Obaveza zaštite kulturnog i istorijskog nasleđa nacionalnih manjina proširena je sa državnih muzeja, arhiva i institucija i na ustanove čiji je osnivač pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Zakonom je sada bliže definisana i upotreba nacionalnih simbola nacionalnih manjina gde se odlučivanje stavlja u nadležnost Saveta za nacionalne manjine. Uvođenjem kaznenih odredaba zakonodavac je želeo da obezbedi dosledno poštovanje i delotvornu primenu zakona. Predviđeni su prekršaji odnosno privredni prestupi za slučajeve kada su nazivi organa odnosno organizacija ispisani suprotno zakonskim odredbama, kada se koriste simboli drugih država kao manjinski simboli ili obeležavaju praznici koji nisu potvrđeni od strane saveta.

Izmenama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama prvenstveno je izvršeno usklađivanje sa odredbama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u pogledu ispisivanja naziva i toponima na jezicima nacionalnih manjina, ostvarivanja prava narodnih poslanika pripadnika nacionalnih manjina na obraćanje na svom jeziku, prevodenja zakonodavstva na jezike manjina. Omogućeno je ispisivanje naziva i toponima i u jedinicama lokalne samouprave gde jezik te nacionalne manjine nije trenutno u službenoj upotrebi.

Ovim izmenama bi mogla biti omogućena upotreba romskog jezika, jer iako su Romi druga po broju manjinska zajednica u Srbiji, njihov broj nije skoncentrisan ni u jednoj opštini u potrebnom broju od 15 procenata kako bi romski jezik ušao u službenu upotrebu. Nepostojanje službene upotrebe romskog jezika značajno otežava ostvarivanje prava i pred sudovima i pred drugim organima. Nerešeno pitanje ostaje uvođenje u službenu upotrebu vlaščkog govora koji još uvek nije standardizovan što predstavlja glavnu prepreku njegovom uvođenju, iako u pojedinim jedinicama lokalne samouprave koncentracija govornika vlaščkog dostiže neophodnih 15%. U Srbiji ne postoji obaveza vođenja evidencije o upotrebi manjinskih jezika stranaka pred sudom, što otežava donošenje zaključaka o upotrebi manjinskih jezika u građanskim parnicama.

Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina predviđena je izmena Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina i njegovo usklađivanje sa Ustavom nakon odluke Ustavnog suda iz 2014. kojom su brojni članovi ovog zakona ocenjeni kao neustavni.¹⁹¹ Izmenjenim Zakonom regulišu se pravni položaj i ovlašćenja nacionalnih saveta i uvedene su brojne novine u pogledu finansijskih obaveza kao što su obavezni revizorski izveštaji, programski budžeti i transparentnije trošenje sredstava. Preformulisane su odredbe koje se tiču mogućnosti da naci-

191 Odluka Ustavnog suda, *Sl. glasnik RS*, 20/14.

onalni savet deluje kao osnivač ustanova, privrednih društava i drugih organizacija u skladu sa odlukom Ustavnog suda. Izmenama Zakona bliže su određena pitanja korišćenja i raspolaganja imovinom nacionalnih saveta, određeno je načelo usaglašavanja pravnih akata nacionalnih saveta sa statutom nacionalnog saveta, precizirana su ovlašćenja i dužnosti predsednika i upravnog odbora nacionalnog saveta radi uspostavljanja principa podele vlasti i uveden princip nespojivosti funkcija u cilju depolitizacije nacionalnih saveta.¹⁹² Do sada se činilo da je rad nacionalnih saveta netransparentan pa je izmenama zakona predviđeno načelo javnosti rada nacionalnih saveta, obaveza objavljivanja svih odluka i akata nacionalnih saveta na internet stranici nacionalnog saveta.¹⁹³

Zakon o matičnim knjigama je takođe izmenjen uvođenjem mogućnosti upisa podatka o nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih što do sada nije bilo moguće. U skladu sa ustavnim načelom slobode nacionalnog izražavanja unošenje ovog podatka je dobrovoljno a nije predviđeno ni ograničenje prava na promenu upisanog. Novim kaznenim odredbama predviđene su novčane kazne za nadležni organ u slučaju da na zahtev pripadnika nacionalne manjine ne izvrši upis ličnog imena u skladu sa jezikom i pismom nacionalne manjine kojoj pripada.

4.2. Izbori za nacionalne savete u 2018. godini

Nacionalni saveti su Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina definisani kao organizacije kojima se zakonom poveravaju određena javna ovlašćenja da učestvuju u odlučivanju ili da samostalno odlučuju o pojedinim pitanjima iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma u cilju ostvarivanja kolektivnih prava nacionalne manjine na samoupravu u tim oblastima. Predviđeno je da pripadnici manjine mogu izabrati samo jedan nacionalni savet. U 2018. godini u Srbiji je delovao 21 savet nacionalnih manjina.¹⁹⁴

Pravo da glasaju na izborima imaju pripadnici nacionalnih manjina koji se upišu u Poseban birački spisak a konačni broj birača iznosio je 467.545.¹⁹⁵ Izbori

192 Pojam političke stranke nacionalne manjine bliže uređuje Zakon o političkim strankama (*Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – odluka US). U registar političkih stranaka koje vodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, zaključno sa septembrom 2018, upisano je 72 takve stranke. Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/pstranke/izvod-iz-Registra-politickih-stranaka-septembar-2018.docx>.

193 Imajući u vidu činjenicu da veliki broj nacionalnih saveta uopšte nema internet stranicu, predviđeno je da odluke mogu biti objavljivane i na oglasnoj tabli i u dnevnim novinama.

194 Konkretno nacionalni saveti albanske, aškaljske, bugarske, bunjevačke, vlaške, grčke, egipatske, mađarske, nemačke, romske, rumunske, rusinske, slovačke, slovenačke, ukrajinske, hrvatske, češke, makedonske, bošnjačke, jevrejske (Savez jevrejskih opština Srbije koji vrši funkciju nacionalnog saveta, u skladu sa članom 134 Zakona i nije konstituisan u izbornom procesu) i crnogorske manjine. Nacionalni savet ruske nacionalne manjine biće formiran nakon izbora u novembru 2018.

195 94. sednica Republičke izborne komisije, 2. novembar 2018. Dostupno na: <http://www.rik.parlament.gov.rs/aktivnosti-sednice.php#a160>.

za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina održani su 4. novembra 2018. godine. Na njima je 18 nacionalnih manjina biralo članove svojih nacionalnih saveta nacionalnih manjina na neposrednim izborima od 58 proglašanih lista¹⁹⁶ i to albanska, aškalijaska, bošnjačka, bugarska, bunjevačka, vlaška, grčka, egipatska, mađarska, nemačka, poljska, romska, rumunska, rusinska, slovačka, slovenačka, ukrajinska i češka nacionalna manjina, dok su četiri nacionalne manjine birale svoje članove za nacionalne savete putem elektorske skupštine, i to makedonska, hrvatska, crnogorska i ruska nacionalna manjina. Sprovedenje izbora pratili su domaći i strani posmatrači.¹⁹⁷

Iako je izborni proces uglavnom tekao bez incidenata, posebnu zabrinutost su izazvali izbori za Bošnjačko nacionalno veće usled, kako se navelo u saopštenju većeg broja nevladinih organizacija iz Novog Pazara i Beograda, „atmosfera straha i nasilja“. Upozoreno je na mešanje državnih vlasti, masovnog upisa nemanjinskog stanovništva na poseban birački spisak i nasilnih akata bez reakcije nadležnih organa.¹⁹⁸

Po završetku izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina brojni predstavnici civilnog društva ocenili su da su izbori obeleženi nepravilnostima i pritiscima na glasače. I pored pozitivne ocene Ministarstva uprave i lokalne samouprave akteri civilnog društva smatraju da nacionalni saveti nisu depolitizovani. Kritiku na račun pritiska a u mnogim slučajevima i pretnji od strane predstavnika vladajuće Srpske napredne stranke izneo je dosadašnji predstavnik Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine a netransparentnost procesa izbora istakao je predstavnik Nacionalnog saveta hrvatske nacionalne manjine. Kao poseban problem označeno je upisivanje pripadnika većinskog naroda u biračke spiskove kao i preminulih osoba.¹⁹⁹

Centar za istraživanje migracija ocenio je da su tokom izbora postojali snažni pritisci vladajućih stranaka i agresivna retorika a da je najviše nepravilnosti zabeleženo kod izbora za bošnjačke, bugarske, rumunske, slovačke i češke nacionalne savete. Forum za etničke odnose ocenio je da su nacionalni saveti postali „paradržavni organi“.²⁰⁰ Izbore za nacionalni savet bugarske nacionalne manjine obeležile su optužbe da iako su formalno postojale dve liste, obe povezane sa vladajućom Srpskom naprednom strankom i obe iz Bosilegrada. Lista koju je predvodio predsednik SO Dimitrovgrad povučena je iz RIK, a njen predstavnik odbio je da za medije obrazloži da li je to učinjeno pod pritiskom iz Beograda. Manjinska stranka je usled neodgo-

196 Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a432726/Vesti/Izbori-za-nacionalne-savete-u-nedelju-u-Srbiji.html>.

197 Saglasnost Ministarstva spoljnih poslova za praćenje toka izbora imale su Misija OEBS u Srbiji, Delegacija Evropske unije u Srbiji, ambasade Velike Britanije, Hrvatske, SAD, Slovačke, Turske, Nemačke i Ukrajine.

198 Dostupno na: <https://izbori2018.minoritynews.rs/obavestenja/nevladine-organizacije-velike-tenzije-u-sandzaku-pred-izbore-za-bosnjacko-nacionalno-vece>.

199 „Izbore za nacionalne savete obeležile brojne nepravilnosti“, 21. novembar, *Danas*. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/izbore-za-nacionalne-savete-obelezile-brojne-nepravilnosti/>

200 „Okrugli sto: Izbori za savete nacionalnih manjina obeleženi nepravilnostima“. 21. novembar, *Radio Slobodna Evropa*. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/29613340.html>.

varajuće atmosfere pozvala pripadnike bugarske nacionalne manjine da bojkotuje izbore.²⁰¹ Opozicione stranke iznele su optužbu da je vladajuća stranka primoravala zaposlene u javnom sektoru da se upišu u manjinske biračke spiskove iako su pripadnici srpskog naroda kako bi glasali za liste pod kontrolom SNS.²⁰²

4.3. Ocena međunarodnih tela o stepenu zaštite nacionalnih manjina u Srbiji

Izveštaj EK za 2018. godinu navodi da je radi uspešnog zaključenja pregovora o Poglavlju 23 (pravosuđe i osnovna prava) neophodno da Srbija razvije sveobuhvatan pristup za zaštitu nacionalnih manjina doslednim sprovođenjem akcionog plana za nacionalne manjine širom zemlje i izmenama pravnog okvira kroz inkluzivan, transparentan i efikasan proces. Takođe se navodi da je potrebno unaprediti javni radiodifuzni servis na jezicima manjina, posebno na Radio televiziji Srbije. Kao pozitivne strane Izveštaj navodi da je pravni okvir generalno potvrđen i u skladu s Okvirnom konvencijom o nacionalnim manjinama i da su međuetnički odnosi dobri i stabilni. Takođe je istaknuta dobra saradnja Saveta za nacionalne manjine sa savetima nacionalnih manjina i aktiviranje Fonda za nacionalne manjine.

Kao problemi navedeni su teža ekonomska situacija u regionima naseljenim pretežno nacionalnim manjinama, činjenica da lokalni saveti za međuetničke odnose nisu uspostavljeni u svim opštinama u kojima je ta obaveza propisana zakonom kao i njihova nejasna uloga i mandat. Posebno je ukazano na nedovoljnu zastupljenost manjina u javnoj upravi. U izveštaju se navodi da je pristupljeno rešavanju problema udžbenika na manjinskim jezicima kroz potpisivanje memoranduma o razumevanju i relevantnih aneksa sa osam nacionalnih saveta nacionalnih manjina i da se vrši priprema i štampanje knjiga ali da još uvek nisu započete pripreme za obezbeđivanje udžbenika za srednje škole. Evropska komisija je ukazala na nedostatak pristupa bogoslužjenju na jezicima manjina. Posebno je istaknuta ugroženost emitovanja programa na jezicima manjina nakon privatizacije medija zbog nedostatka dovoljnog finansiranja i kontrole sadržaja.²⁰³

Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine u godišnjem obraćanju plenarnoj sednici stalnog saveta OEBS-a u novembru 2018. saopštio je da je najznačajniji događaj u pogledu manjinskih prava tokom 2018. godine u Republici Srbiji bila izmena relevantnih zakona i da je proces ocenjen kao pozitivan i od strane Vlade, i, u određenoj meri, od strane predstavnika nacionalnih manjina. Predstavnici nacionalnih manjina izrazili su zabrinutost povodom političkog uticaja na izbore za

201 „VOICE: Obe liste na izborima za Nacionalni savet Bugara naginju SNS“. 1. novembar, *Beta*. Dostupno na: <https://beta.rs/politika/100190-voice-obe-liste-na-izborima-za-nacionalni-savet-bugara-naginju-sns>.

202 „Savez za Srbiju: Ugroženi izbori za nacionalne savete“. 2. novembar, *Danas*. Dostupno na: <https://www.danas.rs/politika/szs-ugrozeni-izbori-za-nacionalne-savete/>.

203 Izveštaj EK za 2018, str. 29.

nacionalne savete. U obraćanju Visokog komesara kao posebno negativno pitanje istaknut je proces privatizacije medija koji je uticao na opstanak medija kojima su upravljali pripadnici nacionalnih manjina na maternjim jezicima.²⁰⁴

Komitet za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije je posle predstavljanja drugog do petog periodičnog izveštaja Srbije krajem novembra 2017. godine, u decembru usvojio Zaključna razmatranja.²⁰⁵ Komitet navodi da je zabrinut zbog oskudnosti informacija o pritužbama Zaštitniku građana i njihovom ishodu iz oblasti zaštite manjinskih prava. Komitet je takođe uznemiren izveštajima o rastućem govoru mržnje, uključujući i na internetu, protiv nacionalnih i verskih manjina. U Zaključnim zapažanjima Komitet posebno zahteva od Republike Srbije da fokusira svoje napore za prevenciju, borbu protiv i kažnjavanje trgovine ljudima na pripadnike nacionalnih manjina i strance, koji su posebno podložni trgovini ljudima.

Generalnom sekretaru Saveta Evrope 18. septembra 2018. godine dostavljen je četvrti periodični izveštaj o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.²⁰⁶

4.4. Ostvarivanje prava nacionalnih manjina

Savet za nacionalne manjine osnovan je 2015. godine kao stalno radno telo Vlade s ciljem da prati i razmatra ostvarivanje prava nacionalnih manjina i stanje međunacionalnih odnosa u Republici Srbiji.²⁰⁷ Stručnu podršku Savetu pruža Kancelarija za ljudska i manjinska prava. U okviru Kancelarije formiran je Sektor za nacionalne manjine unutar kog su obrazovane uže unutrašnje jedinice – Odsek za unapređenje prava nacionalnih manjina i Grupa za unapređenje položaja Roma i pružanje pomoći migrantima.²⁰⁸

Vlada Srbije je u martu 2016. godine usvojila Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.²⁰⁹ Osmi izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za ostva-

204 Dostupno na: <https://www.osce.org/permanent-council/401942?download=true>.

205 Dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=C.ERD%2fC%2fSRB%2fCO%2f2-5&Lang=en.

206 Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/22332>. Izveštaj se odnosi na period od 2012. do 2016. godine i dati su odgovori na preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope (Rezolucija CM/ResCMN(2015)8 Komiteta ministara Saveta Evrope od 1. jula 2015).

207 *Sl. glasnik RS*, 32/15, 91/16 i 78/17. Na čelu Saveta nalazi se predsednik Vlade a u njegov sastav ulaze još i ministar državne uprave i lokalne samouprave, ministar spoljnih poslova, ministar pravde, ministar prosvete, ministar kulture, direktor Uprave za saradnju s crkvama i verskim zajednicama u Ministarstvu pravde, direktor Kancelarije za ljudska i manjinska prava i predsednici nacionalnih saveta nacionalnih manjina i predsednik Saveza jevrejskih opština.

208 Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/o-kancelariji/sektor-za-nacionalne-manjine>.

209 Osnovni okvir za izradu Akcionog plana predstavljali su Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, kao i izveštaj Ekspertske misije Evropske komisije posvećene oblasti nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21793>.

rivanje prava nacionalnih manjina usvojen je 8. oktobra 2018. godine za aktivnosti koje dospevaju zaključno sa II kvartalom 2018. godine, uključujući i kontinuirane aktivnosti²¹⁰ dok je Sedmi izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina predstavljen 13. juna 2018. i tiče se aktivnosti koje dospevaju zaključno sa I kvartalom 2018. godine, uključujući i kontinuirane aktivnosti.²¹¹

Prema Osmom izveštaju, među aktivnostima koje nisu ostvarene su obezbeđivanje održivosti medija uključujući i produkciju medijskih sadržaja, čiji su osnivači posredno nacionalni saveti nacionalnih manjina u prelaznom periodu do početka primene novog Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, ostvarivanje učešća nacionalnih manjina prilikom izbora članova Saveta REM i izbora odgovornog urednika programa na jeziku nacionalnih manjina, potpisivanje sporazuma sa zemljama čije nacionalne manjine imaju obrazovanje u Srbiji, uspostavljanje saradnje u oblasti obezbeđivanja kvalitetnih udžbenika i nastavnih sredstava, časovi srpskog jezika i jezika nacionalnih manjina za pripadnike MUP, puna primena zakona kojim se uređuje vođenje registra zaposlenih u državnom sektoru, organizovanje, u saradnji sa EU, Savetom Evrope i OEBS-a, regionalnih seminara za razmenu iskustava o međunarodnim standardima i najboljim praksama u pogledu položaja nacionalnih manjina kao ni razmatranje promene Ustava u delu koji se odnosi na primenu afirmativnih mera u cilju eliminisanja mogućih nejasnoća i usaglašavanja odredaba. Određeni broj aktivnosti realizovan je delimično dok je najveći broj aktivnosti realizovan u potpunosti.²¹²

U prvom kvartalu 2018. godine Republičko javno tužilaštvo, Pravosudna akademija i Misija OEBS u Srbiji organizovali su obuku o zločinima iz mržnje za javne tužioce. Ministarstvo unutrašnjih poslova organizovalo je obuku za policijske službenike u oblastima reagovanja na pojavne oblike diskriminacije i rada sa manjinskim i drugim ranjivim grupama. Prema podacima Vrhovnog kasacionog suda za prvih pet meseci 2018. pred osnovnim sudovima vođen je jedan slučaj povrede slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti iz člana 130 Krivičnog zakonika. U istom periodu javnim tužilaštvima opšte nadležnosti podnete su krivične prijave protiv dva lica zbog krivičnog dela povrede ugleda zbog rasne, verske, nacionalne ili druge pripadnosti kao i protiv četiri lica zbog izvršenja krivičnog dela izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti. Sve prijave osim jedne su odbačene od strane nadležnih javnih tužilaštava. Posebnom tužilaštvu za visokotehnološki kriminal podnete su krivične prijave protiv tri lica za krivično delo nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti izvršeno iz pobuda mržnje prema pripadnicima nacionalnih manjina putem interneta, a protiv jednog lica podnet je optužni akt.²¹³

210 Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/izvestaj_2-2018.pdf.

211 Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/izvestaj_1-2018.pdf.

212 Dostupno na: <https://goo.gl/H7fzzS>.

213 Osmi izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, Kancelarija za ljudska i manjinska prava. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/izvestaj_2-2018.pdf.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, kao nezavisno telo, nastavio je i u 2018. godini da vrši monitoring prava manjina. Početkom oktobra 2018. Poverenica je izdala upozorenje povodom napada na dvojicu mladića albanske nacionalnosti u Novom Sadu u kojem je jedan pretučen i našao se u životnoj opasnosti.²¹⁴ Poverenica je takođe objavila i Mišljenje na nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina u maju 2018.²¹⁵ Poverenica je ukazala na potrebu unošenja antidiskriminatorne odredbe u tekst zakona koja upućuje na primenu Zakona o zabrani diskriminacije, na upotrebu rodno senzitivnog jezika u tekstu zakona kao i na kratak rok koji je ostavljen za davanje mišljenja.

Tokom prve polovine 2018. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je primio 34 pritužbe u kojima su podnosioci kao osnov diskriminacije naveli nacionalnu pripadnost i etničko poreklo. U 13 pritužbi navedena je diskriminacija po osnovu pripadnosti romskoj nacionalnoj manjini, u osam po osnovu pripadnosti crnogorskoj nacionalnoj manjini, u pet po osnovu pripadnosti mađarskoj nacionalnoj manjini, u dve rumunskoj nacionalnoj manjini a u po jednom predmetu kao osnov diskriminacije navedena je pripadnost albanskoj i ukrajinskoj nacionalnoj manjini i četiri pritužbe po osnovu pripadnosti drugim nacionalnim manjinama.

Prema godišnjem izveštaju za 2017. godinu²¹⁶ učestalost pritužbi po osnovu nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla je na petom mestu od ukupnog broja pritužbi, iza invaliditeta, starosnog doba, pola i zdravstvenog stanja. Najviše pritužbi odnosi se na postupke pred organima javne vlasti, u oblasti rada i zapošljavanja, javne sfere i opšte javnosti i oblasti privatnih odnosa. Tokom 2017. dato je 29 preporuka za suzbijanje diskriminacije i unapređenje ravnopravnosti. Jedna od glavnih preporuka je da je neophodno preduzeti sve potrebne mere kako bi sastav državnih organa i organa lokalne samouprave, kao i drugih organa javne vlasti odgovarao nacionalnom sastavu stanovništva na određenom području.

Na nivou Autonomske Pokrajine Vojvodine prava nacionalnih manjina prati zamenik Pokrajinskog zaštitnika građana – Ombudsmana koji takođe objavljuje godišnje izveštaje.²¹⁷

4.5. Finansiranje nacionalnih manjina

Krajem 2017. aktiviran je Fond za nacionalne manjine za finansiranje programa i projekata iz oblasti informisanja na jezicima nacionalnih manjina. Dodeljena su sredstva u iznosu od 1.800.000 dinara za 25 programa i projekata. Fond je uspostavljen pre 15 godina a ovim korakom je započet postupak dodele sredstava. U budžetu

214 Dostupno na: <https://goo.gl/yXeLbz>.

215 Dostupno na: <https://goo.gl/ua8QVa>.

216 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu. Dostupno na: <https://goo.gl/d6fdtU>.

217 Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1995/Godisnji_izvestaj_PZG-ombudsmana_2017-online.pdf.

za 2018. godinu predviđeno je značajno povećanje sredstava na ukupno 21,8 miliona dinara.²¹⁸ Konkurs za dodelu sredstava za 2018. godinu raspisan je u maju 2018. godine.²¹⁹ Na konkursu za 2018. godinu primljeno je ukupno 163 prijave, od čega 10 nije ispunjavalo formalne uslove. Predloženo je da se odobre sredstva za realizaciju 77 projekata.²²⁰

Kancelarija za ljudska i manjinska prava tokom 2018. ima obezbeđena sredstva u iznosu od 245.000.000,00 dinara za finansiranje rada saveta nacionalnih manjina, koja se mogu koristiti i za finansiranje ili sufinansiranje programa i projekata u oblasti obaveštavanja i za finansiranje rada ustanova, fondacija, privrednih društava i organizacija u ovoj oblasti kada je njihov osnivač ili suosnivač savet.

Za potrebe finansiranja medija na jezicima nacionalnih manjina koji su u vlasništvu saveta nacionalnih manjina u 2018. godini obezbeđena su sredstva u iznosu 278.045.250,00 dinara pri Pokrajinskom sekretarijatu za kulturu, javno informisanje i odnose sa verskim zajednicama. Takođe je raspisan konkurs za sufinansiranje proizvodnje medijskih sadržaja na jezicima nacionalnih manjina u iznosu od 6.200.000,00 dinara.

Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice raspisao je konkurs za dotacije organizacijama etničkih zajednica u Vojvodini kroz finansiranje redovnih delatnosti, projekata i organizaciju manifestacija, kao i opremanje i investiciona ulaganja uz uvažavanje mišljenja za dodelu sredstava nacionalnih saveta nacionalnih manjina koja imaju sedište u Vojvodini u ukupnom iznosu od 30.000.000 dinara.²²¹ Isti sekretarijat raspisao je i konkurs za sufinansiranje projekata očuvanja i negovanja međunacionalne tolerancije u Vojvodini u iznosu od 13.300.000 dinara.²²² Sekretarijat je raspisao i konkurs za finansiranje i sufinansiranje aktivnosti, programa i projekata nacionalnih saveta manjina u oblasti osnovnog i srednjeg obrazovanja u ukupnom iznosu od 1.575.000 dinara.²²³ Organima i organizacijama u Vojvodini u čijem radu su u službenoj upotrebi jezici i pisma nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica, uglavnom za pokrivanje troškova izrade višejezičnih tabli i obrazaca predviđena je dodela budžetskih sredstava.²²⁴ Pokrajinski sekretarijat za kulturu, javno informisanje i odnose s verskim zajednicama tokom 2018. dodelio je sredstva po Konkursu za finansiranje i sufinansiranje programa i projekata od značaja za kulturu i umetnost nacionalnih manjina

218 „Aktiviran Fond za nacionalne manjine“, *Danas*, 2. decembar 2017. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/aktiviran-fond-za-nacionalne-manjine/>.

219 Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/konkurs-za-dodelu-sredstava-za-nsnm.php>.

220 Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/odluka-Budžetski-fond-za-nacionalne-manjine-u-2018-godini-3-9-2018.pdf>.

221 Dostupno na: http://www.puma.vojvodina.gov.rs/etext.php?ID_mat=8607.

222 Dostupno na: http://www.puma.vojvodina.gov.rs/etext.php?ID_mat=8614.

223 Dostupno na: <http://www.puma.vojvodina.gov.rs/text.php?vr=4>.

224 Dostupno na: http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokumenti/Konkursi/2018/sluzbena_upotreba_jezika/Resenje.pdf.

– nacionalnih zajednica u Vojvodini u ukupnom iznosu od 6.500.000 dinara,²²⁵ kao i 4.000.000 dinara po Konkursu za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja na jezicima nacionalnih manjina iz oblasti javnog informisanja.²²⁶ Sekretarijat za kulturu organizovao je i konkurs za podršku organizacijama nacionalnih manjina za pripremu dokumentacije za konkurse sekretarijata. Predviđeno je i da u skladu sa mogućnostima budžeta AP Vojvodine bude sufinansiran rad zavoda za kulturu vojvođanskih Mađara, Slovaka, Rumuna, Rusina i Hrvata u ukupnom iznosu od 51.000.000 dinara.

Ministarstvo kulture i informisanja raspisalo je konkurs za sufinansiranje projekata proizvodnje medijskih sadržaja namenjenih nacionalnim manjinama u ukupnom iznosu od 5.800.000 dinara.²²⁷ U sklopu konkursa za finansiranje projekata iz oblasti savremenog stvaralaštva u Srbiji predviđen je poseban deo za kulturne delatnosti nacionalnih manjina gde je dodeljeno 15.380.000 dinara.²²⁸ Ukupno je dodeljeno 40.000.000 dinara kroz konkurs za sufinansiranje projekata iz oblasti javnog informisanja na jezicima nacionalnih manjina u 2018. godini.²²⁹

U okviru Projekta „Jačanje zaštite nacionalnih manjina u Srbiji“ kao dela Horizontalnog programa saradnje za Zapadni Balkan i Tursku, koji se finansira sredstvima Evropske unije i Saveta Evrope, u julu 2018. objavljen je poziv jedinicama lokalne samouprave za podnošenje predloga projekata koji imaju za cilj podsticanje prava pripadnika nacionalnih manjina u sferama službene upotrebe jezika i pisma i obrazovanja na jezicima nacionalnih manjina.²³⁰

5. Prava žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti

5.1. Pregled stanja

Rodna ravnopravnost znači jednak pristup resursima i mogućnostima u jednom društvu za žene i muškarce, uključujući i učešće u ekonomskom životu i procesu donošenja odluka. Osnaživanje žena i njihovo uključivanje u sve sfere javnog i privatnog života je od suštinskog značaja za ostvarivanje ljudskih prava, a puno učešće žena u ekonomskom i političkom životu je preduslov razvoja jednog društva.

225 Dostupno na: <http://www.kultura.vojvodina.gov.rs/Konkursi/konkurs.htm>.

226 Dostupno na: http://www.kultura.vojvodina.gov.rs/Konkursi/konkurs_inf.htm.

227 Dostupno na: <http://www.kultura.gov.rs/lat/konkursi/konkurs-za-sufinansiranje-projekata-proizvodnje-medijskih-sadrzaja-namenjenih-nacionalnim-manjinama-u-2018--godini>.

228 Dostupno na: <http://www.kultura.gov.rs/lat/konkursi/rezultati-konkursa-za-finsansiranje-ili-su-finsansiranje-projekata-iz-oblasti-savremenog-stvaralastva-u-republici-srbiji-u-2018--godini>.

229 Dostupno na: <http://www.kultura.gov.rs/lat/konkursi/rezultati-konkursa-za-sufinansiranje-projekata-iz-oblasti-javnog-informisanja-na-jezicima-nacionalnih-manjina-u-2018--godini>.

230 Dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/jacanje-zastite-nacionalnih-manjina-u-srbiji-konkurs-za-dodelu-grantova-jedinicama-lokalne-samouprave-rok-6-7-2018/>.

Uživanje jednakih prava bez obzira na rod, pol ili bilo koje drugo lično svojstvo garantovano je svim međunarodnim instrumentima koje je Srbija ratifikovala. Rodna ravnopravnost i razvijanje politike jednakih mogućnosti nalaze se među 17 načela zagarantovanih Ustavom Srbije. U okviru Vlade Srbije deluje Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, na čijem je čelu potpredsednica Vlade, a koje je osnovano s ciljem da usmerava rad organa državne uprave i drugih institucija radi unapređenja položaja žena i muškaraca u Srbiji. Pored toga, u sklopu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u maju 2017. osnovan je Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti, na nivou Narodne skupštine Republike Srbije deluje Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, a uspostavljeni su i saveti za rodnu ravnopravnost na nivou lokalnih samouprava. Unapređenjem rodne ravnopravnosti u Srbiji bave se i dve nezavisne državne institucije, Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnost dok se u AP Vojvodini time bavi Pokrajinski zaštitnik građana – Ombudsman.

Srbija je u oblasti rodne ravnopravnosti postigla određeni napredak u pogledu usvajanja propisa, sa ciljem harmonizacije sa propisima EU i međunarodnim standardima. Krajem 2016. godine uvedena je obaveza uvođenja rodno odgovornog budžetiranja²³¹ na svim nivoima vlasti najkasnije do 2020. godine, što znači da se sagledavaju efekti preraspodele budžetskih sredstava na živote žena i muškaraca, uzimajući u obzir pol, kao i druge socio-ekonomske karakteristike i lična svojstva, koja određenu osobu ili grupu mogu da stave u neravnotežan položaj.²³² Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine²³³ usvojena je 2016. godine sa pratećim Akcionim planom za period 2016–2018, što znači da je akcioni plan istekao ali u momentu pisanja ovog izveštaja još uvek nije dostupna evaluacija Akcionog plana niti je dostupan nacrt novog akcionog plana. Takođe, počeo je da se primenjuje Zakon o sprečavanju nasilja u porodici²³⁴ a usvojen je i Nacionalni akcioni plan za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti UN – Žene, mir i bezbednost u Republici Srbiji²³⁵ za period do 2020. godine. U izveštaju Svet-skog ekonomskog foruma o rodnom razlikama u svetu Srbija se u 2018. godini našla na 38. mestu od ukupno 149 država što je za dva mesta bolje nego prethodne godine. Napredak je zabeležen u smanjenju rodno razlika na tržištu rada i političkoj participaciji.²³⁶ Međutim, Zakon o rodnoj ravnopravnosti koji bi zamenio važeći Zakon o

231 Rodno budžetiranje podrazumeva rodno zasnovanu procenu budžeta s ciljem raspodele prihoda i rashoda u cilju promovisanja rodne ravnopravnosti. Rodno budžetiranje obuhvata analizu upotrebe javnih sredstava, procenu uticaja neravnotežne raspodele javnih prihoda na žene i muškarce i preraspodelu budžeta u cilju pravednije raspodele sredstava.

232 Sanja Nikolin i Aleksandra Vladislavljević, *Rodno odgovorno budžetiranje (ROB) – nova praksa i zakonska obaveza u sistemu upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji. Praktični priručnik za budžetske korisnike na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou*, UN Women – Kancelarija u Srbiji, septembar 2017, str. 6.

233 *Sl. glasnik RS*, 4/16.

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

235 *Sl. glasnik RS*, 53/17.

236 Vidi više na: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf.

ravnopravnosti polova²³⁷ nije usvojen ni do kraja 2018. godine, iako se na nacrtu radi već četiri godine.

Kao i prethodnih godina rad žena i muškaraca se nejednako vrednuje, u mnogim sredinama se podrazumeva da muškarci budu vlasnici imovine i donosioci odluka u domaćinstvu. Patrijarhalne rodne uloge su rasprostranjene i društveno prihvatljive, što podrazumeva i podele na muške i ženske poslove, pa se „muški poslovi“ vezuju za sferu produktivnog rada, a „ženski“ za reproduktivnu sferu, odnosno rad u domaćinstvu i brigu o deci, bez obzira na to da li su zaposlene.²³⁸

Kulturni patrijarhalni stavovi su rasprostranjeni i doprinose lošijem položaju žena u društvu. Na primer, Komitet za ljudska prava ukazao je na preovlađujuće patrijarhalne kulturne obrasce koji za posledicu, između ostalog, imaju to da su žene izložene teškim oblicima nasilja.²³⁹

5.2. Jednakost i nediskriminacija

Zabrana diskriminacije je načelo koje je proklamovano u brojnim međunarodnim instrumentima koje je Srbija ratifikovala. Pakt o građanskim i političkim pravima nameće obavezu državi da obezbedi jednak pristup pravima muškarcima i ženama, što podrazumeva ne samo uzdržavanje od diskriminatornih praksi (negativna obaveza), već i usvajanje pozitivnih mera u svim oblastima kako bi se postiglo ravnopravno i efektivno uključivanje žena (pozitivna obaveza).²⁴⁰ Konvencija o eliminisanju diskriminacije žena (CEDAW) takođe propisuje obavezu države ne samo da zabrani diskriminatorno ponašanje (čl. 2), već i da preduzme adekvatne mere kako bi se ženama garantovalo ostvarivanje i uživanje prava ravnopravno sa muškarcima (čl. 3).

Ustav Srbije garantuje jednakost pred zakonom i zabranjuje direktnu i indirektnu diskriminaciju po bilo kom osnovu, uključujući rod i pol (čl. 21). Antidiskriminacione odredbe, uključujući i mogućnost uvođenja posebnih mera, sastavni su deo zakona u oblasti rada, zapošljavanja, porodičnih odnosa, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, političkih i građanskih prava i slično.

U izveštaju Evropske komisije iz aprila 2018. godine navedeno je da je antidiskriminaciono zakonodavstvo Srbije generalno usklađeno s evropskim standardima, ali da je potrebno dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama Evropske unije.²⁴¹ Naglašeno je da Srbija mora da unapredi sprovođenje antidiskriminacionih zakona, da mora osigurati ujednačenu primenu antidiskriminacionih zakona širom zemlje, kao i da je

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

238 *Vidi Izveštaj 2016*, III.5. i *Izveštaj 2017*, IV.4.1.

239 Zaključna zapažanja: Srbija, HRC, dok. UN, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017, st. 18.

240 Opšti komentar br. 28 Komiteta za ljudska prava UN. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Op%C5%A1ti-komentari-Komiteta-za-ljudska-prava.pdf>.

241 *Izveštaj EK za 2018*, str. 26.

neophodno uložiti dodatne napore kako bi se poboljšao položaj ranjivih grupa. Takođe je navedeno da je neophodno usvojiti zakon o rodnoj ravnopravnosti.²⁴²

U julu 2018. godine, Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena dostavio je Srbiji listu pitanja, nakon razmatranja četvrtog periodičnog izveštaja koji je država predala.²⁴³ CEDAW komitet zatražio je od države da dostavi informacije o statusu Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti, posebno da li je uključeno rodno zasnovano nasilje i mehanizmi zaštite.²⁴⁴

U državnom izveštaju CEDAW komitetu²⁴⁵ navedeno je da je Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti usaglašen sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima i pravnim tekovinama Evropske unije, iako to nije sasvim tačno. Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost izradilo je nacrt ovog zakona još 2017. godine, ali ga je novoformirani Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja preuzeo i dva puta menjao nakon javnih rasprava krajem 2017. i tokom 2018. godine. Pod pritiskom konzervativnih i religijski orijentisanih organizacija i drugih aktera, uneta je zabuna u pravni tekst koji sada nije usaglašen sa međunarodnim standardima (npr. izbegavanje upotrebe termina „rod/ rodna“ u svim odredbama koje se odnose na nasilje, kako bi se obezbedila „neutralnost“).²⁴⁶

Pored toga, posle intervencije ministarstva u Nacrtu zakona je promenjena definicija „nasilja prema ženama“, i zamenjena neutralnim pojmom „nasilje na osnovu pola“ iako je prvobitna formulacija pratila međunarodni standard i bila usaglašena sa definicijom koja je navedena u Konvenciji o sprečavanju i suzbijanju nasilja prema ženama i nasilja u porodici Saveta Evrope.

CEDAW komitet je zatražio od Srbije da dostavi dodatne informacije o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, imajući u vidu da je država obavestila Komitet da je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije izrađen u saradnji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Evropske komisije, kao i da je potpuno usaglašen sa EU direktivama.²⁴⁷ Međutim, u Srbiji nije bilo javne rasprave povodom izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije.

Komitet UN za ljudska prava je takođe ukazao na problem stereotipnih predstava o ženama i njihovim ulogama u društvu i usmerio Srbiju da uloži dodatne napore u podizanje svesti i jednakosti žena i muškaraca.²⁴⁸

242 Izveštaj EK za 2018, str. 4.

243 *List of Issues in relation to the fourth periodic report of Serbia*, CEDAW/C/SRB/Q/4, 27. jul 2018.

244 *Ibid.*, st. 2.

245 Vidi: CEDAW/C/SRB/4.

246 Više o ovome vidi u: *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, septembar 2018*. Dostupno na: <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1459/Izvestaj-koalicije-prEU-govor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

247 *List of Issues in relation to the fourth periodic report of Serbia*, CEDAW/C/SRB/Q/4, 27. jul 2018, st. 1.

248 Zaključna zapažanja na treći periodični izveštaj Srbije, Komitet UN za ljudska prava, april 2017. Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/141>.

Rodni stereotipi i predrasude veoma su rašireni u Srbiji. Jedan od najekstremnijih primera u toku 2018. godine bili su slogani za podsticanje rađanja dece u Srbiji. Naime, na predlog Saveta za populacionu politiku Vlade Republike Srbije, Ministarstvo kulture i informisanja uputilo je u decembru 2017. godine javni poziv za izradu slogana koji će biti korišćen u kampanji za podsticanje rađanja. U februaru 2018. godine objavljeni su nagrađeni slogani: *Ljubav i beba – prvo što nam treba; Rađaj, ne odgađaj; Mama – neću sama, tata – hoću brata; Dosta reči, nek zakmeči*.²⁴⁹ Ovi slogani su pokazali koliko su rodni stereotipi rašireni i koliko je nerazumevanje organa javne vlasti za poziciju žena u srpskom društvu. Na neprimerenost slogana ukazale su i premijerka Ana Brnabić,²⁵⁰ kao i predsednica koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost Zorana Mihajlović, koja je slogane okarakterisala kao uvredljive za žene.²⁵¹ Zbog toga je CEDAW komitet zatražio od Srbije da dostavi informacije o uticaju ove kampanje na percepciju uloge žene u društvu, posebno u vezi sa svođenjem žena na reproduktivnu ulogu.²⁵²

5.3. Nasilje nad ženama

U julu 2017. godine Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena je donošenjem Opšte preporuke br. 35 o rodno zasnovanom nasilju nad ženama potvrdio svoj stav da je „rodno zasnovano nasilje jedno od temeljnih društvenih, političkih i ekonomskih sredstava kojima se stalno iznova nastavlja podređena pozicija žena uz poštovanje muškaraca i njihovih stereotipnih uloga“ (st. 10). Prema Konvenciji i međunarodnom pravu, država je odgovorna za dela i propuste koje počine njeni organi i činovnici zaposleni u njenim izvršnim, zakonodavnim i pravosudnim granama vlasti (st. 22). Pored toga, postoji i obaveza da se takvi propusti istraže, da se odgovorne osobe krivično gone i da se obezbedi odšteta u svim slučajevima rodno zasnovanog nasilja.²⁵³

Nasilje prema ženama je čest oblik kršenja prava žena u Srbiji, a procenjuje se da svaka druga žena u Srbiji trpi neki vid nasilja. Nezaposlene i ekonomski zavisne žene su pod većim rizikom da budu zlostavljane. Od početka 2018. godine do kraja novembra u porodičnom nasilju ubijeno je 30 žena, a u proteklih 10 godina

249 „Izabrani slogani za podsticaj rađanja“, *Danas online*, 13. februar. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/izabrani-slogani-za-podsticaj-radjanja/>.

250 Jovana Šetin, „Slogani za bebe nisu ni u premijerkinom stilu, traže se novi“, *N1*, 14. februar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a364606/Slogani-za-bebe-nisu-ni-u-premijerkinom-stilu-traze-se-novi.html>.

251 „Mihajlović: Slogani uvredljivi za žene, javno ih sramote“, *N1*, 14. februar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a364428/Mihajlovic-o-sloganima-za-akciju-podsticanja-radjanja.html>.

252 *List of Issues in relation to the fourth periodic report of Serbia*, CEDAW/C/SRB/Q/4, 27. jul 2018, st. 6.

253 Dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CE_DAW_C_GC_35_8267_E.pdf.

više od 350 žena.²⁵⁴ Uprkos činjenici da se zakonski okvir poboljšao, te da se od 1. juna 2017. godine primenjuje Zakon o sprečavanju nasilja u porodici,²⁵⁵ statistika je poražavajuća. Od 30 ubijenih žena tokom 2018. godine, samo tri žene su ranije prijavljivale nasilnike. U Srbiji nema zvanične statistike o femicidu, pa se podaci o broju ubijenih žena u porodično-partnerskom kontekstu uglavnom prikupljaju iz medija.²⁵⁶ Imajući ovaj problem u vidu, predsednica Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost Zorana Mihajlović obećala je da će se založiti za osnivanje nadzornog tela za praćenje femicida u Srbiji, kako bi se pojedinačni slučajevi „pažljivo analizirali i identifikovali propusti u zaštiti, sa ciljem poboljšanja i daljeg razvijanja preventivnih mera“.²⁵⁷

Srbija je u 2013. godini ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici,²⁵⁸ tzv. Istanbulsku konvenciju, koja predstavlja prvi i jedini pravno obavezujući dokument na nivou Saveta Evrope kojim se reguliše oblast nasilja prema ženama. Konvencijom je predviđeno uspostavljanje nezavisnog ekspertskog mehanizma za nadgledanje i praćenje implementacije Konvencije na nacionalnom nivou (Komitet GREVIO). Srbija je zadržala pravo da ne primenjuje odredbe koje se tiču naknade štete žrtvama, pitanja teritorijalne nadležnosti u situaciji kada počinitelj ima stalno boravište na teritoriji Srbije, i nadležnosti u slučajevima seksualnog nasilja dok ne izvrši usaglašavanje unutrašnjeg krivičnog zakonodavstva sa ovim odredbama konvencije.

U cilju usklađivanja sa Istanbulsom konvencijom, Krivični zakonik izmenjen je u novembru 2016. godine, a najvažnije novine odnose se na pooštavanje kazni za krivična dela protiv polne slobode i uvođenje novih krivičnih dela, među kojima je i progonjanje (čl. 138a). Međutim, kako bi se Krivični zakonik u potpunosti uskladio sa Konvencijom, potrebno je izmeniti još dvadesetak članova, među kojima je i definicija krivičnog dela silovanja.²⁵⁹ Pored toga, potrebno je uspostaviti efikasan mehanizam pravne i psihosocijalne podrške za žrtve svih oblika nasilja obuhvaćenim konvencijom.

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici donet je u cilju ispunjavanja standarda koje je postavila Istanbulska konvencija. Ovim zakonom je uređena organizacija i način postupanja državnih organa u cilju delotvornog sprečavanja nasilja u poro-

254 Ana Šuvajlija Pešić, „Nasilje može i mora da se prijavi, statistika obeshrabrujuća“, *RTS*, 25. novembar. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3333736/nasilje-moze-i-mora-da-se-prijavi-statistika-obeshrabrujuca.html>.

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

256 Više informacija o femicidu u Srbiji dostupno je na sajtu Mreže žena protiv nasilja: <https://www.zeneprotivnasilja.net/femicid-u-srbiji>

257 „Mihajlović: Formirati telo za praćenje femicida“, *Danas*, 18. maj. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/mihajlovic-formirati-telo-za-pracenje-femicida/>.

258 *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/13.

259 Analiza usklađenosti Krivičnog zakonika sa Istanbulsom konvencijom dostupna je na: <http://www.potpisujem.org/srb/882/analiza-uskladenosti-zakonodavnog-i-strateskog-okvira-sa-standardima-konvencije>.

dici i pružanja adekvatne zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici (čl. 2). Zakon je nasilje u porodici okarakterisao kao svaki „akt fizičkog, seksualnog, psihičkog ili ekonomskog nasilja učinioa prema licu sa kojim se učinilac nalazi u sadašnjem ili ranijem bračnom ili vanbračnom ili partnerskom odnosu ili prema licu sa kojim je krvni srodnik u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do drugog stepena ili sa kojim je srodnik po tazbini do drugog stepena ili kome je usvojitelj, usvojenik, hranjenik ili hranitelj ili prema drugom licu sa kojim živi ili je živio u zajedničkom domaćinstvu“. Organi i ustanove nadležni za sprečavanje nasilja u porodici i pružanje podrške žrtvama su policija, javna tužilaštva, sudovi opšte nadležnosti i prekršajni sudovi i centri za socijalni rad.

Od početka 2018. godine do 24. novembra, policija je izrekla 23.118 hitnih mera, od kojih je 6.928 privremenih mera udaljenja učinioa iz stana, a 16.190 mere zabrane učinioa da kontaktira žrtvu nasilja i da joj prilazi.²⁶⁰ Podaci o oblicima nasilja propisanih Istanbulsom konvencijom ne prikupljaju se sistematski i ne razvrstavaju se adekvatno, a podaci koji su dostupni u različitim evidencijama državnih organa nisu međusobno uporedivi. Podaci o primeni Zakona o sprečavanju nasilja nisu segregisani prema polu i vrsti odnosa između žrtve i počinioca. Dodatno je zabrinjavajuće to što je broj žena koje su kažnjene zbog kršenja hitnih mera nesrazmerno visok u odnosu na broj kažnjenih muškaraca, imajući u vidu broj prijavljenih, optuženih i krivično kažnjenih žena i muškaraca. Nadalje, Nacionalna strategija za sprečavanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima, koja je trebalo da bude doneta 2016. godine, još uvek nije usvojena, a evaluacija prethodne strategije nije javno dostupna.²⁶¹

Zaštitnik građana je tokom 2018. godine, na osnovu primljenih pritužbi i po sopstvenoj inicijativi, sproveo postupak kontrole u više od 20 slučajeva porodičnog i partnerskog nasilja, od kojih su neki rezultirali ubistvom žene. Utvrđeni su propusti i nepravilnosti u radu državnih organa, odnosno, utvrđeno je da državni organi u čijoj je nadležnosti ostvarivanje socijalne zaštite, ostvarivanje mera ekonomske politike i davanje saglasnosti za nova zapošljavanja nisu obezbedili adekvatan broj stručnih radnika u centrima za socijalni rad u vezi sa postupanjem u slučajevima nasilja u porodici i partnerskim odnosima, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije obezbedilo adekvatan broj obuka o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, a Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Republički zavod za socijalnu zaštitu nisu obezbedili obuke stručnih radnika centara za socijalni rad za primenu Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.²⁶²

260 „Izrečeno 23.118 hitnih mera po Zakonu o sprečavanju nasilja“, *N1*, 24. novembar. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a438513/Izreceno-23.118-hitnih-mera-po-Zakonu-o-sprecavanju-nasilja.html>.

261 Više o ovome vidi u: *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, septembar 2018*. Dostupno na: <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1459/Izvestaj-koalicije-prEU-govor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

262 Mišljenje sa preporukama Zaštitnika građana dostupno na: <https://www.rodnaravnopravnost.rs>.

Jedna od obaveza koje je Srbija preuzela ratifikacijom Istanbulske konvencije jeste i uspostavljanje besplatne SOS telefonske linije na nivou cele teritorije radi davanja saveta žrtvama u vezi sa svim vidovima nasilja obuhvaćenih Konvencijom (čl. 24), ali još uvek ne postoji jedinstveni SOS telefon za žrtve nasilja prema ženama i nasilja u porodici koji pokriva teritoriju cele države i ispunjava standarde u pogledu dostupnosti, anonimnosti i druge kriterijume propisane konvencijom, dok SOS telefoni ženskih nevladinih organizacija nemaju adekvatnu finansijsku podršku lokalnih samouprava. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja tokom 2017. godine dva puta je raspisivalo konkurs za usluge pružanja usluga SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja, ali su oba javna konkursa povučena jer nisu bila u skladu sa standardima Istanbulske konvencije, ali ni sa propisima Republike Srbije,²⁶³ dok je jedan konkurs tokom 2018. godine bio neuspešan.²⁶⁴ U decembru 2018. godine, Mreža žena protiv nasilja uputila je dopis nadležnom ministarstvu povodom informacija koje su objavljene u medijima da će se pružanje usluge nacionalnog SOS telefona poveriti Centru za zaštitu dece i odojčadi, kojim je zatraženo objašnjenje i obrazloženje poveravanja pružanja ove specijalizovane usluge ustanovi koja nije licencirana niti ima ekspertizu za pružanje ove usluge.²⁶⁵

CEDAW komitet zatražio je od Srbije da dostavi informacije o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, njegovim efektima i teškoćama u primeni, posebno u odnosu na žene koje pripadaju ranjivim grupama, kao što su Romkinje i žene sa invaliditetom.²⁶⁶ Pored toga, Komitet je zatražio informacije o koracima koji su preduzeti u vezi sa usvajanjem nove Strategije prevencije nasilja nad ženama, uslugama koje su dostupne ženama u situaciji nasilja, uključujući sigurne kuće i centre za žrtve silovanja.²⁶⁷ Takođe, od Srbije je zatraženo da dostavi podatke, razvrstane u odnosu na starosno doba, invaliditet, etničku pripadnost i odnos između učinioca i žrtve, o broju vođenih postupaka i osuda, kao i o vrsti kazni koje su dobili učinioci rodno zasnovanog nasilja prema ženama, posebno prema ženama iz više-struko marginalizovanih grupa (Romkinje i žene sa invaliditetom).²⁶⁸

263 Više o ovome vidi u: *Preugovor Alarm – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, septembar 2018*. Dostupno na: <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1459/Izvestaj-koalicije-prEUGovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

264 Odluka o obustavljanju javnog konkursa za podnošenje predloga programa udruženja za uspostavljanje nacionalne SOS telefonske linije za podršku ženama sa iskustvom nasilja, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 021-02-152/2018-21 od 24. oktobra 2018. Dostupno na: https://www.minrzs.gov.rs/files/obustavljanje_konkursa.pdf.

265 Dopis Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Mreža Žena protiv nasilja, 26.12.2018. Dostupno na: <https://www.zeneprotivnasilja.net/vesti/939-dopis-ministarstvu-za-rad-zaposljavanje-boracka-i-socijalna-pitanja?fbclid=IwAR3cyvrw4o-9SuUGVnsUreBeubwCcXUA4LSM5Gr1J5QIDyuy0jJG1bMxWGE>.

266 *List of Issues in relation to the fourth periodic report of Serbia*, CEDAW/C/SRB/Q/4, 27. jul 2018, st. 8.

267 *Ibid.*, st. 9.

268 *Ibid.*

U AP Vojvodini, u okviru trogodišnjeg projekta „Zaustavi, zaštiti, pomozi“ koji je podržao UNTF (Fond UN za eliminaciju nasilja prema ženama) formirano je sedam centara za žrtve seksualnog nasilja u sedam okruga,²⁶⁹ u kojima je za dve godine evidentirano 95 žena žrtava nasilja kojima je pružen paket usluga, dok je 60 učinilaca procesuirano.²⁷⁰ Ovaj projekat je završen u decembru 2018. godine, te ostaje da se vidi u narednom periodu da li će biti nastavljeno finansiranje ovih centara i da li će slični centri biti uspostavljeni u drugim delovima Srbije.

5.4. Politička participacija i učešće žena u javnom životu

Neposredno učešće žena u odlučivanju u svim oblastima i na svim nivoima javne vlasti od velikog je značaja za ostvarivanje rodne ravnopravnosti. Učešće žena u procesu donošenja i sprovođenja politika daje doprinos promeni političkih prioriteta u odnosu na specifične probleme, vrednosti i iskustva žena. Konvencija o političkim pravima žena, koju je Srbija ratifikovala 1954. godine, garantuje ženama pravo da pod jednakim uslovima sa muškarcima obavljaju javne dužnosti i vrše sve javne funkcije u državi. Ratifikacijom CEDAW Srbija je preuzela na sebe obavezu da preduzme odgovarajuće mere za uključivanje žena u politički i javni život, u proces kreiranja i sprovođenja vladine politike i da zauzimaju rukovodeće položaje i obavljaju sve javne funkcije na svim nivoima vlasti (čl. 7).

Zakon o ravnopravnosti polova²⁷¹ propisuje obavezu poštovanja načela ravnopravnosti polova prilikom kandidovanja na sve funkcije i imenovanja u organe javne vlasti, finansijske i druge institucije (čl. 37, st. 2). S obzirom da je žena i dalje mnogo manje na pozicijama na koje se dolazi imenovanjem i za koje nisu predviđene zakonske kvote, Nacrtom zakona o rodnoj ravnopravnosti²⁷² predviđeno je uvođenje i povećanje kvote za manje zastupljeni pol (npr. kvota od 40%) za delegacije Srbije u međunarodnim telima kao i za upravljačka i nadzorna tela političkih stranaka, sindikata i strukovnih udruženja, ali ovaj zakon još uvek nije usvojen. Zakon o izboru narodnih poslanika²⁷³ predviđa posebnu 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 izornoj listi mora da bude najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola (čl. 40a).

269 U Novom Sadu, Zrenjaninu, Somboru, Subotici, Vršcu, Sremskoj Mitrovici i Kikindi.

270 R. Balač, „Formirano sedam centara za zaštitu žena od nasilja u Vojvodini“, *Danas*, 17. decembar. Dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/formirano-sedam-centara-za-zastitu-zena-od-nasilja-u-vojvodini/>.

271 *Sl. glasnik*, 104/09.

272 Nacrt je dostupan na: http://paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/300817-nacrt_zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti.html.

273 *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.

Žene u političkom i javnom životu Srbije nisu dovoljno zastupljene, ali ipak su vidljivi neki pozitivni pomaci, mahom na republičkom nivou. Nakon parlamentarnih i lokalnih izbora 2016. godine žena je izabrana za predsednicu Narodne skupštine, a 34,54% poslanika čine žene. Ne postoji zakonska obaveza da u slučaju promene nositeljke mandata na njeno mesto dođe sledeća žena koja je bila na izbornoj listi. Zbog toga se u praksi često dešava da na mesto žene koja je bila nositeljka mandata imenuje muškarac, što je kao problem istaknuto i u novoj Strategiji za rodnu ravnopravnost za period do 2020. godine. Strategijom je predviđeno da se u pogledu obezbeđivanja ravnomernog učešća u svim organima izvršne vlasti na svim nivoima, ali i u javnim preduzećima, finansijskim i drugim institucijama, moraju propisati posebne mere i kvote za žene.

Sve poslanice bez obzira na političke stavove čine Žensku parlamentarnu mrežu koja funkcioniše kao neformalna grupa koja pruža podršku unapređenju i promovisanju politike rodne ravnopravnosti kroz predloge zakonskih izmena i druge aktivnosti. Prioriteti Ženske parlamentarne mreže su i širenje svesti o ženskoj solidarnosti i podsticaj ženama u Srbiji za veće učešće u političkom i javnom životu.

Kada je reč o ulozi žena na nivoima lokalne vlasti važno je istaći da je samo 46 lokalnih samouprava potpisalo Evropsku povelju za rodnu ravnopravnost. U vladi Autonomne Pokrajine Vojvodine među 11 članova je samo jedna žena, dok je zastupljenost žena u pokrajinskoj skupštini 35,8%, u skladu sa zakonom predviđenom kvotom. Od 158 jedinica lokalne samouprave, samo 7,6 odsto žena se nalazi na poziciji predsednice opštine ili gradonačelnice, a 13,3 odsto žena vrši funkciju predsednice skupštine opštine ili grada.²⁷⁴ S druge strane, žene su mnogo brojnije od muškaraca na funkcijama sekretara i zamenika sekretara skupštine opštine ili grada. Kada je u pitanju broj odbornica u lokalnim skupštinama, u čak 59 ili 37,5% opština ili gradova broj odbornica je ispod zakonom propisanih procenata.²⁷⁵ Zakon o ravnopravnosti polova predviđa uspostavljanje stalnog radnog tela za rodnu ravnopravnost u organima jedinica lokalne samouprave (čl. 39, st. 4), međutim takva tela postoje samo u 50 odsto lokalnih samouprava i to najčešće u formi komisija i saveta za rodnu ravnopravnost, čijih 80 odsto članova čine žene.²⁷⁶

274 Rodna ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, novembar 2017, str. 8–9. Dostupno na: <http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2017/11/Rodna-ravnopravnost-u-JLS.pdf>.

275 *Ibid.*

276 *Ibid.*, str. 15–16.

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.
- Akcioni plan za sprovođenje Strategije za prevenciju i kontrolu HIV infekcije u Republici Srbiji u periodu 2018-2021. godine, *Sl. glasnik RS*, 61/18.
- Carinski zakon, *Sl. glasnik RS*, 18/10, 111/12, 29/15, 108/16 i 113/17 – dr. zakon.
- Javnobeležničke tarife, *Sl. glasnik RS*, 91/14, 103/14, 138/14 i 12/16.
- Kodeks ponašanja za narodne poslanike o granicama dozvoljenosti komentariisanja sudskih odluka i postupaka, *Sl. glasnik RS*, 71/17.
- Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 i 94/16.
- Nacionalna strategija reforme pravosuđa (2013–2020), *Sl. glasnik RS*, 57/13.
- Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine i prateći Akcioni plan (2016–2018), *Sl. glasnik RS*, 4/16.
- Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011–2020, *Sl. glasnik RS*, 37/11.
- Odluka o dodatnim oblicima zaštite porodilja na teritoriji grada Beograda, *Sl. glasnik RS*, 44/17.
- Odluka o dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS*, 91/16.
- Odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, 12/04, 20/08, 5/09, 18/09 i 23/10.
- Opšti kolektivni ugovor, *Sl. glasnik RS*, 50/08, 104/08 – Aneks I i 8/09 – Aneks II.
- Porodični zakon, *Sl. glasnik RS*, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.
- Poslovnik o radu Državnog veća tužilaca, *Sl. glasnik RS*, 29/17 i 46/17.
- Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 22/16.
- Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom, *Sl. glasnik RS*, 29/02, 80/04, 123/04, 17/06, 107/06, 51/10, 73/10 i 27/11 – odluka US.

- Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 42/13.
- Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze, *Sl. glasnik RS*, 33/10, 48/10 – ispr. i 113/13.
- Pravilnik o disciplinskom postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, *Sl. glasnik RS*, 41/15.
- Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku, *Sl. glasnik RS*, 63/10.
- Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, *Sl. glasnik RS*, 81/14, 142/14 i 41/15.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira, *Sl. glasnik RS*, 80/16.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira, *Sl. glasnik RS*, 94/16.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije, *Sl. glasnik RS*, 43/15.
- Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnih zavoda i okružnih zatvora, *Sl. glasnik RS*, 72/10.
- Pravilnik o kućnom redu vaspitno-popravnog doma, *Sl. glasnik RS*, 71/06.
- Pravilnik o kućnom redu za primenu mere pritvora, *Sl. glasnik RS*, 35/99.
- Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnog zavoda za maloletnike, *Sl. glasnik RS*, 71/06.
- Pravilnik o licenciranju 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 obavljanja pojedinačnih policijskih poslova, *Sl. glasnik RS*, 6/16, 24/18 i 87/18.

- Pravilnik o načinu praćenja izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze, *Sl. glasnik RS*, 33/10, 48/10 – isp. i 113/13.
- Pravilnik o opštim uslovima za obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija po režimu opšteg ovlašćenja, *Sl. glasnik RS*, 58/18.
- Pravilnik o postupku prijema sudijskih pripravnika, *Sl. glasnik RS*, 92/17.
- Pravilnik o postupku prijema tužilačkih pripravnika, *Sl. glasnik RS*, 92/17.
- Pravilnik o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i participaciji za 2016. godinu, *Sl. glasnik RS*, 12/16.
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica, *Sl. glasnik RS*, 64/06.
- Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja, *Sl. glasnik RS*, 126/14 i 16/16.
- Pravilnik o tehničkim obeležjima i načinu upotrebe sredstava prinude, *Sl. glasnik RS*, 19/07, 112/08 i 115/14.
- Pravilnik o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama, *Sl. glasnik RS*, 22/15.
- Pravilnik o upisu sindikata u registar, *Sl. glasnik RS*, 50/05 i 10/10.
- Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama, *Sl. glasnik RS*, 88/15.
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u centar za azil, *Sl. glasnik RS*, 93/08.
- Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i zaštite žrtava od 2017. do 2022. godine, *Sl. glasnik RS*, 77/17.
- Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 60/13.
- Strategija razvoja obrazovanja do 2020. godine, *Sl. gasnik RS*, 107/12.
- Strategija razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine, *Sl. glasnik RS*, 114/13.
- Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, *Sl. glasnik RS*, 98/16.
- Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, *Sl. glasnik RS*, 112/14.
- Uredba o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata, *Sl. glasnik RS*, 8/11.
- Uredba o načinu 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, 66/11 – odluka US, 67/13 – odluka US, 112/13 – autentično tumačenje i 8/15 – odluka US.
- Zakon o azilu i privremnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/18.
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, *Sl. glasnik RS*, 87/18.
- Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 42/02, 111/09, 104/13, 65/14 – odluka US i 66/14.
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, *Sl. glasnik RS*, 101/05 i 91/15.
- Zakon o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS*, 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – ispravka, 108/13, 142/14, 68/15 – dr. zakon, 103/15, 99/16 i 113/17.
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu, *Sl. glasnik RS*, 95/18.
- Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika, *Sl. glasnik RS*, 41/18.
- Zakon o crkvama i verskim zajednicama, *Sl. glasnik RS*, 36/06.
- Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima, *Sl. glasnik RS*, 85/05 i 31/11.
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, *Sl. glasnik RS*, 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12, 8/13, 47/13, 108/13, 6/14, 57/14, 68/14, 5/15, 112/15, 5/16, 7/17, 113/17 i 7/18.
- Zakon o državnim službenicima, *Sl. glasnik RS*, 79/05, 81/05 – ispr., 83/05 – ispr., 64/07, 67/07 – ispr., 116/08, 104/09 i 99/14.
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 54/07 i 36/10.
- Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 i 30/18-dr. zakon.
- Zakon o Državnom veću tužilaca, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 101/10, 88/11 i 106/16.
- Zakon o dualnom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 101/17.
- Zakon o eksproprijaciji, *Sl. list SRJ*, 53/95 i 16/01 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS*, 20/09, 55/13 – odluka US i 106/16 – autentično tumačenje.

- Zakon o elektronskim medijima, *Sl. glasnik RS*, 83/14 i 6/16 – dr. zakon.
- Zakon o elektronskim komunikacijama, *Sl. glasnik RS*, 44/10, 60/13 – odluka US i 62/14.
- Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, *Sl. glasnik RS*, 16/02, 115/05, 107/09, 113/17 i 50/18.
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 – usklađeni din. izn., 125/14 – usklađeni din. izn., 95/15 – usklađeni din. izn., 83/16, 91/16 – usklađeni din. izn. i 104/16 – dr. zakon.
- Zakon o graničnoj kontroli, *Sl. glasnik RS*, 24/18.
- 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 izmeni Zakona o privremenom uređivanju naplate takse za javni medijski servis, *Sl. glasnik RS*, 108/16.
- Zakon o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera, *Sl. glasnik RS*, 55/14.
- Zakon o izvršnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 125/04.
- Zakon o javnim medijskim servisima, *Sl. glasnik RS*, 83/14, 103/15 i 108/16.
- Zakon o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS*, 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – dr. zakon, 93/14 – dr. zakon, 121/14, 6/15 i 106/15.
- Zakon o javnom informisanju i medijima, *Sl. glasnik RS*, 83/14, 58/15 i 12/16 – autentično tumačenje.
- Zakon o javnom okupljanju, *Sl. glasnik RS*, 6/16.
- Zakon o javnom redu i miru, *Sl. glasnik RS*, 6/16.
- Zakon o javnom tužilaštvu, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – odluka US, 121/12, 101/13, 111/14 – odluka US, 117/14 i 106/15.
- Zakon o jedinstvenom biračkom spisku, *Sl. glasnik RS*, 104/09 i 99/11.
- Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14.
- Zakon o lokalnim izborima, *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 i 54/11.
- Zakon o ljudskim ćelijama i tkivima, *Sl. glasnik RS*, 57/18.

- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. glasnik RS*, 85/05.
- Zakon o matičnim knjigama, *Sl. glasnik RS*, 20/09.
- Zakon o medicinskim sredstvima, *Sl. glasnik RS*, 105/17.
- Zakon o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, 72/12, 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – dr. zakon i 62/17.
- Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova, *Sl. glasnik RS*, 125/04, 104/09 i 50/18.
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 20/14 – odluka US, 55/14 i 47/18.
- Zakon o obrazovanju odraslih, *Sl. glasnik RS*, 55/13.
- Zakon o odbrani, *Sl. glasnik RS*, 116/07, 88/09 – dr. zakon i 104/09 – dr. zakon.
- Zakon o oglašavanju, *Sl. glasnik RS*, 6/16.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 18/16.
- Zakon o osnovama svojinskopравnih odnosa, *Sl. list SFRJ*, 6/80 i 36/90, *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 115/05 – dr. zakon.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 88/17 i 27/18 – dr. zakoni.
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, 55/13, 101/17 i 27/18 – dr. zakon.
- Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i porodilja, *Sl. glasnik RS*, 104/13.
- Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 116/07 i 72/12.
- Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 49/13 – odluka US, 74/13 – odluka US, 55/14 i 87/18.
- 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, 142/14 i 73/18.
- Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 81/09 – ispr., 64/10 – odluka US, 21/11, 121/12, 42/13 – odluka US, 50/13 – odluka US, 98/13 – odluka US, 132/14 i 145/14.
- Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, *Sl. glasnik RS*, 50/18.
- Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, 6/16 i 24/18.
- Zakon o političkim strankama, *Sl. glasnik RS*, 36/09 i 61/15 – odluka US.

- Zakon o porezu na dobit pravnih lica, *Sl. glasnik RS*, 25/01, 80/02 – dr. zakon, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 91/15 – autentično tumačenje i 112/15.
- Zakon o porezu na dohodak građana, *Sl. glasnik RS*, 24/01, 80/02 – dr. zakon, 135/04, 62/06, 65/06 – ispr., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 – odluka US, 7/12, 93/12, 114/12 – odluka US, 8/13, 47/13, 48/13, 108/13, 6/14, 57/14, 68/14 – dr. zakon, 5/15, 112/15, 5/16, 7/17 i 113/17.
- Zakon o porezu na dodatu vrednost, *Sl. glasnik RS*, 84/04, 86/04 – ispr., 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 6/14, 68/14 – dr. zakon, 142/14, 5/15, 83/15, 5/16, 108/16, 7/17, 113/17, 13/18 i 30/18.
- Zakon o 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 pacijenata, *Sl. glasnik RS*, 45/13.
- Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Sl. glasnik RS*, 104/09, 32/14 – odluka US i 106/15.
- Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, 65/13, 13/16 i 98/16 – odluka US.
- Zakon o presađivanju ljudskih organa, *Sl. glasnik RS*, 57/18.
- Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, *Sl. glasnik RS*, 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06, 31/11 i 68/15 – dr. zakoni.
- Zakon o privatnom obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, 104/13 i 42/15.
- Zakon o privremenom uređivanju naplate takse za javni medijski servis, *Sl. glasnik RS*, 112/15.
- Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, *Sl. glasnik RS*, 116/14.
- Zakon o 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 psihoaktivnim supstancama, *Sl. glasnik RS*, 99/10 i 57/18.
- Zakon o radu, *Sl. glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – odluka US i 113/17.
- Zakon o ravnopravnosti polova, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o samostalnom kretanju uz pomoć psa vodiča, *Sl. glasnik RS*, 38/15.

- Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik RS*, 101/13.
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Sl. glasnik RS*, 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.
- Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama, *Sl. glasnik RS*, 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 – dr. zakon, 30/10, 47/18 i 48/18 – ispr.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/11.
- Zakon o socijalnom stanovanju, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS*, 33/06 i 13/16.
- Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, *Sl. glasnik RS*, 67/03, 90/07 i 111/09.
- Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, *Sl. glasnik RS*, 94/16.
- Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, *Sl. glasnik RS*, 36/10.
- Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, 55/13 i 101/17.
- Zakon o stanovanju i održavanju stambenih zgrada, *Sl. glasnik RS*, 104/16.
- Zakon o stečaju, *Sl. glasnik RS*, 104/09, 99/11 – dr. zakon, 71/12 – odluka US, 83/14 i 113/17.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 24/18.
- Zakon o sudijama, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 58/09 – odluka US, 104/09, 101/10, 8/12 – odluka US, 121/12, 124/12 – odluka US, 101/13, 111/14 – odluka US, 117/14, 40/15 – odluka US, 63/15, 106/15, 63/16 – odluka US i 47/17.
- Zakon o štrajku, *Sl. list SRJ*, 29/96 i *Sl. glasnik RS*, 101/05 – dr. zakon i 103/12 – odluka US.
- Zakon o tajnosti podataka, *Sl. glasnik RS*, 104/09.
- Zakon o transplantaciji organa, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o udruženjima, *Sl. glasnik RS*, 51/09 i 99/11 – dr. zakon.
- Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima, *Sl. glasnik RS*, 72/09.
- Zakon o ulaganjima, *Sl. glasnik RS*, 89/15.
- Zakon o upotrebi znakovnog jezika, *Sl. glasnik RS*, 38/15.
- Zakon o upravljanju migracijama, *Sl. glasnik RS*, 107/12.
- Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, 111/09.
- Zakon o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon, 101/11 101/13, 106/15 i 40/15 – dr. zakon, 13/16, 108/16, 113/17 i 87/18.

- Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo, *Sl. glasnik RS*, 91/15 i 50/18.
- Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon.
- Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima ekproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi“, *Sl. glasnik RS*, 34/15 i 103/15.
- Zakon o udžbenicima, *Sl. glasnik RS*, 27/18.
- Zakon o uzbunjivačima, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, 25/82 i 48/88, i *Sl. glasnik RS*, 46/95 – dr. zakon i 18/05 – dr. zakon, 85/12, 45/13 – dr. zakon 55/14, 6/15 i 106/15 – dr. zakon.
- Zakon o vazdušnom saobraćaju, *Sl. glasnik RS*, 73/10, 57/11, 93/12 i 45/15.
- Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 88/17, 27/18 – dr. zakon i 73/18.
- Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, *Sl. glasnik RS*, 88/09 i 55/12 – odluka US.
- Zakon o volontiranju, *Sl. glasnik RS*, 36/10.
- Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, *Sl. glasnik RS*, 72/11, 108/13, 142/14 i 88/15 – odluka US.
- Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, *Sl. glasnik RS*, 46/06.
- Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 22/09.
- Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja, *Sl. glasnik RS*, 41/09.
- Zakon o zapošljavanju stranaca, *Sl. glasnik RS*, 128/14, 113/17 i 50/18.
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, *Sl. glasnik RS*, 36/09, 88/10 i 38/15.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Sl. glasnik RS*, 87/18.
- Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, *Sl. glasnik RS*, 40/15.
- Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, *Sl. glasnik RS*, 15/16.
- Zakon o 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 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, 72/09 – dr. zakon, 97/13 – odluka US i 47/18.

- Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva, *Sl. glasnik RS*, 123/14, 106/15 i 105/17.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – dr. zakon, 93/14, 96/15, 106/15 i 105/17 – dr. zakon.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 107/05, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka US, 119/12, 99/14, 123/14, 126/14 – odluka US, 106/15 i 10/16 – dr. zakon.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
341.231.14(497.11)”2018”

LJUDSKA prava u Srbiji 2018 : pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava / [urednik Vesna Petrović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2019 (Beograd : Dosije studio). – 334 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji ; 31 / [Beogradski centar za ljudska prava])

Str. 17: Predgovor / Vesna Petrović. – Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Srbiju: str. 319–334. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Registar.

ISBN 978-86-7202-198-1

1. Петровић, Весна М. [уредник] [аутор додатног текста], 1955–
а) Људска права – Србија – 2018

COBISS.SR-ID 273320204

Izveštaj o ljudskim pravima u Srbiji 2018. obuhvata analizu Ustava Srbije i važećih zakona u odnosu na građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava zajemčena međunarodnim ugovorima koji obavezuju Srbiju i koja su garantovana Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, Revidiranom evropskom socijalnom poveljom kao i standardima ustanovljenim kroz praksu ugovornih tela UN i Evropskog suda za ljudska prava.

Takođe, na odgovarajućim mestima uzeti su u obzir i standardi iz međunarodnih ugovora koji se bave pojedinim oblastima zaštite ljudskih prava (npr. UN Konvencija protiv mučenja, UN Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, UN Konvencija o pravima deteta, UN Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, UN Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije), kao i iz pojedinih ugovora Međunarodne organizacije rada. Analiziraju se svi propisi relevantni za određeno zajemčeno pravo. Izveštaj se odnosi na propise koji su bili na snazi tokom 2018. godine, ili su usvojeni u toku 2018. godine, nezavisno od toga kada počinje njihova primena.

Iz Uvoda

IZBOR IZ IZDANJA BEOGRADSKOG CENTRA ZA LJUDSKA PRAVA

Biblioteka LJUDSKA PRAVA

Vojin Dimitrijević – Milan Paunović – Vladimir Đerić,
Ljudska prava – udžbenik, 1997.

Andraž Zidar, *Lustracija*, 2001.

Kristijan Tomušat, *Ljudska prava između idealizma i realizma*, 2006.

Ivan Janković, *Zabrana zlostavljanja*
– *Priručnik za policiju i zatvorsko osoblje*, 2010.

Radmila Dragičević Dičić, Marija Vuković Stanković, Lena Petrović,
Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku, 2016

Biblioteka DOKUMENTI

Vesna Petrović (ur.), *Zbirka odluka o ljudskim pravima IV*
– *Presude Evropskog suda za ljudska prava o pitanjima koja se odnose na*
maloletnike, 2006.

Raija Hanski i Martin Šajnin, *Najvažniji slučajevi pred*
Komitetom za ljudska prava, 2007.

Biblioteka UDŽBENICI

Antonio Kaseze, *Međunarodno krivično pravo*, 2005.

Vojin Dimitrijević – Dragoljub Popović – Tatjana Papić – Vesna Petrović,
Međunarodno pravo ljudskih prava, drugo izdanje 2007.

Vojin Dimitrijević – Obrad Račić – Vladimir Đerić – Tatjana Papić – Vesna
Petrović – Saša Obradović, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, III izd. 2012.

Biblioteka IZVEŠTAJI

Slobodanka Nedović – Aleksandra Jovanović, *Stanje ekonomskih i socijalnih*
prava u SR Jugoslaviji (na srpskom i engleskom jeziku), 1998.

Ljudska prava u Jugoslaviji 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 (na srpskom i
engleskom jeziku), 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.

Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003, 2004, 2005 (na srpskom i engleskom
jeziku), 2004, 2005, 2006.

Žarko Marković (ur.), *Postupanje prema licima lišenim slobode*,
(na srpskom i engleskom jeziku), 2010.

Ljudska prava u Srbiji 2006, ..., 2014 (na srpskom i engleskom jeziku),
2007, ..., 2016.

Pravo na azil u Republici Srbiji 2014, ..., 2018
(na srpskom i engleskom jeziku), 2015, ..., 2019.

POSEBNA IZDANJA

Konstantin Obradović, *Opšta načela odgovornosti država*
za međunarodne protivpravne čine, 2000.

Tomas Burgental, *Dete sreće*, 2010.

Vojin Dimitrijević, *Terorizam*, 2017